

VOL. 2, n.º 3, 2007\_ Revista da Escola Galega de Administración Pública.

# administración & cidadanía.

## Monográfico: A administración na era dixital

### Sumario\_

**\_01\_ MICHAEL BLAKEMORE** (Universidade de Durham), «A estratexia sobre administración electrónica en Europa: a bricolaxe como resposta aos cambios sociais».  
**\_02\_ MARTA CANTIJOCH e JOSEP SAN MARTÍN** (Universidade Autónoma de Barcelona), «A oferta participativa das webs parlamentarias».  
**\_03\_ RICARDO CHUECA RODRÍGUEZ**, (Universidade da Rioxa), «O proceso político e as novas tecnoloxías».  
**\_04\_ JOSÉ JULIO FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ** (Universidade de Santiago de Compostela), «Acceso dos cidadáns ás administracións públicas e fenda dixital».  
**\_05\_ XAVIER FERNÁNDEZ I MARÍN** (Universidade Pompeu Fabra), «Modelos de administración pública. Serven os servizos públicos electrónicos á Administración ou aos cidadáns?».  
**\_06\_ JUAN IGNACIO CRIADO** (Universidade Autónoma de Madrid), «A europeización dos sistemas administrativos e as políticas públicas. Unha aproximación aos mecanismos institucionais na e-administración».  
**\_07\_ CHRISTINE LEITNER** (Universidade do Danubio Krems), «E-participación».  
**\_08\_ XOSÉ M.ª MAHOU LAGO e ENRIQUE VARELA ÁLVAREZ** (Universidade de Vigo), «A e-administración en Galicia: entre a continuidade e o cambio».  
**\_09\_ ADELA MESA DEL OLMO** (Universidade do País Vasco), «Reflexións en torno á administración electrónica en España e á aplicación da Lei de acceso electrónico».  
**\_10\_ MIQUEL SALVADOR SERNA** (Universidade Pompeu Fabra), «A dimensión interna do goberno electrónico e o impacto de e-administración na xestión de recursos humanos: están cambiando as regras do xogo?».  
**\_11\_ DAVID SANCHO ROYO** (Universidade Pompeu Fabra), «Estratexias de avaliación de iniciativas de administración electrónica».  
**RECENSIÓNS\_01\_ ENRIQUE CEBRIÁN ZAZURCA** (Universidad de Zaragoza): Cotino Hueso, L. (coord.), 2007, *Democracia, Participación y Voto a través de las Nuevas Tecnologías*, Albolote (Granada): Ed. Comares.

VOL.2\_nº3\_2007\_ Revista da Escola Galega de Administración Pública.



administración &  
ciudadanía.

## Consello Editorial

### **\_PRESIDENTE**

CARLOS SUÁREZ-MIRA RODRÍGUEZ.  
Director da Escola Galega de  
Administración Pública.

### **\_DIRECTOR**

RAMÓN BOUZAS LORENZO.  
Profesor titular de Ciencias Políticas e  
da Administración [Universidade de  
Santiago de Compostela].

## Comité Científico

### **\_Área de Ciencias Políticas**

FERNANDO JIMÉNEZ SÁNCHEZ.  
Profesor titular de Ciencias Políticas  
e da Administración [Universidade de Murcia].

### **\_Área de Ciencias da Administración**

SALVADOR PARRADO DÍEZ.  
Profesor titular de Ciencia Política e da  
Administración (UNED).

### **\_Área de Dereito Administrativo**

JULI PONCE SOLÉ.  
Profesor titular de Dereito Administrativo  
(Universidade de Barcelona).

### **\_Área de Dereito Constitucional**

EVA SÁENZ ROYO.  
Profesora axudante de Dereito Constitucional  
[Universidade de Zaragoza].

### **\_Área de Economía**

SANTIAGO LAGO PEÑAS.  
Profesor titular de Economía Aplicada  
[Universidade de Vigo].

### **\_Área de Socioloxía**

FABRIZIO BERNARDI.  
Profesor titular de Socioloxía [UNED].

*\_ Administración & Cidadanía* publicase cunha periodicidade semestral. Ademais dos dous números anuais, *Administración & Cidadanía* ofrece un número anual de contido monográfico.

*\_ Administración & Cidadanía* está dispoñible en formato impreso e electrónico, en lingua galega e castelá.

\_ Para maior información sobre a publicación visite o portal web da EGAP en: <http://www.egap.xunta.es>

### **EDITA:**

**ESCOLA GALEGA DE ADMINISTRACIÓN PÚBLICA (EGAP)**  
Rúa de Madrid 2-4, Polígono das Fontiñas  
15707 Santiago de Compostela

### **TRADUCCIÓN E REVISIÓN LINGÜÍSTICA:**

Interlingua Traduccions, S.L.

### **DESEÑO E MAQUETACIÓN:**

Krissola Deseño, S.L.

### **IMPRIME:**

Gráficas Salnés, S.L.

### **ISSN:**

1887-0287

### **DEPÓSITO LEGAL:**

A revista *Administración & Cidadanía* non se responsabiliza das opinións vertidas nos contidos desta publicación. Estas opinións son responsabilidade exclusiva do seu autor ou os seus autores.

# Sumario



<b>_ ARTIGOS</b>	<b>[7-208]</b>
_ Michael Blakemore. (Universidade de Durham), « <b>A estratexia sobre administración electrónica en Europa: a bricolaxe como resposta aos cambios sociais</b> ».	[9-25]
_ Marta Cantijoch e Josep San Martín. (Universidade Autónoma de Barcelona), « <b>A oferta participativa das webs parlamentarias</b> ».	[27-48]
_ Ricardo Chueca Rodríguez. (Universidade da Rioxa), « <b>O proceso político e as novas tecnoloxías</b> »	[49-61]
_ José Julio Fernández Rodríguez. (Universidade de Santiago de Compostela), « <b>Acceso dos cidadáns ás administracións públicas e fenda dixital</b> ».	[63-80]
_ Xavier Fernández i Marín. (Universidade Pompeu Fabra), « <b>Modelos de administración pública. Serven os servizos públicos electrónicos á Administración ou aos cidadáns?</b> ».	[81-94]
_ Juan Ignacio Criado. (Universidade Autónoma de Madrid), « <b>A europeización dos sistemas administrativos e as políticas públicas. Unha aproximación aos mecanismos institucionais na e-administración</b> ».	[95-113]
_ Christine Leitner. (Universidade do Danubio Krems), « <b>E-participación</b> ».	[115-137]

\_ Xosé M.<sup>a</sup> Mahou Lago e Enrique Varela Álvarez. (Universidade de Vigo), «**A e-administración en Galicia: entre a continuidade e o cambio**».

[139-162]

\_ Adela Mesa del Olmo. (Universidade do País Vasco). «**Reflexións en torno á administración electrónica en España e á aplicación da Lei de acceso electrónico**».

[163-184]

\_ Miquel Salvador Serna. (Universidade Pompeu Fabra). «**A dimensión interna do goberno electrónico e o impacto de e-administración na xestión de recursos humanos: están cambiando as regras do xogo?**».

[185-198]

\_ David Sancho Royo. (Universidade Pompeu Fabra), «**Estratexias de avaliación de iniciativas de administración electrónica**».

[199-208]

\_ **RECENSIÓNS** **[209-216]**

\_ Enrique Cebrián Zazurca. (Universidad de Zaragoza): Cotino Hueso, L. (coord.) 2007. *Democracia, Participación y Voto a través de las Nuevas Tecnologías*. Albolote (Granada): Ed. Comares.

[211-216]

\_ **SUMMARY** **[217-219]**

\_ **NORMAS DE PUBLICACIÓN** **[221-222]**

\_ **BOLETÍNS DE SUBSCRICIÓN** **[223-224]**

\_ **RELACIÓN DE CONTIDOS** **[227-230]**

\_ **RELACIÓN DE AUTORES** **[231-233]**



# Artigos



# A estratexia sobre administración electrónica en Europa: a bricolaxe como resposta aos cambios sociais



**&** *Resumo/Abstract: A Comisión Europea continúa exercendo unha influencia estratéxica mediante a vinculación das estratexias nacionais e subnacionais relativas á administración electrónica. A «marca» de administración electrónica da Unión Europea (UE) desenvólvese mediante un proceso de mediación entre os complexos panoramas de estratexias nacionais e subnacionais, cada vez máis diversas debido á ampliación da UE. Na actualidade, o desafío consiste en conseguir que a administración electrónica sexa unha marca que inspire confianza.&*

**&** *Palabras clave: administración electrónica, Unión Europea, cambio social, cidadanía*





## 1. INTRODUCCIÓN: MENSAXES CLAVE

A Comisión Europea continúa exercendo unha influencia estratéxica mediante a vinculación das estratexias nacionais e subnacionais relativas á administración electrónica. Isto lévase a cabo mediante os seguintes procesos clave:

- A promoción dos cambios innovadores para xestionar o complexo equilibrio entre a economía e os recursos, o cambio organizativo e a satisfacción das necesidades e as expectativas dos cidadáns.
- O apoio do cidadán como consumidor de servizos gobernamentais.
- A maximización do fluxo, o uso e as boas prácticas en toda Europa.
- A consideración da administración electrónica como unha marca de servizos na que se pode confiar.

Una boa administración electrónica permitirá a transformación organizativa e os programas centrados no cidadán mediante:

- A promoción da «diversidade» nunha UE en expansión, xunto coa síntese dos principais ensinamentos de todos os niveis de goberno.
- A actuación ante o «fracaso» do mesmo xeito en que o fan as empresas, é dicir, como unha experiencia da que hai que aprender e non como un desastre que hai que ocultar custe o que custe.
- A análise do complexo panorama da gobernanza na UE mediante a identificación de tendencias e o establecemento de programas de desenvolvemento importantes para os cidadáns e as empresas.
- A identificación dos procesos importantes do consumo de gobernanza e non a súa produción tecnolóxica, con especial atención á cidadanía, a dignidade, a inclusión, os dereitos e as responsabilidades.
- O apoio do desenvolvemento de medidas relativas á administración electrónica relevantes para o cidadán, a niveis espaciais que van desde o espazo administrativo ao espazo funcional.

## 2. DA PRODUCCIÓN AO CONSUMO: CAMBIO DA OPINIÓN SOBRE A MARCA DE ADMINISTRACIÓN ELECTRÓNICA

A «marca» de administración electrónica da Unión Europea (EU) desenvólvese mediante un proceso de mediación entre os complexos panoramas de estratexias nacionais e subnacionais, cada vez máis diversas debido á ampliación da UE. Nos primeiros anos desta década as mensaxes clave do plan e-Europa<sup>1</sup> centrábanse en superar os problemas convencionais do Goberno empregando TIC, en ampliar o acceso ás TIC e en reducir as diferenzas en Europa. Incidíase en acelerar os servizos gobernamentais, tanto en eficacia como en resposta, e en maximizar a mobilidade dos cidadáns e as empresas mediante proxectos paneuropeos de administración electrónica.<sup>2</sup>

Desde os enfoques iniciais de automatización de servizos, os programas sobre administración electrónica desenvólvense e agora inciden na inclusión («ningún cidadán debe quedar atrás»<sup>3</sup>), a eficacia (por exemplo mediante a calidade do servizo), as estratexias organizativas (como a «transformación» das organizacións gobernamentais<sup>4</sup>) e no traballo conxunto cos sectores privado e terciario para que os puntos fortes de cada un se empreguen estratéxicamente para proporcionarlles «valor público» aos cidadáns. A «transformación» non é un con-

cepto novo, xa que constituíu o núcleo da introdución dos sistemas de información no goberno na década de 1980 e resultou fundamental para a reforma organizativa da década de 1990,<sup>5</sup> na que aplicaron enfoques empresariais á prestación de servizos. No entanto, reforza os desafíos porque no seu nivel máis avanzado, a administración electrónica podería reorganizar, combinar ou eliminar os organismos existentes e substituílos por organizacións virtuais.<sup>6</sup>

Polo tanto, a marca xeral de administración electrónica madurou, desde unha etapa temperá de atención á «producción» dunha administración electrónica ata unha en que se lles confire grande importancia e valor aos cidadáns: o «consumo» de administración electrónica. Avanzouse desde o goberno electrónico á administración electrónica, aos servizos electrónicos e, recentemente, á gobernanza electrónica e ao consumo por parte dos cidadáns/consumidores e á experiencia de servizos. Na UE, os modelos de uniformidade dos primeiros anos deron paso a un programa máis amplo con miras a «construír» uns servizos paneuropeos.<sup>7</sup> Isto supón decatarse da importancia da interoperabilidade<sup>8</sup> e de que o programa sobre consumo non debe buscar o «empuxe» dos servizos automatizados cara aos cidadáns pasivos, senón os complexos comportamentos dos cidadáns e o desafío dos modelos de TIC de crear verdadeiras interaccións convencionais entre os cidadáns e os oficiais públicos expertos na materia.<sup>9</sup>

Do mesmo xeito que un servizo comercial, a administración electrónica é unha marca en desenvolvemento dinámico.<sup>10</sup> As marcas non se impoñen, senón que se desenvolven e se concursan, empregando para iso os comentarios dos clientes (xestión da relación co cliente) e aprendendo dos aspectos negativos do consumo, xa sexa mediante problemas cunha canle de expresión, xa sexa mediante as opinións expresadas polos consumidores.<sup>11</sup> Nas redes de comunicación interconectadas de internet a reputación e a confianza son fráxiles.<sup>12</sup> Cada vez é máis frecuente que os cidadáns expresen as súas opinións mediante unha canle distinta aos oficiais gobernamentais, por exemplo a través do envío de correos electrónicos aos políticos e lendo posteriormente as súas respostas.<sup>13</sup> Por iso, o desafío ao que nos enfrontamos agora é como facer que a administración electrónica sexa unha marca na que se confíe, xa que as experiencias previas co comercio electrónico nos mostra que é necesario un longo período de tempo para crear confianza nunha marca.

### **3. UE25: DIFERENTES CAMIÑOS, OBXECTIVOS CONVERXENTES**

O enfoque da UE sobre a administración electrónica centrada no cidadán sitúase nun desenvolvemento complexo no espazo europeo e co paso do tempo establécense distintos puntos de comezo e distintas velocidades de progreso.

#### **3.1. Dinámica, incerteza, cultura e poder**

En primeiro lugar, como se mencionou na sección anterior, atopámonos cos cambios no programa sobre administración electrónica.

En segundo lugar, encontrámonos con que a ampliación da UE introduce turbulencias na estratexia vixente sobre administración electrónica, xa que hai que incluír a estados membros cuxas economías non son tan fortes coma as doutros estados da UE<sup>14</sup>, a estados cuxa tradición política lles permitiu emprender un enfoque de «páxina en branco» e construír novas estruturas de gobernanza democrática.

En terceiro lugar, atopámonos cunha combinación de resultados lineais e non lineais. Mentres que países coma Dinamarca continúan mellorando a súa estratexia, outros coma

Estoniana dan pasos de xigante e adiantan a outros estados mediante a súa rapidez á hora de poñer en práctica a estratexia. Estonia foi eloxiada no 2000 pola súa estratexia sobre administración electrónica, na que os políticos votaron en liña e empregaron retransmisións vía internet.<sup>15</sup> A Unidade de Intelixencia Financeira (UIF), no estudo realizado no 2004 sobre a administración electrónica en Europa Central,<sup>16</sup> situou a Estonia, Eslovenia e a República Checa por diante doutros países líderes nesta materia, como o Reino Unido e os Países Baixos, en canto á dispoñibilidade de servizos en liña. No 2006, o 80 % dos contribuíntes de Estonia realizaron a súa declaración en liña.<sup>17</sup> O ministro de exteriores de Estonia tamén recoñeceu no 2004 que «Estoniana é un país pequeno... E nun país pequeno pódense facer as cousas rápido se existe a vontade política adecuada»,<sup>18</sup> polo que o tamaño do país tamén resulta importante.

No entanto, no 2006 a UIF<sup>19</sup> elaborou unha lista actualizada que demostrou que cómpre traballar aínda máis para que Estonia (no posto 27 dos 68 estados examinados) se sitúe ao nivel de Dinamarca (no primeiro posto cunha puntuación de 9,0). A lista da UE sobre o Servizo Público do 2006 sinala que «Estonia avanzou do posto 8 ao 3, polo que conseguiu situarse entre os tres primeiros»<sup>20</sup>. A estratexia de «páxina en branco» empregada por Estonia amosa unha estratexia «emerxente», o que implica que a estratexia non se deseña, planifica e pon en práctica exactamente como se proxectara, senón que se vai modificando a medida que vai avanzando, e os plans maduran e cambian de acordo cos desafíos que van aparecendo. Por esta razón o ministro de Economía e Comunicación deseñou recentemente un plan sobre como incorporar o sistema de información do sector público nun conxunto lóxico.<sup>21</sup>

En cuarto lugar encontrámonos coa incerteza, provocada polos resultados inesperados ou imprevistos producidos por acontecementos mundiais (o SRAS, o cambio climático ou o terrorismo), por cambios demográficos ou por acontecementos locais como un brusco cambio político. Por exemplo, o debate actual sobre paradigmas como o modelo sueco de gobernanza social e económica, no que a actividade económica ten dificultades á hora de manter a unha poboación en continuo envellecemento, mostra que os modelos están suxeitos a cambios imprevistos. Con todo, os modelos escandinavos de gobernanza continúan demostrando boas prácticas e seguen mellorando o alto nivel de compromiso do Goberno cos cidadáns, sempre cun enfoque centrado no cidadán como demostran, por exemplo, as concellos electrónicos en Noruega.<sup>22</sup>

En quinto lugar, existen grandes diferenzas culturais entre as administracións públicas estatais da UE, o que supón que o programa de transformación se poñerá en práctica de xeito desigual en todas elas. Como consecuencia, un modelo como a «nova xestión pública» será interpretado e implantado de maneiras diferentes. En Francia, por exemplo, os fundamentos ideolóxicos da nova xestión pública non atopan un terreo receptivo<sup>23</sup> e Cole avisa dos factores específicos que determinarán o grao da reforma, como a ideoloxía e o código do servizo público ou a organización en panal do estado francés.

*The Economist* sinalou problemas semellantes na reforma económica de Francia, xa que indicou que a menos que conseguise introducir tales reformas, a súa economía tería moitas dificultades para se recuperar e todo crecemento que tivese lugar iría acompañado da ausencia en gran medida de postos de traballo.<sup>24</sup> Os diversos enfoques dos estados, rexións e partes interesadas perfilan en máis profundidade o variado panorama da administración electrónica. O estado alemán de Renania do Norte-Westfalia está poñendo en práctica o seu Plan de Acción

2009, que supón unha maior cooperación con actividades federais, a promoción dunha nova infraestrutura de TIC e procedementos de participación e autorización electrónicas.<sup>25</sup>

Do mesmo modo que coas limitacións da Administración sinaladas anteriormente, os intereses sectoriais poderían fomentar particulares énfases de poder dentro do programa relativo á administración electrónica. Por exemplo, a Sociedade de Xestión de Tecnoloxía da Información (SOCITM) do Reino Unido está apoiando que sexan os oficiais de información xefes os que dirixan os programas de transformación, xa que contan cunha combinación de habilidades empresariais, organizativas e de xestión do cambio. A industria de TIC promove amplos proxectos informáticos centralizados como fundamento dunha vasta transformación. Un exemplo frutífero deste enfoque é o proxecto do Sistema de Contabilidade e Orzamentación Federal de Austria, que foi parte dun esforzo maior para implantar tecnoloxías de ERP no goberno federal austríaco como parte dun esforzo de reforma da xestión pública en todo o Goberno.<sup>27</sup>

### 3.2. «Fracaso», asociacións, redes e complexidade

Os rivais políticos e os medios de comunicación técnicos adoitan incidir no que eles perciben como fracasos das reformas ou de proxectos de TIC. É necesario reflexionar de xeito máis razoado sobre os proxectos de TIC que non cumpren as expectativas iniciais. Por exemplo, os centros de atención telefónica do Departamento de Traballo e Pensións de Reino Unido só responderon ao 84 % das chamadas no 2005-2006. Non obstante, o principal problema non é a tecnoloxía ou o persoal, senón a desconcertante cantidade de 55 números de teléfono que están á disposición do cidadán e que é imposible usar porque a tecnoloxía do departamento non permite que as chamadas se transfiran ao servizo adecuado.<sup>28</sup> Aínda que tal e como se pode ver, o deseño da solución de TIC pode estragar as intencións do servizo, tamén poden ocorrer problemas de falta de investimento en aspectos relacionados cos recursos humanos do cambio organizativo, como son a formación e a innovación.<sup>29</sup> Igualmente, de xeito máis directo tamén resulta problemática a falta de consecuencias do fracaso, xa que os funcionarios de nivel máis alto senten que non lle teñen que render contas a ninguén se o resultado é deficiente e que o escrutinio parlamentario que se realiza sobre eles é ineficaz.<sup>30</sup>

Puxéronse en práctica enfoques que lles volven conceder importancia ás asociacións, por exemplo aquelas entre os sectores público e privado ou coa participación dun terceiro sector, como poden ser as ONG e as organizacións de voluntarios. A gobernanza das asociacións está formada por tres subdiscursos que compiten entre eles: a xestión e a cuantificación da participación, os aspectos «consociativos» de traballar xuntos e de exercer influencia e o grao en que participan todas as partes.<sup>31</sup> Isto adoita supoñer unha gobernanza mediante o que Pattberg denomina «relacións a distancia», que requiren un axuste do comportamento para conseguir obxectivos comúns pero tamén regras, principios e funcións comúns.<sup>32</sup> Ata a data, a énfase en tales proxectos recaeu con frecuencia na xestión mediante auditorías e a xestión da execución, e ás veces as asociacións entre o sector público e o privado poden resultar confusas, xa que se suscitan preguntas como cal é a prioridade: xestionar o fluxo de fondos públicos ou proporcionar uns servizos de mellor calidade? e sobre quen recae a responsabilidade: sobre o sector público, o sector privado ou os terceiros socios?<sup>33</sup> O proxecto *Breaking Barriers to eGovernment* (eliminando barreiras cara á administración electrónica) afonda nas limitacións da prestación de servizos na administración electrónica.<sup>34</sup>

As estratexias a nivel da comunidade e as asociacións locais poden implicar colaborar con organizacións que favorecen a sectores excluídos para enriquecer as relacións entre o sistema

representativo e o participativo e fomentar así os procesos políticos locais,<sup>35</sup> o que resulta na vinculación dos procesos de produción e de consumo e na evolución, máis aló das actividades democráticas participativas, cara ás asociacións na creación e a prestación de servizos. No entanto, existe o risco de que o programa central choque con estas actividades se se incide máis nas necesidades e problemas locais, o que requiriría un grande esforzo para acercar estas cuestións antes de poder mirar máis aló do ámbito local.<sup>36</sup> En Irlanda, a creación de comités de políticas estratéxicas a nivel local tamén identificou problemas como o papel dos grupos marxinais, a igualdade de participación e a necesidade de que as persoas encargadas de tomar decisións rendan contas.<sup>37</sup> En resumo, o mundo de onte estaba formado por organizacións illadas e illas de información, mentres que o mundo do mañá estará formado por ecosistemas e redes colaborativas.<sup>38</sup>

O panorama das estratexias sobre administración electrónica en toda a UE segue presentando un complexo conxunto de enfoques, entre os que se inclúen a centralización, a descentralización, as asociacións e a privatización. A xestión e a propiedade da estratexia a medida que se vai poñendo en práctica lévase a cabo mediante un conxunto de xestión burocrática, ámbitos regulamentarios, contratos e asociacións e avaliación dos criterios de medición e da execución. As razóns para elixir un destes enfoques tamén son complexas e van desde a presión económica e a mellora do rendemento ao desprazamento da responsabilidade desde o Goberno a outro sector, por exemplo mediante a privatización.

Ao axudar aos estados membros a compartir as súas experiencias e a identificar unha base común e unha estratexia futura, resulta importante que a UE continúe analizando o complexo panorama da gobernanza na UE, identificando tendencias e establecendo programas de desenvolvemento importantes para os cidadáns e a economía. Tamén pode seguir identificando os procesos importantes desde o punto de vista estratéxico do consumo de gobernanza en lugar da produción de uniformidade tecnolóxica. Niso incluíranse a cidadanía, a dignidade e a importancia tecnolóxica (inclusión) e os dereitos e deberes (contido da información, ética e privacidade). Así mesmo, cómpre realizar unha avaliación reflexiva do programa de inclusión, por exemplo da importancia do acceso ás TIC por parte das persoas maiores, o cal é un obxectivo tanto político como de inclusión, xa que este sector da poboación se está a converter nun influínte grupo de presión electoral. Existe por iso un risco de distorsión, algo sobre o que *The Economist* expresou a súa preocupación no Reino Unido ao dicir que non se pode culpar completamente aos partidos políticos, sempre á caza de votos, por conferirenles máis importancia ás demandas dos maiores que ás dos mozos, pero que é unha medida con pouca visión de futuro, prexudicial para a democracia e equivocada en si mesma.<sup>39</sup> A inclusión ten a capacidade de crear novas exclusións.

#### **4. BOAS PRÁCTICAS OU AS MELLORES PRÁCTICAS?**

O intercambio de experiencias foi un exercicio fundamental para a UE, levado a cabo mediante iniciativas como o Marco de Boas Prácticas.<sup>40</sup> Foi unha iniciativa importante á hora de estimular o intercambio estruturado de experiencias en toda Europa, pero as metodoloxías mediante as cales se avalían as boas prácticas constituíron un difícil proceso de equilibrio entre a obxectividade e a cuantificación: son xenéricas a innovación e a excelencia ou son, pola contra, sensibles ao contexto e ao ámbito xeográfico? e onde e como poden transferirse as boas prácticas? Segue existindo unha gran lóxica xeográfica nunha actividade como esta a medida que a UE se amplía para incluír a novos membros (a lóxica temática para a acti-

vidade proporcionouse anteriormente no contexto do cambio das prioridades estratéxicas nacionais). Así e todo, a posta en práctica da comunicación das boas prácticas require un difícil equilibrio entre o intercambio de experiencias, o asesoramento, a prescrición e o xuízo.

### *O intercambio de experiencias: animando ás comunidades a practicalo*

Este é en gran medida o enfoque do Marco de Boas Prácticas, que equilibra un proceso de autopresentación cunha aplicación de busca de contexto e palabras clave. Este enfoque baséase na predisposición dos proxectos a presentar os seus detalles, pero non proporciona xuízos de valor sobre a calidade dos proxectos. De igual forma, a promoción das «historias de éxito»<sup>41</sup> favorece o intercambio de experiencias sen o medo ás avaliacións e aos xuízos. No entanto, segue existindo unha relación difícil entre o uso do termo «boa práctica» e a adxudicación dunha etiqueta de calidade formal a un proxecto que se considera unha «boa práctica».

### *O asesoramento: investigación*

Ademais das actividades nacionais, aquí inclúense o Observatorio sobre administración electrónica do Programa IDABC<sup>42</sup> da UE, a investigación sobre administración electrónica da OCDE<sup>43</sup> e, a nivel mundial, a División das Nacións Unidas de Administración Pública e de Xestión do Desenvolvemento.<sup>44</sup> As actividades céntranse en simposios, seminarios, investigación financiada, pasarelas e revisións a nivel nacional.

### *Prescrición estratéxica*

Lévase a cabo mediante iniciativas para recadar fondos como o financiamento no Marco da UE, que incluíu recentemente liñas de financiamento da administración electrónica, e-Ten, e-Inclusion, o Programa Marco de Competitividade e Innovación<sup>45</sup> e, agora, e-Participation.<sup>46</sup>

### *Os xuízos: premios*

Para iso é necesario fomentar, recompensar e ofrecer oportunidades de establecer redes sociais e profesionais entre proxectos en conferencias e cerimonia de entrega de premios. No 2001, 2003 e 2005 e no que respecta á administración electrónica na UE, isto refírese aos premios e-Europe Awards.<sup>47</sup> Os concursos teñen lugar regularmente a nivel nacional ou en función das boas prácticas; por exemplo, na República Checa avalíouse a innovación ou a orixinalidade, a contribución a mellorar o servizo ao público ou a reducir os custos administrativos, a contribución para os empregados de organismos administrativos locais e o uso de fondos da UE ou fontes inusuais de financiamento.<sup>48</sup> En Alemaña perseguíronse as mellores prácticas técnicas: no caso alemán, xunto coa información sobre os antecedentes sobre a ITIL e a xestión do servizo informático, o KBSt publicou en liña dous estudos: *Standards für IT-Prozesse* (normas para procesos informáticos) e *ITIL und Informationssicherheit* (a ITIL e a seguridade da información).<sup>49</sup>

### *Os xuízos: avaliacións comparativas, clasificacións e cuantificación das «mellores prácticas»*

Esta actividade baséase no indicado por Lotti: se non se pode medir, non se pode xestionar.<sup>50</sup> As clasificacións lévanse a cabo mediante a avaliación comparativa, é dicir, mediante a comparación de proxectos cun conxunto de regras predeterminadas, polo que o resultado lóxico é que aqueles situados no máis alto da clasificación demostren as «mellores prácticas». A OCDE está elaborando unha estratexia global para a creación da iniciativa Xestión no

Goberno: Datos Nacionais Comparativos,<sup>51</sup> e incide en que existe un consenso limitado sobre as relacións causais. Consecuentemente, existe un debate sobre as limitacións da avaliación comparativa: compáranse conceptos moi diferentes, pásanse por riba o contexto e os procesos e esquecese a transferencia e a aprendizaxe de políticas, o que podería evitarse se se empregase un proceso de aprendizaxe mediante o que se cree capacidade transformadora,<sup>52</sup> por exemplo no contexto das Tecnoloxías de Interoperabilidade de Contido.<sup>53</sup>

Os resultados das clasificacións adoitan ter efectos e influír máis aló da solidez da metodoloxía. Adoita existir unha ampla cobertura nos medios cando se publica a clasificación global anual da Universidade Brown,<sup>54</sup> a clasificación Accentures de programas de prestación de servizos de máis de 20 gobernos nacionais<sup>55</sup> ou a enquisa da UE sobre dispoñibilidade en liña dos servizos públicos.<sup>56</sup> As avaliacións comparativas e as clasificacións importaron máis no que á produción da administración electrónica se refire e, separadamente dos informes nos medios de comunicación, só tiveron efectos limitados na percepción dos cidadáns. Consecuentemente, existiu un distanciamento gradual destes criterios de medición e intentouse entender de xeito razoado que é o que os cidadáns, como clientes e consumidores, pensan realmente sobre a administración electrónica.

Os enfoques da clasificación e a avaliación comparativa foron desde o matemático ata o subxectivo. Wang et al. propoñen unha derivación matemática, xa que avaliaron o consumo de servizos por parte dos cidadáns mediante a medida da execución da procura de información en internet, o que implica a interacción de tres vectores de medidas: as características do cidadán, as características da tarefa de información e as características do sitio web do Goberno.<sup>57</sup> Esta precisión numérica non é frecuente e entre outros enfoques máis amplos atópase o proxecto e-User da UE, que se basea na localización do servizo en liña en cuestión, do uso eficaz dos servizos electrónicos e da xestión dunha calidade deficiente do contido e das limitacións da funcionalidade do servizo;<sup>58</sup> o informe sobre avaliación comparativa de cidadanía electrónica de Telecities para todos os europeos do 2005 aborda a gobernanza, a reestruturación de servizos, o emprego, a innovación, a educación e o coñecemento<sup>59</sup> (este enfoque recoñece que as experiencias do consumo de administración electrónica por parte dos cidadáns non se poden illar das súas experiencias e accións sociais máis amplas).

Continúa sendo importante a procura do desenvolvemento de medidas relativas á administración electrónica relevantes para o cidadán a niveis que vaian máis aló do espazo administrativo e cheguen a un espazo funcional, como a inclusión da avaliación comparativa, o valor público ou os procesos de democracia electrónica. Por exemplo, soamente deben compararse estados e rexións se existe unha homoxeneidade xustificable entre estas zonas. Existe moi pouca lóxica estatística en comparar Luxemburgo e Alemaña, posto que iso pon de manifesto principalmente a «falacia ecolóxica» e non diferenzas estatísticas reais.

## **5. BRICOLAXE: A ESTRATEXIA DE ADMINISTRACIÓN ELECTRÓNICA É COMPLEXA, INCLUSO SE A MENSAXE É SIMPLE**

As mensaxes políticas da Estratexia i-2010 seguen promovendo os seguintes obxectivos sociais europeos: a redución da pobreza e da exclusión, o fomento da competitividade e a creación de postos de traballo, a consecución dunha taxa de participación o máis alta posible nos procesos democráticos, a garantía de que o Goberno proporciona os servizos que necesitan os cidadáns mediante as canles que eles desexan e non necesariamente a prestación dos servizos en si mesmos e, finalmente, a consecución dos obxectivos dun xeito rendi-



ble.<sup>60</sup> O financiamento do cambio e a innovación segue supoñendo un desafío nun contexto en que os orzamentos son cada vez máis reducidos, os beneficios sobre o investimento son a longo prazo e os custos das TIC son demasiado altos.<sup>61</sup> O panorama xeral emerxente da estratexia de administración electrónica podería resumirse nas palabras de Claudio Ciborra «control e deriva». Un plan estratéxico orixinal (unha declaración de control con obxectivos e puntos finais específicos) «deriva», porque os plans raramente se poñen en práctica de xeito idéntico a como se idearon, algo frecuente na economía. Esta conceptualización proporciona un espazo continuo útil entre os extremos políticos opostos de éxito e de fracaso. Ciborra valora a aprendizaxe gradual, o cambio de deseño, os descubrimentos casuais sistemáticos, os avances graduais e a aprendizaxe a partir da experiencia.

As clasificacións sobre administración electrónica da UE do 2006<sup>63</sup> son un exemplo claro da bricolaxe actual. Islandia recoñece a necesidade de levar a cabo unha reforma administrativa. Turquía posúe estratexias que se están elaborando e impoñendo de maneira centralizada. A Croacia fáltalle coordinación, dada a heteroxeneidade dos sistemas e dos programas informáticos empregados no goberno. Romanía incidiu na eficacia, a transparencia, a accesibilidade e a capacidade de resposta para cos cidadáns, á vez que se reduce a burocracia e a corrupción. Suecia ten o obxectivo de crear unha Administración pública con servizo de 24 horas que deberá ter como base unha cooperación estreita entre as diferentes autoridades e niveis gobernamentais. Polonia está a traballar no acceso a internet, a competencia en TIC, o desenvolvemento de contido e o acceso á educación. Dinamarca está contemplando unha modernización organizativa que podería non ocasionar un aforro lineal de custos, xa que se prevé un aumento destes no sector público debido á maior proporción de anciáns na poboación, á menor cantidade de persoas en idade de traballar e, por iso, á menor cantidade de persoas dispoñibles que poidan ser contratadas para desempeñar tarefas do sector público.

España continúa investindo en infraestruturas de TIC para a Sociedade da Información, prestándolle unha atención específica no 2007 á inclusión de anciáns e cidadáns discapacitados mediante o programa de Cidadanía Dixital.<sup>64</sup> Estonia posúe un plan que abordará o acceso, o coñecemento, o emprego, a produtividade e a reforma do sector público e que establece o obxectivo de que no 2013 a satisfacción dos cidadáns cos servizos electrónicos do sector público ascenderá ao 80 %.<sup>65</sup> As estratexias relativas á administración electrónica seguirán presentando novas características e reforzarán así a heteroxeneidade do panorama da gobernanza en Europa. É necesario que calquera «desviación» das estratexias garanta que o programa sobre «transformación» non regrese ao programa de re-enxeñería organizativa de «reinvenção do goberno», senón que fomente a elaboración dunha estratexia de TIC que marque a implantación do cambio organizativo.

Na Unión Europea seguirá habendo tensión no que respecta ao desenvolvemento continuo das estratexias nacionais relativas á administración electrónica e seguiráselles prestando atención aos servizos transnacionais de administración electrónica. Por iso, por unha banda, o cambio organizativo en cada estado membro contribuirá á estratexia interna e, por outra, o programa transnacional da UE favorecerá un cambio organizativo para satisfacer as necesidades europeas. Como resultado establécese un complexo «baile» de traballos sobre políticas nacionais con «protopolíticas», é dicir, un programa promovido mediante outras áreas de competencia, como o mercado interior, e mediante programas como e-Europe 2005, i-2010, IDABC e, en menor medida, programas de investigación e desenvolvemento como IST e e-TEN.<sup>66</sup> Así mesmo, toda énfase realizada sobre o «terceiro sector», mencionado anteriormen-

te, desafiará a política actual da UE de que tales organizacións non adoitan ser «entidades legais» que poidan recibir fondos da UE.

## **6. CONCLUSIÓN**

A transformación das organizacións para proporcionar un enfoque centrado nos cidadáns seguirá beneficiándose das estratexias flexibles a nivel europeo, especialmente aquelas que contribúan a entender a complexidade e a diversidade do panorama da administración electrónica, que favorezan o intercambio construtivo de boas e malas experiencias, que promovan a creación de medidas centradas no cidadán e de valor público e, por riba de todo, que estean centradas nos procesos estratexicamente importantes do consumo de gobernanza, en lugar de na súa produción tecnolóxica. No contexto de heteroxeneidade de cidadáns, organización e economías, debería a parte involucrada da estrutura da UE dialogar de xeito diferente para conseguir un maior efecto? Que poden aprender realmente os estados membros das estratexias e experiencias doutros estados cando o contexto é diferente? E, finalmente, preocúpalles de verdade aos cidadáns que sexa a administración electrónica ou outro sistema o que lles proporcione uns servizos importantes e sólidos?

## Notas

- <sup>1</sup> EUROPA. 2001a. *eEurope 2002: Impact and Priorities*. Bruxelas: Comisión Europea. 13 de marzo, Informe COM(2001)140 Final, páx. 19. [http://europa.eu.int/information\\_society/eeurope/news\\_library/pdf\\_files/communication\\_en.pdf](http://europa.eu.int/information_society/eeurope/news_library/pdf_files/communication_en.pdf)
- <sup>2</sup> EUROPA. 2001b. *Ministerial declaration: eGovernment - a priority for Europe*. 30 de novembro, Comisión Europea, [citado o 1 de decembro do 2001]. [http://europa.eu.int/information\\_society/eeurope/egovconf/documents/press2.doc](http://europa.eu.int/information_society/eeurope/egovconf/documents/press2.doc)
- <sup>3</sup> REDING, V. 2005. *eGovernment in i2010 - citizens first*. 24 de novembro. Comisión Europea, [citado o 3 de xuño do 2006]. <http://europa.eu.int/rapid/pressReleasesAction.do?reference=SPEECH/05/731&format=DOC&aged=1&language=EN&guiLanguage=en> ,)
- <sup>4</sup> EUROPA. 2005. *Ministerial Declaration: approved unanimously on 24 November 2005, Manchester, United Kingdom*. 24 de novembro. Comisión Europea, [citado o 25 de novembro do 2005]. <http://www.egov2005conference.gov.uk/documents/proceedings/pdf/051124declaration.pdf>
- <sup>5</sup> OSBORNE, D. e GAEBLER, T. 1992. *Reinventing Government : How the Entrepreneurial Spirit is Transforming the Public Sector*, Nova York, Addison Wesley.
- <sup>6</sup> BONHAM, G. M., SEIFERT, J. W. e THORSON, S. J. 2003. *The Transformational Potential of e-Government*. 3 de xaneiro. Maxwell School of Syracuse University, [citado o 25 de outubro do 2006]. <http://www.maxwell.syr.edu/maxpages/faculty/gmbonham/ecpr.htm>
- <sup>7</sup> <http://www.euregov.eu/index.html>
- <sup>8</sup> EUROPA. 2004. *Working Paper on eGovernment Beyond 2005 - An overview of policy issues*. Bruxelas: Comisión Europea. Setembro, páx. 22. [http://europa.eu.int/information\\_society/activities/egovernment\\_research/doc/working\\_paper\\_beyond\\_2005.pdf](http://europa.eu.int/information_society/activities/egovernment_research/doc/working_paper_beyond_2005.pdf)
- <sup>9</sup> RICHTER, P., CORNFORD, J. e MCLOUGHLIN, I. 2004. *The e-Citizen as talk, as text and as technology: CRM and e-Government*. Volume 2, número 3. Electronic Journal of e-Government, [citado o 20 de febreiro do 2005]. <http://www.ejeg.com/volume-2/volume2-issue3/v2-i3-art7.htm>
- <sup>10</sup> Efectivamente, en novembro do 2006 o Goberno de Reino Unido puxo fin á súa marca de administración electrónica para formar parte da marca de «transformación» <http://www.kablenet.com/kd.nsf/Frontpage/C72FDB2D55E1330B802572250042149F?OpenDocument>
- <sup>11</sup> TORRES, L., PINA, V. e ACERETE, B. 2006. *E-Governance Developments in European Union Cities: Reshaping Government's Relationship with Citizens*. *Governance*, 19, 277-302.
- <sup>12</sup> URRY, J. 2003. *Global Complexity*, Cambridge, Reino Unido, Polity Press.
- <sup>13</sup> HEARFROMYOURMP. 2006. *HearFromYourMP*. Marzo. HearFromYourMP.com, [citado o 13 de marzo de 2006]. <http://www.hearfromyourmp.com/>, KABLENET. 2005. *Hear from your MP online*. 22 de novembro. Kable Government Computing, [citado o 23 de novembro do 2005]. <http://www.kablenet.com/kd.nsf/Frontpage/A3A5023D618F2231802570C1003C417D?OpenDocument>, MYSOCIETY. 2005. *WriteToThem.com Beta Test*. Marzo. mySociety, [citado o 23 de marzo do 2005]. <http://www.writetothem.com/>
- <sup>14</sup> De aí o uso de fondos estruturais a nivel rexional tanto para reducir diferenzas como para, como sinalou a comisaria Danuta Hübner o 8 de novembro do 2006, recorrer á experiencia e ás mellores prácticas empregadas por rexións con bos resultados e transmitirles estes ensinamentos ás rexións que desexen mellorar. <http://europa.eu.int/rapid/pressReleasesAction.do?reference=IP/06/1526&format=HTML&aged=0&language=EN&guiLanguage=en> e
- <sup>15</sup> PERERA, N. 2000. *The Little Country That Could*. 11 de decembro. Industry Standard, [citado o 10 de abril do 2001]. <http://www.thestandard.com/article/display/0,1151,20451,00.html>
- <sup>16</sup> EIU. 2004. *E-government in Central Europe: Rethinking public administration*. Londres: Unidade de Intelixencia Financeira. Agosto, páx. 21. <http://www.eiu.com/>
- <sup>17</sup> IDABC. 2006g. *The majority of Estonians submit tax returns electronically*. 28 de agosto. Comisión Europea, [citado o 31 de agosto do 2006]. <http://ec.europa.eu/idabc/en/document/5770/194>
- <sup>18</sup> FULLER, T. 2004. *In Estoniana, e-banking, e-commerce, e-government*. 13 de setembro. International Herald Tribune, [citado o 20 de setembro do 2004]. <http://www.iht.com/articles/538408.html>
- <sup>19</sup> UIF. 2006. *The 2006 e-readiness rankings*. Londres: Unidade de Intelixencia Financeira, páx. 24. [http://graphics.eiu.com/files/ad\\_pdfs/2006Ereadiness\\_Ranking\\_WP.pdf](http://graphics.eiu.com/files/ad_pdfs/2006Ereadiness_Ranking_WP.pdf)
- <sup>20</sup> EUROPA. 2006b. *Online Availability of Public Services: How Is Europe Progressing? Web Based Survey on Electronic Public Services*. Report of the 6th Measurement. Bruxelas: Comisión Europea. Xuño, páx. i+88. [http://ec.europa.eu/information\\_society/eeurope/i2010/docs/benchmarking/online\\_availability\\_2006.pdf](http://ec.europa.eu/information_society/eeurope/i2010/docs/benchmarking/online_availability_2006.pdf)
- <sup>21</sup> BALTIC. 2005. *Estoniana's IT development slowing*. 14 de decembro. The Baltic Estafes, [citado o 16 de decembro do 2005]. [http://www.baltictimes.com/hot1.php?art\\_id=14215](http://www.baltictimes.com/hot1.php?art_id=14215)
- <sup>22</sup> NALRA. 2006. *eMunicipality 2009 – the digital leap*. Oslo: Norwegian Association of Local and Rexional Authorities (KS). 1 de febreiro, 39 páxs. <http://www.ks.non/upload/77518/eMunicipality%202009.zip>
- <sup>23</sup> COLE, A. e JONES, G. 2005. *Reshaping the State: Administrative Reform and New Public Management in France*. *Governance*, 18, 567-588.
- <sup>24</sup> ECONOMIST. 2006b. *Reforming the unreformable*. 26 de outubro. Economist, [citado o 31 de outubro do 2006]. [http://www.economist.com/surveys/displaystory.cfm?story\\_id=8048364](http://www.economist.com/surveys/displaystory.cfm?story_id=8048364)
- <sup>25</sup> IDABC. 2006a. *Action Plan 2009*. 30 de outubro. Comisión Europea, [citado o 2 de novembro do 2006]. <http://ec.europa.eu/idabc/en/document/6239/194>

- <sup>26</sup> IDABC. 2006b. *CIOs identified as key players in transformation of public services*. 30 de outubro. Comisión Europea, [citado o 2 de novembro do 2006]. <http://ec.europa.eu/idabc/en/document/6232/194>
- <sup>27</sup> SWAN, I. 2006. *Public Return on Investment (ROI)*. 13 de setembro. Comisión Europea, Impact of eGovernment Conference: Helsinki (13.09.06), [citado o 26 de outubro do 2006]. [http://www.egov-goodpractice.org/event\\_details.php?&eventid=125](http://www.egov-goodpractice.org/event_details.php?&eventid=125)
- <sup>28</sup> KABLENET. 2006. *DWP computers 'unreliable'*. 2 de novembro. Kable Government Computing, [citado o 3 de novembro do 2006]. <http://www.kablenet.com/kd.nsf/Frontpage/AD3F5B315A0494B28025721A003391FE?OpenDocument>
- <sup>29</sup> DAVIES, W. 2005. *Modernising with a Purpose: A Manifesto for a digital Britain*. Londres: Institute for Public Policy Research. Xullo, páx. vin+79.
- <sup>30</sup> IPPR. 2006. *'Non price for failure' in Whitehall*. 7 de agosto. Institute for Public Policy Research, [citado o 29 de agosto do 2006]. <http://www.ippr.org.uk/pressreleases/?ide=2257>
- <sup>31</sup> SKELCHER, C., MATHUR, N. e SMITH, M. 2005. The Public Governance of Collaborative Spaces: Discourse, Design and Democracy. *Public Administration*, 83, 573-596.
- <sup>32</sup> PATTERBERG, P. 2005. The Institutionalization of Private Governance: How Business and Nonprofit Organizations Agree on Transnational Rules. *Governance*, 18, 589-610.
- <sup>33</sup> BBC. 2005. *Tube PPP 'cost public purse £1bn'*. 30 de marzo. BBC, [citado o 31 de marzo do 2005]. <http://news.bbc.co.uk/1/hi/england/london/4395621.stm>
- <sup>34</sup> <http://www.egovbarriers.org/>
- <sup>35</sup> RACO, M., PARKER, G. e DOAK, J. 2006. Reshaping spaces of local governance? Community strategies and the modernisation of local government in England. *Environment and Planning C: Government and Policy*, 24, 475-496.
- <sup>36</sup> Ibid.
- <sup>37</sup> CALLANAN, M. 2005. Institutionalizing Participation and Governance? New Participative Structures in Local Government in Ireland. *Public Administration*, 83, 909-929.
- <sup>38</sup> LAMOUCHE, D. 2006. *There are 3 major technological trends that are of fundamental importance to tomorrow's connected world*. 28 de outubro. World eGovernment Forum, [citado o 25 de outubro do 2006]. [http://www.worldegovforum.com/article.php3?id\\_article=1288](http://www.worldegovforum.com/article.php3?id_article=1288)
- <sup>39</sup> ECONOMIST. 2006a. *In defence of the young*. 26 de outubro. Economist, [citado o 31 de outubro do 2006]. [http://www.economist.com/world/britain/displaystory.cfm?story\\_id=8081771](http://www.economist.com/world/britain/displaystory.cfm?story_id=8081771)
- <sup>40</sup> <http://www.egov-goodpractice.org/>
- <sup>41</sup> [http://ec.europa.eu/information\\_society/activities/egovment\\_research/success\\_stories/index\\_en.htm](http://ec.europa.eu/information_society/activities/egovment_research/success_stories/index_en.htm)
- <sup>42</sup> <http://europa.eu.int/idabc/egov>
- <sup>43</sup> <http://webdomino1.oecd.org/COMNET/PUM/egovproweb.nsf>
- <sup>44</sup> <http://www.unpan.org/egovment.asp>
- <sup>45</sup> [http://ec.europa.eu/enterprise/enterprise\\_policy/cip/index\\_en.htm](http://ec.europa.eu/enterprise/enterprise_policy/cip/index_en.htm)
- <sup>46</sup> [http://ec.europa.eu/information\\_society/activities/egovment\\_research/eparticipation/index\\_en.htm](http://ec.europa.eu/information_society/activities/egovment_research/eparticipation/index_en.htm)
- <sup>47</sup> [http://www.egov2005conference.gov.uk/e\\_wards/index.asp](http://www.egov2005conference.gov.uk/e_wards/index.asp)
- <sup>48</sup> IDABC. 2006h. *'Smart Municipality' competition puts spotlight on local eAdministration*. 23 de outubro. Comisión Europea, [citado o 25 de outubro do 2006]. <http://ec.europa.eu/idabc/en/document/6217/194>
- <sup>49</sup> IDABC. 2006c. *eGovernment best practice guide*. 23 de outubro. Comisión Europea, [citado o 25 de outubro do 2006]. <http://ec.europa.eu/idabc/en/document/6218/194>
- <sup>50</sup> LOTTI, S. e MANCINI, C. 2006. *The impact of e-government in the Regions: results and future perspectives*. 9 de setembro. Comisión Europea, Impact of eGovernment Conference: Helsinki (13.09.06), [citado o 26 de outubro do 2006].
- <sup>51</sup> OCDE. 2005. *Management in Government: Feasibility Report on the Development of Comparative Data*. Parides: OCDE. 29 de novembro. Informe GOV/PGC (2005) 10, páx. 21.
- <sup>52</sup> CODAGNONE, C. 2006. *Bench-learning in government - reflections from eGEP experience and beyond*. 13 de setembro. Comisión Europea, Impact of eGovernment Conference: Helsinki (13.09.06), [citado o 26 de outubro do 2006]. [http://www.egov-goodpractice.org/event\\_details.php?&eventid=125](http://www.egov-goodpractice.org/event_details.php?&eventid=125)
- <sup>53</sup> <http://ec.europa.eu/idabc/en/document/5703>
- <sup>54</sup> WEST, D. M. 2006. *Global E-Government, 2006*. Providence: Center for Public Policy, Brown University. 26 de agosto, páx. 26. <http://www.insidepolitics.org/egovt06us.pdf>
- <sup>55</sup> ACCENTURE. 2006. *Leadership in Customer Service: Building the Trust*. Accenture, [citado o 21 de setembro do 2006]. [http://www.accenture.com/xdoc/en/industries/government/acn\\_2006\\_govt\\_report\\_FINAL2.pdf](http://www.accenture.com/xdoc/en/industries/government/acn_2006_govt_report_FINAL2.pdf)
- <sup>56</sup> EUROPA.. 2006b. *Online Availability of Public Services: How Is Europe Progressing? Web Based Survey on Electronic Public Services. Report of the 6th Measurement*. Bruxelas: Comisión Europea. Xuño, páx. i+88. [http://ec.europa.eu/information\\_society/eeurope/i2010/docs/benchmarking/online\\_availability\\_2006.pdf](http://ec.europa.eu/information_society/eeurope/i2010/docs/benchmarking/online_availability_2006.pdf)
- <sup>57</sup> WANG, L., BRETSCHNEIDER, S. e GANT, J. 2005. *Evaluating Web-based e-government services with a citizen-centric approach*. Proceedings of the 38th Hawaii International Conference on System Sciences - 2005, [citado o 4 de xuño do 2006]. <http://csdl2.computer.org/comp/proceedings/hicss/2005/2268/05/22680129b.pdf>

- <sup>58</sup> IDABC. 2006e. *eUser survey reveals governments are only halfway there in user satisfaction*. 9 de outubro. Comisión Europea, [citado o 16 de outubro do 2006]. <http://ec.europa.eu/idabc/en/document/6189/194>
- <sup>59</sup> EUROCITIES. 2005. *eCitizenship for All benchmark Report 2005*. Bruxelas: Eurocities. 25 de novembro, páx. 34. <http://ec.europa.eu/idabc/en/document/5179/5671>
- <sup>60</sup> EUROPA. 2006a. *i2010 – First Annual Report on the European Information Society*. Bruxelas: Comisión Europea. 19 de maio, Informe COM(2006) 215 final, páx. 12. [http://ec.europa.eu/information\\_society/eeurope/i2010/docs/annual\\_report/com\\_2006\\_215\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/information_society/eeurope/i2010/docs/annual_report/com_2006_215_en.pdf)
- <sup>61</sup> LOTTI, S. e MANCINI, C. 2006. *The impact of e-government in the Regions: results and future perspectives*. 9 de setembro. Comisión Europea, Impact of eGovernment Conference: Helsinki (13.09.06), [citado o 26 de outubro do 2006].
- <sup>62</sup> CIBORRA, C. 2002. *The Labyrinths of Information*, Oxford, Oxford University Press.
- <sup>63</sup> IDABC. 2006d. EU: *eGovernment in the European countries – 6th edition*. 29 de setembro. Comisión Europea, [citado o 25 de outubro do 2006]. <http://ec.europa.eu/idabc/en/document/5094/254>
- <sup>64</sup> IDABC. 2006f. *Government gives budget boost to information society*. 30 de outubro. Comisión Europea, [citado o 2 de novembro do 2006]. <http://ec.europa.eu/idabc/en/document/6234/194>
- <sup>65</sup> PÜÜA, M. 2006. *Measuring eGov impact in Estoniana*. 13 de setembro. Comisión Europea, Impact of eGovernment Conference: Helsinki (13.09.06), [citado o 26 de outubro do 2006]. [http://www.egov-goodpractice.org/event\\_details.php?&eventid=125](http://www.egov-goodpractice.org/event_details.php?&eventid=125)
- <sup>66</sup> BAPTISTA, M. 2005. *e-Government and State Reform: Policy Dilemmas for Europe*. Volume 3, número 4, páxs. 167-174. Electronic Journal of e-Government, [citado o 15 de xullo do 2006]. [www.ejeg.com](http://www.ejeg.com)

## BIBLIOGRAFÍA

- ACCENTURE. 2006. *Leadership in Customer Service: Building the Trust*. Accenture. [http://www.accenture.com/xdoc/en/industries/government/acn\\_2006\\_govt\\_report\\_FINAL2.pdf](http://www.accenture.com/xdoc/en/industries/government/acn_2006_govt_report_FINAL2.pdf)
- BALTIC. 2005. «Estonia's IT development slowing». *The Baltic Times*, 14 de decembro. [http://www.baltictimes.com/hot1.php?art\\_id=14215](http://www.baltictimes.com/hot1.php?art_id=14215)
- BAPTISTA, M. 2005. «e-Government and State Reform: Policy Dilemmas for Europe». *Electronic Journal of e-Government*, Vol. 3, 4, páxs. 167-174. [www.ejeg.com](http://www.ejeg.com)
- BBC. 2005. Tube PPP 'cost public purse £1bn'. BBC, 30 de marzo. <http://news.bbc.co.uk/1/hi/england/london/4395621.stm>
- BONHAM, G. M., SEIFERT, J. W. e THORSON, S. J. 2003. *The Transformational Potential of e-Government*. Maxwell School of Syracuse University. <http://www.maxwell.syr.edu/maxpages/faculty/gmbonham/ecpr.htm>
- CALLANAN, M. 2005. «Institutionalizing Participation and Governance? New Participative Structures in Local Government in Ireland». *Public Administration*, 83, 909-929.
- CIBORRA, C. 2002. *The Labyrinths of Information*. Oxford: Oxford University Press.
- CODAGNONE, C. 2006. «Bench-learning in government - reflections from eGEP experience and beyond». Comisión Europea, Impact of eGovernment Conference: Helsinki (13.09.06). [http://www.egov-goodpractice.org/event\\_details.php?&eventid=125](http://www.egov-goodpractice.org/event_details.php?&eventid=125)
- COLE, A. e JONES, G. 2005. «Reshaping the State: Administrative Reform and New Public Management in France». *Governance*, 18, 567-588.
- DAVIES, W. 2005. *Modernising with a Purpose: A Manifesto for a digital Britain*. Londres: Institute for Public Policy Research. Xullo, páx. vi+79.
- THE ECONOMIST. 2006a. «In defence of the young», en *The Economist*, 26 de outubro. [http://www.economist.com/world/britain/displaystory.cfm?story\\_id=8081771](http://www.economist.com/world/britain/displaystory.cfm?story_id=8081771)
- THE ECONOMIST. 2006b. «Reforming the unreformable», en *The Economist*, 26 de outubro. [http://www.economist.com/surveys/displaystory.cfm?story\\_id=8048364](http://www.economist.com/surveys/displaystory.cfm?story_id=8048364)
- UIF. 2004. *E-government in Central Europe: Rethinking public administration*. Londres: Unidad de Inteligencia Financiera. Agosto. <http://www.eiu.com/>
- UIF. 2006. *The 2006 e-readiness rankings*. Londres: Unidade de Intelixencia Financeira. [http://graphics.eiu.com/files/ad\\_pdfs/2006Ereadiness\\_Ranking\\_WP.pdf](http://graphics.eiu.com/files/ad_pdfs/2006Ereadiness_Ranking_WP.pdf)
- EUROCITIES. 2005. *eCitizenship for All benchmark Report 2005*. Bruxelas: Eurocities, 25 de novembro. <http://ec.europa.eu/idabc/en/document/5179/5671>
- EUROPA. 2001a. *eEurope 2002: Impact and Priorities*. Bruxelas: Comisión Europea, 13 de marzo, Informe COM (2001) 140 Final. [http://europa.eu.int/information\\_society/eeurope/news\\_library/pdf\\_files/communication\\_en.pdf](http://europa.eu.int/information_society/eeurope/news_library/pdf_files/communication_en.pdf)
- EUROPA. 2001b. Declaración ministerial: eGovernment - a priority for Europe. 30 de novembro. Comisión Europea. [http://europa.eu.int/information\\_society/eeurope/egovconf/documents/press2.doc](http://europa.eu.int/information_society/eeurope/egovconf/documents/press2.doc)
- EUROPA. 2004. *Working Paper on eGovernment Beyond 2005 - An overview of policy issues*. Bruxelas: Comisión Europea, setembro. [http://europa.eu.int/information\\_society/activities/egovement\\_research/doc/working\\_paper\\_beyond\\_2005.pdf](http://europa.eu.int/information_society/activities/egovement_research/doc/working_paper_beyond_2005.pdf)
- EUROPE. 2005. Declaración ministerial aprobada unanimente o 24 de novembro do 2005. Manchester (Reino Unido), 24 de novembro. Comisión Europea, [citado o 25 de noviembre do 2005]. <http://www.egov2005conference.gov.uk/documents/proceedings/pdf/051124declaration.pdf>
- EUROPA. 2006a. *i2010 – First Annual Report on the European Information Society*. Bruxelas: Comisión Europea, 19 de maio. Informe COM(2006) 215 final, páx. 12. [http://ec.europa.eu/information\\_society/eeurope/i2010/docs/annual\\_report/com\\_2006\\_215\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/information_society/eeurope/i2010/docs/annual_report/com_2006_215_en.pdf)
- EUROPA. 2006b. *Online Availability of Public Services: How Is Europe Progressing? Web Based Survey on Electronic Public Services. Report of the 6th Measurement*. Bruxelas: Comisión Europea, xuño, páx. i+88. [http://ec.europa.eu/information\\_society/eeurope/i2010/docs/benchmarking/online\\_availability\\_2006.pdf](http://ec.europa.eu/information_society/eeurope/i2010/docs/benchmarking/online_availability_2006.pdf)
- FULLER, T. 2004. «In Estonia, e-banking, e-commerce, e-government». *International Herald Tribune*, 13 de setembro. <http://www.ihf.com/articles/538408.html>
- HEARFROMYOURMP. 2006. HearFromYourMP. Marzo. HearFromYourMP.com. <http://www.hearfromyourmp.com/>

- IDABC. 2006a. *Action Plan 2009*. Comisión Europea, 30 de outubro.  
<http://ec.europa.eu/idabc/en/document/6239/194>
- IDABC. 2006b. *CIOs identified as key players in transformation of public services*. Comisión Europea, 30 de outubro.  
<http://ec.europa.eu/idabc/en/document/6232/194>
- IDABC. 2006c. *eGovernment best practice guide*. Comisión Europea, 23 de outubro. <http://ec.europa.eu/idabc/en/document/6218/194>
- IDABC. 2006d. *EU: eGovernment in the European countries – 6th edition*. 29 de setembro. Comisión Europea.  
<http://ec.europa.eu/idabc/en/document/5094/254>
- IDABC. 2006e. *eUser survey reveals governments are only halfway there in user satisfaction*. Comisión Europea, 9 de outubro. <http://ec.europa.eu/idabc/en/document/6189/194>
- IDABC. 2006f. *Government gives budget boost to information society*. 30 de outubro. Comisión Europea.  
<http://ec.europa.eu/idabc/en/document/6234/194>
- IDABC. 2006g. *The majority of Estonians submit tax returns electronically*. 28 de agosto. Comisión Europea.  
<http://ec.europa.eu/idabc/en/document/5770/194>
- IDABC. 2006h. *'Smart Municipality' competition puts spotlight on local eAdministration*. Comisión Europea, 23 de outubro.  
<http://ec.europa.eu/idabc/en/document/6217/194>
- IPPR. 2006. *'No price for failure' in Whitehall*. Institute for Public Policy Research. <http://www.ippr.org.uk/pressreleases/?id=2257>
- KABLENET. 2005. *Hear from your MP online*. 22 de novembro. Kable Government Computing.  
<http://www.kablenet.com/kd.nsf/Frontpage/A3A5023D618F2231802570C1003C417D?OpenDocument>
- KABLENET. 2006. *DWP computers 'unreliable'*. 2 de novembro. Kable Government Computing, [citado o 3 de novembro do 2006]. <http://www.kablenet.com/kd.nsf/Frontpage/AD3F5B315A0494B28025721A003391FE?OpenDocument>
- LAMOUCHE, D. 2006. «There are 3 major technological trends that are of fundamental importance to tomorrow's connected world». *World eGovernment Forum*, 28 de outubro.  
[http://www.worldegovforum.com/article.php3?id\\_article=1288](http://www.worldegovforum.com/article.php3?id_article=1288)
- LOTTI, S. e MANCINI, C. 2006. «The impact of e-government in the Regions: results and future perspectives». Comisión Europea, Impact of eGovernment Conference: Helsinki (13.09.06).
- MYSOCIETY. 2005 *WriteToThem.com Beta Test*. Marzo. *mySociety*, [citado o 23 de marzo do 2005].  
<http://www.writetothem.com/>
- NALRA. 2006. *eMunicipality 2009 – the digital leap*. Oslo: Norwegian Association of Local and Regional Authorities (KS).  
<http://www.ks.no/upload/77518/eMunicipality%202009.zip>
- OCDE. 2005. *Management in Government: Feasibility Report on the Development of Comparative Data*. París: OCDE. 29 de novembro, Informe GOV/PGC (2005).
- OSBORNE, D. e GAEBLER, T. 1992. *Reinventing Government: How the Entrepreneurial Spirit is Transforming the Public Sector*, Nova York: Addison Wesley.
- PATTBERG, P. 2005. «The Institutionalization of Private Governance: How Business and Nonprofit Organizations Agree on Transnational Rules». *Governance*, 18, 589-610.
- PERERA, N. 2000. «The little country that could». *Industry Standard*, 11 de dezembro.  
<http://www.thestandard.com/article/display/0,1151,20451,00.html>
- PÜÜA, M. 2006. «Measuring eGov impact in Estonia». Comisión Europea, Impact of eGovernment Conference: Helsinki (13.09.06).  
[http://www.egov-goodpractice.org/event\\_details.php?eventid=125](http://www.egov-goodpractice.org/event_details.php?eventid=125)
- RACO, M., PARKER, G. e DOAK, J. 2006. «Reshaping spaces of local governance? Community strategies and the modernisation of local government in England». *Environment and Planning C: Government and Policy*, 24, 475-496.
- REDING, V. 2005. *eGovernment in i2010 - citizens first*. 24 de novembro, Comisión Europea.  
<http://europa.eu.int/rapid/pressReleasesAction.do?reference=SPEECH/05/731&format=DOC&aged=1&language=EN&guiLanguage=en>
- RICHTER, P., CORNFORD, J. e M'CLOUGHLIN, I. 2004. «The e-Citizen as talk, as text and as technology: CRM and e-Government». *Electronic Journal of e-Government* Vol. 2, 3. <http://www.ejeg.com/volume-2/volume2-issue3/v2-i3-art7.htm>

- SKELCHER, C., MATHUR, N. e SMITH, M. 2005. «The public governance of collaborative spaces: discourse, design and democracy». *Public Administration*, 83, 573-596.
- SWAN, I. 2006. «Public Return on Investment (ROI)». Comisión Europea, Impact of eGovernment Conference: Helsinki (13.09.06), 13 de setembro.  
[http://www.egov-goodpractice.org/event\\_details.php?&eventid=125](http://www.egov-goodpractice.org/event_details.php?&eventid=125)
- TORRES, L., PINA, V. e ACERETE, B. 2006. «E-Governance developments in European Union cities: reshaping government's relationship with citizens». *Governance*, 19, 277-302.
- URRY, J. 2003. *Global Complexity*, Cambridge: Polity Press.
- WANG, L., BRETSCHEIDER, S. e GANT, J. 2005. «Evaluating Web-based e-government services with a citizen-centric approach». Proceedings of the 38th Hawaii International Conference on System Sciences - 2005.  
<http://csdl2.computer.org/comp/proceedings/hicss/2005/2268/05/22680129b.pdf>
- WEST, D. M. 2006. *Global E-Government*, 2006. Providence: Center for Public Policy, Brown University.  
<http://www.insidepolitics.org/egovt06us.pdf>





# A oferta participativa das webs parlamentarias<sup>1</sup>



**& Resumo/Abstract:** *Este artigo presenta os resultados dunha investigación na que se analiza a oferta participativa das webs de diversos parlamentos da nosa contorna. Proponse un inventario de mecanismos que ofrecen os parlamentos para que os cidadáns poidan participar a través da súa web. Establécese unha metodoloxía que permite comparar os devanditos indicadores por unha banda e os diversos parlamentos pola outra. Pódese observar como, a través dunha web, os parlamentos dispoñen dunha variedade de mecanismos para abrir canles de intercambio cos cidadáns con impactos participativos de distinto grao. Obsérvase como os mecanismos participativos máis estendidos son aqueles que ofrecen os niveis máis básicos de participación. Por outro lado, as puntuacións dos parlamentos en España (Congreso, Senado e comunidades autónomas) son, en xeral, inferiores ás dos parlamentos da contorna europea.&*

**& Palabras clave:** participación política, parlamentos, novas tecnoloxías da información e a comunicación, internet, Europa



## 1. INTRODUCCIÓN

Este artigo presenta os resultados dunha investigación impulsada pola Fundació Jaume Bofill<sup>2</sup> na que se analizan unha serie de páxinas web de parlamentos da nosa contorna en relación coa súa oferta de espazos de participación. O obxectivo principal deste estudo consistía en observar como resolven os parlamentos a adaptación a unha demanda de participación propia de calquera sistema democrático actual nun espazo virtual como é a súa páxina web. Esta análise enmárcase nas expectativas que se xeraron en torno aos impactos políticos da xeneralización das novas tecnoloxías. Pero ademais, pretende proporcionar certos elementos de reflexión ao debate sobre a importancia da participación política nas democracias representativas actuais.

En primeiro lugar, preséntase unha síntese do debate que ofrece a literatura sobre a relación entre internet e a participación política, con especial atención ao caso dos parlamentos. A continuación expónse a metodoloxía utilizada na investigación para puntuar e avaliar as diferentes páxinas web. Para rematar, expóñense os principais resultados da investigación.

## 2. PARTICIPACIÓN POLÍTICA E INTERNET: UN NOVO DEBATE

O debate normativo sobre os modelos de democracia (elitismo fronte a participación directa) alcanza desde os anos noventa un relativo consenso en que o paradigma dominante pasa a defender unha participación activa do cidadán na toma de decisións, pero no marco da democracia representativa e con impulso institucional (Sartori, 1992; Anduiza i Bosch, 2004). Os parlamentos continúan sendo institucións centrais como espazos nos que a delegación do poder se complementa cos principios de responsabilidade e rendemento de contas (*responsiveness e accountability*). Con todo, para a materialización destes principios, deben establecerse unhas canles de comunicación permanentes entre representantes e representados en dous sentidos (Norris, 2000): por unha banda, a información debe vehicularse desde a elite ata a cidadanía (nun movemento *top-down*); ademais, a cidadanía debe atopar espazos mediante os cales poida facerlle chegar as súas posicións e preferencias á elite (transmisión de demandas en sentido *bottom-up*).

Por outro lado, as reflexións sobre a importancia da existencia de espazos para a participación cidadá toparon cun novo debate xurdido da constatación dunha apatía crecente dos cidadáns. Este novo fenómeno coñécese baixo o nome de desafección política e foi observado por varios autores desde a década dos setenta, cando se empezan a poñer de manifesto algúns síntomas de alienación e insatisfacción dos cidadáns respecto dos actores e os mecanismos de funcionamento das democracias representativas (Crozier, Huntington e Watanuki, 1975). Fálase ata dun cambio mediante o cal, segundo as opinións máis pesimistas, se estaría a producir unha erosión da concepción do deber de implicación, pasando así de democracias de cidadáns a democracias de individuos (Lipovetsky, 1994: 203).

Pero en realidade, paralelamente á constatación dunha caída dos niveis de participación electoral na maioría das democracias occidentais ao longo das últimas décadas, tamén se observou un aumento da participación política máis aló dos mecanismos convencionais clásicos (Verba et al., 1995; Dalton, 2002). O auxe das plataformas de acción cidadá e dos novos movementos sociais exemplifican un novo cambio de valores: trátase de movementos que defenden os aspectos non materiais do concepto do benestar e promoven a horizontalidade fronte a principios clásicos como a orde ou a xerarquía. Tamén bautizado como posmateria-

lismo (Inglehart, 1990), trátase dun novo modelo de valores que estaría impulsando un cambio nas formas de facer política. O prognóstico non sería tan pesimista, posto que non existiría un aumento do desinterese polo ben público, senón unha busca de novos mecanismos como resposta á falta de encaixe de novos tipos de demandas coas formas e os contidos da política tradicional e convencional (Innerarity, 2002).

Neste sentido, cómpre engadir que os valores posmaterialistas destacan precisamente pola súa alta valoración do ideal democrático (Dalton, 2000). Ademais, algunhas das análises sobre desafección política mostran tamén que as institucións de carácter máis representativo como son os parlamentos non sofren de forma tan pronunciada esta perda de confianza fronte a partidos políticos, líderes, etc. (Listhaug e Wiberg, 1995; Lusoli, Ward e Gibson, 2006). Daquela, o verdadeiro reto das institucións da democracia representativa é a súa capacidade de adaptación a estas novas necesidades dos cidadáns, abrindo espazos de participación que garantan a consecución dos valores antes mencionados. Se se presentan os mecanismos participativos como un complemento á práctica política representativa, poderíase acurtar a distancia das institucións respecto dos cidadáns, promovendo así unha maior e máis eficaz implicación destes.

As novas tecnoloxías permiten retomar este debate a partir das novas posibilidades que ofrecen. Internet pode suplir algunhas das carencias detectadas nas prácticas políticas convencionais dadas as súas características, entre as cales destaca a súa capacidade de transmisión e difusión de información, a comunicación de forma non lineal e en rede, a inmediatez, etc. Ante esta exposición de virtudes poderíase pensar que internet pode resolver as carencias que se critican a miúdo nas sociedades democráticas. No entanto, convén recordar a existencia dunha fenda dixital que lle limita o acceso ás novas tecnoloxías a unha parte da poboación, limitación que coincide precisamente cos segmentos con recursos socioculturais menores (Norris, 2001). Ademais, ningunha das posibilidades de internet intervén *a priori* sobre as motivacións políticas do cidadán. Ata se pode argumentar que maior cantidade de información non presupón maior calidade nin maior capacidade por parte do cidadán para selecciónala e procesala. De feito, internet podería terse convertido nun espazo onde os xa politicamente sofisticados atopan novos mecanismos, ensanchando así os nesgos en canto a recursos dispoñibles para a participación política (Davis, 1999).

Por outra banda, tamén é certo que internet introduce un cambio cualitativo en termos de metodoloxía e mesmo en actitude e comportamento, posto que o seu impacto vai alén da súa vertente puramente funcional, pois é capaz de xerar unha verdadeira «identidade electrónica» (Wolton, 1999; Rieffel, 2005). As transformacións deben entenderse nun sentido amplo, posto que a tecnoloxía comporta cambios nas propias formas en que os individuos se organizan e interactúan (Mulder, 1999). Isto afecta por un lado ao cidadán, pero especialmente aos diferentes actores que actúan na esfera política. As institucións da democracia representativa adaptáronse ás novas tecnoloxías probablemente a un ritmo máis lento e pragmático que outros actores, como os movementos sociais (López, Roig e Sábada, 2003; Ward e Vedel, 2006). Inicialmente, a utilización de ferramentas como internet respondía a cuestións de imaxe máis que de contido: a miúdo priorizábase o feito de estar presente, máis que a implantación dunha estratexia meditada para aproveitar as posibilidades de internet. Isto comportou críticas en canto ás verdadeiras intencións dunhas elites políticas que non se mostrarían especialmente proclives a dinamizar espazos participativos non convencionais nin a

aceptar a lexitimidade ou forza vinculante de formas máis novas de participación cidadá nos procesos de toma de decisións (Subirats, 2003).

Pero tamén é certo que a evolución nos últimos anos en canto a usos de internet deixa entrever un maior aproveitamento desta ferramenta. Encontramos exemplos claros no uso da rede que están levando a cabo candidatos e partidos en época electoral (por exemplo, utilizando páxinas web para transmitir mensaxes, captar simpatizantes e voluntarios ou ata recibir doazóns). Tamén fóra do período electoral estanse a desenvolver novos fenómenos, como no caso dos blogs, que demostran que as elites políticas tamén están adquirindo un grao de coñecemento e *expertise* que lles permite entrar en contacto co cidadán de forma máis directa e continuada. Así, varios estudos outórganlle ao consumo das novas tecnoloxías unha relativa capacidade mobilizadora en relación coa política, ata na súa vertente máis institucional ou convencional (Norris, 2003 e 2000; Tolbert e MacNeil, 2003). En todo caso, a presenza na rede debe estar baseada nunha estratexia que teña presentes as características de internet, que serán as que promovan unha determinada actitude dos cidadáns no seu contacto coas elites.

### O papel dos parlamentos neste novo escenario

As novas tecnoloxías, con internet á fronte, ofrecen un novo escenario para a conexión —nunca mellor dito— entre representantes e representados (Lusoli, Ward e Gibson, 2006; Norris, 2001). Ante a necesidade de reconducir a alienación cidadá, e constatada a evidencia da vixencia dos valores democráticos, os parlamentos aparecen como un espazo privilexiado para tratar de darlle resposta á carencia de mecanismos que permitan unha verdadeira articulación de demandas cidadás. Como se mencionou, na esfera convencional os parlamentos caracterízanse polo mantemento dun relativo prestixio fronte a outras institucións. O seu carácter deliberativo e de esfera de creación de consenso constitúe un atributo próximo ás características que se destacan da metodoloxía xurdida das novas tecnoloxías, que se contra-poñen ás formas xerárquicas de relación de poder. Así, o desenvolvemento e a utilización dunha páxina web por parte dunha institución representativa deste rango supoñen moito máis que unha anécdota.

Neste sentido, hai que diferenciar entre os posibles usos que lle permite internet a unha institución como un parlamento no tocante ás súas relacións co cidadán. Existe certa literatura de avaliación das webs desenvolvidas no ámbito político: webs de partidos, de gobernos locais, da Administración pública, etc. Tamén en relación cos parlamentos se detecta un interese crecente por avaliar as posibilidades da súa presenza na rede. Os diferentes autores que levaron a cabo análises deste tipo tratan de desagregar ou desenvolver tipoloxías dos servizos ofrecidos polos parlamentos *online* (Campbell, Harrop e Thompson, 1999; Taylor e Burt, 1999; Norris, 2000; Dader, 2003; Marcos e Rovira, 2006). Existen varias propostas, pero todas elas comparten certos elementos en común. Se deixamos de lado as cuestións de deseño e accesibilidade, xeralmente ponse a énfase en dous grandes aspectos que deberán estar presentes nunha web parlamentaria: a provisión de información por unha banda e a posibilidade dunha interacción co cidadán por outra.

O caso da información política é especialmente relevante e centra parte das análises desta investigación, dado que forma parte da propia definición da democracia actual na que as institucións representativas responden ante os cidadáns que delegaron nelas a execución da súa soberanía. A información atópase na base da capacidade do cidadán para exercer un control

sobre este exercicio. Non hai *responsiveness* nin *accountability* sen información política. Precisamente unha das críticas na constatación do fenómeno da desafección xorde do feito de que os cidadáns non perciben que dispoñen da suficiente información. A carencia de información implica descoñecemento sobre a xestión dos representantes e este descoñecemento conduce á desconfianza e a reprobación (Putnam, Pharr e Dalton, 2000). A información implica transmisión de coñecemento, capacidade para explicar a obra lexislativa e de goberno e proporciona lexitimidade por si mesma, como demostración de transparencia. Calquera institución que pretenda recuperar a satisfacción dos cidadáns respecto da súa tarefa debe ter en conta as posibilidades das novas tecnoloxías en termos de provisión de información.

Desde o punto de vista do cidadán, aínda que a provisión ou o intercambio de información non se considera participación política como tal (Anduiza e Bosch, 2004), resulta un paso previo imprescindible. O acceso a información representa un compoñente básico da sofisticación política (Luskin, 1990). Por unha banda, comporta un proceso de contextualización e xera unha determinada representación e percepción da realidade (Mulder, 1999). Pero ademais, estar informado forma parte dunha actitude cívica, posto que implica interese e responsabilidade. Acceder a información política ten polo tanto consecuencias sobre o comportamento, é a antesala da participación (Bimber, 2003). A provisión de información é pois un elemento que as elites deben garantir, non só en relación co contrato democrático que rexe a súa actividade, senón por ser virtuosa en si mesma para o cidadán.

Certamente, internet permite unha transformación dos modos de transmisión de información clásicos (Yildiz, 2002; Vedel, 2003). Por exemplo, modifícase a dispoñibilidade de información en termos de cantidade. Pero a rede permite tamén mellorar o nivel de detalle sobre o contido desta información. Un parlamento pode poñer ao alcance do cidadán información relacionada co gran número de áreas sobre as que legisla. Isto require tamén que esta información sexa actualizada con regularidade, aínda que iso comporte unha dedicación e certos esforzos (Campbell, Harrop e Thompson, 1999). Deste xeito, o cidadán pode acceder a ela prescindindo da figura do *gatekeeper* ou filtro exercido polos medios de comunicación ou os líderes de opinión. Internet ofrece un acceso directo ás fontes primarias dunha información, neste caso o propio lexislador.

Ora ben, as teses da teoría democrática elitista basean parte da súa argumentación no feito de que para xestionar a información das sociedades complexas actuais e utilizala para xerar os *outputs* adecuados, son necesarias unhas habilidades específicas e unha dedicación exclusiva. De aí que a actividade da clase política das democracias representativas teña un carácter profesional. Pero se se acepta a necesidade dunha intervención do cidadán complementaria a esta actividade representativa, non só resulta imprescindible poñer a información adecuada ao seu alcance, senón que cómpre adaptala ás súas características. A información, para xerar un impacto en termos de actitude cívica e para promover unha transparencia sincera e real, debe ser accesible tanto a nivel cuantitativo como cualitativo. Non se trata pois sinxelamente de colgar o máximo de información aproveitando unha ferramenta como é unha páxina web. A información debe estar ordenada e clasificada e enmarcada no contexto e os antecedentes. Algúns estudos xa demostraron como o acceso á información a través de medios *online* promove a discusión política interpersoal e o *civic messaging*, que pola súa vez repercuten na participación política (Shah et ao., 2005).

O segundo gran compoñente de toda web parlamentaria identificado polas análises levadas a cabo ata o momento entra de forma máis clara na súa oferta participativa. Trátase da

posibilidade de interactuar ou manter canles de comunicación abertas entre representantes e representados. Internet non só permite romper a unilateralidade dos fluxos de comunicación, senón que tamén a dota de novas características e posibilidades. Por unha banda, a través do correo electrónico o cidadán dispón dun mecanismo de baixo custo a través do cal o intercambio pode ser personalizado e realízase de forma instantánea malia as distancias físicas. Así, a posibilidade de dirixirle unha mensaxe ou demanda á persoa que debe debater un asunto nunha cámara lexislativa convértese en participación política pola súa clara vocación de intervención ou influencia sobre o proceso decisional. Pero ademais do contacto mediante correo electrónico, internet permite outros tipos de interacción entre representantes e representados que serven de emisión de opinión e demandas en sentido *bottom-up*, sen estar limitadas a unha transmisión de carácter lineal. Servizos como os *chats*, os foros de debate ou unha simple enquisa *online* introducen un cambio cualitativo ao adoptar un sistema comunicacional que permite a participación de múltiples emisores e receptores en tempo real. Rómpease así coa xerarquía propia dos intercambios lineais e lévase a cabo dun modo público que contribúe á demostración de transparencia por parte da institución que ofrece este servizo.

Aínda así, considerar que algunhas destas formas de intercambio (especialmente *chats* e foros) poidan converterse nun verdadeiro mecanismo de deliberación en versión *online* resulta aínda dubidoso (Davis 1999; Noveck, 2000). Quizais baste con esperar un enriquecemento do fondo argumental previo á deliberación (Sunstein, 2002), neste caso o debate parlamentario. De todos os xeitos, a interacción eludindo formas xerarquizadas de relación sería virtuosa ao permitir romper coa sensación de distancia detectada polos analistas da desafección. Ao mesmo tempo, esta posibilidade de intercambio entre deputados e cidadáns encaixa unha vez máis cunha definición de participación que pon a énfase nos obxectivos do participante: influír no proceso de toma de decisións.

En realidade, pódese argumentar que non forma parte das tarefas dos parlamentarios participar dunha comunicación que pode tomar un carácter personalizado e que presupón a capacidade para dar unha resposta instantánea. O mandato imperativo que podería xurdir dunha demanda concreta dun representado foi xustamente vetado en favor da capacidade de deliberación e de consenso que se persegue nunha asemblea lexislativa. Ademais, non se debe esquecer a existencia da fenda dixital que deixa en mans de só unha parte da cidadanía a capacidade para acceder *online* aos seus representantes. A participación a través de internet alimentaría a existencia dun *gap* a favor daqueles que poden facer uso desta ferramenta para influír politicamente. Con todo, trátase de engadir unha nova posibilidade para que a comunicación sexa efectiva tamén desde a esfera civil ata a elite, alén do período electoral e paralelamente a outras formas (non) convencionais de participación. Entón, o deputado, que, recordamos, realiza unha tarefa de carácter profesional, pode facer uso dos *inputs* que lle chegan desde todas e cada unha das vías posibles. Por outra parte, o risco de que as demandas expresadas *online* ensanchen un *gap* participativo non foi totalmente demostrado. Ao contrario, trátase dunha cuestión que xera aínda debate entre os partidarios das teorías do reforzamento —internet reforza as desigualdades de oportunidades ao favorecer a aqueles que xa dispoñen dos recursos para participar— e os que defenden as teorías da mobilización —internet ten capacidade para mobilizar tamén a partes da sociedade apática politicamente mediante outras vías— (Di Gennaro e Dutton, 2006; Gibson, Lusoli e Ward, 2005 e 2006; Krueger, 2002; Norris, 2001).



En todo caso, debe suscitarse a dúbida de se a implantación destes novos mecanismos responde a unha vontade efectiva de abrir espazos de intercambio ou, unha vez máis, a unha estratexia de imaxe. Como se mencionou máis arriba, a vontade política continúa sendo un elemento indispensable. Prover ao cidadán dunha oferta participativa ten consecuencias sobre o aumento das demandas e dá pé a unha necesidade de resposta e que esta sexa adecuada. Por outro lado, a existencia de certos mecanismos nas webs dos parlamentos non é por si mesma indicadora dun cambio cualitativo no propio funcionamento destas cámaras. Os impactos sobre as tarefas puramente legislativas son difíciles de medir cando os mecanismos de intervención cidadá non teñen carácter vinculante, e sobre todo cando o espazo de transmisión de información e recepción de demandas pode desenvolverse de forma pública (por exemplo nos *chats*), pero o seu tratamento posterior pasa a formar parte dun espazo que deixa de ser visible para o cidadán.

En calquera caso, esta investigación pretende observar en que medida os parlamentos se dotan dos espazos que cumpren con esta dobre potencialidade de internet: a provisión de información e a posibilidade dunha interacción co cidadán. Existe un abano bastante amplo de posibles aplicacións tecnolóxicas para implantar estas formas máis ou menos participativas nunha web. Mediante unha observación das principais webs parlamentarias quérese precisamente inventariar cales son as máis utilizadas, que forma de clasificación se pode lograr en termos de consecución dos obxectivos participativos e en que grao unhas e outras webs son utilizadas en maior ou menor medida.

### 3. CASOS E METODOLOXÍA

A selección de páxinas web que se analizaron responde a un dobre criterio: por unha banda, preténdese observar a oferta participativa *online* dos parlamentos da nosa contorna (Cataluña, outras comunidades autónomas de España e países europeos). Por outra, seleccionáronse páxinas web de parlamentos de países que destacaron precisamente pola súa aposta polos espazos participativos (Escocia e Brasil). O acceso ás webs levouse a cabo durante o mes de abril do 2006. A seguinte táboa presenta o listado definitivo das páxinas web analizadas<sup>3</sup>:

Táboa 1. Casos seleccionados:

Europa e outras	
Alemaña	<a href="http://www.bundestag.de/">http://www.bundestag.de/</a>
Francia	<a href="http://www.assemblee-nationale.fr/">http://www.assemblee-nationale.fr/</a>
Italia	<a href="http://www.parlamento.it/">http://www.parlamento.it/</a>
Bélxica	<a href="http://www.fed-parl.be/">http://www.fed-parl.be/</a>
Luxemburgo	<a href="http://www.chd.lu/default.jsp">http://www.chd.lu/default.jsp</a>
Gran Bretaña	<a href="http://www.parliament.uk/">http://www.parliament.uk/</a>
Irlanda	<a href="http://www.oireachtas.ie/">http://www.oireachtas.ie/</a>
Portugal	<a href="http://www.parlamento.pt/">http://www.parlamento.pt/</a>
Escocia	<a href="http://www.scottish.parliament.uk/home.htm">http://www.scottish.parliament.uk/home.htm</a>
Suíza	<a href="http://www.parlament.ch/f/homepage.htm">http://www.parlament.ch/f/homepage.htm</a>
Brasil	<a href="http://www2.camara.gov.br/">http://www2.camara.gov.br/</a>

<b>España</b>	
Cataluña	<a href="http://www.parlament-cat.net/">http://www.parlament-cat.net/</a>
Congreso Deputados	<a href="http://www.congreso.es/">http://www.congreso.es/</a>
Senado	<a href="http://www.senado.es/">http://www.senado.es/</a>
Andalucía	<a href="http://www.parlamentodeandalucia.es/">http://www.parlamentodeandalucia.es/</a>
Aragón	<a href="http://www.cortesaragon.es/">http://www.cortesaragon.es/</a>
Asturias	<a href="http://www.jgpa.es/">http://www.jgpa.es/</a>
Cantabria	<a href="http://www.parlamento-cantabria.es/">http://www.parlamento-cantabria.es/</a>
Castela-A Mancha	<a href="http://www.cortesclm.es/">http://www.cortesclm.es/</a>
Castela e León	<a href="http://www.ccyl.es/">http://www.ccyl.es/</a>
Ceuta	<a href="http://www.ciceuta.es/">http://www.ciceuta.es/</a>
Com. de Madrid	<a href="http://www.asambleamadrid.es/">http://www.asambleamadrid.es/</a>
Euskadi	<a href="http://parlamento.euskadi.net/">http://parlamento.euskadi.net/</a>
Estremadura	<a href="http://www.asamblealex.es/">http://www.asamblealex.es/</a>
Galicia	<a href="http://www.parlamentodegalicia.es/">http://www.parlamentodegalicia.es/</a>
Illas Baleares	<a href="http://web.parlamentib.es/">http://web.parlamentib.es/</a>
Illas Canarias	<a href="http://www.parcn.es/">http://www.parcn.es/</a>
A Rioxa	<a href="http://www.parlamento-larioja.org/">http://www.parlamento-larioja.org/</a>
Murcia	<a href="http://www.asambleamurcia.es/">http://www.asambleamurcia.es/</a>
Navarra	<a href="http://www.parlamento-navarra.es/">http://www.parlamento-navarra.es/</a>
País Valenciano	<a href="http://www.cortsvalecianos.es/">http://www.cortsvalecianos.es/</a>

Realizouse unha observación de cada páxina web coa intención de dispoñer dun inventario das diversas formas de participación que implantan os parlamentos da nosa contorna. Para iso definiuse unha batería teórica de parámetros para observar en cada unha das webs. Esta clasificación trata de recoller os dous obxectivos que pode perseguir un parlamento na implantación destes instrumentos: a provisión de información e a existencia de mecanismos que permiten unha interacción co cidadán. Ademais, dada a amplitude deste segundo parámetro, diferenciouse entre mecanismos de carácter máis ou menos lineal. Como se dixo máis arriba, pódese levar a cabo un contacto entre representantes e representados de forma lineal, directa e privada a través de mecanismos como o correo electrónico. Pero, ademais, internet ofrece espazos a través dos cales os cidadáns lles fan chegar a súa opinión aos seus representantes de forma pública e nun intercambio con múltiples emisores e receptores.

Deste xeito, establecéronse tres grandes dimensións: transparencia, contacto e opinión. Cada unha delas componse de catro mecanismos que pode ofrecer unha web parlamentaria. Puntuouse cada páxina web en función da existencia ou non dos mecanismos seleccionados. Cómpre dicir que nesta primeira fase da busca, as puntuacións outorgadas non discriminan entre o carácter máis ou menos participativo dos mecanismos. Cando o mecanismo existe, outórgaselle 1 punto á web. Pola contra, o «marcador» da web suma 0 puntos. Nalgún caso, considerando que a oferta nun determinado mecanismo é ata mellor do que se esperaba, a puntuación concedida é de 1,5 puntos. Tamén nalgunha ocasión, outórgase unha puntuación intermedia de 0,5 puntos cando non se satisfán de forma completa os requisitos do mecanismo analizado. Con estes datos, obtivéronse as puntuacións globais e desagregadas por cada dimensión para cada parlamento. A continuación preséntase a clasificación dos mecanismos observados.

## Clasificación dos mecanismos que compoñen cada dimensión

### *Transparencia*

Esta dimensión mide a vontade de establecer un fluxo de información *top-down*. Como se dixo, a transmisión de información, aínda cando non se considera participación como tal, é un paso previo indispensable dado que garante que o cidadán dispoña dun mínimo de recursos antes de exercer algunha forma de participación. Por outra banda, a transparencia é unha fonte de lexitimidade para o parlamento. Os elementos que se incluíron neste apartado son os seguintes:

- Documentación: comprobouse se a web ofrece documentación sobre a tarefa lexislativa (leis, proxectos de lei, textos fundamentais, etc.).
- Retransmisión en directo: comprobouse se o cidadán pode seguir en directo a retransmisión dos plenos da cámara a través da propia web.
- Proxectos abertos: verificouse se, ademais da documentación legal básica, a web ofrece información actualizada do estado das tramitacións legais en marcha (textos provisionais, axenda, etc.).
- Lista de distribución: puntuouse a existencia dun mecanismo de distribución de información a través do correo electrónico do cidadán que o solicite.

### *Contacto*

Esta é unha dimensión que entra de forma máis clara no concepto de participación. Trátase neste caso de que quen tome a iniciativa sexa o propio cidadán, dándolle a posibilidade de entrar en contacto cos seus representantes de xeito relativamente directo e lineal. Neste sentido, diferenciouse entre:

- Contacto institucional a través de enderezo electrónico e contacto institucional a través de formulario: puntuouse a existencia dun enderezo de correo electrónico institucional ao cal o cidadán poida dirixir as súas dúbidas ou suxestións. Nalgúns casos, a alternativa (ou complemento) consiste nun formulario que o cidadán pode encher e enviar a través da propia web. Outorgouse un punto en cada caso<sup>4</sup>.
- Contacto con membros do parlamento (grupo parlamentario): comprobouse a existencia e publicidade de enderezos de correo electrónico dos grupos parlamentarios.
- Contacto con membros do parlamento (contacto individual): comprobouse se os deputados ofrecen un enderezo de correo electrónico individual.

### *Opinión*

Esta dimensión aborda de forma máis concreta a definición de participación política. A través dos mecanismos que se recollen neste apartado prodúcese unha expresión de opinión e de demandas pública e directa que non limita o número de emisores nin de receptores e que a miúdo comporta unha resposta inmediata. A continuación desagreganse os mecanismos desta dimensión:

- Enquisas/consultas: malia as dúbidas que poidan xerar en canto a representatividade e funcionamento técnico (control de resposta múltiple), puntuouse a existencia de consultas *online* sobre temas políticos.

- Espazo para expresar opinión: máis aló da oferta de formularios ou correos electrónicos de contacto persoal ou institucional, puntuouse o feito de que os parlamentos ofrezan un espazo no que o cidadán poida deixar patente unha opinión ou suxestión. A diferenza cos mecanismos de contacto expostos máis arriba dáse por dúas circunstancias. En primeiro lugar, estes espazos non teñen por que dar lugar a comunicacións cara a un destinatario en concreto senón que constitúen unha oportunidade para expresar unha opinión de forma máis xenérica se se desexase; e en segundo lugar, trátase de opinións que quedan publicadas na propia web e que, xa que logo, poden ser lidas tanto polos membros da cámara coma por outros cidadáns.
- Foro de debate: este mecanismo representa unha das principais vantaxes que incorporan as novas tecnoloxías á participación política, posto que permite unha comunicación entre os mesmos cidadáns. Puntuouse a existencia de foros de debate relacionados con cuestións políticas e de actualidade.
- *Chat* con deputados/as: trátase do mecanismo que permite unha maior proximidade entre os membros do parlamento e os cidadáns, nunha comunicación baseada no intercambio inmediato pese ás distancias físicas. Puntuouse a celebración previa ou anunciada dun ou máis *chats* con deputados/as.

Seguindo este esquema, recolleuse a puntuación de cada web parlamentaria para cada mecanismo, o que permite calcular o seu global por dimensión. Como se dixo, puntuáse cada mecanismo con 0 (non existe) e 1 (si existe). E nalgúns casos, existe unha puntuación intermedia (0,5) ou superior (1,5)<sup>5</sup>. Deste xeito, pódese observar que uso fai cada un dos parlamentos analizados das diversas posibilidades existentes en internet en canto a oferta participativa. Cos datos de cada caso construíuse unha base de datos para contrastar as puntuacións de maneira conxunta e realizar unha comparación das diferentes webs. As análises que se expoñen aquí presentan os resultados para cada unha das dimensións e mostran que mecanismos son os máis empregados polos parlamentos e se existen ámbitos xeográficos onde determinados mecanismos son máis utilizados. A diversidade das webs seleccionadas permite xustamente levar a cabo unha comparación entre Cataluña, o ámbito español (Congreso, Senado e resto das comunidades autónomas), o ámbito europeo (países europeos e Escocia) e Brasil.

Pero, ademais, quíxose distinguir entre os diferentes graos participativos de cada un dos mecanismos observados. O carácter participativo de certos mecanismos, por exemplo da dimensión de transparencia, non se pode considerar equivalente á existencia de mecanismos de contacto ou de espazos de debate ou opinión. Por iso, ordenáronse os mecanismos en función do seu compoñente participativo e estableceuse unha ponderación para as puntuacións obtidas. Obtense así unha gradación que dá lugar a unha puntuación final no que se denominou eixe de oferta participativa. O seguinte cadro mostra as ponderacións outorgadas a cada mecanismo e a súa puntuación no eixe de participación:

Táboa 2. Construción do eixe de participación:

Dimensión / Mecanismo		Rango puntuación inicial	Ponderación	Puntuación máxima en eixe de participación
Transparencia	Documentación	0 - 1	1	1
	Retransmisión en directo	0 - 1 - 1,5	2	3
	Proxectos abertos	0 - 0,5 - 1	3	3
	Lista de distribución	0 - 0,5 - 1	4	4
Contacto	Contacto institucional (formulario)	0 - 0,5 - 1	5	5
	Contacto institucional (e-mail)	0 - 0,5 - 1	5	5
	Contacto con grupo parlamentario	0 - 0,5 - 1	7	7
	Contacto con parlamentario/a	0 - 0,5 - 1	8	8
Opinión	Enquisas e consultas	0 - 0,5 - 1	5	5
	Espazo para deixar opinión	0 - 0,5 - 1	6	6
	Foro de debate	0 - 0,5 - 1	7	7
	Chat con deputados/as	0 - 0,5 - 1	8	8
<b>Total:</b>				<b>62</b>

Deste xeito, o rango final do eixe de participación varía de 0 a 62 puntos, onde 0 equivalería ao mínimo de oferta participativa e 62 ao máximo. En todo caso, o eixe foi estandarizado de 0 a 100%. Deseguido, preséntanse os resultados obtidos polos diferentes parlamentos neste eixe, na súa puntuación global e desagregada por dimensións, de forma que se comparan os diferentes ámbitos xeográficos.

#### 4. ANÁLISE DE RESULTADOS

A estrutura que se seguiu para expoñer os resultados respecta as tres dimensións básicas en que se baseou esta investigación. En primeiro lugar, faise referencia aos mecanismos que facilitan a transparencia democrática destas institucións de representación política. A segunda dimensión analizada é aquela que fai referencia ás facilidades que fan posible ou facilitan o contacto dos cidadáns cos seus representantes políticos. E, en terceiro lugar, estudouse a dimensión que facilita ou incentiva a expresión da opinión cidadá no marco destas institucións.

##### *Transparencia*

Esta primeira dimensión analizada estruturouse internamente en catro mecanismos que consideramos clave e que facilitan a transmisión de información entre a institución política e os cidadáns. É dicir, estase a analizar o fluxo de información que se realiza de forma *top-down*. A táboa 3 mostra os datos globais do uso dos diversos mecanismos da dimensión de transparencia.

Táboa 3. Datos xerais dos mecanismos de transparencia.

	Non		Algúns		Si		Total	
	N	%	N	%	n	%	n	%
<b>Documentación</b>	1	3,2	--	--	30	96,8	31	100
<b>Proxectos abertos</b>	11	35,5	2	6,5	18	58,1	31	100
<b>Lista de distribución</b>	18	58,1	2	6,5	11	35,5	31	100
<b>Retransmisión en directo</b>	10	32,3	--	--	21	67,7	31	100

Fonte: elaboración propia

Como se pode observar nesta táboa, a extensión destes mecanismos de transparencia non é uniforme e existen graos de aplicación bastante diferentes entre eles. Esta diferenza apréciase se, por exemplo, se compara a provisión masiva por parte destas institucións de diferentes tipos de documentación aos cidadáns e, de forma contraria, a existencia minoritaria de listas de distribución que facilitan unha adaptación ás necesidades informativas dos mesmos cidadáns de forma directa e sen ningún custo<sup>6</sup>. Como se sinalou máis arriba, o simple feito de achegar información non é abondo. A complexidade intrínseca da información política en xeral require un traballo de clasificación e ordenación. Neste sentido, precisamente, as listas de distribución permiten realizar unha certa clasificación temática, xa que con frecuencia é o propio cidadán o que selecciona as cuestións sobre as que quere ser informado.

Das 31 páxinas parlamentarias visitadas, unicamente o 35,5% ofrece aos seus visitantes a posibilidade de conseguir información sobre as actividades destas institucións por medio da súa inscrición previa nun formulario. No proceso para realizar esta inscrición adoita ser posible a selección temática da información que se quere e/ou interesa recibir. Pola contra, o 58,1% das páxinas consultadas neste estudo non lles ofrece este servizo aos cidadáns.

Respecto dos proxectos abertos, cómpre indicar que a maioría das institucións estudadas (o 58,1%) si que ofrece unha información bastante completa sobre os diferentes proxectos de lei, proposicións e outras tarefas propias do seu labor legislativo, mentres que unha minoría destas institucións (35,5%) se comporta de forma opaca no que á transmisión desta información se refire. Se se segmentan os datos en función do ámbito xeográfico, obsérvase unha desigual distribución na aplicación deste mecanismo. Convén mencionar as diferenzas que se observan entre os diversos parlamentos de ámbito estatal (Congreso, Senado e asembleas legislativas das comunidades autónomas) e europeo: mentres unha maioría dos europeos (o 70%) ten un alto grao de transparencia e facilita información sobre os proxectos legislativos en proceso, este mesmo indicador de transparencia institucional presenta niveis inferiores (aínda que se supera o limiar do 50%) nos casos estatais.

O último mecanismo da dimensión de transparencia é o relativo á retransmisión en directo dos diferentes actos e plenos dos parlamentos e móstranos a mesma tendencia. Outra vez, unha clara maioría das webs parlamentarias dos casos europeos ofrecen este servizo (80%), mentres que nos casos estatais esta porcentaxe se reduce ata o 57,9%. Con todo, cabe des-

tacar que neste mecanismo o *gap* entre os casos estatais e os europeos é menos pronunciado e a tendencia claramente maioritaria é a de utilizar este recurso.

### Contacto

Esta segunda dimensión analizada goza dunha grande importancia xa que nos facilita información das posibilidades que as diferentes institucións políticas poñen ao alcance dos seus cidadáns para contactar cos seus representantes democráticamente escollidos. Como se pode observar na táboa seguinte, nesta dimensión estudáronse tanto as canles existentes para contactar coas propias institucións coma as facilidades para contactar cos seus representantes, quer de forma individual quer mediante o grupo parlamentario ao cal estean adscritos.

Táboa 4. Datos xerais dos mecanismos de contacto.

		Non		Algúns		Si		Total	
		N	%	N	%	n	%	n	%
<b>Coa Institución</b>	Mail	8	25,8	1	3,2	22	71,0	31	100
	Formulario	18	58,1	1	3,2	12	38,7	31	100
<b>Cos membros</b>	Grupo parlamentario	12	38,7	2	6,5	17	54,8	31	100
	Parlamentario individual	9	29,0	3	9,7	19	61,3	31	100

Fonte: elaboración propia

Os datos indicánnos que os diferentes mecanismos analizados nesta dimensión son utilizados na gran maioría das webs parlamentarias consultadas. En relación co contacto coa institución, a posibilidade de contactar vía mail é a opción maioritaria, mentres a vía do formulario está menos estendida e o seu uso é minoritario. No que respecta ás canles para contactar cos representantes políticos, tanto o contacto co grupo parlamentario coma o contacto a nivel individual existen na maioría das institucións, aínda que parece facilitarse de forma especial o contacto individual en detrimento do grupo parlamentario do que forme parte o/a deputado/a.

Os datos sobre os dous mecanismos de contacto coa institución parecen indicar unha claro predominio do contacto por correo electrónico sobre o que se ofrece mediante o formulario<sup>7</sup>. Practicamente o 71% das webs analizadas fai uso deste sistema mentres que tan só o 39% destas mesmas webs (12) utiliza os recursos dos formularios. Nunha breve comparación territorial obsérvase que o contacto vía correo electrónico está presente no 90% das institucións europeas (por só o 63,2% das estatais) mentres que o uso máis minoritario do formulario como vía de contacto está dispoñible na maioría dos casos europeos (o 60%) pero nunha minoría dos casos estatais (26,3%).

Observando os datos sobre os mecanismos de contacto cos representantes políticos, xa sexa mediante o correo electrónico ao grupo parlamentario ou o correo individual dos parlamentarios, apréciase un intento importante da inmensa maioría destas institucións por apro-

veitar as novas posibilidades de comunicación que ofrecen as novas tecnoloxías. A maioría das institucións estudadas ofrecen estes dous mecanismos de contacto (o 54,8% ofrece o contacto vía o grupo parlamentario, mentres que o 61,3% o ofrece directamente co seu representante político). A nivel territorial, vólvese reproducir o esquema dual entre as institucións europeas e as de ámbito estatal, xa que, mentres as primeiras lles ofrecen de forma unánime aos seus cidadáns o contacto directo cos seus representantes políticos, nas institucións autonómicas e estatais analizadas unicamente se realiza de forma completa no 36,8% dos casos e parcialmente no 15,8%<sup>8</sup>.

Este dualismo repítese, aínda que de forma menos acentuada, nos datos sobre o contacto vía o grupo parlamentario. Neste último mecanismo de contacto cos representantes políticos, o 60% das institucións europeas facilítalles este papel de intermediación aos grupos parlamentarios, por tan só o 47,4% dos casos estatais e autonómicos. Hai que sinalar que, posiblemente coa intención de contrarrestar este déficit institucional, nalgúns casos (por exemplo, en dúas institucións de ámbito estatal) facilítase na súa web unha ligazón ou forma de contacto cos partidos políticos dos respectivos grupos parlamentarios.

### Opinión

A terceira e última dimensión analizada nesta investigación estuda as posibilidades que se ofrecen nas páxinas webs institucionais para que os cidadáns poidan debater ou facer públicas as súas opinións sobre os asuntos que lles interesen e/ou lles preocupen. Como se pode observar na seguinte táboa, estes mecanismos non son utilizados, en ningún caso, de forma maioritaria polas institucións.

Táboa 5. Datos xerais dos mecanismos de opinión.

	Non		Algúns		Si		Total	
	N	%	N	%	n	%	n	%
<b>Foro de debate</b>	21	67,7	1	3,2	9	29,0	31	100
<b>Espazo para deixar opinión</b>	26	83,9	1	3,2	4	12,9	31	100
<b>Chat cos representantes</b>	27	87,1	1	3,2	3	9,7	31	100
<b>Enquisas / Consultas</b>	27	87,1	1	3,2	3	9,7	31	100

Fonte: elaboración propia

Nesta dimensión, o foro de debate é o mecanismo máis utilizado no conxunto das 31 institucións políticas representativas incluídas nesta investigación (pero só é utilizado polo 29%). Pola contra, malia as posibilidades que ofrecen os *chats* para que os cidadáns lles poidan mostrar a súa opinión aos seus representantes de forma directa, é un mecanismo utilizado por un grupo reducido de institucións. Esta utilización minoritaria vólvese detectar no mecanismo das enquisas e as consultas (servizos ofrecidos unicamente polos parlamentos de Alemaña, Francia e Escocia). A comparación territorial mostra que en tres de catro mecanismos analizados nesta dimensión a porcentaxe de institucións de ámbito europeo que o utilizan é o dobre do detectado no caso das institucións de ámbito estatal e autonómico.



*Análise conxunta*

Unha vez traballadas as páxinas web institucionais, tratouse de establecer o peso que os diferentes mecanismos teñen dentro de cada dimensión ao mesmo tempo que se intentaron ordenar as tres dimensións analizadas (transparencia, contacto e opinión) no continuo que, consideramos, fai referencia á oferta participativa en sentido amplo. Desta forma, e como se ve reflectido na táboa seguinte, pódense comparar os resultados de cada dimensión, ponderados pola importancia atribuída aos diferentes mecanismos que a compoñen, para grandes ámbitos territoriais. A continuación, móstrase a media e a mediana de cada ámbito xeográfico coas puntuacións en cada dimensión (que foron estandarizadas e varían entre un mínimo de 0 e un máximo de 100). Tamén se optou por mostrar algunha medida de dispersión para comprobar o grao de homoxeneidade interna dentro de cada grupo<sup>9</sup>.

Táboa 6. Datos xerais por dimensión.

	Transparencia			Contacto			Opinión		
	Media	Mediana	Rango	Media	Mediana	Rango	Media	Mediana	Rango
<b>Cataluña</b>	75,0	---	---	85,7	---	---	50	---	---
<b>Ámbito estatal</b>	45,4	54,2	91,7	47,1	57,1	85,7	10,5	0,0	50,0
<b>Ámbito europeo</b>	70,4	75,0	83,3	81,4	85,7	42,9	23,0	0,0	100,0
<b>Brasil</b>	83,3	---	---	85,7	---	---	70,0	---	---

Fonte: elaboración propia

Os datos da dimensión de transparencia mostran un desenvolvemento bastante semellante desta dimensión no conxunto das institucións europeas, Brasil e Cataluña. Contrariamente, as institucións de ámbito estatal mostran unha tendencia claramente inferior no uso dos diferentes mecanismos desta primeira dimensión. As diferenzas entre as medias resultan moi significativas, posto que mentres que nos casos europeos, de Brasil e de Cataluña a utilización deste mecanismo se sitúa arredor do 75% do seu potencial, no caso estatal e autonómico non chega a facerse uso nin da metade (cunha media do 45,4%). Ademais, a maior amplitude do rango detectado nesta dimensión indica unha maior heteroxeneidade interna na utilización dos catro mecanismos relativos á dimensión de transparencia no caso estatal que no europeo.

De feito, 22 das 31 institucións (o 71%) presentan unha utilización de polo menos o 50% da potencialidade desta dimensión da participación política en liña. Ademais, once destes parlamentos alcanzan o 75% ou máis. De forma positiva, cómpre destacar os exemplos dos parlamentos de Alemaña e Reino Unido, xa que ambas as institucións fan un uso absoluto dos mecanismos observados e, das institucións máis próximas, convén destacar que a do País Valenciano obtén a máxima puntuación comparada co resto das institucións do ámbito estatal posto que utiliza cerca do 92% dos recursos desta dimensión. De forma negativa, debemos sinalar que as nove institucións (25,8%) que presentan os niveis máis baixos na explotación destes recursos de transparencia son, case exclusivamente, do ámbito autonómico (coa única excepción de Luxemburgo). Especialmente baixos son os resultados dos parlamentos ou asembleas de Asturias, Castela-A Mancha, Ceuta e, de forma máis acentuada, Murcia.

A análise da dimensión de contacto remítenos a unhas conclusións nesta mesma liña. Simplemente, débese matizar que o *gap* detectado se reproduce con maior intensidade. Mentres o grupo das institucións europeas, de Brasil e de Cataluña utiliza un pouco máis do 80% da potencialidade desta dimensión, as institucións estatais e autonómicas seguen sen chegar a alcanzar o 50%. De feito, esta diferenza agrávase cunha grande heteroxeneidade interna (rango do 85,7%), que é o dobre da detectada nos casos europeos (rango do 42,9%).

Globalmente, apréciase como un pouco máis do 74% das institucións (23 de 31) utiliza o 50% ou máis da potencialidade destes mecanismos. Entre estas páxinas web cabe resaltar as de Alemaña, Luxemburgo, Portugal e Suíza, pois utilizan completamente a capacidade de interacción cos seus cidadáns facilitada por esta dimensión. Se a inmensa maioría das institucións europeas utilizan de forma importante estes mecanismos obsérvase, por outra banda, que as oito institucións que menos uso fixeron deles son de ámbito estatal ou autonómico, entre as que destacan especialmente Asturias, Ceuta e Galicia polos seus baixos resultados<sup>10</sup>. Xa que logo, nesta dimensión apréciase de forma clara e contundente o *gap* que existe, en xeral, entre as institucións europeas e as estatais e autonómicas polo que respecta á utilización das ferramentas facilitadas por internet. Pola súa banda, cómpre comentar que a páxina web do Parlamento de Cataluña se sitúa na parte alta do ránking, cunha explotación do 85% da potencialidade da dimensión de contacto.

Respecto á última dimensión analizada, a de opinión, hai que sinalar que se trata da dimensión con menos desenvolvemento das tres e na cal, en xeral, menos se aproveita a potencialidade dos seus mecanismos. Entre os dous ámbitos territoriais e seguindo un esquema coherente cos resultados obtidos nas outras dimensións, as diferentes institucións de ámbito europeo fan un uso máis intensivo que as institucións estatais e autonómicas. Mentres que as primeiras fan un uso medio desta dimensión do 23%, esta porcentaxe redúcese ata o 10,5% nos casos das institucións estatais. Malia iso, obsérvanse medias moi reducidas en todos os ámbitos, que nos mostran que aínda se pode aproveitar máis a potencialidade desta última dimensión. Ademais, neste caso a máxima amplitude do rango nas institucións europeas indícanos a existencia dunha maioría que non realiza ningún uso destes mecanismos e doutra —concretamente, Alemaña— que utiliza esta dimensión ao máximo nivel. Pola contra, e respecto das institucións autonómicas, só algunha utiliza a metade das posibilidades que ofrecen os catro mecanismos desta dimensión (Estremadura, País Valenciano e Cataluña).

A terceira dimensión explorada nesta investigación reflicte a «recente» incorporación deste medio ás nosas sociedades cun débil desenvolvemento dos mecanismos de opinión na inmensa maioría das páxinas institucionais incluídas nesta investigación. Tan só seis institucións utilizan a maioría do potencial desta dimensión entre as que volve destacar o caso de Alemaña (100%) e en menor grao Brasil e Escocia (70% e 60%, respectivamente)<sup>11</sup>. O resto das institucións non consegue alcanzar este nivel na utilización dos diferentes mecanismos que facilitan a chegada da opinión dos cidadáns aos seus representantes. É máis, cerca do 65% do total das institucións (20, para ser exactos) non desenvolveu nin lles ofreceu aos seus cidadáns ningunha ferramenta de opinión. De forma rotunda, pódese afirmar que a dimensión de opinión é a máis infrautilizada de todas as dimensións desta investigación.

Para rematar, os datos que nos resumen este continuo, os cales se poden consultar na táboa 7, reafirman a tendencia xa comprobada anteriormente en todas as dimensións. As diferentes institucións europeas teñen unha media sensiblemente superior en comparación cos casos das institucións de ámbito estatal e autonómico (a media europea é do 54,2% e a

mediana é do 50%, mentres que nas institucións de ámbito estatal e autonómico estes indicadores diminúen ata o 30,9% e o 32,3%, respectivamente). Tamén se observa como tanto a páxina web do Parlamento de Cataluña como a do de Brasil presentan un índice de utilización destes mecanismos superiores incluso ao conxunto de institucións de ámbito europeo.

Táboa 7. Datos de resumo do eixe de participación.

	Media	Mediana	Rango
<b>Cataluña</b>	64,5	---	---
<b>Ámbito estatal</b>	30,9	32,3	50,8
<b>Ámbito europeo</b>	54,2	50,0	66,1
<b>Brasil</b>	72,6	--	--

Fonte: elaboración propia

Observando os datos por ámbitos xeográficos, e como sucedeu nas tres dimensións, destaca a páxina institucional de Alemaña, que é a máis completa de todas as estudadas e, xa que logo, podería ser a referencia que cumpriría seguir. Neste caso, utilízanse todos os mecanismos e posibilidades que ofrece internet para conseguir unha maior transparencia e facilitar o contacto e a transferencia de opinións dos cidadáns cara aos seus representantes políticos.

Neste mesmo sentido, os parlamentos de Brasil e Escocia fixeron un esforzo importante para se adaptar aos novos tempos. Ambos utilizan ao redor do 70% dos recursos analizados nesta investigación. Ademais, outras seis institucións (Cataluña, Portugal, Estremadura, Francia, Suíza e o País Valenciano) sitúanse por riba do 50% no ránking final sobre a utilización total dos mecanismos de participación. En resumo, menos do 30% das institucións exploradas utilizan máis da metade dos recursos. O grupo maioritario das institucións representativas analizadas (22 de 31) non utiliza nin a metade dos recursos que ofrece internet para facilitar a interactividade cos seus cidadáns para establecer unha relación máis próxima. De todos estes parlamentos ou asembleas estudadas destacan, aínda que sexa en sentido negativo, o das Illas Canarias, Asturias e Galicia<sup>12</sup>. Finalmente, hai que destacar que as dez institucións representativas analizadas cos niveis máis baixos no que a se refire á utilización dos mecanismos que internet pon ao seu alcance son de ámbito estatal e autonómico.

## 5. CONCLUSIÓNS

As novas tecnoloxías, e especialmente internet, reabriron o debate entornado ás posibilidades de participación política nos nosos sistemas democráticos. Nunha época caracterizada pola constatación dun aumento da apatía dos cidadáns e da desconfianza respecto das institucións da democracia representativa, internet ofrece novos espazos de acercamento entre as esferas política e civil.

Os parlamentos aparecen precisamente como unha das institucións que podería fomentar esta reconexión e, polo tanto, as súas páxinas web reclaman unha especial atención. Esta investigación tratou de analizar a oferta participativa destas asembleas a través da rede. A clasificación de opcións que se implantan para establecer un contacto cos cidadáns dividiuse en dous grandes grupos: a provisión de información ou transparencia por unha banda, e a

interacción co cidadán por outra. Neste segundo punto, quíxose identificar a diferenza existente entre mecanismos de intercambio máis lineais que permitan un contacto relativamente directo, e opcións para que os cidadáns expresen e intercambien as súas opinións de forma pública. A metodoloxía utilizada permitiu facer unha dobre comparación: por unha banda, comparáronse os diversos mecanismos, e por outra, comparáronse páxinas web por áreas xeográficas. Os resultados das análises permiten extraer algunhas conclusións interesantes en ambos os casos.

En primeiro lugar, constatouse o carácter gradual dos mecanismos que se ofrecen nas diversas webs parlamentarias. Precisamente, a decisión de partir dunha diferenciación entre o que se denominaron dimensións de transparencia, de contacto e de opinión non era arbitraria, dado que existen diferentes intensidades na aplicación da definición de participación política. Ademais, no espazo *offline* xa se detectou que as elites a miúdo se mostran reticentes a adoptar aqueles mecanismos que implican un maior impacto da cidadanía na súa capacidade de toma de decisión, que podería considerarse de monopolio na maior parte dos casos. Precisamente, as análises que se presentaron aquí demostraron como estas reticencias poden trasladarse á oferta participativa que se produce *online*.

A primeira gran conclusión baséase pois na evidencia de que os mecanismos máis ofrecidos polos parlamentos estudados son aqueles con menor impacto participativo. Así, destaca o uso maioritario dos servizos relativos á provisión de información e transparencia. E en cambio, vanse reducindo os niveis de utilización dos mecanismos de contacto e, especialmente, dos de opinión. Unha posible explicación reside no feito de que as diferenzas nos custos de implantación destes servizos xustifican a existencia dunha oferta desigual. No entanto, mencionouse como a provisión de información representa a miúdo un aumento do volume de traballo en termos de actualización, clasificación, etc. E en cambio, este é o mecanismo máis utilizado. Resulta así esclarecedor que a medida que os mecanismos gañan en capacidade de intervención do cidadán a súa presenza diminúa de forma clara.

Deste xeito, as expectativas que se xeraron ao redor de internet e a súa capacidade para romper algúns dos problemas das democracias representativas actuais non quedan confirmadas. Por unha banda, en internet existen estes instrumentos e os internautas interiorizáronos como parte dos seus usos comunicativos habituais. Pero, pola outra, as elites representativas non parecen especialmente abertas a adaptar esta nova realidade no ámbito político institucional. Así pois, deberíamos preguntarnos se o arranxo a este desaxuste é unha cuestión de tempo para atopar a mellor forma de adaptación nunha esfera onde está en xogo a obra lexislativa dunha sociedade; ou se en realidade se perpetúa en internet a reticencia a abrir maiores canles participativas, demostrando a validez e permanencia dunha cultura política de aspecto elitista entre a clase política.

A resposta a esta pregunta pódese encontrar en certa forma no segundo tipo de comparación que se realizou nesta investigación. Na observación das diferenzas por ámbitos xeográficos pódese alcanzar unha nova conclusión: de forma xeral, os países da contorna europea mostran puntuacións máis altas en todas as dimensións en relación co ámbito español. E iso tamén é certo para as dimensións de carácter máis participativo. Polo tanto, tendo presente que se trata xeralmente de países cunha máis longa e consolidada tradición democrática e con maiores niveis relativos de desenvolvemento (de grande incidencia para ao acceso dos cidadáns ás novas tecnoloxías e para a fenda dixital), deberíamos esperar que a

oferta participativa dos parlamentos do Estado español seguíse unha tendencia semellante coa que superar posibles reticencias.

Para rematar, cómpre mencionar os casos que obtiveron maiores puntuacións no eixe de oferta participativa: o Bundestag alemán e o Parlamento de Brasil, seguidos polo Parlamento de Escocia e o de Cataluña. Recordemos que os casos de Escocia e Brasil foran incluídos na análise pola súa reputación en canto a un importante impulso participativo. Así, volve poñer-se en evidencia que a vontade política da elite é unha variable clave.

## Notas

---

<sup>1</sup> Este artigo é unha versión revisada da ponencia presentada no VIII Congreso AECPA, Valencia, setembro do 2007. Grupo de Traballo 15: «Política e xestión pública para un mundo en cambio: A sociedade do coñecemento (novos actores, mecanismos e instrumentos e o seu impacto na acción pública)». Agradecemos os comentarios dos participantes e en especial dos coordinadores do grupo, Adela Mesa e Miquel Salvador.

<sup>2</sup> Queremos agradecer o apoio da Fundació Jaume Bofill e os comentarios sempre valiosos de Laia Torras.

<sup>3</sup> No caso da contorna europea, dadas algunhas limitacións lingüísticas, optouse por excluír da análise algunhas webs. É o caso de Suecia, Finlandia, Austria, Países Baixos, Dinamarca e Grecia. Nalgúns casos, a existencia dunha versión inglesa destas páxinas non resulta suficiente, posto que non incorpora os mesmos contidos ou non está dirixida ao mesmo público que a versión na lingua orixinal. Para compensar relativamente estas baixas, optouse por incluír o caso suízo, aínda que non sexa membro da UE, ademais dos casos xa mencionados de Escocia e Brasil. En boa parte daquel período, a páxina da cidade autónoma de Melilla non funcionaba correctamente e optouse por excluíla da análise. Para rematar, nos casos de sistemas bicamerais, os datos fan referencia exclusivamente á cámara baixa.

<sup>4</sup> Excluíronse deste mecanismo aqueles enderezos de correo electrónico ou formularios relacionados con cuestións técnicas (*webmaster*), administrativas ou relativas aos servizos da cámara.

<sup>5</sup> Por exemplo, en relación coa existencia de enderezos de correo electrónico individuais, cando non todos os membros do Parlamento publican o seu enderezo, outórganse 0,5 puntos; cando se trata da totalidade de deputados e deputadas, 1 punto. Como exemplo do caso da puntuación extra podemos citar a web do Parlamento da Comunidade Valenciana, que obtén 1,5 puntos no mecanismo de retransmisión dos plenos en directo, xa que ademais dispón dun arquivo das sesións anteriores.

<sup>6</sup> Ao falar de custo, referímonos ao investimento en tempo que é necesario para buscar a información na páxina web correspondente, xa que esta lles é enviada de forma automática aos cidadáns ao seu correo electrónico.

<sup>7</sup> Hai un total de sete institucións representativas que ofrecen os dous mecanismos simultaneamente.

<sup>8</sup> Considerouse que é completa cando todos os representantes teñen un enderezo de correo electrónico institucional e é parcial cando unicamente unha parte dos representantes posúen un correo electrónico institucional.

<sup>9</sup> Utilizouse o rango xa que serve para medir a diferenza entre o caso con valor mínimo e o caso con valor máximo entre os diferentes casos dentro do grupo.

<sup>10</sup> As outras institucións son as de Cantabria, Navarra, País Valenciano, o Senado e as Illas Canarias.

<sup>11</sup> A estas tres debemos engadirles as anteriormente mencionadas a nivel autonómico, Cataluña, Extremadura e País Valenciano, que utilizan o 50% dos recursos de internet para desenvolver a dimensión de opinión.

<sup>12</sup> Fan un uso xeral moi minoritario dos recursos que ofrecen as novas tecnoloxías da comunicación (o 17,7%, 9,7% e o 7,3%, respectivamente).

## BIBLIOGRAFÍA

- ANDUIZA, E. e A. Bosch. 2004. *Comportamiento político y electoral*. Barcelona: Ariel.
- BIMBER, B. 2003. *Information and American democracy. Technology in the evolution of political power*. Cambridge: Cambridge University Press.
- CAMPBELL, A., A. Harrop e B. Thompson. 1999. «Towards the virtual Parliament. What computers can do for MPs», en *Parliamentary Affairs*, 52: 388-403.
- CROZIER, M., S. Huntington e J. Watanuki. 1975. *The Crisis of democracy. Report on the governability of democracies to the trilateral commission*. Nova York: University Press.
- DADER, J. L. 2003. «Ciberdemocracia y ciberparlamento: el uso del correo electrónico entre los parlamentarios españoles y los ciudadanos comunes (1999-2001)», en *TELOS – Cuadernos de Comunicación, tecnología y sociedad*, 55.
- DALTON, R. 2002. *Citizen politics: public opinion and political parties in advanced industrial democracies*. Nova York: Chatham House, 3.ª ed.
- 2000. «Value change and democracy», en Pharr e Putnam (eds.) *Disaffected democracies. What's troubling the trilateral countries?* Princeton: University Press.
- DAVIS, R. 1999. *The Web of politics: the internet's impact on the American political system*. Oxford: University Press.
- DI GENNARO, C. e W. Dutton. 2006. «The Internet and the public: online and offline political participation in the United Kingdom», en *Parliamentary Affairs*, 59: 299-313.
- GIBSON, R., W. Lusoli e S. Ward. 2005. «Online participation in the UK: testing a “contextualised” model of Internet effects», en *British Journal of Politics and International Relations*, 7 (2): 561-583.
- INGLEHART, R. 1990. *Culture shift in advanced industrial society*. Princeton: Princeton University Press.
- INNERARITY, D. 2002. *La transformación de la política*. Bilbao: Península.
- KRUEGER, B. 2002. «Assessing the potential of Internet political participation in the United States: a resource approach», en *American Politics Research*, 30 (5): 476-498.
- LIPOVETSKY, G. 1994. *El crepúsculo del deber: la ética indolora de los nuevos tiempos democráticos*. Barcelona: Anagrama.
- LISTHAUG, O. e M. Wiberg. 1995. «Confidence in political and private institutions», en Klingemann, H.D. e D. Fuchs. (ed.) *Citizens and the State*. Oxford: Oxford University Press.
- LÓPEZ, S., G. Roig. e I. Sábada. 2003. *Nuevas tecnologías y participación política en tiempos de globalización*. Vitoria-Gasteiz: Cuadernos de trabajo. Hegoa.
- LUSKIN, R. 1990. «Explaining political sophistication», en *Political Behaviour*, 12 (4): 331-361.
- LUSOLI W., S. Ward e R. Gibson. 2006. «(Re)connecting politics? Parliament, the public and the Internet», en *Parliamentary Affairs*, 59: 24-42.
- MARCOS, M. C. e C. Rovira. 2006. «Las webs parlamentarias: funciones y elementos de su interfaz en el acceso a la información», en *Revista Española de Documentación Científica*, 29 (1): 11-33.
- MULDER, B. 1999. «Parliamentary futures: re-presenting the issue. Information, technology and the dynamics of democracy», en *Parliamentary Affairs*, 52: 553-566.
- NORRIS, P. 2000. *A virtuous circle*. Cambridge: Cambridge University Press.
- 2001. *Digital divide: civic engagement, information poverty, and the Internet worldwide*. Cambridge: Cambridge University Press.
- 2003. *Democratic phoenix. Reinventing political activism*. Cambridge: Cambridge University Press.
- NOVECK, B. S. 2000. «Paradoxical partners: electronic communication and electronic democracy», en Ferdinand, P. (ed.) *The Internet, democracy, and democratization*. Londres: Frank Cass.
- PHARR, S., R. Putnam e R. Dalton. 2000. «Introduction: what's troubling the trilateral democracies?», en Pharr e Putnam (eds.) *Disaffected democracies. What's troubling the trilateral countries?* Princeton: University Press.
- RIEFFEL, R. 2005. *Sociologie des médias*. París: Ellipses.
- SARTORI, G. 1992. *Elementos de teoría política*. Barcelona: Alianza.
- SHAH, D., J. Cho, W. Eveland e N. Kwak. 2005. «Information and expression in a digital age. Modelling Internet effects on civic participation», en *Communication Research*, 32 (5): 531-565.

- SUBIRATS, J. 2003. «Los dilemas de una relación inevitable. Innovación democrática y tecnologías de la información y de la comunicación», en Porras e Araya (eds.) *E-Democracia*. Chile: Universidad Bolivariana, Colección Tecnología y Sociedad.
- SUNSTEIN, C. 2002. *Republic.com*. Princeton: Princeton University Press.
- TAYLOR, J.A. e E. Burt. 1999. «Parliaments on the web: learning through innovation», en *Parliamentary Affairs*, 52: 503-516.
- TOLBERT, C. J. e R. S. Mcneil. 2003. «Unraveling the effects of the Internet on political participation», en *Political Research Quarterly*, 56 (2): 175-185.
- VEDEL, T. 2003. «Political communication in the age of the Internet», en Maarek e Wolfsfeld (eds.) *Political communication in a new era. A cross-national perspective*. Londres/Nova York: Routledge.
- VERBA, S., K. Schlozman y H. Brady. 1995. *Voice and equality: civic voluntarism in American politics*. Cambridge: Harvard University Press.
- WARD, S. e T. Vedel. 2006. «Introduction: the potential of the Internet revisited», en *Parliamentary Affairs*, 59: 210-225.
- WOLTON, D. 1999. *Internet, et après? Une théorie critique des nouveaux médias*. París: Flammarion.
- YILDIZ, H. 2002. «Internet, un nouvel outil de communication multidimensionnel».
- SERFATY, V. (ed.) *L'Internet en politique: des Etats-Unis à l'Europe*. Estrasburgo: Presses Universitaires de Strasbourg.

# O proceso político e as novas tecnoloxías



**&** *Resumo/Abstract: As TIC están incidindo coas súas prestacións no terreo dos procesos políticos. Os ámbitos parlamentario e electoral son proba diso. Estúdanse algúns dos efectos que están a producir neses campos. E, na segunda parte, establécense os criterios políticos e constitucionais que impiden, polo momento, un maior desenvolvemento das TIC en determinados aspectos.&*

**&** *Palabras clave: TIC, procesos parlamentarios, procesos electorais, publicidade electoral, interactividade, participación política, representación política*





## 1. INTRODUCCIÓN

A pregunta sobre a relación entre as novas tecnoloxías e os procesos políticos, especialmente os formalizados nas normas xurídico-constitucionais, foi unha cuestión recorrente nas últimas dúas décadas.

En realidade o tema de como os avances científicos e tecnolóxicos inciden nos procesos políticos non é nada novo. E, seguramente, podería perfectamente enmarcarse no máis xeral do impacto que determinados logros de natureza semellante tiveron sobre as formas de relación social.

Certamente os novos avances tecnolóxicos teñen un alcance indiscutible. E se cadra iluminan unha nova era. Pero ao afirmar isto poida que se estean postergando outros que están na base mesma da supervivencia e o desenvolvemento da especie humana como tal. Pénsese no lume, a roda, a enerxía eléctrica, os antibióticos... O que, en definitiva, quereda resaltar é que a valoración da trascendencia actual dos avances do coñecemento forma parte dese mesmo coñecemento. E que un descubrimento científico ou tecnolóxico só se pode considerar como tal cando quedou inserido no conxunto de procesos sociais e políticos que compoñen a vida en colectividade.

Vistas así as cousas, queda de manifesto que as novas tecnoloxías da comunicación, entendido este último termo en sentido amplo, «estanse descubrindo» na medida en que non podemos dar unha resposta fiable á pregunta de como transformaron os procesos políticos. E iso non é debido senón a que se trata duns cambios que, literalmente, están sucedendo. Por iso estas liñas só poden aspirar a advertir sobre algunhas das cousas que están pasando e talvez a intentar describir como están pasando. Pero sería van e gratuítamente pretender describir situacións de chegada. Por iso é polo que debemos conformarnos con intuír «nodos de tensión» e intentar recordar que principios e valores da orde propia do estado democrático deben impoñer a súa lóxica fronte a determinadas proxeccións posibles, pero quizais non necesarias nin convenientes, dos avances tecnolóxico-comunicacionais (TIC).

## 2. O ÁMBITO DE INCIDENCIA

Consecuencia do anterior é a dificultade de delimitar que procesos políticos están experimentando a incidencia, e eventuais transformacións, dos novos instrumentos tecnolóxicos. Si, como é razoable, axustamos a nosa análise aos procesos políticos formalizados deixando á marxe o que comeza a denominarse como e-goberno, ou goberno electrónico, o espazo de influencia viría definido do modo seguinte.

### 1.1. Transformacións nos procesos parlamentarios

Os parlamentos experimentaron, e seguen facéndoo, unha transformación na súa xestión interna. O teleproceso vaíse apropiando progresivamente de toda a xestión parlamentaria, o que —de se facer ben— probablemente incrementa a eficacia e produtividade do traballo parlamentario, que presenta unha elevada complexidade na actualidade.

Con todo, repárase pouco na axilización do proceso que supuxo a introdución sistemática do voto electrónico. Abondará con imaxinar como podería rexistrarse doutro xeito nun parlamento actual o elevado número de votacións que permite tal sistema. Evidentemente isto suscita outros problemas, como o da dificultade que un sistema de votacións practicamente continuo introduce nos grupos parlamentarios numerosos. Queda por ver neste punto

se hai algunha vantaxe engadida na introdución nos escanos de terminais electrónicas e, sobre todo, da autorización de uso dos teléfonos celulares. Todas estas circunstancias alteraron profundamente o traballo parlamentario; pero é indubidable que o van facer moito máis, e en moi pouco tempo.

O elevado nivel de intercomunicación que ofrecen as tecnoloxías actuais levou a moitos autores, aínda que se trate dunha posición hoxe menos vigorosa, a soste a posibilidade de establecer elementos de interactividade entre os representantes e os seus respectivos electores. Sen prexuízo de que tratemos especificamente estes aspectos cando falemos da participación política, convén recordar agora que estas propostas parten da idea —non probada— de que o parlamentario non sabe que desexan os seus electores; que estes saben mellor que el como logralo; e que os seus electores son capaces de discernir mellor que el entre o deseable e o posible. Neste sentido, o discurso de Edmund Burke aos seus electores de Bristol do 1794 segue sendo unha lectura tan instrutiva coma proveitosa.

Segundo é sabido, os parlamentos están enriquecendo os elementos de comunicación entre representantes e representados, non só en comunicacións individualizadas (e-mail), senón tamén masivas (web individual do parlamentario), e mesmo algunhas de carácter interactivo (*blogging*). Deixaremos tamén á marxe outro tipo de experimentos máis recentes e concretos, que parecen prometedores (*e-petitions* do Parlamento de Escocia, <http://epetitions.scottish.parliament.uk/default.asp>, [a. 16-4-2008]).

Toda esta transformación estase a desenvolver de modo vertixinoso, segundo poderemos comprobar se comparamos a descrición dos parlamentos realizada hai tan só unha década (*Parliamentary Affairs*, 1999) coa situación actual.

Con todo, a introdución de sistemas interactivos posúe uns límites estruturais ligados á idea mesma de parlamento democrático representativo. Efectivamente, os parlamentarios poden expoñerse, no grao que estimen conveniente, ás opinións dos cidadáns —votantes seus ou non—. Pero debe chamarse a atención sobre o dato de que tales persoas non son representados dese representante en concreto. A relación de representación política establécese entre a cámara e o conxunto dos cidadáns. O representante éo en tanto que membro da cámara, para a que por suposto foi elixido polos cidadáns. Pero a relación de representación política non é unha relación de carácter interpersoal, o que evidentemente supón un límite á inserción de elementos de interactividade. Iso fai que en ningún caso sexa posible, nin actualmente nin no futuro, concibir unha relación de representación na que un ou máis cidadáns estean en condicións de impoñer formalmente a súa vontade a un ou máis membros da cámara. Para o noso caso concreto, son as Cortes Xerais as que representan ao pobo español, art. 66.1 CE, e non cada un dos membros que integran as dúas cámaras. E o art. 67.2 CE, prohibindo o mandato imperativo, protexe aos parlamentarios individuais fronte á construción de calquera relación xurídica mediante a que un terceiro pretenda impoñerlle a súa vontade no exercicio das súas funcións.

Evidentemente, todo representante, nunha democracia representativa, ademais de representante, ou mellor dito para selo, debe ser «representativo». É aquí onde o espazo para e-procesos se abre, ben que de modo impreciso e indefinido aínda.

Non hai obstáculos constitucionais para que os anteproxectos, en sede governamental, ou os proxectos, xa en sede parlamentaria, se sometan a procesos de consulta pública. Neste caso non estaríamos senón ante unha apertura maior de prácticas máis ou menos habituais e tradicionais que, neste caso, se servirían de novas tecnoloxías. E non parece haber máis limi-

tacións que as derivadas da lóxica esixencia de que tales procesos fosen sustanciados antes do seu estudo formal por parte da cámara parlamentaria. Estas innovadoras prácticas non son xa inusuais en determinados parlamentos. E na práctica supón, no noso criterio, a conversión en grupo de interese ou de presión —un máis— daqueles cidadáns que gozan dun desexo de participar politicamente, e que ademais están en condicións materiais e tecnolóxicas de facelo. Isto introduce unha importante reserva, a data de hoxe, sobre a posibilidade de conferirlle a este tipo de procesos unha natureza distinta á propia dos grupos de interese ou de presión e a, por exemplo, as técnicas de audiencia ou *hearings* daqueles grupos interesados nun proceso legislativo determinado.

## 1.2. Transformacións nos procesos electorais

Non trataremos aquí as posibilidades que ofrecen as novas tecnoloxías no proceso de emisión do voto, ou voto electrónico. Trátase dun aspecto de certo interese pero de alcance moi limitado, polo menos no noso país, onde paradoxalmente existe unha das tecnoloxías máis avanzadas para este tipo de prácticas. No noso caso, o acto de emitir o voto está regulado de tal modo que a introdución de urnas electrónicas para as eleccións políticas non supón melloras significativas. Aínda que talvez non sexa desprezable a posibilidade de recorrer a este tipo de recurso en supostos determinados e singulares de emisión do voto, na medida en que as condicións o posibiliten ou o recomenden. Pero esta é outra cuestión da que, como digo, non nos imos ocupar.

Interésanos, en cambio, tratar aqueles aspectos dos procesos electorais en que as novas tecnoloxías están incidindo ou abrindo novos espazos e novas posibilidades.

E, en primeiro lugar, debemos chamar a atención sobre os efectos políticos que posúe, nos nosos procesos electorais, o coñecemento practicamente inmediato dos resultados dos comicios. Normalmente nun par de horas tras o peche dos colexios, os votantes coñecen o resultado final e a composición do órgano representativo en cuxa elección participaron. E iso é debido ao soporte tecnolóxico en que os procesos electorais se apoian. A consecuencia de tal eficacia tecnolóxica proxéctase en aspectos relevantes do noso sistema representativo. En efecto, dada a tendencia ao reforzo da figura do Presidente do Goberno, ou do seu equivalente nos gobernos autonómicos, a rapidez no resultado condiciona o comportamento dos actores político-electorais. Deste xeito, a constitución das maiorías parlamentarias tende a se anunciar ou suxerir, cada vez de modo máis nítido, anticipadamente. A medio e longo prazo, constitúese como un factor de simplificación das condicións políticas de decisión; e como un elemento redutor de complexidade que reduce sensiblemente o espazo negocial na formación de maiorías parlamentarias. O tempo de adaptación dos actores ao resultado electoral real e, sobre todo, de axuste —ou reaxuste— das súas previas posicións de campaña ao devandito resultado xa non existe. Iso obriga necesariamente a que sexa na propia campaña electoral na que o devandito escenario deba anunciarse, ou perfilarse, nas súas liñas básicas. Os pactos son sempre previos, aínda que a súa plasmación ou anuncio poidan ou deban producirse posteriormente de acordo cun protocolo máis ou menos formal.

O segundo dos aspectos ten que ver coas transformacións experimentadas pola comunicación política en xeral e a electoral en particular. As TIC fixeron valer sen dúbida a súa capacidade performativa de modo xa irreversible. De modo que podemos dicir que toda a regulación legal relativa á campaña electoral, e máis concretamente aquela relacionada cos aspectos de publicidade e propaganda, se viu esencialmente alterada polo seu potencial

comunicador. E, non obstante, non hai unha soa liña legislativa que contemple a distribución ou regulación de internet como soporte de información electoral. Doutra banda, as resolucións adoptadas respecto diso pola Xunta Electoral Central poden ser cualificadas de practicamente irrelevantes en canto ao obxecto de pronunciamento e, en xeral, elusivas. Pero non custa moito recordar situacións en que as prácticas usualmente asumidas vulneran cabalmente tanto a letra coma os principios que inspiran a regulación en materia de publicidade electoral.

Nunha formulación puramente analítica, a rede ofrece dúas perspectivas relevantes, aínda que ambas se nos ofrezan superpostas, no desenvolvemento dos fluxos comunicativos electorais con soporte informático. Dun lado, a rede como puro instrumento informativo. Neste aspecto non estamos xa moi lonxe dunha fonda transformación dos medios de publicidade electoral. Con todo, a natureza informática do medio impón unha análise diferenciada respecto dos medios de comunicación audiovisuais clásicos. E non todas as diferenzas son precisamente potenciadoras dunha visión plural, aberta e á luz pública, tal e como o esixe a busca das maiores condicións reais de igualdade na competencia electoral. A contorna da información recibida é aínda máis artificial que os actos clásicos dos candidatos, debido ás limitacións propias da clase de interactividade que ofrece unha pantalla informática. E a maior virtude da rede é, sen dúbida tamén, a fonte dun problema de difícil resolución: a sobreexposición á información, que leva ao individuo a unha situación de indecisión como consecuencia da súa incapacidade para reconducir o marasmo de datos e valoracións (Lau e Redlawsk, 2006: 261-263).

Pero, máis aló destes e outros problemas, parece evidente que entre nós xa é tamén certa a regra de que a web é unha peza clave de calquera estratexia de información electoral. Ata o punto de que o primeiro e mínimo indicativo de consistencia e ambición real dun candidato ou candidatura é que conte cunha páxina web propia. Aínda que talvez só nos EE. UU. isto sexa absolutamente certo, tendo en conta a función capital que desempeña na recadación de fondos de campaña (*fund-raising*), o que indiciariamente, en determinados casos, se traduce e potencia a adhesión e o apoio a unha candidatura. (Winneg e Jomini, 2004: 1-3)

Estas consideracións invitan a concluír que, no nivel da comunicación e publicidade político-electoral, a rede *pode* ampliar e enriquecer o debate político. Pero do mesmo xeito que outros avances técnicos precedentes como a radio ou a televisión, pode servir para escamotear os debates aínda máis eficazmente. As TIC permiten concibir aos cidadáns como «mónadas comunicacionais» que, se optaron por unha exposición *online* dominante, vense obrigados a tomar as súas decisións electorais de acordo coa información así obtida. Pero, pola contra, un debate na rede pode ser visto tamén como un instrumento especialmente poderoso de garantía de control e contraste das máis diversas argumentacións. Outros riscos non menores son, porén, facilmente imaxinables por proxección —amplificada, iso si— dos que incorporaron no seu día os medios audiovisuais clásicos, pero non podemos deternos agora niso.

Ora ben, a rede non é só un instrumento de comunicación que permite os fluxos informativos máis clásicos. É tamén, e diría que principalmente, un soporte de comunicacións interactivas. A interactividade é a diferenza fundamental que ofrece a rede fronte a outras modalidades de comunicación. E unha interactividade especialmente potente. En efecto, os novos medios de comunicación soportados informaticamente son interactivos ao modo como nunca o foi antes ningún outro medio. O factor diferenciador está nun dato puramente técnico: a súa capacidade para comunicar masivamente cun gran número de persoas pero dun modo tal que cada unha delas, dado o potencial de interactividade destes novos medios,

perciban a devandita comunicación como unha relación interindividual. A comunicación a través da rede combina así a potencia dos grandes medios de comunicación de masas e a penetrabilidade dos medios de comunicación interpersoal de base individual.

A interactividade supón pois a existencia dunhas canles de comunicación bidireccionais que permiten construír unha comunicación lóxica. Deixaremos agora de lado o feito de que este tipo de comunicación constrúe necesariamente —é dicir, independentemente da vontade dos suxeitos— unha relación de dominación unidireccional en favor do polo que controla o conxunto das relacións individuais e constrúe e emite a mensaxe masiva. Pero, máis aló diso, interéсанos agora destacar que a interactividade da canle non é simétrica e que tampouco os contidos están libres e espontaneamente dispoñibles. O que nos leva a concluír que a interactividade non supón, nin impón, o debate. Tan só garante a posibilidade de percibir, ou emitir, a mensaxe de modo formalmente congruente no marco dunha comunicación formalizada.

Este carácter formal ponse de manifesto se reparamos nun dos riscos que o acompañan naturalmente: os «cibercadoiros». Esta palabra designa unha consecuencia do que, na xerga da rede, se denomina *risk of stampede*; é dicir, a aceptación de que, dada a potencialidade e o carácter formal da interactividade, poden producirse, e de feito así ocorre na web, auténticas «infeccións informativas», orixinadas en fluxos de información absolutamente falsos, que con todo operan como un dato absolutamente fiable e indiscutido e que orientan procesos de decisión masivos, ben é certo que de esporádica duración. Con todo, é preciso chamar a atención sobre o feito de que a dilución destes cibercadoiros se produce pola presenza de comunicacións *offline*, é dicir, emisores de información que actúan como alternativa e contrapartida á propia rede. Toda unha advertencia (Sunstein, 2003: 82).

A interactividade, no entanto, non nos achega a un modo distinto de toma de decisións políticas. Máis ben forma parte da denominada «electrónica da democracia». Trátase de tecnoloxías que son, ou poden ser, funcionais desde o punto de vista da intensificación da comunicación política entre cidadáns e, en xeral, actores políticos e institucionais. Esta comunicación, que pode chegar a ser interactiva, segundo dicíamos, acentúa —ou pode acentuar— a transparencia nos procesos políticos e en particular no proceso de toma de decisións. Pero en todos os casos trátase dun uso dos recursos comunicacionais como instrumentos de acceso a un coñecemento máis preciso e minucioso. E en ningún caso este recurso posibilita, nin permite, unha maior proximidade do cidadán individual ao momento da decisión (Pappa, 2003: 375-377).

Evidentemente, o afondamento e universalización destas novas pautas de comunicación, coa súa enorme capacidade de penetración e de reiteración da mensaxe, poderán quizais producir transformacións cualitativas no desenvolvemento dos procesos políticos; e ata poida que iso estea a suceder. Dalgunha delas xa demos conta nas páxinas precedentes. Pero en todos os supostos que relacionamos aquí, trátase sempre de casos nos que as novas tecnoloxías se manteñen dentro do ámbito das técnicas de comunicación como instrumento de coñecemento, non de presenza do cidadán no proceso de decisión. Esta é outra cuestión da que falaremos máis adiante.

No entanto, é evidente que a capacidade e a potencialidade que ofrecen os medios da rede (e-mail, *blogging*, *feedreaders*, foros, sondaxes, etc.) están favorecendo o nacemento de novas formas de publicidade política e, ao fío delas, a incorporación á área política e ata electoral de novos actores que se caracterizan pola súa capacidade para penetrar masivamente, aínda que de modo individualizado, no cidadán que decide. Evidentemente trátase de mani-

festacións cuxo maior ou menor éxito garda relación directa co grao de formalización da competencia política e, por iso, alcanzou os seus éxitos máis relevantes nos EE. UU. Nos últimos anos, e se cadra como unha nova forma de *lobbying*, naceron movementos cuxa finalidade é chamar a atención ou exercer presión sobre os representantes políticos en canto a aspectos cambiantes. Poderíase dicir así que se trata de movementos especializados en exercer presión mediante o uso masivo dos recursos da rede. (Véxase, por todos e como exemplo, *Moveon.org. Democracy inaction*, [http://www.moveon.org/.](http://www.moveon.org/))

### 3. NOVOS PROCESOS POLÍTICOS PARA NOVAS TECNOLOXÍAS?

É moi coñecido, e segue sendo útil, o paradigma de integración social dos procesos de innovación tecnolóxica que propuxo Schumpeter. Nun primeiro momento, as organizacións recorren aos novos avances para reproducir os procesos tradicionais xa existentes. Nesta primeira fase, cuxo tránsito podemos considerar bastante avanzado no primeiro mundo, as formas de comunicación clásica mantéñense pero optimízanse tecnoloxicamente. Así, utilizamos o e-mail, pero para seguir comunicándonos do mesmo xeito que outrora: serve para un máis eficaz desenvolvemento da clásica fórmula epistolar de comunicación. Nunha segunda fase, as novas tecnoloxías acaban impoñendo a súa lóxica instrumental e ábrese a vía de novas formas de comunicación; no noso caso, os actuais procesos informáticos en que a información se integra no proceso, transformándose en canto aos seus contidos, que cambian de natureza ao tornar virtuais. Nesta fase do proceso, as propias necesidades a que as novas tecnoloxías serven sofren transformacións inducidas polos novos procesos. Na terceira fase, as organizacións reconstrúen e redeseñan os seus procesos para adaptalos ás novas tecnoloxías, que pasan así desde a súa inicial posición instrumental a unha posición central na transformación dos procesos comunicacionais.

En termos xerais, pode dicirse que as sociedades máis avanzadas se encontran, con importantes desequilibrios sectoriais desde logo, na etapa de finalizar a segunda fase e comezar a terceira. Pero non é insólito contemplar como hai procesos sociais, especialmente no eido dos procesos financeiros, en que a toma de decisións e a forma das decisións non son xa senón informáticas. Ata o punto de que o modo en que as crises financeiras se manifestan, ou non, garda relación directa co deseño do sistema comunicacional, que é xa —todo el— de natureza puramente cibernética. De modo que a mesma toma de posicións nos mercados financeiros se produce en función de como o sistema procesa o fluxo de posicións de oferta e de demanda, e non en función da oferta e a demanda.

Nas páxinas que seguen pretendemos debuxar o escenario actual e as tendencias nos procesos políticos clásicos, coa pretensión de identificar os límites que a tecnificación do proceso político está a experimentar. Con iso pretendemos responder á pregunta contida na epígrafe; a saber, en que medida podemos soportar que as nova tecnoloxías incidan nos procesos políticos centrais dos estados democráticos, é dicir, nos circuitos vitais de lexitimación do sistema político. Esta formulación sitúanos directamente ante un dato fundamental das democracias representativas: a escisión representación-participación.

#### 3.1. A inexpugnable posición da representación política

No clásico debate sobre a representación, hai dous malentendidos entre cuxas fendas virtuais, xa que logo, se pretenden cimentar unhas posibilidades de desenvolvemento espectacular dos procesos de comunicación e interrelación informaticamente soportados.

O primeiro deles alude á «crise da representación». Certamente, a crise da representación é un tema recorrente desde a mesma orixe dos estados constitucionais. E con toda seguridade seguira sendo. Pero trátase dunha crise, que non dunha quebra. Son evidentemente cousas distintas. Seguramente a representación, tal e como hoxe a coñecemos, sufrirá novas quebras históricas tal e como ocorreu no pasado, pero a súa resolución —a reconstrución da representación política— non consiste en auxiliarse con mecanismos tecnolóxicos de comunicación. O recurso tecnolóxico, a excepción do que despois diremos, nunca pode alcanzar máis aló do que é propio da súa natureza instrumental.

En realidade, cando falamos de crise da representación estamos aludindo ao «estado natural» da representación política. Esta, segundo tamén se sabe, configúrase como unha institución que fai presente o que non o está. E como, ademais de non estar, nunca o estará dada a súa natureza, recorreremos ao artificio representativo para «formular» ou «expresar» unha vontade que lle imputamos ao suxeito que carece de existencia física. Niso consiste a representación política no seu significado máis simple (Chueca, 2002: 283-293). Por iso, evidentemente, a vontade que se formula, a través do órgano representativo, sempre está suxeita á dúbida de se é cabalmente a vontade da unidade política, isto é, do pobo.

Periodicamente, e xa desde a mesma Revolución Francesa, sostívose por motivos de oportunidade política unha falsidade ou inconsistencia: afirmar que a existencia dun órgano reducido, pero representativo, se imponía pola imposibilidade de poder obter unha vontade certa de todos os cidadáns. A argucia da imposibilidade «técnica» de concitar simultaneamente a todos os integrantes do pobo foi historicamente o argumento bosquexado para fundamentar a exclusión da representación de grupos sociais concretos. Pero, desde o punto de vista da concepción da representación política estatal, é unha pura falacia. Se, chegado o caso, conseguísemos, a través das técnicas informáticas, obter simultaneamente a opinión, ou a decisión individual, de todos e cada un dos cidadáns, fariámonos co que Rousseau chamou «a vontade de todos»; unha vontade que non nos serve para nada desde o punto de vista da decisión, por máis que si nos poida proporcionar información.

A vontade que a representación política expresa é cabalmente a vontade da unidade política, é dicir, dunha totalidade cuxa natureza é distinta —do mesmo xeito que o seu contido— á vontade de todos e cada un dos cidadáns. Esta característica nace xa con Hobbes e é consustancial á mesma natureza da institución estatal; e nunca puido prescindirse dela.

Visto así, a denominada crise da representación, é dicir, a dúbida acerca da congruencia do contido concreto expresado polo órgano que representa, é un compoñente estrutural da representación política estatal (Chueca, 2004: 204-246).

E, neste marco, a apoloxía de calquera modalidade de democracia «directa» como alternativa á representación política non pode ser vista senón como unha proposta que, nos casos de maior consistencia teórica, propón realmente unha alternativa á institución estatal: é dicir, unha proposta baleira. E non é infrecuente, entre algúns apóstolos das TIC, a invocación dunha «nova democracia» electrónica ligada de modo máis ou menos expreso a invocacións á «democracia directa» mencionada.

O segundo malentendido refírese a un lugar común, de novo, que tamén poderíamos cualificar como «adherencia teórica» da representación política. Aludo con iso á posición de superioridade comunicacional que se lle atribúe á participación política fronte á representación política. Esta, de acordo a este segundo malentendido, non sería senón un remedio ao que acadamos cando a participación non é posible. Estaríamos pois ante unha sorte de suce-



dáneo da auténtica democracia. Rastros destas latencias hainas ata no artigo 23.1 da Constitución Española, por máis que a súa orixe estea na Declaración de Dereitos do Home e do Cidadán de 1789.

E en base a unha hipostatización da participación política, cuxos procesos están medidos e regulados minuciosamente nas constitucións contemporáneas debido a escarmentos populistas e plebiscitarios do pasado, confíase nunha potenciación dos procesos participativos en detrimento dos representativos. Ao cabo, sostense tan pertinaz como irrazoablemente, a representación é un remedio ou paliativo cando a participación non é posible.

Esta é unha tese que se pode soste, desde logo, pero non desde unha concepción correcta do Estado democrático. A democracia non se articula mediante decisións directas nas que cada cidadán manifesta, no caso de que sexa posible, a súa decisión sobre cada un dos obxectos políticos colectivos de decisión. O simple feito de construír un obxecto de decisión presupón a actuación de órganos representativos, que actúan así como garantes do proceso democrático que, segundo sabemos, non se reduce a un conxunto de decisións individualizadas. Como recordou Rodotá, é falso e aveso o enunciado que afirma que a democracia plena resultará de «elettronica piu a partecipazione» (1999:255).

### 3.2. Os límites da participación —ata electrónica— no Estado democrático

Se, como consecuencia do dito, as TIC non poden ser contempladas como o soporte sobre o que construír un novo proceso de representación política, tocáranos agora ocuparnos das relacións —presentes ou futuras— entre as devanditas tecnoloxías e os procesos de participación política. Neste sentido, deberemos en primeiro lugar ocuparnos das limitacións que, en tanto que instrumentos, ofrecen as TIC para a súa inserción nos procesos participativos.

Deixaremos de lado aqueles factores que poderíamos cualificar de conxunturais, especialmente os que recordan o feito de que a participación política só pode producirse en condicións de igualdade. Desde este punto de vista parece evidente que o recurso ás novas tecnoloxías non está universalizado. Non só pola inexistencia de infraestruturas comunicacionais accesibles sen reserva e en condicións de igualdade, o que é desde logo condición necesaria. Tamén cómpre recordar que se trata dunha modalidade de comunicación para a que grandes capas da poboación non foron adestradas nin habilitadas, e cuxa comprensión non está ao seu alcance (Chadwick, 2006: 319). Dito máis en breve: hoxe non podemos falar dunha alfabetización informática universal. Nin sequera ao nivel máis xeneralizado, simple e sinxelo da telefonía móbil.

As consideracións que imos realizar seguidamente refírense pois ao momento en que as reservas indicadas queden eliminadas ou superadas polo conxunto dos cidadáns, xa que os procesos participativos politicamente formalizados só poden concibirse desde a universalidade nas condicións de exercicio de tales dereitos, por expresa esixencia da súa regulación constitucional.

As reservas sobre estes procedementos teñen que ver coa mesma disposición do soporte. Díxose con reiteración que a rede é un soporte «libre». Pero esta parécenos unha afirmación lixeira, se reparamos en que aínda hoxe nos estamos preguntando como debería gobernarse a rede. Na práctica a rede non se goberna, pero si que permite advertir que ten os seus propios poderosos. Dun lado, nunha parte, autogobérnase. Pero noutra está en mans das empresas mercantís que se lucran a partir do seu uso polo millóns de consumidores. E, en determinadas situacións, os usuarios mesmos fan gala do poder que poden chegar a ter

dadas determinadas circunstancias. A combinación é inquietante, e non creo esaxerado dicir que se trata dun modo medieval de repartición de poder. A cuestión, que non podemos responder senón negativamente, é se podemos pensar en articular procesos participativos formais, é dicir, aos que vincular decisións políticas estatais, nun soporte cuxa garantía de autenticidade comunicacional depende de terceiros, incluso non identificados e non suxeitos a responsabilidade. Resolver o goberno da rede é unha precondición e, por agora, un límite ao seu uso como soporte de procesos políticos formais (Chadwick, 2006: 323).

Pero seguramente a reserva de carácter político máis contundente estriba no feito de que, fronte á súa pura construción teórica, a participación é na práctica estruturalmente oligárquica. Non se trata de que inclúa en si mesma tan antidemocrático nesgo, senón de que as características das sociedades que se ordenan politicamente en sistemas democráticos avanzados posúen un tipo de textura social que converte en inevitable o resultado oligárquico. Trátase evidentemente dun dato previo á xeneralización das TIC, pero a cuxa potenciación estas poden contribuír de modo espectacular.

As sociedades contemporáneas organízanse de acordo ao principio de división social do traballo. Iso é o que historicamente aconsellou a opción pola representación política fronte á participación, na medida en que esta última comportaba un plus de desigualdade estrutural. Esta diferenciación, entre persoas *que poden* participar e cidadáns cuxa actividade produtiva e modo de existencia lles impide concorrer nos devanditos procesos, introduciría unha dualización política formalizada imposible de asumir nun estado democrático. Trátase dunha reserva de máxima importancia sobre a que a literatura especializada insistiu na última década de modo pertinaz (Rodotá, 2004).

Pero esta mesma forma de organización social é a que nos pon na pista doutra reserva, tampouco precisamente menor, fronte a determinados usos potenciais das TIC nos procesos de toma de decisións. En efecto, a decisión individual adoptada polo cidadán, nunha contorna de novas tecnoloxías, resulta congruente «en tanto que decisión individual». A ausencia de elementos imprescindibles característicos dos procesos democráticos confina o proceso decisional como unha modalidade de decisión individualizada e individual. Por iso a estrutura da decisión é a dunha decisión de interese, é dicir, unha decisión na que —á vista dos factores ricos e variados que o cidadán illado percibe— determina a súa propia posición. O relevante non é xa que logo a cantidade de información previa que poida obter, senón as condicións en que constrúe a súa decisión.

O que nos leva directamente a afirmar que as TIC non posúen unha especial asociación co principio democrático e que, por construción, non levan en si mesmas «máis democracia». Os procesos informáticos conteñen, desde logo, elementos cuxa tecnoloxía permite imaxinar transformacións importantes a longo prazo, pero tamén compoñentes e modos de decisión que permiten imaxinar a súa posta ao servizo de ordes politicamente autoritarios.

O Estado, o estado de sempre, seguramente adquire así unha nova misión: garantir aos cidadáns a neutralidade de novos avances comunicacionais cuxa incidencia nas relacións sociais e políticas é, xa hoxe, un dato de feito co que deben contar todos os actores políticos, institucionalizados ou non.

Agora ben, a proposta da rede como unha sorte de punta de lanza dunha nova orde de liberdade, fronte e contra un Estado obsoleto; fronte e contra uns partidos políticos concibidos como «novos corpos intermedios» que é preciso varrer do espazo da política a base de tecnoloxía, é, para o mellor dos casos, unha fantasía.

Non obstante, nunca debemos esquecer que as TIC, e en particular a rede, naceron cunha contradición, como ocorreu con todos os grandes avances tecnolóxicos: anuncian un mundo novo mentres loitan contra o vello. Iso fai que, ás veces simultaneamente, sobreestimemos e subestimemos a súa importancia. Pero isto non é senón consecuencia da súa propia natureza contraditoria. Nas TIC hai, ou pode haber, un mundo con máis, pero tamén con menos, liberdade política...

## BIBLIOGRAFÍA

- CHADWICK, Andrew. 2006. *Internet Politics: States, Citizens and New Communication Technologies*. Nova York: Oxford University Press.
- CHIEFFI, Lorenzo, (a cura di). 2003 *Rappresentanza política. Gruppi di pressione. Élités al potere*. Turín: Giappichelli.
- CHUECA RODRÍGUEZ, Ricardo. 2004. «Crisis y quiebra de la representación política», en *Fundamentos 3. La Representación Política*, pp. 204-246.
- CHUECA RODRÍGUEZ, Ricardo. 2002. «Los malentendidos de la representación», en *La democracia constitucional. Estudios en homenaje al Profesor Francisco Rubio Llorente*. Madrid, pp. 283 y ss.
- WINNEG, Kenneth e Natalie Jomini Stroud. 2008. «Political Access: The Internet as a Source of Campaign Information», en <http://www.publicopinionpros.com/features/2005/apr/winneg.asp> [07-04-2008].
- LAU, Richard R. e David P. Redlawsk. 2006. *How voters decide: information processing during election campaigns*, Cambridge University Press.
- PAPPA, Anna. 2003. «Rappresentanza política versus democrazia elettronica tra molteplicità di prospettazioni e problematicità di rapporti», en Chieffi, L.. *Rappresentanza politica...*, pp. 391-403.
- RESTA, Eligio e Bergalli, Roberto (coord.). 1996. *Soberanía: un principio que se derrumba: aspectos metodológicos y jurídico-políticos*. Madrid: Paidós Ibérica.
- RODOTÁ, Stefano. 1996. «La soberanía en el tiempo de la tecnopolítica», en Resta y Bergalli. *Soberanía: un principio que se derrumba : aspectos metodológicos y jurídico-políticos*, pp. 33-56.
- RODOTÁ, Stefano. 1999. *Repertorio di fine secolo*. Roma: Laterza.
- RODOTÁ, Stefano. 2004. *Tecnopolítica. La democrazia e le nuove tecnologie della comunicazione*. 2.ª ed. Bari-Roma: Laterza.
- SUNSTEIN, Cass R. 2001. *Republic.com*. Nueva Jersey: Princeton U.P.
- 2003. *República.com: Internet, democracia y libertad*. Barcelona: Paidós.
- VV. AA. 1999. «Parliament in the age of the Internet», en *Parliamentary Affairs*, 52, n.º 3.



# Acceso dos cidadáns ás administracións públicas e fenda dixital<sup>1</sup>



**&** *Resumo/Abstract: A fenda dixital, ou desigualdade de acceso ás novas tecnoloxías, é un importante problema xurídico e politolóxico. Ese problema ten causas e consecuencias diversas (económicas, culturais, territoriais). O Estado Social e o seu principio de igualdade material teñen que reaccionar para tentar eliminalo. En España, distintas previsións normativas recentes recolleron medidas que, directa ou indirectamente, se enfrontan a esta fenda para facilitar o desenvolvemento da Administración electrónica. Non obstante, persisten algúns problemas que aínda hai que afrontar, aínda que a melloría xa é clara.&*

**&** *Palabras clave: administración pública; e-administración; e-goberno; cidadanía; fenda dixital*



## 1. INTRODUCCIÓN

A irrupción e o asentamento da sociedade da información orixinaron a necesidade de reformular antigas categorías e de analizar novas realidades. Nos últimos anos o vertixinoso desenvolvemento tecnolóxico produciu implicacións de diversa índole, que mesmo afectan a estrutura social. Xorde unha nova época, o infolítico, grazas ás capacidades da dixitalización e do ciberespacio. Unha «mutación antropolóxica», en palabras de Frosini que retratan a chegada da era tecnolóxica<sup>2</sup>. Deste modo, nace un novo espazo-tempo ao que denominamos noutro lugar espazo-tempo «neopúblico»: unha nova forma de se manifestar o público sen masas, senón como un conxunto de usuarios interconectados que supera a clásica realidade territorial estatal<sup>3</sup>. Ante tales transformacións, resulta imprescindible analizarlas para conseguir respostas axeitadas e eficaces aos problemas que se formulan. Esta situación percíbese con especial intensidade no campo do Dereito e da Ciencia Política, que é o marco no que nos movemos nas páxinas que seguen. Son estes os presupostos que nos serven de punto de partida á argumentación que agora lle ofrecemos ao lector.

O tema da fenda dixital presenta unha natureza poliédrica tendo en conta as súas múltiples implicacións da máis diversa índole. Non é este o momento de afondar en toda a extensión deste problema, senón de nos centrar nos elementos que nos proporcionen, desde unha óptica xurídico-política, maior virtualidade explicativa para o que sería a Administración electrónica en España. Desde este punto de vista, as novas tecnoloxías en xeral, e a internet en particular, formulan tres grandes problemas: o da seguridade, o da democracia e o da desigualdade.

En efecto, estas tecnoloxías fan xurdir o risco (e o mito) do Grande Irmán orwellián que todo o controla e todo o ve, sumindo a intimidade e a seguridade nunha utopía (iso é unha interpretación un tanto hiperbólica que descoñece que os avances tamén traen consigo novos mecanismos de defensa da vida privada e non só instrumentos agresivos con ela). A democracia sitúase tamén diante de novos retos que, por un lado, estimulan a participación e, por outro, favorecen unha perigosa fragmentación da opinión pública e da realidade social que pode chegar a lles impedir aos cidadáns ter experiencias comúns. En fin, non é agora o momento de nos deter nestas interesantes cuestións posto que o que impulsa estas liñas é exclusivamente o problema da desigualdade.

A categoría da igualdade presenta un transfondo xurídico-político innegable. Coas novas tecnoloxías vese sometida a horizontes antes descoñecidos e a problemas de novo cuño. O máis destacado de todos eles é a desigualdade de acceso a estas tecnoloxías, que exemplifica a internet. Pasemos a velo.

## 2. A FENDA DIXITAL

O concepto de *fenda dixital* é a asentada tradución ao galego de *Digital divide* (en francés utilízase *Fracture numérique*). Con el retrátase a desigualdade de acceso ás novas tecnoloxías, unha desigualdade que xera unha complexa interacción entre a promesa do avance dixital e a crúa realidade.

A fenda dixital fai referencia a distintas situacións:

- diferenzas no acceso por razóns persoais económicas;
- diferenzas no acceso por motivos persoais culturais ou de educación; e
- diferenzas no acceso desde un punto de vista territorial: dentro dun mesmo Estado ou desde a óptica norte-sur.



Como vemos, a fenda dixital ten unha primeira gran causa: a económica. A falta de recursos monetarios para conseguir os medios técnicos para o acceso é un primeiro elemento que explica a imposibilidade ou dificultade de lograr tal acceso. Como indica Sunstein, «os ingresos son a fonte máis influente na fenda socioeconómica»<sup>4</sup>.

Unha segunda causa da fenda dixital é ben diferente: a ausencia de formación axeitada tamén impide o acceso. Así é; a falta de cultura tecnolóxica, produto dunha socialización que lle dá as costas, é outra das barreiras que orixinan o problema.

Estas dúas causas, a económica e a cultural, poden funcionar separadamente, aínda que, na práctica, con base nos datos estatísticos que se manexan, é común que se solapen.

Á súa vez, as diferenzas territoriais adoitan vir dun pasado de menos desenvolvemento que se explica por motivos históricos e estruturais.

Estas tres grandes causas poden analizarse introducindo variables máis concisas para ir gañando densidade analítica. Estámonos a referir, por exemplo, á renda per cápita, á idade, ao sexo ou ao grupo étnico ou social. A operatividade destas variables é diferente en función do lugar no que as apliquemos (por exemplo, abordar a sociedade norteamericana require distinguir entre brancos, hispanos e afroamericanos, o que non resulta necesario noutros países).

A análise complicácase aínda máis se diferenciamos dous niveis territoriais: o interior dos estados e o exterior, é dicir, o da comunidade internacional. Quizais a fenda sexa aínda maior no ámbito internacional. Neste sentido, citamos de novo a Sunstein, que apunta que a fenda no ámbito internacional «ameaza con agravar as desigualdades sociais existentes, a maioría delas inxustas, ao mesmo tempo que priva de información e oportunidades a moitos millóns (miles de millóns, de feito) de persoas»<sup>5</sup>. Para corroborar o dito, este autor apunta distintos datos: en varios países africanos, o custo mensual da conexión á internet é dez veces maior que en Estados Unidos; a un cidadán medio estadounidense un computador cústalle o salario dun mes, un de Bangladesh necesita oito anos do seu soldo.

Isto lévanos a unha cuestión esencial neste problema: a dos datos sobre el. Estes son os que determinarán se a fenda persiste ou se xa se superou. Hoxe en día son múltiples as informacións e datos que se alegan para corroborar a existencia destas diferenzas de acceso desde os diversos puntos de vista aludidos, aínda que ben é certo que as cousas melloraron paulatinamente.

No ámbito mundial, Nacións Unidas recolle esta división xeográfica como unha manifestación máis da oposición entre norte e sur do planeta. No marco do Programa de Nacións Unidas para o Desenvolvemento —PNUD— úsase un Índice de Adianto Tecnolóxico que evidencia a fenda. Este índice é unha medición composta que reflicte o desempeño dos países no que atinxe a crear e difundir tecnoloxía e a crear unha base de aptitudes humanas. Consiste nun índice baseado en oito indicadores (patentes, dereitos de patentes e honorarios por licenzas, sitios na internet, exportacións de alta tecnoloxía e tecnoloxía mediana, teléfonos, consumo de electricidade, mediana dos anos de escolaridade, taxa bruta de matriculación en materias científicas a nivel terciario) para catro compoñentes (creación tecnolóxica, difusión de innovacións recentes, difusión de innovacións anteriores e aptitudes humanas), o cálculo do cal, en castelán, pode verse en [http://hdr.undp.org/en/media/hdr\\_2001\\_indicators\\_es.pdf](http://hdr.undp.org/en/media/hdr_2001_indicators_es.pdf). No ano 2001 Nacións Unidas dedica o seu Informe sobre Desenvolvemento Humano a *Poñer o adianto tecnolóxico ao servizo do desenvolvemento humano (Making New Technologies Work for Human Development)*, informe que se pode consultar en <http://hdr.undp.org/en/reports/global/hdr2001>. Nel afirmase que serán as políticas públicas, e non a caridade, as que determinarán se as novas tecnoloxías se converterán nunha ferra-

menta para o desenvolvemento humano en todo o mundo. Sen políticas públicas innovadoras, estas tecnoloxías poderían ser unha fonte de exclusión en vez dun instrumento de desenvolvemento. A clave está, neste informe, nunha xestión correcta, para que os beneficios sexan maiores ca os riscos. O Cumio Mundial sobre a Sociedade da Información (cunha primeira fase en Xenebra no 2003 e unha segunda en Tunicia no 2005) tamén evidenciou as diferenzas de acceso en todo o planeta.

No marco europeo son moitos os documentos que se poderían citar. Agora só ofrecemos un exemplo: o informe sobre a fenda dixital en Europa realizado por Eurostat (a oficina europea de estatística) e publicado o 10 de novembro de 2005 (*The dixital divide in Europe*, que se pode localizar en <http://ec.europa.eu/eurostat>). Nel indícase, tendo como referencia a Unión Europea, que a fenda é sobre todo unha cuestión de idade e de nivel de formación, e que a diferenza entre homes e mulleres desempeña un papel menor. Tamén se constata que a penetración dos computadores e da internet é menor nas zonas rurais e menos poboadas, e que a diferenza entre países é clara. Ademais, afírmase que, aínda que as taxas de utilización das tecnoloxías da información e comunicación están en progresión en todas as categorías da sociedade, a división aínda non se eliminou.

En España tamén atopamos datos que reflicten a existencia dunha fenda dixital, sexa por tipo de renda, por nivel de estudos, por idade, por sexo ou, sobre todo, por razóns territoriais. O informe de Eurostat citado no parágrafo anterior revela o problema no noso país, que non está ben situado entre os seus socios europeos. O informe *España 2006*, efectuado pola Fundación France Télécom, conclúe, sorprendentemente, que a fenda dixital non se mitiga senón que crece desde o punto de vista territorial: as diferenzas entre comunidades autónomas son grandes e as zonas rurais están moi atrasadas con relación ás urbanas. As diferenzas acentúanse de se ter en conta o tipo de acceso (banda ancha ou non). Non obstante, en termos globais, prescindindo do tema territorial (aínda que é moi relevante e en realidade non se pode prescindir del), a situación mellorou.

Deteñamos aquí xa este apartado. Non é a finalidade do presente traballo abordar todo o cúmulo de cuestións que describimos superficialmente nos parágrafos anteriores. Usámolas só para basear e xustificar o avance pola senda da Administración electrónica, polo que proseguimos o noso fío argumental.

### 3. AS CONSECUENCIAS

A fenda dixital ten importantes repercusións xurídico-políticas. É unha clara agresión ao principio de igualdade, tanto no sentido formal coma no material. En efecto, o tema das consecuencias pódese simplificar extremadamente ao entender que esta fenda é un atentado á igualdade constitucionalmente recoñecida polo que é necesario adoptar as medidas oportunas para a súa eliminación. A complicación virá á hora de atopar medidas que sexan eficaces de verdade neste obxectivo.

Tomando como referencia a Constitución española, vemos como o principio de igualdade é un dos seus eixes vertebradores: no art. 1.1 a igualdade aparece como un dos valores superiores do ordenamento xurídico español; no art. 9.2 recóllese a idea de igualdade material para obrigar os poderes públicos a promover as condicións para que a liberdade e a igualdade sexan reais e efectivas, removendo os obstáculos que impidan ou dificulten a súa plenitude e facilitando a participación de todos os cidadáns na vida política, económica e

social; e no art. 14 plásmase a igualdade formal ao prohibir toda discriminación por razón de sexo, relixión, nacemento ou calquera outra circunstancia persoal ou social.

Non fai falta insistir demasiado en que a fenda dixital se contrapón ás previsións constitucionais acabadas de citar. É máis, certos avances que supón a aplicación da tecnoloxía dixital atopan fortes trabas en situacións de desigualdade de acceso. Estamos a pensar no voto electrónico remoto, un mecanismo de mellora da participación que non se pode xeneralizar se a fenda existe, xa que a acentuaría. Antes require a eliminación de tal fenda. Nun estudo sobre o voto electrónico, Reniu i Vilamala fai fincapé na necesidade «de ter como principal preocupación os problemas derivados da fenda dixital» dado que «é innegable que ningún intento de afondamento democrático pode soportar o lastre de deixar no camiño parte dos seus protagonistas»<sup>6</sup>.

Precisamente, a Lei 11/2007, de acceso electrónico dos cidadáns aos Servizos Públicos, afirma que a reforma lexislativa que supón esta lei responde ao fin promocional consagrado no art. 9.2 da Constitución (Exposición de Motivos, apartado V).

Para o funcionamento da Administración o problema da fenda dixital presenta singular relevancia pois afecta á posición igualitaria básica de todo cidadán fronte á Administración. Afrontala de xeito decidido e directo talvez permita estender a interpretación que se adoita facer da igualdade material, que é vista máis ben como igualdade de oportunidades antes que como igualdade de resultados.

No ámbito programático, está claro que a fenda dixital é negativa e que hai que solucionar. Fomentar as novas tecnoloxías e a igualdade de acceso supón mellorar a calidade de vida da cidadanía e, mesmo, apostar polo desenvolvemento sustentable. Existen numerosos documentos oficiais externos (en Nacións Unidas, a Unión Europea, a OCDE ou o Consello de Europa) e internos que aluden aos seus perniciosos efectos e que fan votos pola súa superación. Neste sentido, buscando agora só algún exemplo ilustrativo, cómpre citar o labor do Senado español, sensibilizado desde hai anos co problema. Así as cousas, no informe da que se chamou na Cámara Alta «Comisión da Internet» (1999) afirmase que «todas as persoas teñen o dereito fundamental de acceder libremente á rede, sen discriminación de sexo, condición, características psicopsíquicas, idade ou lugar de residencia». Noutro informe do Senado, esta vez no 2005 (Informe de la Ponencia sobre el Plan para el Desarrollo de la Sociedad de la Información y de Convergencia con Europa) alúdese, entre outras cousas, á necesidade de garantir a igualdade de oportunidades no acceso de todos os cidadáns ás novas tecnoloxías, ao problema da fenda dixital entre territorios, á universalización do acceso, á eliminación de barreiras, ao cambio cultural, á formación dos cidadáns e á coordinación entre as administracións.

A Unión Europea promoveu diversos programas que, dunha forma ou doutra, afectan ao tema da fenda dixital e á Administración electrónica. A necesidade de impulsar esta é patente desde o Consello Europeo de Lisboa do 23 e 24 de marzo do ano 2000. Nas súas conclusións falábase de que «as administracións públicas débense empeñar en todos os ámbitos para aproveitar as novas tecnoloxías e facer que a información sexa o máis accesible posible». O Consello de Europa pedíalles especialmente aos Estados membros que garantisen «o acceso electrónico xeneralizado aos principais servizos públicos básicos para o 2003». Como exemplos máis recentes podemos citar a Comunicación da Comisión *i2010: Unha Sociedade da Información para o crecemento e o emprego*, e a Directiva 2006/13/CE, relativa aos servizos no mercado interior. Esta directiva recolle a obriga para os Estados membros de facilitar por

medios electrónicos o acceso aos trámites relacionados coas actividades de servizos e á información de interese tanto para os prestadores coma para os seus destinatarios.

Para exemplificar o labor do Consello de Europa podemos traer a colación a recomendación que adopta en decembro do 2004 o Comité de Ministros e na que se sinala que a Administración electrónica non é un asunto simplemente técnico, senón de gobernanza democrática.

#### **4. EN BUSCA DE SOLUCIÓN: O CASO DA ADMINISTRACIÓN ELECTRÓNICA EN ESPAÑA**

Como resposta á nova realidade tecnolóxica e ás propias esixencias da Unión Europea, os poderes públicos españois aprobaron diversas normas e adoptaron distintas medidas. Agora só nos interesa o que fai referencia á Administración electrónica en conexión coa fenda dixital, polo que deixamos de lado outra serie de cuestións, previstas, de igual modo, de indubidable interese pero que nos apartarían do noso fío argumental.

Nunha aproximación simplificada, aínda que dotada de capacidade analítica, poderíanse distinguir dous tipos de medidas que axudan a reducir a fenda dixital. Unhas son xenéricas, que buscan a igualdade e proscriben a discriminación. Son medidas que non se ditan expresamente para afrontar a fenda dixital, pero a súa operatividade pode axudar a combatela. As outras medidas son as que se destinan de xeito específico a se afrontar á fenda dixital (por exemplo, a universalización do acceso).

##### **4.1. A Lei 30/1992**

A Lei 30/1992, do 26 de novembro, do réxime xurídico das administracións públicas e do procedemento administrativo común, facía unha aproximación á Administración electrónica nos seus artigos 38, 45, e 59. Esta aproximación era máis ben facultativa en tanto en canto a aplicación de varias das medidas contempladas non era obrigatoria. Si era obrigatorio (como o segue sendo) que os rexistros administrativos estivesen instalados «en soporte informático» (art. 38.3). Neste caso, «o sistema garantizará a integración informática no rexistro xeral das anotacións efectuadas» nos restantes rexistros do órgano administrativo» (de novo, art. 38.3). Así mesmo, «mediante convenios de colaboración suscritos entre as administracións públicas, estableceranse sistemas de intercomunicación e coordinación de rexistros que garantan a súa compatibilidade informática e a transmisión telemática dos asentos», ao que se engade en 1999 (Lei 4/1999) a garantía da transmisión tamén «das solicitudes, escritos, comunicacións e documentos que se presenten en calquera dos rexistros». A este artigo 38 engádeselle no 2001 (Lei 24/2001) un noveno parágrafo, xa derogado (e superado) pola Lei 11/2007, no que se posibilitaba a creación de rexistros telemáticos para a recepción ou saída de solicitudes, escritos e comunicacións que se transmitan por medios telemáticos.

O art. 45 establece no seu apartado 1 que «as administracións públicas impulsarán o emprego e aplicación das técnicas e medios electrónicos, informáticos e telemáticos, para o desenvolvemento da súa actividade e o exercicio das súas competencias, coas limitacións que para a utilización destes medios establecen a Constitución e as leis». Os apartados 2, 3 e 4 deste artigo xa foron derogados pola Lei 11/2007, xa que quedan superados por ela. Neles posibilitábase que os cidadáns se poderían relacionar coas administracións públicas para exercer os seus dereitos a través de técnicas e medios electrónicos, sempre e cando iso fose compatible cos medios técnicos de que dispoñan esas administracións; esixíase que os procedementos que se tramitasen en soporte informático garantirían a identificación e o

exercicio da competencia polo órgano que a exerce; e prevíase que os programas e aplicacións informáticas que fosen utilizar as administracións públicas haberían de ser previamente aprobados polo órgano competente, quen debería difundir publicamente as súas características. En cambio, si permanece en vigor o art. 45.5, que establece que os documentos emitidos por medios electrónicos, informáticos ou telemáticos polas administracións públicas «gozarán da validez e eficacia de documento orixinal sempre que quede garantida a súa autenticidade, integridade e conservación e, no seu caso, a recepción polo interesado, así como o cumprimento das garantías e requisitos esixidos por esta ou outras leis».

Pola súa banda, ao art. 59 engádeselle no 2001 (Lei 24/2001) un novo apartado 3 (tamén derogado pola Lei 11/2007) no que se afirmaba que «para que a notificación se practique utilizando medios telemáticos, requirírase que o interesado sinalara ese medio como preferente ou consentira expresamente a súa utilización, identificando ademais o enderezo electrónico correspondente». Así mesmo, indicábase que nestes casos «a notificación se entenderá practicada para todos os efectos legais no momento en que se produza o acceso ao seu contido no enderezo electrónico», e que «cando, existindo constancia da recepción da notificación no enderezo electrónico, transcorresen dez días naturais sen que se acceda ao seu contido, se entenderá que a notificación foi rexeitada», salvo que se comprobe a imposibilidade técnica ou material do acceso.

Como se ve, eran previsións tímidas desde o punto de vista da superación da fenda dixital e, en todo caso, de tipo indirecto, como o impulso dos medios dixitais para o exercicio da actividade e competencias da Administración. Cando atopamos unha medida directa, como a posibilidade de se relacionar coa Administración por medios dixitais, supeditábase á compatibilidade dos medios técnicos de que dispuxese esa administración.

#### 4.2. A Lei 11/2007

A Lei 11/2007, do 22 de xuño, de acceso electrónico dos cidadáns aos Servizos Públicos<sup>7</sup>, supón un salto cualitativo, polo menos en canto á súa formulación, pois quere significar un paso do «poder» ao «deber» na prestación de servizos electrónicos e, polo tanto, na instauración da e-Administración e na loita contra a fenda dixital. O impulso da Administración electrónica é tamén un compromiso comunitario que cobra singular forza tras o Consello Europeo de Lisboa e Santa María da Feira do ano 2000.

A exposición de motivos desta lei é explícita e ilustrativa: «Unha Administración á altura dos tempos en que actúa ten que acompañar e promover en beneficio dos cidadáns o uso das comunicacións electrónicas [...]. Ao servizo, pois, do cidadán a Administración queda obrigada a se transformar nunha administración electrónica rexida polo principio de eficacia que proclama o artigo 103 da nosa Constitución» (apartado I).

A Administración, xa que logo, debe asumir a súa responsabilidade e coadjuvar ao desenvolvemento da sociedade da información ou, como di a citada exposición de motivos, «comprometerse coa súa época e ofrecerlles aos seus cidadáns as vantaxes e posibilidades que ten a Sociedade da Información » (apartado I). Isto só será posible se se superan as barreiras que orixina a fenda dixital. Na exposición de motivos fálase da barreira do tempo e do espazo («o tempo que hai que lle dedicar á relación» coa Administración «para a realización de moitos trámites da vida diaria que empezan, ás veces, pola necesidade dunha primeira información que esixe un desprazamento inicial» —apartado I—). En efecto, aínda existe unha distancia entre o cidadán e a Administración, distancia que as novas tecnoloxías poden axudar a redu-

cir: «As tecnoloxías da información e as comunicacións fan posible achegar a Administración ata a sala de estar dos cidadáns ou ata as oficinas e despachos das empresas e profesionais» (exposición de motivos, apartado I). Estas barreiras do tempo, que hai que lles dedicar aos trámites, e do espazo, que hai que percorrer para efectualos, son elementos que potencian a fenda dixital e que poderían minguar ou desaparecer cunha correcta posta en funcionamento da Administración electrónica.

A Lei 11/2007 entende que as previsións da Lei 30/1992 quedaron desfasadas no tema tecnolóxico ao seren facultativas («é dicir, deixan en mans das propias Administracións determinar se os cidadáns se van poder relacionar, de modo efectivo ou non, por medios electrónicos con elas, segundo que estas queiran poñer en pé os instrumentos necesarios para esa comunicación coa Administración» —exposición de motivos, apartado I—). Agora, cómpre asegurar que aqueles cidadáns que, por calquera motivo, non poidan acceder electronicamente (a exposición de motivos alude a non dispoñer de acceso ás novas tecnoloxías e á falta de formación —apartado III—), dispoñan dos medios adecuados para seguir «comunicándose coa Administración cos mesmos dereitos e garantías» (exposición de motivos, apartado III). Así é, «a lei establece, entre outros, o principio de igualdade, para que a utilización de comunicacións electrónicas coas administracións públicas non implique unha discriminación para os cidadáns que se relacionen coa Administración por medios non electrónicos» (exposición de motivos, apartado VI).

Tamén é importante para enfrontarse á fenda dixital no predio da Administración electrónica que se admitan diversas plataformas de acceso e comunicación. Non só hai que permitir o uso de computadores senón tamén dos teléfonos móbiles e, mesmo, da televisión dixital terrestre. Así o apunta a exposición de motivos no seu apartado III.

Se retomamos a distinción xenérica que fixemos máis arriba, podemos atopar nesta lei, por un lado, **medidas que directamente atacan o problema da fenda dixital** e, por outro, previsións que de forma indirecta poden tamén axudar a resolvelo, aínda que non estean construídas explicitamente para ese fin.

Entre as primeiras hai que destacar a especial atención que recibe a noción de acceso, presente tanto no obxecto da lei, nas súas finalidades, nos principios xerais, nos dereitos dos cidadáns<sup>8</sup>, na garantía de prestación de servizos e en certas previsións do inicio dun procedemento administrativo. Toda esta regulación ten o carácter de básica, polo que resulta de aplicación a todas as administracións, central, autonómica e local<sup>9</sup>. Vexámolo.

No art. 1.2, relativo ao obxecto, recóllese a necesidade de que as administracións públicas utilicen as tecnoloxías da información «asegurando a dispoñibilidade» e «o acceso». Estas dúas ideas son os baluartes fronte á fenda dixital.

Así mesmo, no art. 3, ao se referir aos fins da lei, alúdese a «facilitar o acceso por medios electrónicos dos cidadáns á información e ao procedemento administrativo, con especial atención á eliminación das barreiras que limiten ese acceso». Se o acceso se xeneraliza realmente estaríamos ante o fin da fenda.

No artigo seguinte, o 4, abórdanse os principios xerais da lei. Entre eles (punto b) atópase o «principio de accesibilidade á información e aos servizos por medios electrónicos nos termos establecidos pola normativa vixente nesta materia, a través de sistemas que permitan obtelos de xeito seguro e comprensible, garantindo especialmente a accesibilidade universal e o deseño para todos os soportes, canles e ámbitos co obxecto de que todas as persoas poidan exercer os seus dereitos en igualdade de condicións, incorporando as características

necesarias para garantir a accesibilidade daqueles colectivos que o requiran». De novo sublíñase o tema clave do acceso, que xa se cualifica, ao aludirse, que sexa seguro e comprensible. Ademais, e como verdadeira cuestión clave e estratéxica no que agora nos interesa, perséguese un acceso universal. En coherencia con iso está o compromiso de lles garantir a accesibilidade aos colectivos con máis dificultades para iso. Velaquí outra das claves das políticas públicas que loitan contra a fenda, conectada cos elementos basilares do Estado Social e da igualdade material: a incidencia nos colectivos que máis requiren de axuda. Sen a intervención pública, talvez estes colectivos non poidan superar as barreiras que lles impiden subir á dinámica que marca a moderna tecnoloxía.

Entre os dereitos dos cidadáns do art. 6 está «a igualdade no acceso electrónico aos servizos das administracións públicas» (art. 6.2 c). Fronte á desigualdade que, por definición, supón a fenda dixital, a Lei 11/2007 afirma con claridade meridiana a igualdade no acceso.

Así mesmo, na garantía de prestación de servizos e disposición de medios e instrumentos electrónicos éntrase de pleno na cuestión do acceso. Desta forma, o art. 8 regula este aspecto, chegando por momentos ao detalle. No seu parágrafo primeiro esta lei imponlles ás administracións públicas que habiliten «diferentes canles ou medios para a prestación dos servizos electrónicos, garantíndolles en todo caso o acceso a eles a todos os cidadáns, con independencia das súas circunstancias persoais, medios ou coñecementos, na forma que consideren axeitada». Como vemos, téntase incidir nas diversas causas da fenda, económicas ou culturais, polo que esta posta en funcionamento dos medios debe ter en conta tales variables e non só incidir nunha única dirección. En virtude do segundo parágrafo, «a Administración Xeral do Estado garantirá o acceso de todos os cidadáns aos servizos electrónicos proporcionados no seu ámbito a través dun sistema de varias canles» que conte, polo menos, con oficinas de atención presencial, puntos de acceso electrónico e servizos de atención telefónica. As oficinas de atención persoal «porán á disposición dos cidadáns de forma libre e gratuíta os medios e instrumentos precisos para exercer os dereitos recoñecidos no art. 6, debendo contar con asistencia e orientación sobre a súa utilización». Esta asistencia é importante para axudar as persoas con escasa alfabetización dixital. Os puntos de acceso electrónico son sedes electrónicas que dependen dos órganos públicos e ás que se pode acceder a través de redes de comunicación<sup>10</sup>. Estase a pensar, principalmente, nas páxinas web de internet. Na posta en marcha dunha sede administrativa electrónica resulta esencial a súa accesibilidade e dispoñibilidade. Para desactivar o risco da dispersión do cuantitativo (tan presente na rede, por certo), o lexislador fala da creación dun «punto de acceso xeral a través do cal os cidadáns poidan [...] acceder a toda a información e aos servizos dispoñibles». Este punto, que é de esperar que sexa unha páxina web<sup>11</sup>, conterà «a relación de servizos a disposición dos cidadáns e o acceso a eles»<sup>12</sup>. Os servizos de atención telefónica non só facilitarán información, senón tamén acceso aos «servizos electrónicos». Isto último significa que a través do teléfono tamén se prestarán estes servizos.

De novo relacionado co acceso hai unha previsión relativa á iniciación dun procedemento por medios electrónicos por solicitude do interesado. Neste caso porán a disposición dos interesados os correspondentes modelos ou sistemas electrónicos para levar a cabo tal solicitude, «que deberán ser accesibles sen outras restricións tecnolóxicas que as estritamente derivadas da utilización de estándares» abertos e de uso xeneralizado, e «criterios de comunicación e de seguridade aplicables de acordo coas normas e protocolos nacionais e internacionais» (art. 35.1, que ten carácter básico).

Á marxe destas previsións relativas ao acceso, é necesario traer a colación outras cuestións que tamén nos interesan en extremo. Desta forma, o dereito dos cidadáns a se relacionar coas administracións públicas por medios electrónicos está previsto tanto no art. 1.1 coma no art. 6. Poderíase dicir que este é o eixe da presente lei (como di a exposición de motivos no seu apartado I). Estamos ante un dereito subxectivo que, como tal, xera a conseguinte obriga para tales administracións, situadas en todos os niveis territoriais tendo en conta o carácter básico destes dous artigos. As administracións deberán levar a cabo as actuacións necesarias para que este acceso dixital sexa posible e efectivo. O citado art. 6 entra en máis detalles ao recoñecerlles «aos cidadáns o dereito a se relacionar coas administracións públicas utilizando medios electrónicos para o exercicio dos dereitos previstos no artigo 35 da Lei 30/1992, do 26 de novembro, do réxime xurídico das administracións públicas e do procedemento administrativo común, así como para obter informacións, realizar consultas e alegacións, formular solicitudes, manifestar consentimento, establecer pretensións, efectuar pagamentos, realizar transaccións e opoñerse ás resolucións e actos administrativos». Con esta previsión ofrécenlle ao cidadán unha posición xurídica básica que lle outorga o poder de se relacionar de xeito dixital coa Administración. O lexislador tentou ofrecer unha regulación ampla e por iso remítese aos dereitos do art. 35 da Lei 30/1992<sup>13</sup>, aos que lles engade diversas actuacións a maiores (que se cadra fora mellor recoller de maneira máis xenérica aludindo á posibilidade de levar a cabo as actuacións que se requiran diante da Administración). Confórmase, así, un poderoso corpus xurídico nas mans dos cidadáns para se introduciren con plena eficacia na Administración electrónica. Non obstante, esta técnica legislativa non foi todo o axeitada que cabería esperar: a remisión ao art. 35 da Lei 30/1992 non significa que tales dereitos se poidan exercer electronicamente. Tamén o ve así Cotino Hueso, que ve insatisfactoria esta técnica de simple remisión «posto que realmente estes dereitos requiren dunha regulación concreta para a súa proxección en plenitude ás relacións electrónicas»<sup>14</sup>.

Tamén no art. 6 relativo aos dereitos se mencionan outros que tentan completar o acabado de citar, de tipo máis xeral e omnicompreensivo. Entre eles, á parte da igualdade de acceso xa citada, encontramos o dereito «a elixir, entre aquelas que en cada momento estean dispoñibles, a canle a través da cal se poden relacionar por medios electrónicos coas administracións públicas». Esta alternativa que lle dan ao cidadán é tamén unha medida adecuada para ir mingando a fenda dixital. Nunha liña similar encóntrase a necesidade de evitar «discriminación aos cidadáns por razón da súa elección tecnolóxica» do art. 41.

En fin, as campañas formativas relativas ás novas tecnoloxías son un ataque directo á fenda dixital. A disposición adicional segunda, titulada «Formación de empregados públicos», indica que «a Administración Xeral do Estado promoverá a formación do persoal ao seu servizo na utilización de medios electrónicos para o desenvolvemento das actividades propias dela».

Con relación ao segundo tipo de previsións que apuntabamos máis arriba, as que **afectan ao tema da fenda dixital de forma indirecta**, podemos citar o principio de igualdade do parágrafo b do art. 4, igualmente básico. En virtude del, o uso de medios electrónicos non pode implicar «a existencia de restricións ou discriminacións para os cidadáns que se relacionan coas administracións públicas por medios non electrónicos, tanto respecto ao acceso á prestación de servizos públicos como respecto a calquera actuación ou procedemento administrativo sen prexuízo das medidas dirixidas a incentivar a utilización dos medios electrónicos». Este principio pode ter unha lectura distinta, problemática e crítica, que recollemos na epígrafe dedicada aos problemas pendentes. Pero agora tamén o queremos situar entre estas



medidas de tipo xenérico que poden axudar indirectamente a combater a fenda dixital. A *contrario sensu*, a previsión citada implica que a realización de trámites administrativos vía dixital ten plenas consecuencias xurídicas. De igual modo, dá a entender que é recomendable a aprobación de medidas incentivadas da Administración electrónica.

Outra alusión que resulta obrigada facer é a que se refire á aposta pola interoperabilidade. En efecto, entre os principios xerais do art. 4 atopamos no apartado e) o «principio de cooperación na utilización de medios electrónicos polas administracións públicas co obxecto de garantir tanto a interoperabilidade dos sistemas e solucións adoptados por cada unha delas». Neste sentido, «as administracións públicas utilizarán as tecnoloxías da información nas súas relacións coas demais administracións e cos cidadáns aplicando medidas [...] que garantan un axeitado nivel de interoperabilidade técnica, semántica e organizativa» (art. 42, titulado «Interoperabilidade dos Sistemas de Información», de carácter básico). É unha cuestión de moita maior relevancia da que aparentemente ten nunha aproximación inicial. Só coa interoperabilidade de sistemas poderá ser eficaz a Administración electrónica e instauraranse as precondicións axeitadas para superar a fenda dixital. A realidade actual de goberno e xestión multinivel, con divisións horizontais e verticais, esíxeo así. En virtude do art. 40.2, o Comité Sectorial de Administración Electrónica asegurará «compatibilidade e interoperabilidade dos sistemas e aplicacións empregados polas administracións públicas».

Tamén a previsión dun Valedor do Usuario da Administración electrónica (art. 7) pode servir para afrontar o problema que estamos a analizar sempre e cando, claro está, a sensibilidade do seu titular, e os medios de que dispoña, se dirixan a iso. Esta figura case se podería situar no primeiro grupo de medidas, as que directamente abordan a fenda, pois este valedor debe velar pola «garantía dos dereitos recoñecidos aos cidadáns na presente lei» (xa que logo, tamén do dereito a se relacionar coa Administración por medios electrónicos e o dereito á igualdade de acceso). Non obstante, o labor que desenvolve unha institución personalista como esta dependerá en boa medida do enfoque que lle queira dar o seu titular, o que fixo que a coloquemos neste segundo grupo. Desde outro punto de vista, no que agora non podemos pararnos, o Valedor do Usuario talvez sexa disfuncional no conxunto do sistema. Nos últimos tempos creceron as figuras inspiradas no *Ombudsman* que dispersan e parcelan o sistema de garantías facendo que se perda visión de conxunto. Quizais fose máis eficaz non dispersar os esforzos e concentrarse máis en fortalecer o Valedor do Pobo estatal e os valedores autonómicos.

A admisión nos rexistros públicos electrónicos de calquera solicitude dirixida ao órgano titular do rexistro é outra previsión que dunha ou outra forma axuda a xeneralizar a Administración electrónica. En virtude do art. 24.3, «en cada administración pública existirá, polo menos, un sistema de rexistros electrónicos suficiente para recibir todo tipo de solicitudes, escritos e comunicacións dirixidos a esa administración pública». O carácter básico deste precepto fai que as administracións autonómicas tamén deban constituír rexistros dese tipo. Estes rexistros electrónicos «permitirán a presentación de solicitudes, escritos e comunicacións todos os días do ano durante as vinte e catro horas» (art. 26.2, tamén básico).

Do mesmo xeito, o estímulo do uso de medios electrónicos serve para promover a e-Administración e, con iso, reducir indirectamente a fenda. Con base no art. 27.2, de carácter básico en todos os seus apartados, «as administracións públicas utilizarán medios electrónicos nas súas comunicacións cos cidadáns sempre que así o solicitaran ou consentiran expresamente». E un pouco despois (art. 27.6) dise que regulamentariamente «as administracións

públicas poderán establecer a obrigatoriedade de se comunicar con elas utilizando só medios electrónicos cando os interesados se correspondan con persoas xurídicas ou colectivos de persoas físicas que por razón da súa capacidade económica ou técnica, dedicación profesional ou outros motivos acreditados teñan garantido o acceso e dispoñibilidade dos medios tecnolóxicos precisos». Igualmente, o Comité Sectorial da Administración Electrónica preparará «plans programas conxuntos de actuación para impulsar o desenvolvemento da administración electrónica en España» (art. 40.2). A este comité correspóndelle velar polo cumprimento dos fins e principios establecidos nesta lei.

Unha última cuestión para pechar esta epígrafe. Como estamos a ver, esta lei 11/2007 alude por todos os lados a «cidadáns». No anexo de definicións concíbese o «cidadán» como «calquera persoa física, persoa xurídica e ente sen personalidade que se relacione, ou sexa susceptible de se relacionar, coas administracións públicas». Polo tanto, vaise máis alá do vínculo de nacionalidade e adóptase un sentido moito máis amplo.

### 4.3. Outras normas

Referímonos agora a outras leis que conteñen diversas previsións interesantes para o tema. Algunha destas leis non son propiamente de administración electrónica (Lei xeral de telecomunicacións, Lei de sinatura electrónica), pero as concretas citas que facemos delas tamén teñen operatividade nesta.

A Lei 32/2003, do 3 de novembro, xeneral de telecomunicacións<sup>15</sup> fai tres tipos de previsións importantes no que agora nos compete. Por unha banda, promove o desenvolvemento das telecomunicacións e de novos servizos, e o acceso a eles en condicións de igualdade, impulsando a cohesión territorial, económica e social (art. 3 c). En segundo lugar, defende os intereses dos usuarios, «asegurando o seu dereito ao acceso aos servizos de comunicacións electrónicas en axeitadas condicións de elección, prezo e calidade», salvagardando o imperativo constitucional de non discriminación (art. 3 e). E, en terceiro lugar, esta lei recolle a categoría de servizo universal. Este tipo de servizo é un «conxunto definido de servizos dos que se garante a súa prestación para todos os usuarios finais con independencia da súa localización xeográfica, cunha calidade determinada e un prezo alcanzable» (art. 22). Isto supón, entre outras cousas e como se di no mesmo precepto, que «todos os usuarios finais poidan obter unha conexión á rede telefónica pública desde unha situación fixa e acceder á prestación do servizo telefónico dispoñible ao público». Ao que se engade que «a conexión débelle ofrecer ao usuario final a posibilidade de efectuar e recibir chamadas telefónicas e permitir comunicacións de fax e datos a velocidade abonda para acceder de forma funcional á internet». Igualmente, o servizo universal implica que «os usuarios finais con minusvalía teñan acceso ao servizo telefónico dispoñible ao público desde unha situación fixa» e que lles ofrezan aos consumidores que sexan persoas físicas «opcións ou paquetes de tarifas que difiran da aplicadas en condicións normais de explotación comercial, co obxecto de garantir, en particular, que as persoas con necesidades sociais especiais poidan ter acceso ao servizo telefónico dispoñible ao público ou facer uso deste». Ademais, o Goberno poderá impoñer outras obrigas de servizo público motivadas por «razóns de cohesión territorial» (art. 25.2 a), o cal é de especial interese se temos en conta que a principal causa da fenda dixital en España son as diferenzas territoriais.

A Lei 59/2003, do 19 de decembro, de sinatura electrónica recolle unha medida que indirectamente axuda a cubrir a fenda dixital cando, no seu art. 15, estipula que «todas as per-

soas físicas ou xurídicas, públicas ou privadas, recoñecerán a eficacia do documento nacional de identidade electrónico para acreditar a identidade e os demais datos persoais do titular que consten neste, e para acreditar a identidade do asinante e a integridade dos documentos asinados cos dispositivos de sinatura electrónica nel incluídos». Facilitar o uso dixital dun documento xeral como o de identidade ante as persoas xurídicas públicas fomenta a e-Administración e estimula que os que se atopan afastados das novas tecnoloxías se acheguen a elas<sup>16</sup>.

A Lei 30/2007, do 30 de outubro, de contratos do sector público dedica a disposición adicional 19, que ten o carácter de básica, ao uso de medios electrónicos, informáticos e telemáticos nos procedementos considerados nesta lei. Nela insítese desde diversas perspectivas no principio de non discriminación. En efecto, esta disposición adicional establece que «os medios electrónicos, informáticos e telemáticos utilizables deberán ser non discriminatorios, estar a disposición do público e ser compatibles coas tecnoloxías da información e da comunicación de uso xeral». Hai que recordar que o principio de non discriminación e igualdade de trato entre os candidatos se sitúa no art. 1 desta lei como un dos principais obxectivos da contratación do sector público. Na mesma liña, insiste a disposición adicional 19 en que «a información e as especificacións técnicas necesarias para a presentación electrónica das ofertas e solicitudes de participación deberán estar a disposición de todas as partes interesadas, non ser discriminatorios e ser conformes con estándares abertos, de uso xeral e ampla implantación». Deste modo, «os programas e aplicacións necesarios para a presentación electrónica das ofertas e solicitudes de participación deberán ser de amplo uso, doado acceso e non discriminatorios, ou deberán poñer a disposición dos interesados polo órgano de contratación».

Así mesmo, o art. 309 da Lei de contratos do sector público contempla para a xestión da publicidade contractual por medios electrónicos a denominada Plataforma de contratación do Estado. O precepto dispón que «a Xunta Consultiva de Contratación Administrativa do Estado, a través dos seus órganos de apoio técnico, porá a disposición de todos os órganos de contratación do sector público unha plataforma electrónica que lles permita dar publicidade a través da internet ás convocatorias de licitacións e aos seus resultados e a canta información consideren relevante relativa aos contratos que celebren, así como prestar outros servizos complementarios asociados ao tratamento informático destes datos».

Para finalizar este apartado imos aludir a unha lei autonómica galega. É a Lei 4/2006, do 30 de xuño, de transparencia e de boas prácticas na Administración Pública galega. O seu art. 8, que se refire aos medios electrónicos, informáticos e telemáticos, imponlle á Administración autonómica o impulso do emprego e a aplicación das técnicas e medios electrónicos e telemáticos para a realización da súa actividade e para o exercicio das súas competencias. Así mesmo, «a tramitación dos procedementos administrativos apoiarase na utilización de medios electrónicos, informáticos e telemáticos». Tamén se contempla un rexistro telemático no que se poderán presentar as «solicitudes, escritos e comunicacións» dirixidos á Administración autonómica.

## 5. PROBLEMAS PENDENTES

A normativa aludida na epígrafe anterior é, sen dúbida, un avance no que agora nos ocupa pero tamén evidencia que aínda persisten problemas pendentes, algúns de difícil abordaxe técnico-xurídica.

Neste sentido, manter a igualdade entre os que se relacionen coa Administración por medios electrónicos e os que o fagan por outros medios (art. 4 b da Lei 11/2007, de acceso electrónico dos cidadáns aos servizos públicos) poden ter como negativo efecto colateral que os que estean afastados das novas tecnoloxías non atopen alicientes para alterar esa situación dado que a súa actuación por vías analóxicas xera iguais consecuencias xurídicas que as que presentan un soporte dixital. Nun primeiro estadio na evolución de la administración electrónica resulta razoable manter este principio de igualdade entre os dous tipos de actuacións. Non obstante, cando o asentamento de la administración electrónica xa se produciu, talvez esta situación impida dar o salto definitivo.

Un razoamento similar ao que se acaba de expoñer pódese esgrimir ante o mantemento en vigor durante un tempo excesivo da posibilidade de escoller canle para se relacionar coa Administración (canle analóxica ou dixital). O art. 27 da Lei 11/2007 permítelles aos cidadáns «elixir en todo momento o xeito de se comunicaren coas administracións públicas, sexa ou non por medios electrónicos». O razoable sería que esta capacidade de elección se mantivese só por un tempo. Cando a e-Administración estea máis asentada e a fenda minguada, deberíase eliminar establecendo como única canle a dixital. Evitaríanse, deste xeito, duplicidades e apostaríase definitivamente pola Sociedade da Información. Esta non deixa de ser unha cuestión polémica na que tamén podería haber (aínda que de momento non os hai agás na contratación pública electrónica<sup>17</sup>) beneficios ou penalizacións (en canto a prazos ou duración do procedemento): beneficios para os que usan as novas tecnoloxías ou penalización para os que non as usan. Son defendibles medidas diferenciadoras que estimulen a instauración e emprego da tecnoloxía dixital. Habería que facer unha análise casuística de cada unha destas hipotéticas medidas. En todo caso, a súa admisión tería que superar o test de proporcionalidade en sentido amplo tendo en conta que a finalidade sería a promoción das novas tecnoloxías (idoneidade da medida en función da súa adecuación a esa finalidade; necesidade da medida no sentido de ser imprescindible para tal obxectivo; e proporcionalidade en sentido estrito ou superación da ponderación de intereses en xogo). Dependendo do contexto o resultado final desta análise podería variar.

De igual modo, resulta bastante problemática algunha consideración que se pode facer da disposición final terceira desta Lei 11/2007, que prevé a adaptación das administracións públicas para o exercicio dos dereitos. Para a Administración Xeral do Estado os dereitos recoñecidos no art. 6 desa lei (entre os que están os xa mencionados dereitos a se relacionar coas administracións públicas utilizando medios electrónicos e á igualdade no acceso electrónico aos servizos) «poderán ser exercidos en relación coa totalidade dos procedementos e actuacións da súa competencia a partir do 31 de decembro de 2009». Esta previsión podémola considerar razoable e congruente coa aposta pola e-Administración. En cambio, no ámbito das comunidades autónomas e das entidades que integran a administración local, os dereitos do art. 6 exerceranse a partir da mesma data «sempre que o permitan as súas disponibilidades orzamentarias». A vaguidade de tal afirmación e a discrecionalidade que outorga é certamente criticable. Mesmo, pode diferir *sine die* a plena instauración da Administración electrónica e dos mecanismos de acceso á ela.

Desde outro punto de vista, aparecen como problemáticas certas cuestións propias máis ben da democracia electrónica. Pódese dicir que existen dous niveis de análise no que agora nos ocupa: o constitucional, que se conecta coa idea de participación cidadá; e o administrativo, relativo á eficacia do funcionamento administrativo. Desde o primeiro nivel, as medidas

que se poñen en práctica na Administración electrónica para superar a fenda dixital comparten problemas similares aos que se atopan na e-democracia. Nesta orde de cousas, podemos referir ao mito participativo, que talvez se esquece de que o uso de medios tecnolóxicos non aseguran *per se* o fin buscado, que non é outro que a consecución e o aumento da participación efectiva. Así as cousas, os mecanismos de participación da Administración electrónica serán positivos se veñen precedidos de programas de información e consulta. Estes son verdadeiramente útiles para deseñar medidas que respondan ás verdadeiras necesidades da cidadanía. Pódese producir, así, unha especie de retroalimentación grazas ao emprego por parte das administracións de instrumentos de participación cidadá que logran unha maior aceptación das políticas públicas.

Aínda queda moito por percorrer porque a Sociedade da Información aínda debe superar novas etapas. A participación e o acceso electrónicos adoitan a se limitar a ferramentas sinxelas para a discusión de ideas ou resolución de trámites; aínda existen moi poucas ferramentas dedicadas á toma de decisións en liña. O futuro, talvez, atope unha arquitectura de e-participación que reformule o acceso á Administración pública ao aplicar técnicas multicriterio e novas ferramentas decisionais. Pensemos nas posibilidades que se abren coa web semántica. Todo isto está aínda en construción, polo que é un problema pendente que precisa ser estudado. Sexa como for, os poderes públicos están chamados a desempeñar un papel clave á hora de garantir a igualdade de acceso á rede nunhas condicións de calidade que permitan reducir a fenda. Como xa temos afirmado, «a busca da igualdade de acceso ten que se basear nuns requisitos de calidade que non a desvirtúen»<sup>18</sup>.

Por último, pero non por iso menos importante, fagamos un recordatorio. A Administración non poderá ela soa vencer a fenda dixital, por moito que habilite medidas de acceso e de promoción. Cómpre tamén a adecuada sensibilización da sociedade, en especial do tecido empresarial, que pode ter un papel máis que relevante nesta finalidade de eliminar todas as pexas existentes no predio das novas tecnoloxías. Isto preséntase tamén como outro problema aínda sen resolver.

## 6. CONCLUSIÓNS

Despois do percorrido efectuado nas epígrafes anteriores, procede agora facer unhas reflexións conclusivas. As novas tecnoloxía someten os poderes públicos e a relación destes coa cidadanía a novos desafíos e posibilidades. Unhas posibilidades que espertan optimismo por diversas razóns: aforro de tempo e de cartos, alternativas antes descoñecidas, novas vías de participación, flexibilidade. Ante semellante potencialidade cómpres superar canto antes os problemas que aínda persisten e tentar desfacer os inconvenientes que poderían desactivar gran parte das vantaxes.

Neste sentido, en pleno século XXI, resulta imprescindible remediar a desigualdade de acceso ás novas tecnoloxías para que o desenvolvemento que nos ofrece a Sociedade da Información non prexudique a certos sectores que ven como se afastan os adiantos tecnolóxicos. Estes non poden ser un privilexio, senón un medio de participación e formación que, por esixencias do Estado social, se debe estender a todo o territorio e a toda a cidadanía.

A fenda dixital é un problema de difícil solución porque posúe múltiples aresta que necesitan ser abordadas de xeito diferente. En todo caso, o poder público ten que lle prestar a debida atención, aínda que tamén os operadores privados están chamados a desempeñar o seu papel neste sentido. Son necesarias políticas que difundan a cultura dixital e que sirvan

para unha socialización sensible coas novas tecnoloxías. A formación é un dos eixes que debe inspirar este labor, dirixíndose especialmente aos nenos e á xente nova. Estas políticas públicas favorecerán a conectividade, a capacidade de proceso, o acceso de calidade en igualdade e a interactividade. O obxectivo é a universalización real do acceso no marco da regulación complexa, en malla e heteroxénea, na que o poder público mantén o papel de garante dos intereses xerais.

As medidas xurídicas parecen, hoxe por hoxe, imprescindibles, pois o Dereito, ao regular a vida na sociedade, tamén a pode transformar e desenvolver. A busca da citada universalización do acceso é unha medida non só sociopolítica, senón tamén xurídica. Ás veces dise, e con razón, que a internet ten uns trazos que fan que fuxa do control do poder público (supranacionalidade, anonimato, estrutura reticular, etc.). De aí que haxa medidas tradicionais de intervención administrativa que xa non se adaptan á Sociedade da Información. Con todo, no eido da fenda dixital o labor do poder público si pode ser efectivo. A Administración electrónica cobra especial significación como reflexo da capacidade de actuación que o poder público ten neste terreo. A través dela pódense levar a cabo políticas de promoción das novas tecnoloxías e, tamén, políticas de reconstrución que sirvan para eliminar barreiras e universalizar o acceso. A neutralidade tecnolóxica e a posibilidade de utilizar varias plataformas (internet, SMS, televisión dixital terrestre) axudarán a conseguilo. En todo caso, os imperativos constitucionais débense manter sen concesións e ser unha guía neste proceso, en especial os artigos 9.2, 14 e 18.4. Tampouco, en ningún dos casos, a e-Administración se pode esquecer das persoas que, polas súas necesidades especiais ou diversidade funcional, requiran mecanismos non ordinarios para o acceso.

En definitiva, o desafío do acceso dixital á Administración pública en España está formulado con toda a súa forza e crueza. Os poderes públicos deben responder de forma axeitada e subir canto antes ao tren da modernidade tecnolóxica. A base normativa mellorou substancialmente; esperemos que a súa aplicación práctica e a súa evolución e desenvolvemento sexan satisfactorios.

## Notas

---

- <sup>1</sup> Este traballo realizouse no marco do proxecto I+D nacional do MEC «De la administración al gobierno electrónicos: régimen e implicaciones jurídicas y constitucionales» (SEJ2005-09191/JURI).
- <sup>2</sup> Frosini, Vittorio. 1996. «Los derechos humanos en la era tecnológica», en Antonio-Enrique Pérez Luño (coord.), *Derechos humanos y constitucionalismo ante el tercer milenio*, Madrid: Marcial Pons, p. 88.
- <sup>3</sup> Fernández Rodríguez, José Julio. 2004. *Lo público y lo privado en Internet. Intimidad y libertad de expresión en la Red*, México D. F.: Universidad Nacional Autónoma de México, pp. 183 e seguintes.
- <sup>4</sup> Sunstein, Cass R. 2003. *República.com. Internet, democracia y libertad*. Barcelona: Paidós, p. 30.
- <sup>5</sup> *Ibidem*
- <sup>6</sup> Reniu i Vilamala, Joseph M<sup>a</sup> 2007. «Entre el papel y la Red. Evaluación y percepciones sociopolíticas del voto electrónico en España», en Lorenzo Cotino Hueso (coord.) *Democracia, participación y voto a través de las nuevas tecnologías*. Granada: Comares, pp. 410-411
- <sup>7</sup> No proxecto, esta lei titulábase de acceso electrónico ás administracións públicas. Tendo en conta o seu contido final este título era, sen dúbida, moito máis correcto que o que finalmente se aprobou, pois a lei non só trata o acceso (máis ben céntrase noutras cousas) nin se conecta coa idea de servizo público ao facer referencia ao funcionamento administrativo en xeral.
- <sup>8</sup> Sobre os dereitos do cidadán desta lei pode verse a detida análise de Cotino Hueso, Lorenzo. 2007. «Derechos del ciudadano», en Eduardo Gomero y Casado e Julián Valero Torrijos (coords.) *La Ley de Administración Electrónica*. Cizur Menor: Aranzadi, pp. 117 e ss. Nós só podemos facer unha referencia sucinta por problemas de espazo.
- <sup>9</sup> As normas básicas desta lei dítanse ao abeiro do disposto no art. 149.1.18 da Constitución, que lle atribúe ao Estado a competencia sobre as bases do réxime xurídico das administracións públicas e sobre o procedemento administrativo común (*vid.* disposición final primeira da Lei 11/2007).
- <sup>10</sup> Sobre a sede electrónica, concibida como unha nova dimensión da oficina administrativa, pódese consultar Valero Torrijos, Julián. 2007 «Acceso a los servicios y a la información por medios electrónicos», en Eduardo Gomero Casado e Julián Valero Torrijos (coords.) *La Ley de Administración Electrónica*. Cizur Menor: Aranzadi, pp. 235 e ss
- <sup>11</sup> Algo similar á actual [www.060.es](http://www.060.es). A rede 060 consta deste portal de internet e dun teléfono de atención administrativa aos cidadáns, o 060.
- <sup>12</sup> Téñase en conta tamén que «as sedes electrónicas das que o titular teña competencia sobre territorios con réxime de cooficialidade lingüística posibilitarán o acceso aos seus contidos e servizos nas linguas correspondentes» (disposición adicional sexta).
- <sup>13</sup> Este precepto afirma o seguinte: «Os cidadáns, nas súas relacións coas administracións públicas, teñen os seguintes dereitos: A) A coñeceren, en calquera momento, o estado da tramitación dos procedementos nos que teñan a condición de interesados, e a obterer copias de documentos contidos neles; B) A identificaren as autoridades e o persoal ao servizo das administracións públicas que teñan baixo a súa responsabilidade a tramitación dos procedementos; C) A obterer copia selada dos documentos que presenten, achegándoa xunto cos orixinais, así como á devolución destes, agás cando os orixinais deban constar no procedemento; D) A empregaren as linguas oficiais no territorio da súa comunidade autónoma, de acordo co previsto nesta lei e no resto do ordenamento xurídico; E) A formularen alegacións e a achegaren documentos en calquera fase do procedemento anterior ao trámite de audiencia, que o órgano competente deberá ter en conta ao redactar a proposta de resolución; F) A non presentaren documentos non esixidos polas normas aplicables ao procedemento de que se trate, ou que xa se encontren en poder da Administración actuante; G) A obterer información e orientación acerca dos requisitos xurídicos ou técnicos que as disposicións vixentes lles impongan aos proxectos, actuacións ou solicitudes que se propongan realizar; H) A accederen aos rexistros e arquivos das administracións públicas nos termos previstos na Constitución e nesta ou outras leis; I) A seren tratados con respecto e deferencia polas autoridades e funcionarios, que deberán facilitarles o exercicio dos seus dereitos e o cumprimento das súas obrigas. J) A esixiren a responsabilidade das administracións públicas e do persoal ao seu servizo, cando así corresponda legalmente; K) Calquera outro que lles recoñeza a Constitución e as leis».
- <sup>14</sup> Cotino Hueso, Lorenzo 2007. «Derechos del ciudadano», *op. cit.*, p. 176.
- <sup>15</sup> Para maiores precisións pódese consultar Cremades, Javier e Rodríguez-Arana, Jaime. 2004. *Comentarios a la Ley General de Telecomunicaciones*. Madrid: La Ley.
- <sup>16</sup> Recordemos que o art. 14 da xa analizada Lei 11/2007 prevé que «as persoas físicas poderán, en todo caso e con carácter universal, utilizar os sistemas de sinatura electrónica incorporados ao DNI na súa relación por medios electrónicos coas administracións públicas».
- <sup>17</sup> *Vid.* arts. 143, 148, 151 e 250 da Lei 30/1997, do 30 de outubro, de contratos do sector público.
- <sup>18</sup> Fernández Rodríguez, José Julio 2004 *Secreto e intervención de las comunicaciones en Internet*. Madrid: Civitas, p.78

# Modelos de administración pública. Serven os servizos públicos electrónicos á Administración ou aos cidadáns?



**&** *Resumo/Abstract: O uso de servizos públicos electrónicos foise estendendo entre as administracións públicas, modificando ao mesmo tempo tanto a oferta de servizos que os cidadáns teñen en internet coma ás propias institucións.*

*O obxectivo do relatorio é coñecer ata que punto o uso que diferentes tipos de cidadáns fan dos servizos públicos electrónicos contribuíu a xerar diferentes modelos de administración. Por unha banda, administracións que intentan contribuír a aumentar a oferta de servizos atractivos en internet para que os seus cidadáns teñan máis incentivos á hora de entrar na sociedade da información. E pola outra, administracións que intentan rendibilizar as novas tecnoloxías aproveitando dos grupos sociais que xa as usan.*

*O estudo baséase nos datos da enquisa sobre equipamento e uso de tecnoloxías de información e comunicación nos fogares que o Instituto Nacional de Estatística realiza desde o 2002. &*

**&** *Palabras clave: goberno electrónico, uso de e-goberno, internet, Administración pública, servizos públicos electrónicos, avaliación*





## 1. INTRODUCCIÓN

En xuño do 2005 a Comisión Europea desenvolveu un novo marco para a sociedade da información (SI), i2010 Unha Sociedade da Información Europea para o Crecemento e o Emprego. O documento, entre outras cousas, representaba unha comprobación do estado do desenvolvemento da sociedade da información en Europa despois do lanzamento de eEurope 2005 no ano 2003. No documento, baseado en enquisas realizadas a fogares e empresas dos estados membros no 2004, afirmábase que a dispoñibilidade de servizos públicos electrónicos (SPE) seguira crescendo con respecto a anteriores medicións e que a maioría dos usuarios describían beneficios no seu uso, en termos de tempo aforrado e un acceso máis flexible ás administracións. De acordo cos datos obtidos, recomendábaselles aos estados membros que reforzasen o desenvolvemento de políticas de e-goberno. No entanto, segundo os datos obtidos, o documento facíase eco de que había divisións na sociedade que non parecían pecharse e que unha SI inclusiva non se podería obter sen axuda de políticas públicas concretas. Concretamente, citábanse os casos da extensión da SI a persoas maiores, con pouca ou nula educación formal, ou desocupadas.

As decisións de política pública que poden tomar os gobernos ante esta situación son moitas e moi variadas. Por unha banda, poden actuar sobre a oferta, xa sexa implantando políticas de regulación do mercado das telecomunicacións para incidir nos prezos de acceso ás novas tecnoloxías, ou tamén erixíndose en operadores dos devanditos servizos. En liñas xerais, os gobernos das economías máis avanzadas optaron pola regulación máis que pola prestación directa baseada no control de empresas de telecomunicacións.

En relación á demanda, as opcións dos gobernos son tamén amplas. Poden apoiar iniciativas que poñan en liña servizos para que resulte máis atractiva a opción do uso das novas tecnoloxías por parte dos cidadáns e tamén poden decidir apostar pola prestación directa de servizos a través da Administración. O obxecto de estudo deste traballo circunscríbese a esta última opción: a través de que mecanismos os estados actúan sobre a demanda de servizos electrónicos prestando servizos directamente desde as administracións: os servizos públicos electrónicos (SPE).

## 2. ADMINISTRACIÓN ELECTRÓNICA E SERVIZOS PÚBLICOS ELECTRÓNICOS

### 2.1. Estratexias de implantación: motor ou remolque

Ante a situación descrita anteriormente, a Administración Pública (AP) pode optar por diferentes niveis de intervención na prestación de SPE. Unha clasificación básica é a que divide o uso das TIC segundo se o obxectivo final é a propia Administración ou son os cidadáns. Neste sentido, pódense aproveitar as vantaxes que ofrece a tecnoloxía para mellorar procesos internos, conseguindo máis eficacia e eficiencia na prestación de servizos, pero sen que o cambio afecte ás tecnoloxías que se usan para comunicarse co cidadán. Esta aproximación baseada no aumento do rendemento mediante procedementos informáticos iniciouse décadas atrás na maioría dos países europeos.

O cambio máis importante nestes últimos anos situouse no nivel externo, o nivel no que a AP se comunica cos cidadáns e as empresas a través de TIC. Neste caso o uso dunha tecnoloxía aproveítase para mellorar de xeito directo a prestación de servizos cos cidadáns.

Neste contexto, unha administración actuará a remolque cando o seu obxectivo sexa maximizar os rendementos da implantación das TIC sen ter en conta o papel social que a súa estratexia pode ter. A AP desenténdese da súa capacidade para fomentar o uso das TIC entre sectores da poboación pouco proclives a optar pola SI. Na busca da máxima eficiencia, a AP diseña unha estratexia de uso das TIC baseada naquela poboación que xa está conectada e fai un uso cotián da tecnoloxía. Deste xeito, os custos para a AP son moito menores posto que non debe facer esforzos suplementarios para que os cidadáns «aprendan» a comunicarse con ela mediante as novas ferramentas. A falta de servizos dirixidos a sectores da poboación que non están conectados —ou a percepción de que os servizos existentes en internet non satisfán os custos de conectarse— ensancha aínda máis a fenda dixital que existe entre sectores da poboación.

Unha administración, pola contra, funcionará como motor da SI cando a súa actuación vaia orientada a fomentar o uso das TIC entre aqueles cidadáns que, sen o incentivo da Administración e só cos que ofrece o mercado, dificilmente optarían por utilizar as novas tecnoloxías. A AP realiza unha estratexia de uso das TIC cos cidadáns onde o obxectivo non é a procura da máxima eficacia para si mesma. Neste caso existe a convicción de que os SPE teñen un impacto social non simplemente entre aqueles que xa son usuarios doutros servizos electrónicos, senón tamén entre grupos sociais que quedaron á marxe das TIC pero que debido á existencia dun incentivo por parte da Administración en forma de servizo deciden «engancharse» á sociedade da información. Neste sentido, pois, a AP funciona como motor.

Aínda que as estratexias de remolque e motor deben considerarse como extremos dun continuo onde dificilmente existen casos puros de calquera dos dous tipos ideais, si que é posible distinguir trazos e culturas diferentes entre diferentes estratexias. Polo tanto, o obxectivo deste traballo é demostrar ata que punto en España a Administración Pública está funcionando como un motor da SI ou se o fai a remolque dela.

## 2.2. Uso de servizos públicos electrónicos

A aproximación ao concepto de «servizo público electrónico» baséase nun criterio práctico. A «enquisa a fogares sobre equipamentos e uso de tecnoloxías da información e a comunicación» (TIC-H)<sup>6</sup> que realiza anualmente desde o 2002 o Instituto Nacional de Estatística (INE) considera o uso «de servizos públicos electrónicos» a partir da seguinte pregunta:

43. Dígame se nos últimos tres meses usou por motivos particulares os seguintes servizos de comunicación coas administracións públicas por internet (sí, non, ns/nc):

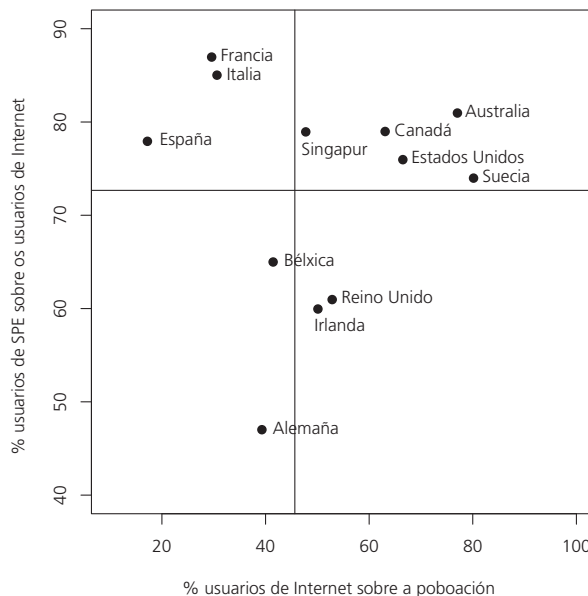
1. Obter información de páxinas web da Administración
2. Descargar formularios oficiais
3. Enviar formularios cubertos

A enquisa TIC-H é a que utiliza a oficina estatística da UE (Eurostat) para comparar os datos de acceso a internet e de uso de SPE en Europa. Os datos relativos ao uso da administración electrónica en Europa que proceden de fontes da Unión Europea baséanse, entón, na devandita definición. A enquisa TIC-H permite tamén coñecer se no último mes o individuo se conectou a internet ou non.

### 2.3 O uso da administración electrónica en España

Ademais de Eurostat e as institucións estatais de estatística, existen outras fontes que pretenden medir o uso dos SPE. A consultora Accenture, por exemplo, utiliza unha aproximación baseada nos internautas que polo menos algunha vez utilizaron a administración electrónica. A primeira diferenza coa definición do INE (e por extensión da UE) é de matiz temporal. Mentres que para o INE importa o realizado nos últimos tres meses, para a consultora o tempo non é un factor determinante e a exposición debeu ser atemporal: «polo menos unha vez». A segunda diferenza radica no tipo de exposición. Mentres que o INE define claramente que é o que conta para ser considerado usuario (obter información dunha páxina, descargar formularios ou enviar formularios), Accenture simplemente usa o concepto «utilizar» de forma máis vaga e imprecisa.

Malia estas diferenzas, os datos estandarizados por estados de Accenture permiten situar a España no contexto internacional. O gráfico 1 presenta unha mostra de países para o ano 2004. No eixe de abscisas os estados ordénanse segundo a porcentaxe de usuarios de internet sobre a poboación (penetración de internet), mentres que no eixe de ordenadas os estados se ordenan segundo a porcentaxe destes usuarios de internet que tamén son usuarios de SPE. Segundo a consultora [17, :24], o uso de e-goberno concéntrase en ambos os extremos de niveis de penetración de internet. A explicación é que en países con altas taxas de penetración (Australia, Estados Unidos) os individuos teñen experiencia na rede e exploraron o seu potencial para moitos usos. En contraste, países con taxas de penetración baixas (España, Francia ou Italia), o elevado entusiasmo dos primeiros individuos que adoptan a rede tamén os leva a explorar diferentes usos. A explicación, no entanto, esquece os motivos de atopar baixas taxas de uso de e-goberno entre usuarios de internet de países con taxas medias de penetración.



**Gráfico 1:** Porcentaxe de usuarios de internet sobre a poboación e porcentaxe de usuarios dos SPE sobre os usuarios de internet, 2004. As liñas horizontal e vertical representan a media en cada un dos eixes.

En calquera caso, a situación de España no contexto internacional representa un caso onde os poucos internautas fan un uso intenso de servizos electrónicos. A fenda, entón, sitúase fundamentalmente entre estar na rede ou non estar (ser internauta ou non). A división entre utilizar SPE ou non utilízalos é das menores que existen (de aí que un 78% dos internautas use e-goberno). Pódese afirmar que os internautas en España son «entusiastas» e «exploradores», aínda que escasos.

### 3. DESEÑO EXPERIMENTAL

A situación ideal para responder á pregunta de investigación sobre o papel da AP en España como motor ou remolque da SI implicaría o seguimento de cidadáns antes e despois da introdución de certos SPE. Observaríase se o feito de aumentar a oferta de servizos de internet (SPE) sen cambiar ningunha das outras condicións atrae dabondo aos devanditos cidadáns cara á inclusión na SI. A existencia dun efecto permitiría afirmar que no contexto da investigación a Administración funcionou como motor. De non poder probar o efecto concluiríase que a Administración funcionou a remolque.

Con todo, a situación experimental ideal non está dispoñible para unha mostra representativa a nivel estatal. Os datos dispoñibles nunha mostra representativa a nivel estatal son os da mencionada enquisa TIC-H que o INE realiza anualmente e desde o 2002 e na que se pregunta polo uso de SPE. Aínda que non é posible realizar o experimento ideal descrito, os datos permiten moitas outras posibilidades analíticas.

#### 3.1. Individuos obxecto da comparación

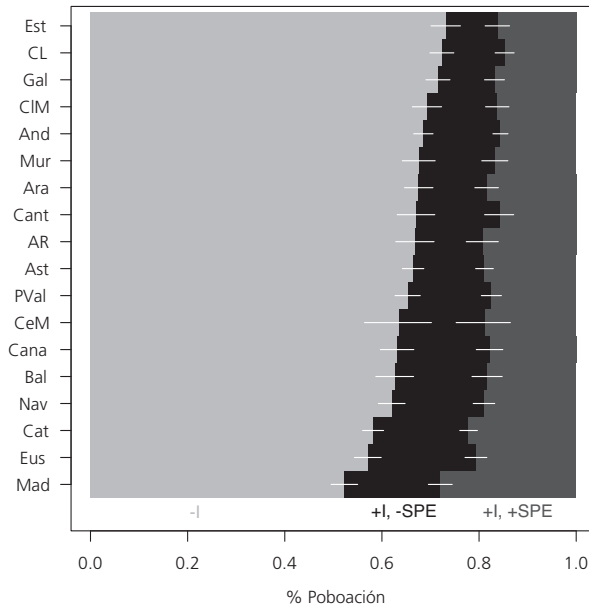
Segundo o uso que fagan da rede e dos SPE, os cidadáns pódense situar nun dos seguintes tres grupos<sup>1</sup>:

+I, +SPE Usuarios de internet e, ademais, usuarios de SPE. Non é posible coñecer se son usuarios de internet porque a existencia de oferta en SPE os convenceu para usar a rede.

+I, -SPE Usuarios de internet que non son usuarios de SPE. Para este grupo de cidadáns a rede ten servizos atractivos abondos como para utilízala aínda sen utilizar SPE.

-I, -SPE Cidadáns que non son usuarios de internet e, xa que logo, tampouco o son de SPE. Trátase do grupo onde se poden atopar potenciais usuarios de TIC para os cales a existencia de SPE poden ser un motor para engancharse á SI. Non obstante, tamén neste grupo hai cidadáns que están e estarán fóra da sociedade dixital e para os cales farán falta outras estratexias non baseadas unicamente na oferta de servizos para reenxanchalos á SI.

O gráfico 2 mostra para cada unha das comunidades autónomas en España a estimación de cidadáns que se sitúan nas diferentes categorías. Os datos son consistentes co gráfico 1 e co diagnóstico de Accenture, no sentido de que os «escasos» internautas (en negro e vermello en comparación cos non internautas en gris) fan un uso «entusiasta» da administración electrónica (en vermello, en relación co negro). O gráfico 2 tamén suxire que o nivel de uso de SPE en España non se debe tanto ao feito de que os servizos non son atractivos para os internautas, senón a que poucos cidadáns se conectan a internet (e, polo tanto, non poden usar estes servizos).



**Gráfico 2:** Porcentaxe de usuarios de internet (en negro) e percentaxe de usuarios de SPE (en gris escura). España, 2005, por comunidades autónomas. Inclúense tamén os intervalos de confianza ao 95%. As columnas en gris representan a porcentaxe de cidadáns non usuarios de internet (-I); en negro, os cidadáns usuarios de internet e non usuarios de SPE (+I, -SPE); en gris escuro, os cidadáns usuarios de internet e de SPE (+I, +SPE).

Con estes grupos identificados pódense coñecer que factores explican a probabilidade de que un cidadán (calquera individuo da poboación) sexa usuario de SPE  $P(y_{SPE|I})$  e que factores explican a probabilidade de que un cidadán conectado a internet sexa usuario de SPE  $(P(y_{SPE|I}))$ .<sup>2</sup>

### 3.2. Hipótese

Coñecendo as diferenzas dos perfís sociodemográficos dos usuarios de SPE entre a poboación  $(P(y_{SPE|I}))$  e os usuarios de SPE entre internautas  $(P(y_{SPE|I}))$  poderase determinar ata que punto a administración pública electrónica en España actúa como motor ou remolque na súa estratexia para o desenvolvemento da SI. Entre os internautas, se non existen diferenzas no perfil dos que usan ou non SPE segundo diferentes variables significa que a AP non ten ningunha capacidade para poder «enganchar» a máis cidadáns cara á SI. Unha situación con estas características implicaría que a diferenza non se dá a partir da existencia de SPE, senón no feito ou non de estar en internet.

A hipótese H(A) é que se existen diferenzas no perfil sociodemográfico dos usuarios de SPE en relación cos usuarios de internet a AP ten capacidade para actuar sobre a fenda dixital a través dunha estratexia de SPE. A ecuación 2 representa a hipótese H(A), onde  $\beta_{SPE|I}$  é o vector de coeficientes das variables sociodemográficas.

$$H(A)_1 : \beta_{SPE|I} \neq 0$$

$$H(A)_0 : \beta_{SPE|I} = 0$$

Así e todo, o efecto xa se viu que pode ser en ambas as direccións (remolque ou motor). Para poder comprobar cal é o sentido débense comparar os coeficientes do modelo estimado por un lado usando como poboación de referencia todos os cidadáns ( $SPE|P$ ) ou ben usando como poboación de referencia só os que xa son usuarios de internet ( $SPE|I$ ). O argumento central é o seguinte: se aínda existen diferenzas no uso dos SPE entre os individuos cando se comparan só os usuarios de internet e estas diferenzas son do mesmo signo que comparando con toda a poboación, daquela a Administración non está usando os SPE para favorecer a inclusión dixital de certos grupos de individuos. En realidade, está aproveitándose dunha situación de desigualdade fronte ao uso das novas tecnoloxías para darlles uns servizos a individuos que xa están na rede. Tan só no caso de que as diferenzas sexan de signo diferente pode argumentarse en favor dun efecto motor dos SPE para favorecer o desenvolvemento da SI. A modo de exemplo, os homes usan máis os SPE que as mulleres cando se utiliza toda a poboación na comparación. Este dato podería non ter significación real para a AP se se debe-se ao feito de que os homes usan máis internet que as mulleres (e, polo tanto, é tamén máis probable que usen SPE). En cambio, para comparar o efecto real da AP non debemos usar toda a poboación, senón tan só aquela que xa usa internet. Descóntase, xa que logo, o efecto que poida ter a rede en si mesma e analízase só o efecto que pode producir a Administración. Seguindo co exemplo, se a Administración fose unha forza que intentase diminuír a fenda dixital entre homes e mulleres (efecto motor), o que deberíamos observar é que o efecto do sexo é contrario ao efecto da fenda dixital (as mulleres que xa usan internet é máis probable que usen tamén SPE). Na súa falta, se a Administración fose neutral observaríamos que o efecto é inexistente.

Daquela, se existen diferenzas no perfil sociodemográfico dos usuarios de SPE respecto dos internautas  $\beta_{SPE|I}$  pero estas son de signo diferente ás que poidan existir respecto da poboación en xeral  $P_{(y|SPE|P)}$  poderase afirmar que a AP está actuando como motor da SI. Ao contrario, a hipótese H(B) pódese expresar tamén como que se as diferenzas no perfil demográfico dos usuarios de SPE son do mesmo signo tanto se a poboación de referencia son os internautas como todos os cidadáns, a AP ten un efecto remolque no desenvolvemento da SI e non participa na redución da fenda dixital. A ecuación 4 representa formalmente a hipótese H(B).

$$H(B)_1 : |(\beta_{SPE|I} + \beta_{SPE})| < |\beta_{SPE}|$$

$$H(B)_0 : |(\beta_{SPE|I} + \beta_{SPE})| > |\beta_{SPE}|$$

### 3.3. Estimación

Para probar as hipóteses os coeficientes  $\beta_{SPE}$  e  $\beta_{SPE|I}$  estímense utilizando un modelo loxístico multinivel (tamén chamado xerárquico), onde  $e$  representa o feito de utilizar SPE, xa sexa en relación con toda a cidadanía ( $y_{SPE|P}$ ) ou en relación cos usuarios de internet ( $y_{SPE|I}$ ). Utilízanse diferentes variables sociodemográficas (sexo, idade, nivel de estudos, tamaño da vivenda, existencia de menores na vivenda, tamaño do municipio e uso frecuente de internet ) no primeiro nivel do modelo (efectos fixos, *fixed slopes*) e estimaranse os seus coeficientes  $\beta$ , que se asumen iguais para cada comunidade autónoma.

Unha das características máis relevantes da enquisa é que é representativa a nivel de comunidades autónomas e con este obxectivo foi deseñada. Deste xeito, ademais do propio interese investigador para coñecer os diferentes niveis de uso dos SPE unha vez descontados os factores sociodemográficos, tecnicamente é conveniente usar un modelo multinivel para poder ter en conta esta representatividade na estimación dos coeficientes e evitar nesgos. Nun segundo nivel, entón, situarase a variable que ten en conta a que comunidade autónoma pertence o individuo (constantes aleatorias, *random intercepts*)

A ecuación 7 representa o modelo usado para a estimación, onde  $y_{ij}$  é a resposta do individuo  $i$  que reside na comunidade autónoma  $j$  ao feito de usar ou non SPE. A parte aleatoria (random intercepts) do modelo está representada por  $\theta$ . Este vector xera  $j=18$  parámetros, un para cada comunidade autónoma, que representan o grao que en cada comunidade autónoma se desvía do nivel medio de uso de SPE ( $\alpha$ ) en toda a mostra (España).

$$\begin{aligned} y_{ij} &\sim \beta \mathcal{E}(p_{ij}) \\ \text{logit}(p_{ij}) &= \alpha + X_i \beta + \theta_j \\ \theta_j &\sim N(0, \tau) \end{aligned}$$

Os parámetros de interese son os coeficientes  $\beta$  que representan a variación entre individuos dentro de cada comunidade autónoma debido a diferenzas nas súas características sociodemográficas e  $\theta_j$  que representan a variación entre rexións, condicionada ás demais variables independentes.

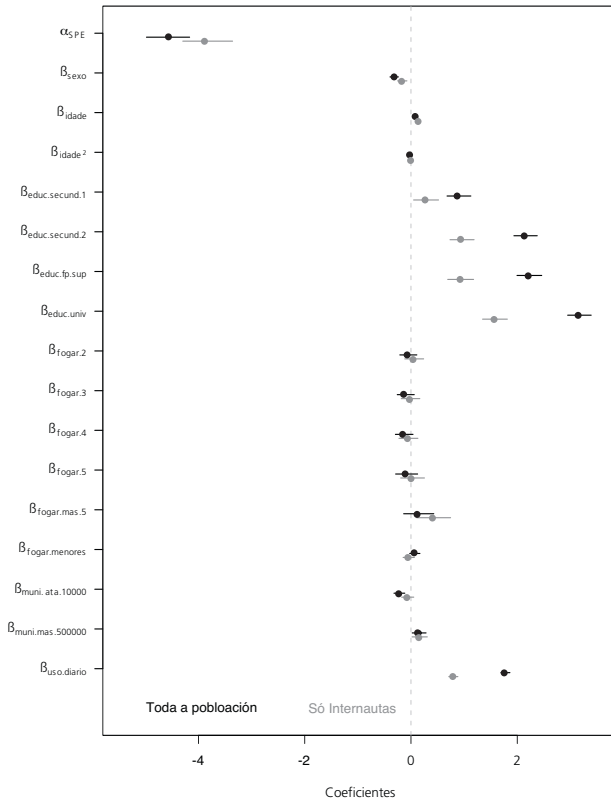
O proceso de inferencia para os parámetros realízase a través de métodos baesianos, o que implica obter a densidade da distribución posterior (*posterior*) unha vez observados os datos. Dada a complexidade do modelo utilizáronse métodos baseados en simulacións. Máis concretamente, técnicas Monte Carlo e Cadeas de Markov (*Markov Chains Monte Carlo*, MCMC) e a mostraxe de Gibbs (*Gibbs sampling*). Aínda utilizando diferentes valores de inicio en menos de 1 000 iteracións as cadeas son estables e non hai evidencias de non-converxencia segundo o test de Geweke. A partir de aquí realízanse 12 000 iteracións para obter os estimadores. A estimación realizouse co programa JAGS<sup>7</sup> e para a análise dos resultados utilizáronse as librerías *coda* e *boa* da linguaxe de análise estatística R<sup>11</sup>.

Infórmase dos resultados do modelo con distribucións anteriores (*priors*) non informativas que representan os estimadores que se obterían por máxima verosimilitude (*maximum likelihood*). No entanto, analizáronse tamén modelos con priors relativamente informativos para as variables de control e observouse que os resultados non variaban substancialmente, debido principalmente á cantidade de datos de que se dispón. O feito de utilizar inferencia baesiana respecto da *maximum likelihood* responde fundamentalmente ás vantaxes de modelización (especialmente en contextos coma este onde existe un modelo multinivel) e ás vantaxes que representan os métodos baesianos para a interpretación de estimadores. Revisións e métodos baesianos e estimación MCMC para a ciencia política pódense atopar en [18] e [5].

## 4. RESULTADOS

O gráfico 3 presenta os resultados das densidades dos parámetros do primeiro nivel ( $\beta$ ) para ambos os modelos: en negro cando a estimación é en relación con toda a poboación e en vermello cando a estimación é en relación só cos usuarios de internet .





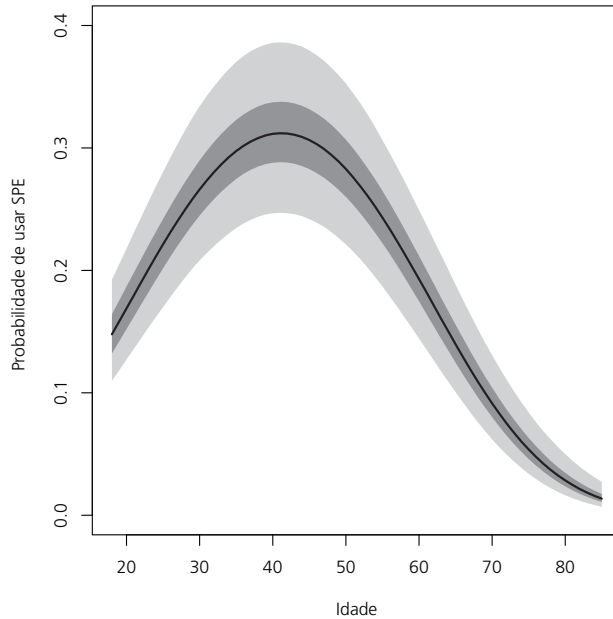
**Gráfico 3:** Coeficientes para o modelo estimado en relación con toda a poboación (en negro) e o modelo estimado en relación cos usuarios de internet (en gris escura). Os puntos representan o valor medio e preséntanse tamén os intervalos de confianza ao 95%. Pódese consultar a lista detallada de nomes das variables en 6.1.

**Fonte:** elaboración propia a partir da estimación dos modelos e utilizando os datos da enquisa TIC-H 2005 do INE.

A nivel xeral as variables sociodemográficas aparecen con valores diferentes de cero. Polo tanto, existen características dos individuos que modifican a probabilidade de que estes usen ou non os SPE. Os coeficientes para o modelo estimado en relación cos usuarios de internet (en vermello) son os de interese para contrastar a hipótese H(A). Excepto para as variables que controlan o tamaño do fogar, as demais indican que existen diferenzas significativas no uso dos SPE.

Os resultados mostran que existe un efecto moi forte no uso dos SPE por nivel educativo —os cidadáns con estudos universitarios teñen unha probabilidade 20 veces maior que os que teñen estudos primarios de usar SPE, os cidadáns con estudos secundarios e FP superiores unhas 10 veces e os cidadáns con estudos secundarios entre 2 e 3 veces maiores—. Aínda que menor, o efecto segundo o tamaño do municipio —os cidadáns de municipios maiores de 500 000 habitantes utilízanos máis e os menores de 10 000 utilízanos menos, en relación coa categoría 10 000-500 000— segue sendo relevante.

As mulleres, pola súa vez, utilizan relativamente menos os SPE que os homes, incluso unha vez descontado o efecto da educación. O tamaño dos fogares non parece marcar ningún tipo de diferenza. Finalmente, a idade estimouse usando o cadrado para descubrir efectos non lineais e estes resultaron ser altamente explicativos. Os resultados do efecto da idade na probabilidade de uso de SPE preséntanse no gráfico 4, onde se pode observar un efecto considerable, así como que o uso de SPE se concentra, sobre todo, na franxa de idade entre 35 e 50 anos.



**Gráfico 4:** Probabilidade prevista polo modelo de usar SPE para un individuo que xa utiliza internet (home, de educación primaria, que vive só no fogar sen nenos e nun municipio de entre 10 000 e 500 000 habitantes). As zonas sombreadas representan os intervalos de confianza ao 50 e ao 95%.

**Fonte:** elaboración propia a partir da estimación do modelo SPE|I e utilizando os datos da enquisa TIC-H 2005 do INE.

Debido aos efectos descritos debemos rexeitar a hipótese nula segundo a cal os trazos socioeconómicos dos individuos, unha vez que son usuarios de internet, non teñen ningún efecto na probabilidade ou non de usar SPE e, entón, aceptamos  $H(A) : \beta_{SPE|I} \neq 0$ . En todos os casos, porén, os valores dos coeficientes  $\beta_{SPE|I}$  demostran que ata descontando os individuos que non acceden a internet, entre os internautas existen fortes diferenzas no uso de SPE que van na dirección de ensanchar a fenda dixital.

O gráfico 3 permite, ademais, comparar os coeficientes dos modelos estimados comparando os usuarios de SPE con todos os cidadáns ou só cos usuarios de internet. Segundo a hipótese  $H(B)$  os coeficientes cun efecto contrario cando a poboación de referencia son os internautas (SPE|I) implican un efecto motor dos SPE.

Neste caso, obsérvase que, agás para os individuos en fogares grandes ou que viven en municipios pequenos, os coeficientes sempre teñen o mesmo signo en SPE|P e SPE|I. Así pois, non podemos rexeitar  $H(B)$  e debemos aceptar que en xeral os SPE non representan

en ningún caso un motor para conectarse á rede. Isto é especialmente importante en dúas das características sociodemográficas. En primeiro lugar, viuse que o nivel educativo desempeña un papel moi importante para que un individuo decida ou non usar os SPE. A situación, ademais, é especialmente inquietante, posto que ademais de que os cidadáns con menor nivel de educación formal acceden menos á rede, mesmo entre os que acceden, a educación segue facendo unha gran diferenza no uso dos SPE. Reverter a situación —que os SPE se convertan nunha opción atractiva para individuos de baixa cualificación educativa— implica deseñar os servizos electrónicos de xeito fundamentalmente diferente. Isto é, coa vista posta non tanto nos internautas (e, polo tanto, intentando copiar deseños doutros tipos de servizos electrónicos), senón en individuos que aínda non o son. A solución, ademais de políticas públicas específicas para este colectivo, pasa seguramente por simplificar os procesos e as mensaxes.

En segundo lugar, como se puido observar no gráfico 4, a idade xoga en contra da utilización dos SPE para a extensión da SI ás persoas maiores. Incluso unha vez descontado o efecto do nivel de educación, as persoas maiores de 55-60 anos presentan taxas de uso de SPE testemuñais. Os mozos, é cuestión de tempo, veranse en contacto cos SPE nalgún momento, pero os maiores é difícil que teñan oportunidades. Se a AP funcionase como un motor da SI debería facer un esforzo por incluír servizos atractivos para maiores. Investir en servizos típicos de cidadáns con idades entre 35 e 55 garante que facilmente poderán ser usados amplamente, pero trátase dunha estratexia a remolque da SI.

Os datos indican que só cun esforzo significativo para reverter a situación nas variables de educación e idade poderá lograrse que os individuos que no gráfico 2 estaban na zona gris (-I) poidan pasar ás zonas negra ou vermella. Como xa se apuntou anteriormente, unha solución para aumentar o uso de SPE é concentrarse nos cidadáns que non están en internet (a zona gris no gráfico 2), para os cales a AP debe significar un motor no acceso ás novas tecnoloxías. Ademais, deberase facer especial fincapé no nivel educativo (simplificación de procesos) e na idade (servizos atractivos para maiores).

Esta solución é especialmente relevante se temos en conta que entrambos os colectivos son os que se citan expresamente (xunto aos desocupados) no documento i2010 que encabeza o texto. Nel, como xa se comentou, reitérase a necesidade de políticas públicas concretas para estender a SI aos devanditos colectivos.

Nos fogares de máis de cinco membros, e en comparación cos fogares dun único membro, o efecto dos SPE é de motor do uso de internet. Neste caso, en relación cos internautas o uso dos SPE pódese explicar polo número de individuos que viven na vivenda, mentres que se se compara o uso dos SPE con relación a toda a poboación esta variable non ten efecto.

O tamaño do municipio no caso SPE|| non ten efecto no uso dos SPE, aínda que si que o ten cando se compara os usuarios dos SPE en relación con toda a poboación (SPE|P). Trátase dun resultado que demostra que unha vez que os cidadáns de municipios pequenos están en internet, o seu uso dos SPE non difire do dos cidadáns de municipios maiores (excepto de municipios de máis de 500 000 habitantes). Por unha banda, o resultado suxire que os concellos de municipios pequenos non están quedando descolgados da administración electrónica (non polo menos no nivel de precisión da enquisa). Así mesmo, o resultado suxire que en municipios pequenos o problema de acceso a internet non se debe á falta de oferta de servizos, senón á falta de infraestruturas. No entanto, para poder afirmar este extremo requiríase unha investigación máis a fondo.

## 5. CONCLUSIONES

Ao redor da metade dos usuarios de internet en España no ano 2005 utilizaron internet para realizar algún tipo de comunicación coa Administración.

Os resultados demostran que a existencia de servizos públicos electrónicos pode representar para moitos cidadáns un incentivo para usar a rede. Neste sentido, o Estado pode modificar os incentivos que os individuos teñen para conectarse á rede usando os servizos públicos electrónicos como reclamo dunha mellor oferta de servizos en internet (efecto motor). No entanto, os servizos públicos electrónicos poden ser usados tamén pola Administración para o seu propio proveito, sen ter en conta as externalidades positivas que a súa existencia provoca (efecto remolque). En España o alcance dos SPE como instrumento para lograr unha SI inclusiva representa un gran potencial. Existen aínda moitos cidadáns que non se conectaron á rede e para os cales a existencia de SPE pode significar un incentivo suficiente para facelo.

Os datos mostran que entre os individuos que xa son usuarios de internet existen características sociodemográficas que explican por que para algúns destes individuos é máis probable usar os SPE. Dado que o sentido dos devanditos efectos é igual que cando se comparan os usuarios de SPE e o resto da poboación pódese concluír que, en xeral, a AP en España non está actuando como motor da SI senón a remolque dela. Esta situación é especialmente relevante para o nivel educativo e a idade, dúas variables identificadas pola Unión Europea como claves para lograr unha sociedade da información inclusiva.

Con todo, existen características que demostran que os SPE poden ser utilizados como motor. É o caso dos individuos que viven en fogares de gran tamaño (máis de cinco membros). Para estes individuos os SPE parecen ser atractivos dabondo como para que exista unha diferenza significativa de uso respecto de individuos que viven en fogares de menor tamaño. Os datos indican tamén que para aqueles individuos que viven en municipios de menos de 10 000 habitantes existe unha fenda debida ao acceso a infraestruturas e non ao feito de que existan SPE menos atractivos nestes municipios.

## Notas

- <sup>1</sup> Bayes, T. «An Essay Towards Solving a Problem in the Doctrine of Chances», en *Philosophical Transactions of the Royal Society of London*. 1763.
- <sup>2</sup> eEurope+, eEurope+ 2001-2003 Final Project Report. 2004. [http://www.emcis2004.hu/dokk/binary/30/17/3/eEurope\\_Final\\_Progress\\_Report.pdf](http://www.emcis2004.hu/dokk/binary/30/17/3/eEurope_Final_Progress_Report.pdf). 2004. Última visita: setembro do 2007
- <sup>3</sup> Fernández, Xavier e Yanina Welp. 2003. «España y la sociedad de la información ¿Planes o políticas?», en *Gestión y Análisis de Políticas Públicas*, 26/27 (xaneiro-agosto do 2003).
- <sup>4</sup> Gelman, Andrew, John B. Carlin, Hal S. Stern e Donald B. Rubin. 2004. *Bayesian Data Analysis*. Chapman & Hall/CRC.
- <sup>5</sup> Gill, Jeff. 2002. *Bayesian Methods. A Social and Behavioral Sciences Approach*. Chapman & Hall/CRC.
- <sup>6</sup> Instituto Nacional de Estadística. *Encuesta sobre Equipamiento y Uso de Tecnologías de la Información y Comunicación en los Hogares (3)*: <http://www.ine.es/inebase/cgi/um?M=%2Ft25%2Fp450&O=inebase&N=&L=>. Última visita: setembro do 2007.
- <sup>7</sup> JAGS. *Just Another Gibbs Sampler*. <http://www-fis.iarc.fr/~martyr/software/jags/>
- <sup>8</sup> Jordana, Jacint, David Sancho, Xavier Fernández, Yanina Welp e Imma Puig. 2003. *Planificant la Societat de la Informació. Una anàlisi de les iniciatives impulsades per les Administracions Públiques a Espanya*. Generalitat de Catalunya.
- <sup>9</sup> Jordana, Jacint, Xavier Fernández, David Sancho e Yanina Welp. 2005. «Which internet Policy? Assessing Regional Initiatives in Spain», en *The Information Society*, n.º 21, pp. 341-351.
- <sup>10</sup> *Millennium Report of the Secretary-General*. 2000. <http://www.un.org/millennium/sg/report/>. Última visita: setembro do 2007.

<sup>11</sup> *The R project for Statistical Computing*. <http://www.r-project.org/>

<sup>12</sup> OCDE. 2001. *Understanding the Digital Divide*.

<sup>13</sup> Wagner, Kevin e Jeff Gill. 2005. «Bayesian Inference in Public Administration Research: Substantive differences from somewhat different assumptions», en *International Journal of Public Administration*. 28:1/2, 5-35.

<sup>14</sup> West, Darrell M. 2005. *Digital Government. Technology and Public Sector Performance*. Princeton University Press.

<sup>15</sup> Wong, George Y. e William M. Mason. «The Hierarchical Logistic Regression Model for Multilevel Analysis», en *Journal of the American Statistical Association*, vol. 80, n.º 391, setembro de 1985, pp. 513-524.

<sup>16</sup> Comisión Europea. 2006. «Plan de Acción sobre administración electrónica i2010: acelerar la administración electrónica en Europa en beneficio de todos».

<sup>17</sup> Accenture. 2004. *eGovernment Leadership: High Performance, Maximum Value*.

<sup>18</sup> Jackman, Simon. 2000. «Estimation and Inference via Bayesian Simulation: An Introduction to Markov Chain Monte Carlo», en *American Journal of Political Science* 44:375-404

## APÉNDICE

### Variables

Todas as variables refírense a características dos individuos. Agás as referidas á idade, as demais son dicotómicas (*dummies*).

$\beta_{\text{sexo}}$	A categoría de referencia é «homes».
$\beta_{\text{idade}}$ e $\beta_{\text{idade}_2}$	Idade do individuo. Especificada co cadrado para detectar relacións non lineais.
$\beta_{\text{educ.secund}_1}$	Nivel educativo, educación secundaria de primeiro nivel. A categoría de referencia para as variables de idade é a de «estudos primarios».
$\beta_{\text{educ.secund}_2}$	Nivel educativo, educación secundaria de segundo nivel.
$\beta_{\text{educ.fp.sup}}$	Nivel educativo, FP de grao superior.
$\beta_{\text{educ.univ}}$	Nivel educativo, educación universitaria.
$\beta_{\text{fogar}_2}$	Tamaño do fogar onde habita o individuo, 2 membros. A categoría de referencia son os fogares dun único membro.
$\beta_{\text{fogar}_3}$	Tamaño do fogar onde habita o individuo, 3 membros.
$\beta_{\text{fogar}_4}$	Tamaño do fogar onde habita o individuo, 4 membros.
$\beta_{\text{fogar}_5}$	Tamaño do fogar onde habita o individuo, 5 membros.
$\beta_{\text{fogar.mas}_5}$	Tamaño do fogar onde habita o individuo, máis de 5 membros.
$\beta_{\text{fogar.menores}}$	Fogar onde habitan menores de 15 anos. A categoría de referencia son os fogares sen menores de 15 anos.
$\beta_{\text{muni.ata.10000}}$	Tamaño do municipio, menor de 10 000 habitantes. A categoría de referencia son os municipios de entre 10 000 e 500 000 habitantes.
$\beta_{\text{muni.ata.500000}}$	Tamaño do municipio, maior de 500 000 habitantes.
$\beta_{\text{uso.diario}}$	Usuarios que fan un uso diario de internet.

(1) Pola súa propia definición, non poden existir cidadáns que sexan usuarios de SPE sen ser usuarios de internet.

(2) No caso dos individuos que non utilizan internet a enquisa tamén pregunta as razóns polas cales un individuo non ten dispositivos para conectarse a internet e as razóns polas cales non conectar. Estas variables poderían proporcionar información á investigación, pero nun primeiro estadio da mesma e dado o carácter de traballo en progreso optouse por non incluílas.

(3) Contén os documentos de metodoloxía e análise de cada unha das edicións, os cuestionarios, as avaliacións de falta de resposta, as notas de prensa, as táboas de resumo e, finalmente, os microdatos.

# A europeización dos sistemas administrativos e as políticas públicas. Unha aproximación aos mecanismos institucionais na e-administración



**&** *Resumo/Abstract: Durante os últimos anos, o concepto europeización (europeanization) espertou un crecente interese no ámbito politicolóxico, tendo en conta a súa aplicación a diversos ámbitos, entre eles, as administracións e as políticas públicas. Este artigo aproxímase ao que poderíamos chamar europeización da e-administración, mediante a influencia exercida polas institucións da Unión Europea sobre as administracións e as políticas públicas dos estados membros. Para iso, esbózase unha análise preliminar dos mecanismos utilizados para consolidar organizativa, normativa e institucionalmente a e-administración como unha área de política pública. O anterior permite identificar as orientacións predominantes nas actividades e programas europeos en torno á e-administración e establecer unha serie de conclusións sobre as súas implicacións para os estados membros.&*

**&** *Palabras clave: Unión Europea, políticas públicas, e-administración, europeización*



## 1. INTRODUCCIÓN

Este artigo aproxímase á influencia exercida polas institucións da Unión Europea (UE) sobre as administracións e as políticas públicas dos estados membros a través de diversos mecanismos institucionais no ámbito concreto da e-administración. Este fenómeno preséntase unido ao crecente interese despertado no ámbito politicolóxico polo concepto *europización* (*europeanization*), que se aplicou aos procesos de goberno multinivel dentro da Unión Europea, tendo en conta a construción, difusión e institucionalización de regras formais e informais, procedementos, paradigmas, estilos, «xeitos de facer as cousas» e normas e crenzas comúns, que son primeiro definidas e consolidadas no proceso político-administrativo e de políticas públicas europeos e despois incorpóranse á lóxica do discurso doméstico, as súas identidades, así como as súas estruturas políticas e de definición de políticas públicas. Aínda que este concepto se aplicou a moi diferentes ámbitos, neste estudo explórase a súa utilización na esfera concreta da e-administración.

A análise da e-administración en perspectiva europea practicamente non foi considerada pola literatura especializada. Aínda que as actividades das institucións comunitarias sobre e-administración foron numerosas durante os últimos anos, as análises académicas non se adoitaron centrar nelas de xeito directo, agás algunhas excepcións (Alabau, 2004; Bradier, 2004; Chadwick e May, 2003). O obxectivo deste traballo reside precisamente en acurtar as carencias existentes no coñecemento sobre o fenómeno que está unido ao crecente interese pola europeización das administracións e as políticas públicas. No caso concreto da e-administración, malia as limitacións apuntadas e, polo menos no caso español, pero non exclusivamente nel, moitas administracións de diferentes niveis territoriais tenderon a reproducir algúns dos patróns máis relevantes derivados das variadas actuacións definidas desde a UE nesta materia (Criado, 2006a, 2006b, 2007; Sancho, 2005).

A europeización da e-administración empezou a ter certa presenza nas orixes da chamada sociedade da información (SI) en Europa. Ese proceso fíxose aínda máis evidente como consecuencia da súa incorporación aos obxectivos da Estratexia de Lisboa, así como a consolidación de instrumentos formais e informais cos que se promoveron iniciativas nos seus diferentes ámbitos, un dos cales virou en torno ao que máis recentemente se identificou como e-administración. Todo isto foise concretando de maneira crecente a través doutros mecanismos institucionais que conforman o obxecto de estudo deste traballo.

Desde un punto de vista metodolóxico, este artigo realiza unha aproximación exploratoria e descritiva ao obxecto de estudo suscitado. En concreto, nas seguintes páxinas esbózanse algúns resultados da análise da abundante documentación emanada das institucións europeas en relación coas orixes da e-administración, así como a súa progresiva consolidación organizativa, institucional e material dentro do ámbito comunitario. En concreto, realízase unha primeira aproximación aos variados mecanismos desenvolvidos polas institucións comunitarias de cara a xerar un marco de referencia común en torno ao fenómeno da e-administración, a través do cal se intentou exercer influencia no conxunto das administracións públicas europeas.

As seguintes páxinas divídense en catro seccións. Primeiro, preséntase o marco teórico de referencia, considerando a importancia das TIC nas administracións públicas, así como o interese en aumento polo fenómeno da europeización dos sistemas administrativos e as políticas públicas nacionais, e a súa posible aplicación no ámbito da e-administración. En segundo



lugar, analízase a articulación organizativa interna da e-administración dentro das institucións comunitarias. En terceiro lugar, abórdanse as diferentes iniciativas coas que as institucións comunitarias intentaron desenvolver ese proceso de europeización, sinalando os seus aspectos máis substantivos para determinar as actuacións das administracións e políticas públicas nacionais. En cuarto lugar, a sección de discusión relaciona os descubrimentos máis substantivos deste artigo coa formulación teórica inicial en torno á europeización. Finalmente, a conclusión resume brevemente o conxunto do traballo e expón algunha idea final para desenvolver futuras investigacións neste eido.

## **2. A EUROPEIZACIÓN DOS SISTEMAS ADMINISTRATIVOS E AS POLÍTICAS PÚBLICAS. UNHA BREVE APROXIMACIÓN**

Como xa se apuntou, este artigo pretende abordar o fenómeno da europeización dos sistemas administrativos e as políticas públicas, tendo en conta o ámbito concreto da e-administración. De forma particular, o propósito deste traballo consiste en presentar os mecanismos utilizados polas institucións comunitarias para influír nas actividades desenvolvidas nese ámbito polas administracións europeas. Tendo en conta o anterior, este apartado realiza unha breve aproximación teórica ao concepto europeización e selecciona unha definición operativa que permite desenvolver o seu alcance tendo en conta o obxecto de estudo deste traballo.

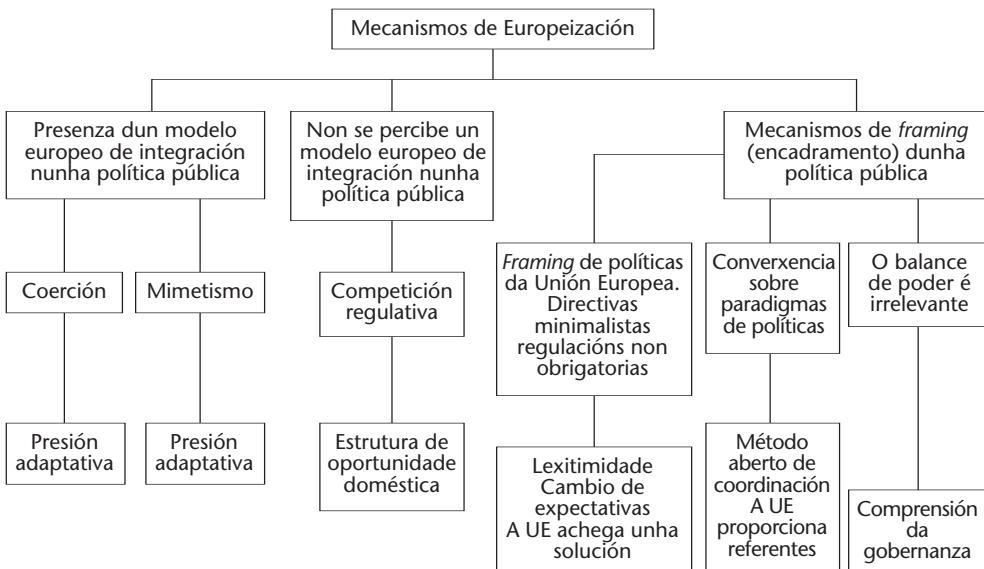
De entrada, o termo *europeización* conta con moitas caras. Pese a que non é o obxectivo deste artigo abundar niso, o concepto *europeización* pódese considerar desde diferentes puntos de vista e aplícase a moi diferentes ámbitos (Featherstone e Radaelli, 2003; Graciano e Vink, 2007), sendo as administracións e as políticas públicas dúas das súas máis recorrentes e interesantes esferas de concreción (Kassim, 2003; Knill e Lemkhul, 2002; Scharpf, 2001). En primeiro lugar, Lawton (1999) suxire que é a transferencia *de iure* de soberanía á UE, distinguíndoo de *euroificación*, que implica compartir *de facto* o poder entre os gobernos nacionais e a UE. Nese mesmo sentido, Börzel (2002) céntrase no que sucede unha vez que o poder se lle cedeu a Bruxelas, é dicir, o proceso polo cal determinadas áreas quedan de forma crecente baixo a influencia do proceso político europeo. Non obstante, estas propostas carecen dunha abordaxe máis específica do papel das organizacións e as políticas públicas, que son as que interesan neste estudo.

A aproximación concreta á europeización dos sistemas administrativos e as políticas públicas foi tamén o obxecto de interese dalgúns autores. Neste sentido, Radaelli (2003: 29) identificou o termo *europeización* (*Europeanization*) con procesos desenvolvidos desde as institucións da UE orientados á «construción, difusión e institucionalización de regras formais e informais, procedementos, paradigmas, estilos, “xeitos de facer as cousas” e normas e crenzas comúns, que son primeiro definidos e consolidados no proceso político-administrativo e de políticas públicas europeos e despois incorpóranse á lóxica do discurso doméstico, as súas identidades, así como as súas estruturas políticas e de definición de políticas públicas». Este concepto operativo pon de relevo a importancia do cambio na lóxica do comportamento político, de maneira que a europeización supón un proceso de institucionalización nas administracións dos estados membros e nas súas políticas públicas de determinadas lóxicas de acción, valores, regras, etc., definidas desde instancias comunitarias a través de mecanismos diversos. Con todo, este mesmo autor puxo de manifesto que europeización non implica converxencia ou harmonización, así como tampouco se debe identificar de forma automáti-

ca con integración política, posto que hai unha diferenza entre o proceso en si e as súas consecuencias, que non teñen por que coincidir en todos os países e en todos os casos. Isto último é importante, xa que as próximas páxinas se centran nos mecanismos que caracterizan a evolución do proceso, máis que nas súas consecuencias concretas dentro dos sectores públicos nacionais.

Tendo en conta o anterior, cales son os mecanismos a través dos que se produce a europeización de determinadas políticas ou de determinados ámbitos das administracións públicas nacionais? Seguindo a Kassim (2003), Knill e Lehmkuhl (2002), Olsen (2002) e Radaelli (2003), aínda que tendo tamén en conta algunhas críticas como as de Jordana e Levy-Faur (2004) ou Jordana, Levy-Faur e Puig (2006), pódese esbozar un conxunto de mecanismos diferentes a través dos cales se desenvolven procesos de europeización (véxase Figura 1). De xeito xeral, habería que distinguir, por unha banda, mecanismos verticais, que parecen delimitar claramente o nivel europeo (onde se definen os procesos) e o nivel doméstico, onde as políticas públicas se metabolizarán. Por contraste, os mecanismos horizontais debuxan a europeización como un proceso onde non hai presión para conformar modelos europeos de políticas públicas, ou o que é o mesmo, os mecanismos horizontais implican formas de axuste ás propostas europeas baseadas no mercado ou en determinados patróns de socialización. De maneira máis precisa, mentres que os mecanismos verticais se basean en presión adaptativa, os mecanismos horizontais comportan diferentes formas de enmarcar as políticas públicas (*framing*).

Figura 1. Mecanismos institucionais para o desenvolvemento da europeización



Fonte: Elaboración propia a partir de Radaelli (2003).

Sen desenvolver demasiado estas ideas en torno aos procesos de europeización, parece evidente a súa conexión cos enfoques neoinstitucionalistas. Por unha banda, cando a UE presenta un modelo propio en torno a unha política pública, prodúcese presións adaptativas nas administracións dos estados membros, a través de coerción ou mimetismo, tal e como se pon de manifesto en novas políticas regulativas, como a política de protección aos consumidores, as políticas ambientais ou a política de hixiene e seguridade no traballo. Mimetismo e coerción son mecanismos de isomorfismo (DiMaggio e Powell, 1991), de maneira que se os países que se adaptan ao modelo europeo xeran unha masa crítica, daquela os restantes poden sentirse atraídos por esa forza de atracción cara ao centro de gravidade europeo e adoptar as devanditas innovacións. En termos neoinstitucionalistas, a UE exerce un papel de referente que actúa como difusor institucional dentro de determinados ámbitos organizativos ou de políticas, xerando presións isomorfistas na contorna institucional de referencia, desde o noso punto de vista, formada polo conxunto das administracións públicas dos estados membros (Scott e Meyer, 1991).

No outro extremo aos mecanismos *hard* de europeización (como as directivas ou as decisións do Tribunal de Xustiza) sitúanse polo menos outros tres mecanismos *soft* para enmarcar as actuacións situadas na parte da dereita da figura 1. En determinados casos, como a política ferroviaria, a UE actúa a través de directivas minimalistas ou regulacións non obrigatorias, de modo que lles poden ofrecer maior lexitimidade ás autoridades nacionais en busca de xustificacións, mediante a «inseminación» de posibles solucións no debate nacional. Noutros supostos, as solucións proporcionadas polas institucións comunitarias pretenden alterar a percepción dos problemas, de maneira que esas novas solucións ofrecen novas dimensións aos problemas e consolidan dinámicas de aprendizaxe ou unha diferente lóxica política. Neste sentido, mesmo os mecanismos máis vagos propostos desde o ámbito europeo teñen o potencial de alterar as expectativas dos actores nacionais, por exemplo, mostrando aos que se opoñen que están loitando contra unha «causa perdida», posto que a política europea marcha en sentido contrario. Neste plano, o mecanismo máis innovador en termos de gobernanza conxunta europea foi o método aberto de coordinación. Finalmente, noutros casos a europeización pretende producir efectos para os que o equilibrio de poder é irrelevante, é dicir, o importante é a definición dun novo modelo de gobernanza en torno a redes de actores (opostos a outros tipos como corporalismo, estatismo ou pluralismo) nunha política concreta, é dicir, efectos que só son visibles a máis longo prazo.

Dito o anterior, nas seguintes seccións explórase o potencial de utilización do concepto europeización na esfera concreta da e-administración. En concreto, e seguindo a definición achegada máis arriba, trátase de coñecer os mecanismos utilizados polas institucións europeas para construír, difundir e institucionalizar regras formais e informais, procedementos, paradigmas, estilos, «xeitos de facer as cousas» e normas e crenzas comúns no ámbito concreto da e-administración. De entrada, podemos dicir que o papel referencial desempeñado polas institucións comunitarias na esfera da e-administración chamou especialmente a atención, tendo en conta a súa ausencia de atención previa a temas relacionados coa transformación do sector público. Con todo, en certa medida iso non foi casual, máis ben ao contrario, puxo de manifesto que as institucións comunitarias, polo menos inicialmente, máis que entender a e-administración como un xeito de modernizar as administracións públicas dos estados membros, suscitaron o seu progreso como outra vía máis para xerar novos servizos e aplicacións dedicados ao fomento da iniciativa privada na esfera da economía na SI. Obviamente, máis aló

dos resultados en cada unha das administracións públicas europeas, que quedan fóra do obxecto deste artigo, o que se pretende é realizar unha primeira aproximación aos mecanismos desenvolvidos, para discutir despois a súa vinculación ao esquema suscitado previamente.

### **3. A ORGANIZACIÓN DA E-ADMINISTRACIÓN NAS INSTITUCIÓNS COMUNITARIAS**

Unha parte dos alicerces que sustentaron o intento de exercer liderado das institucións europeas no eido da e-administración foi a progresiva consolidación dunha estrutura organizativa interna asociada ao seu desenvolvemento. Desde o punto de vista da coordinación interna, nun estudo realizado durante a Presidencia española do primeiro semestre do 2002 xa se abordou a cuestión das dificultades asociadas á existencia de diferentes grupos de traballo, programas, etc., en torno á e-administración dentro das instancias comunitarias. O estudo detectou que «a proliferación de grupos de traballo de administración electrónica contribúe a que se perda a visión de conxunto sobre as actuacións que se realizan neste campo. É prioritaria a clarificación e redefinición dos obxectivos e funcións dos grupos de traballo. É fundamental a existencia dunha función de coordinación permanente entre os distintos grupos de traballo, programas ou foros do ámbito da Unión Europea, para evitar potenciais duplicidades, transmitir experiencias, detectar lagoas e conseguir unha visión global das actuacións existentes. Para iso, cómpre que o órgano ou servizo que realice a coordinación sexa único.» (Comisión Europea, 2002c: 47). O anterior puxo de relevo que a UE xerara unha disparidade de actores e unidades ligados á regulación, financiamento e xestión dos programas relacionados coa e-administración, dificultando a súa coordinación interna e impedindo a consolidación dunha política coherente neste ámbito.

A Comisión Europea foi o axente central no desenvolvemento da e-administración na UE e dentro dela creáronse unha serie de unidades para a xestión dos programas baixo o seu control. A articulación das unidades encargadas dos programas que abordaron a relación entre as TIC e as administracións públicas desempeñou un papel clave na vertebración da e-administración europea, xa que serviu de modelo ou ben reforzo a organización dentro das propias administracións dos estados membros. En xeral, a esta estrutura organizativa faltoulle unha unidade específica encargada de deseñar e implantar as actuacións e os programas de forma conxunta, polo que a dispersión foi a nota predominante, algo que tamén se evidenciou nalgúns administracións centrais dos estados membros (Comisión Europea, 2005b). De xeito concreto, a e-administración abriuse espazo como un ámbito máis, aínda que con notable peso, dentro da Dirección Xeral de Sociedade da Información, nas unidades encargadas da xestión das iniciativas eEurope e os programas eTEN, IST e eContent, ámbitos estes últimos que formaron parte da Política de Redes Trans-europeas, a Política de Investigación e Desenvolvemento Tecnolóxico e a Política Industrial da UE, respectivamente. Pola súa banda, o programa IDA integrouse dentro da Dirección Xeral de Empresa como unha parte da política industrial da UE, mentres que os fondos FEDER, utilizados en parte para financiar proxectos de e-administración e xestionados pola Dirección Xeral de Política Rexional, estiveron adscritos á política de cohesión económica e social. En suma, a xestión das actuacións sobre e-administración dentro da Comisión Europea articulouse en torno a varias unidades moi diferentes entre si, con prazos temporais de implantación específicos, así coma unha regulación variada, o que supuxo dificultades para alcanzar unha mínima coordinación entre elas, máis aló da vontade para lograla que emanou de diferentes instancias

comunitarias (Comisión Europea, 2003a). En todo caso, a Comisión Europea non foi o único axente de interese neste ámbito.

O Consello Europeo tamén formou parte da estrutura organizativa da UE para fomentar a e-administración, de maneira máis ou menos formal e directa, a través de dous grupos de traballo. Por unha banda, o Grupo de Traballo de Sociedade da Información, dependente do Consello de Ministros de Telecomunicacións e Sociedade da Información, estivo ligado aos distintos ámbitos de implantación das iniciativas eEurope. En xeral, este grupo de traballo centrouse en cuestións máis xerais relativas ao fomento da SI europea, dentro das cales tamén estivo a e-administración, primordialmente como un ámbito máis de utilización das telecomunicacións, o que puxo de manifesto o perfil predominantemente tecnolóxico das súas propostas. Este enfoque mimetizouse case de contado na maioría das administracións públicas dos estados membros, en cuxos departamentos relacionados coas áreas de industria, telecomunicacións ou SI se tendeu a ir aglutinando as competencias relacionadas coa e-administración (Comisión Europea, 2005b). Ademais, isto supuxo engadirle máis dificultades á coordinación entre as diferentes instancias encargadas da definición de prioridades e a concreción de actuacións, ao constatarse a tensión cos que foran responsables da definición das pautas e prioridades de modernización das administracións públicas ata ese momento, que foron quedando desprazados do deseño da axenda de modernización e reforma administrativa, ante un interese case exclusivo polas cuestións tecnolóxicas.

Por outro lado, o Grupo de Traballo de Administración Electrónica encargouse de promover determinadas actuacións e adoptar algunhas resolucións, en certa medida, para contrarrestar o crecente poder do anterior. Este grupo de traballo despregou tres obxectivos xenéricos: a) establecer un instrumento de seguimento de accións tomadas por cada Estado membro no campo dos servizos públicos electrónicos; b) reflexionar sobre os indicadores de e-administración; e c) analizar o impacto das tecnoloxías na organización e a calidade do traballo das administracións públicas, así como propoñer medidas para optimizar o uso das TIC. En xeral, os resultados derivados das actividades deste grupo de traballo estiveron limitados pola súa falta de obrigatoriedade; porén, o seu carácter prescritor estivo amplamente asegurado polo alto nivel dos representantes de cada unha das administracións nacionais, aínda que máis aínda polo efecto demostración de moitas das accións levadas a cabo ao abeiro da rede EUPAN, ao se converter en expoñente da modernización do sector público europeo. Así mesmo, por primeira púxose de manifesto un interese por parte de sectores de burócratas de perfil non tecnolóxico respecto ao papel das TIC dentro das administracións públicas, aínda que a orientación estratéxica dos programas europeos relacionados coa materia se nutrise maioritariamente da perspectiva alternativa.

Á marxe do Consello e a Comisión, o Foro para os Servizos Públicos Electrónicos Europeos (eFORUM) foi outro dos órganos de referencia para a e-administración dentro das instancias europeas. Desde un plano formal, o eFORUM fundouse como unha entidade sen ánimo de lucro, orientada a reunir aos axentes máis activos no eido da e-administración europea, tanto dentro do sector público coma especialmente na esfera privada<sup>1</sup>. En poucas palabras, este organismo converteuse nun intento de reunir a todos os actores participantes no campo da e-administración europea, de maneira que se puidesen deseñar as súas futuras necesidades e promover a excelencia na definición de solucións para elas, mediante a creación de partenariados público-privados. Así e todo, un documento de análise da propia UE alertou sobre a necesidade de coidarse de que os intereses comerciais concretos non interferisen na correcta

análise e os obxectivos xerais perseguidos por eFORUM (Comisión Europea, 2002c). Por conseguinte, o predominio de empresas tecnolóxicas dentro deste organismo non foi máis que un síntoma da crecente apropiación privada do deseño e implantación da axenda pública de actividades en torno ao desenvolvemento da e-administración en diferentes contextos político-administrativos, algo non exclusivo das institucións comunitarias.

#### **4. MECANISMOS INSTITUCIONAIS RELACIONADOS CO DESEÑO DAS POLÍTICAS DE E-ADMINISTRACIÓN**

As institucións europeas intentáronse converter en referente da e-administración europea mediante a promoción de diversos mecanismos institucionais cos que se suscitaron influír no seu deseño dentro dos sectores públicos dos estados membros. Xunto á propia consolidación dunha estrutura organizativa, utilizáronse outros mecanismos para influír nas administracións públicas nacionais de cara a establecer unha aproximación común á e-administración, xerar marcos comúns de acción e desenvolver converxencia en torno aos paradigmas para deseñar as políticas, tendo como fundamento o método aberto de coordinación. Esta metodoloxía de traballo inspirou a extensión entre as administracións públicas europeas das actuacións coas que alcanzaron a Estratexia de Lisboa no 2010, entre elas, as relacionadas coa e-administración<sup>2</sup>.

##### **4.1. Antecedentes na política europea de sociedade da información**

De xeito moi temperán, desde a UE fomentouse a idea de que a xeneralización das TIC e internet constituía a base sobre a que asentarse a SI. Así o entenderon os dirixentes dos países europeos ao considerar que «na SI o acceso á información e os activos intanxibles, fundamentalmente o capital humano, son os elementos clave da acumulación de riqueza e benestar» (Comisión Europea, 1993: 5). Por iso, converteron nun dos seus principais obxectivos a plena implantación da SI dentro dos estados membros da UE. En todo caso, as orixes do devandito proceso situáronse nun contexto caracterizado pola pretensión de liberalizar o sector das telecomunicacións, algo que se levou a efecto a finais da década de 1990, reforzando unha visión segundo a cal o sector privado era o único que debía liderar as iniciativas encamiñadas á promoción das telecomunicacións europeas.

Obviamente, esa perspectiva tivo repercusións no tempo, chegando a impregnar o enfoque das actuacións iniciais da UE que promoveron a difusión das TIC e internet dentro das administracións públicas. As políticas da SI europea desenvolvéronse ao longo dos anos noventa dentro dunha contorna con predominio do liberalismo económico e unha crecente influencia do sector tecnolóxico privado. Ese enfoque inicial tivo unha continuación na visión que as institucións europeas foron desenvolvendo respecto de cada un dos ámbitos en que dividiron a SI, incluíndo a e-administración, e polo tanto na perspectiva que os gobernos nacionais tiveron como referente.

##### **4.2. Difusión de estratexias europeas comúns de e-administración**

Desde finais da década dos noventa do século pasado, a integración da estratexia de e-administración dentro das políticas para o desenvolvemento da SI foi un trazo distintivo da UE. Durante os primeiros momentos da nova Comisión presidida por Romano Prodi (decembro de 1999) fíxose pública unha comunicación titulada *eEurope. Unha Sociedade da Información para Todos*, de maneira que no Consello Europeo Extraordinario de Lisboa de marzo do 2000 se concretou a visión de converter a UE «na economía baseada no coñece-

mento más dinámica do mundo no ano 2010» (Comisión Europea, 2000a:1). Entón aprobouse a Iniciativa eEurope, dentro da chamada Estratexia de Lisboa 2010, que formulou a necesidade de alcanzar a rápida explotación das oportunidades da nova economía e, especialmente, de internet dentro dos estados membros da UE. Por iso, converteron a plena implantación da SI nun dos seus principais obxectivos, e a e-administración nunha das liñas de actividade por desenvolver dentro dese marco xeral (Comisión Europea, 2000b). No entanto, as actuacións en torno á e-administración seguíronse a considerar un medio máis que un fin en si mesmas; é dicir, suscitáronse como un ámbito máis das políticas de fomento da SI, pero sen dotalas dun alcance propio nin establecer un marco de acción independente de cara a forxar as condicións para poder falar dunha auténtica política europea. As diferentes formulacións estratéxicas relacionadas coa SI na UE seguiron a mesma lóxica, aínda que se foron introducindo progresivas variacións ao longo dos escasos anos transcorridos, que resulta indispensable analizar para dar conta da súa influencia nas administracións públicas europeas, nas que tamén se lles outorgou un perfil cada vez máis diferenciado e autónomo ás accións desenvolvidas no ámbito da e-administración.

As orientacións xerais de Lisboa foron logo desenvolvidas e ampliadas polo Plan de Acción eEurope 2002 (eEurope 2002), aprobado no Consello Europeo de Santa María de Feira en xuño do 2000, así coma no Plan de Acción eEurope 2005 (eEurope 2005), finalmente aprobado no Consello Europeo de Sevilla en xuño do 2002. Xunto a iso, co obxectivo de reactivar a Estratexia de Lisboa, a Comisión propuxo en xuño do 2005, a instancias do Consello Europeo de primavera, un novo marco estratéxico para o desenvolvemento da SI. iEurope 2010 - Unha sociedade da información europea para o crecemento e o emprego (iEurope 2010) púxose en liña coas iniciativas anteriores en materia de SI, aínda que cun maior peso das cuestións relacionadas co crecemento sustentable e a calidade de vida e as súas interaccións crecentes coas TIC e a gobernanza pública<sup>3</sup>. Os seguintes pasos relacionados coa e-administración definíronse no Plan de Acción sobre Administración Electrónica i2010. E Acelerar a Administración Electrónica en Europa en Beneficio de Todos (Administración Electrónica i2010) aprobouse en abril do 2006. Un punto diferencial desta nova planificación estratéxica foi a atención singular á e-administración por parte das instancias europeas (Comisión Europea, 2006b). Ademais, a nova orientación albiscada na estratexia de e-administración estivo ligada ao obxectivo do reforzo da participación e da adopción de decisións democráticas en Europa, redefinindo as súas orientacións principais cara a aspectos cunha maior dimensión política. En definitiva, a UE continuou consolidando o papel referencial e difusor da súa perspectiva estratéxica en torno á e-administración dentro do conxunto das administracións e políticas públicas europeas a través de planificacións estratéxicas.

### 4.3. Programas europeos relacionados

Varios programas europeos mencionados apoiaron as interaccións entre as TIC e as administracións públicas, xa desde os primeiros anos noventa. Aquí abórdanse tres programas (IDA, TEN e IST) relacionados de forma directa co despregamento de aplicacións e servizos tecnolóxicos, así coma outro programa adscrito á explotación de información pública (Content), nos que se atoparon elementos salientables en referencia ao desenvolvemento da e-administración desde a vertente comunitaria e con impacto nas administracións e as políticas públicas dos estados membros. En concreto, estes programas deron contido normativo,

orxamentario e orgánico ás actuacións definidas nos diferentes documentos e formulacións estratéxicas comunitarias antes analizadas.

1-En primeiro lugar, o programa Intercambio de Datos entre Administracións Públicas (Interchange Data between Administrations, IDA), centrado inicialmente no fomento da transmisión electrónica de información entre as administracións públicas europeas, foi un dos precursores da expansión das TIC dentro do sector público desde as instancias comunitarias, sendo profusamente mencionado dentro dos documentos encargados da definición da estratexia de e-administración europea. A evolución do programa IDA levouse a cabo nun momento de mutación na evolución da e-administración europea. Pasouse a denominar programa para a Prestación Interoperable de Servizos Paneuropeos de Administración Electrónica ao Sector Público, as Empresas e os Cidadáns (Interoperable Delivery of European eGovernment Services to public Administrations, Businesses and Citizens, IDABC), cunha vixencia entre o 1 de xaneiro do 2005 e o 31 de decembro do 2009. A propia denominación do programa amosou o intento deliberado de se concentrar no ámbito da interoperabilidade, en concreto na mellora da prestación de servizos dixitais pan-europeos, aínda que non só os relacionados co intercambio entre administracións públicas, senón tamén entre elas, as empresas e os cidadáns. Pero non foi o único programa europeo que camiñou nesa mesma dirección.

2-En segundo lugar, o Programa de Redes Trans-europeas de Telecomunicacións (TEN-TELECOM) sentou as bases tecnolóxicas para estender as infraestruturas de apoio á e-administración europea. O obxectivo orixinal de TEN-TELECOM foi o cofinanciamento de proxectos para o desenvolvemento de redes físicas de telecomunicacións; con todo, a liberalización do sector e a reserva ás empresas privadas da creación das infraestruturas foron acomodando o seu marco de actuación ao plano das aplicacións e os servizos, sempre coa finalidade de facilitar o mercado común e a consecución dunha maior cohesión no seo dos países europeos, tendo escasa incidencia no ámbito do sector público (Alabau, 1998). No 2002 o programa TEN-TELECOM sufriu unha notable transformación e axustouse ao financiamento de aplicacións e servizos telemáticos. Este programa abandonou definitivamente a idea de financiar infraestruturas físicas de telecomunicacións, de maneira que tivo como obxectivo preferente a aceleración da adopción de servizos para apoiar un modelo de SI europea integrada e cohesionada. Ademais, aliñándose coas aspiracións apuntadas polas iniciativas eEurope, cambiouse o seu nome polo de *programa eTEN*, co fin de subliñar o carácter telemático das aplicacións e servizos financiados. Desde o 2002 a liña do programa eTEN destinada ao eGovernment intentou evitar o solapamento co programa IDA e, en xeral, déuselles prioridade aos proxectos relacionados con servizos públicos en liña prestados polas administracións públicas<sup>4</sup>. Nos sucesivos programas de traballo de eTEN suxeríronse timidamente novas achegas, aínda que na mesma liña. Como novas achegas, empezo a falar do incremento da importancia dos servizos destinados a aumentar a participación no proceso democrático, así coma o apoio á transformación dos procesos internos da administración, aínda que en moita menor medida, en comparación con outras actuacións.

3-En terceiro lugar, dentro da política de investigación e desenvolvemento tecnolóxico europea foi definindo devagar unha liña sobre e-administración. Nos primeiros programas marco as referencias ás administracións públicas foron moi limitadas, aínda que a



partir do Terceiro Programa Marco (1990-1994) se detectaron algunhas mencións de interese vinculadas ao programa Telematics. No Quinto Programa Marco (1998-2002) unha das primeiras tarefas abordadas foi aglutinar os anteriores proxectos relacionados con esta materia nunha única área temática baixo a denominación de *Tecnoloxías para a Sociedade da Información (IST-Information Society Technology)*, en cuxo contido por primeira vez se concretou unha liña centrada na e-administración, dentro das accións clave, nos sistemas e servizos para o cidadán. A partir do ano 2003 produciuse unha redefinición do papel da investigación en torno á e-administración, especialmente unida á renovación da unidade encargada da súa xestión. En concreto, redeseñáronse os aspectos centrais do programa de investigación sobre e-administración, tendo en conta os cambios nas iniciativas eEurope e, en particular, tratando de coordinar mellor as súas actividades cos outros programas europeos mencionados máis arriba, aínda que os seus contidos básicos non se modificaron de xeito substantivo no que respecta á súa orientación tecnolóxica. No entanto, introducíronse dous ámbitos de investigación centrados na xestión do coñecemento e o cambio organizativo que suscitaron un intento de abordar unha aproximación diferente á investigación en torno á e-administración.

4- En cuarto lugar, o programa eContent foi o máis estreitamente ligado á vertente da explotación e desenvolvemento da información do sector público na esfera de internet. Aínda que xa se mencionou que o interese das institucións europeas pola información dispoñible nas administracións públicas foi algo previo, o programa eContent, adoptado en decembro do 2000 e dotado dun horizonte temporal de catro anos (2001-2004), pretendeu dinamizar o mercado dos contidos, produtos e servizos para internet, tendo en conta a extrema diversidade cultural europea e unha vez que se estaba socializando amplamente esta esfera telemática. A segunda liña de actuación do programa (mellorar o acceso e incrementar o uso da información do sector público) tivo unha relación directa coa e-administración. A evolución do programa levou á aprobación no 2004 de *eContentplus*, para o período 2005-2008, que realizou mencións parciais acerca dos contidos das administracións públicas. Dentro do novo programa confirmouse como grande obxectivo a eliminación das barreiras organizativas e a aparición de solucións tecnolóxicas pioneiras para mellorar a accesibilidade e usabilidade do material dixital dispoñible dentro dunha contorna multilingüe, tamén na dimensión das administracións públicas. Por iso, as novas connotacións emanadas das últimas formulacións estratéxicas vinculadas á e-administración tamén se fixeron notar na reorientación experimentada por este programa. Non obstante, a natureza fundamentalmente comercial do mesmo deixaría unha estreita marxe de manobra para o desenvolvemento de actuacións xenuinamente ligadas á modernización das administracións públicas.

#### 4.4. Outros instrumentos de colaboración pan-europea

Sen supoñer obriga ningunha para as administracións nacionais, a UE tamén desenvolveu outros instrumentos concretos de colaboración centrados en consolidar un efecto demostración e permitir o despregamento de patróns de actuación comúns en torno á e-administración dentro dos estados europeos e, en moita menor medida, ir alterando os procesos de gobernanza ligados a ela. Como se previu no Consello Europeo Extraordinario de Lisboa no ano 2000, entre as ferramentas empregadas destacou a «creación de indicadores específicos de avaliación sobre a evolución do proceso de implantación». Os indicadores sobre o avan-

ce da e-administración centráronse case exclusivamente no progreso dos servizos públicos electrónicos (Cap Gemini Ernst & Young, 2001, 2006; Comisión Europea, 2001). Aínda que a marca desa orientación predominante se mantivo case intacta durante os anos seguintes, progresivamente, as institucións comunitarias adoptaron tamén outras modalidades de colaboración para ampliar e mellorar a aproximación conxunta a esta cuestión.

Ademais, desenvolvéronse outros instrumentos na liña apuntada. Creouse unha ferramenta de información referencial sobre cuestións e evolucións relacionadas coa e-administración europea, ao constituírse o eGovernment Observatory (Comisión Europea, 2002b). Por outra banda, insistíuse na difusión e intercambio de boas prácticas (*benchmarking*), de maneira que este afán desembocou na creación do Good Practice Framework (GPF) sobre e-administración. Así mesmo, a Comisión intentou outorgarlles un recoñecemento oficial ás mellores experiencias europeas de e-administración, polo que estableceu os eEurope Awards for eGovernment (eGovernment Unit, 2005; Leitner, 2003; Leitner e Criado, 2006). Finalmente, suscitouse como algo esencial a implantación conxunta de servizos públicos telemáticos pan-europeos. Neste terreo, por un lado, os diferentes programas e actuacións ligados á e-administración fomentaron como prioridade o deseño de servizos en cuxa prestación participasen administracións de diferentes estados membros (Comisión Europea, 2003b). Por outro, a cooperación pan-europea para a integración de servizos concretouse na idea de interoperabilidade, un ámbito no que as institucións comunitarias foron moi activas (Comisión Europea, 2003b). Nese plano, no 2004 publicouse a versión 1.0 do Marco Europeo de Interoperabilidade (European Interoperability Framework-EIF) para servizos de e-administración pan-europeos<sup>5</sup> (IDABC, 2004).

## 5. DISCUSIÓN

Tendo en conta a exposición realizada nas páxinas anteriores, pódense extraer algunhas ideas para desenvolver a discusión en torno ao argumento principal do presente artigo. Neste artigo púxose de manifesto que as institucións da UE desenvolveron durante os últimos anos diversos instrumentos orientados a consolidar unha certa europeización da e-administración nos sectores públicos nacionais. Nese sentido, considerando o marco de referencia en torno a ese concepto aplicado ás administracións e as políticas públicas, o primeiro que se pode afirmar é que a maioría dos instrumentos analizados quedaría dentro dos chamados mecanismos *soft* de europeización, é dicir, orientados a establecer un marco de referencia sobre o desenvolvemento da e-administración, pero sen xerar, en principio, presións adaptativas directas a través de coerción ou mimetismo sobre as administracións e as políticas públicas dos estados membros. Cales serían algúns dos trazos xerais dese marco de referencia?

a-En primeiro lugar, desde a UE foise debuxando un enfoque optimista centrado en subliñar as capacidades transformadoras en diferentes ámbitos das TIC e internet, impulsado polo sector privado, aspecto que marcou o punto de arranque da construción da política europea de SI. O feito de que a consolidación da chamada SI europea se producise ao mesmo tempo que o proceso de privatización do sector das telecomunicacións, dentro dun contexto de crise económica e baixo influencia de premisas económicas neoliberais, foi un aspecto de grande importancia para a promoción posterior da e-administración desde as instancias comunitarias. De feito, esa perspectiva penetrou nas primeiras actuacións orientadas á extensión e difusión das infraestruturas tecnolóxicas dentro do sector público europeo, así como o enfoque para a explotación

da información pública en internet, que se entendeu como un servizo máis dentro do ámbito da economía da SI, que debía sustentarse sobre un conxunto de aplicacións e servizos para lle ofrecer rendibilidade ao sector privado, en canto promotor de tales actuacións.

b- Unido ao anterior, a evolución do enfoque estratéxico europeo en torno á e-administración tendeu a privilexiar unha perspectiva ligada ao desenvolvemento de servizos públicos dixitais. Esta dirección implicou a necesidade de construír o máis axiña posible servizos transaccionais para que os cidadáns e as empresas puidesen interaccionar coas administracións públicas accedendo dixitalmente a un conxunto de información pública básica, seguindo os patróns de explotación do comercio electrónico (Comisión Europea, 1998, 2000a). En concreto, as dúas primeiras iniciativas estratéxicas eEurope asentáronse nesta mesma visión, de maneira que a preocupación por cuestións de carácter máis político ou organizativo foi practicamente inexistente (Chadwick e May, 2003).

c- De forma máis específica, todo iso desembocou nunha evidente desvinculación inicial entre as actuacións relacionadas coa e-administración respecto dos procesos de modernización das administracións públicas ás que foron dirixidas. Os programas europeos analizados (IDA, TEN, IST ou Content), que concentraron a formulación de actuacións relacionadas cos diferentes aspectos ligados á difusión das TIC dentro das administracións públicas europeas, non se integraron cos seus esforzos de cambio organizativo iniciados naquelas datas baixo as premisas, en gran medida, da nova xestión pública. En concreto, estes programas europeos tiveron de entrada un alcance sectorial centrado no apoio ás políticas nacionais de telecomunicacións. Para cando se empezou a definir de xeito máis claro unha axenda común de e-administración, da que se tratou que fosen piares fundamentais, resultou difícil coordinar os seus contidos, os tempos do seu deseño e implantación, así coma a rede de axentes dentro das instancias comunitarias encargados de todos os aspectos relacionados coa súa xestión, dada a súa enorme diversidade. Este aspecto converteuse nun verdadeiro lastre para as institucións europeas de cara a deseñar un marco de referencia común no ámbito da e-administración.

Dito o anterior, aquí se sostén que o papel das institucións comunitarias foi importante para explicar, polo menos en certa medida, a evolución que tivo a e-administración dentro do sector público dos países europeos. Xa se mencionou que, máis aló dos resultados, o importante foi a aproximación aos diferentes instrumentos analizados nas seccións anteriores. Nese plano, xa se apuntou que a maioría dos aspectos analizados se identificarían con mecanismos *soft* de europeización, sobre todo ligados ao establecemento dun marco común de referencia para a evolución da e-administración nas administracións e as políticas públicas dos estados membros. Cales foron de xeito específico os mecanismos identificados e como colaboraron na europeización da e-administración?

a- En primeiro lugar, as institucións da UE intentaron ofrecerlles lexitimidade ás administracións públicas europeas e, en menor medida ofrecerlles determinadas solucións ás autoridades nacionais relacionadas coa e-administración. Tendo en conta que se tratou dun ámbito esencialmente novo, sobre o que en moitos casos carecían de experiencia previa, as administracións públicas europeas recibiron, a través da maioría das actuacións da UE na materia, lexitimación institucional para experimentar coas súas propias iniciativas. Este feito despréndese da simple revisión da maioría dos documentos en que

- as administracións europeas de diferentes niveis formalizaron as súas estratexias e iniciativas sobre e-administración, nos que apelaron de xeito recorrente ás estratexias eEurope como marco no que enmarcar os seus contidos. De maneira xeral, malia que a UE careceu de competencias normativas neste ámbito, o papel lexitimador que representou a través dos diferentes mecanismos institucionais analizados foi de especial importancia. En todo caso, en termos máis prácticos, as solucións específicas para o deseño e implantación da e-administración desde a UE desenvolvéronse en moita menor medida, aínda que se suscitaron nalgúns dos diversos programas europeos analizados, así coma nos intentos máis recentes de crear servizos telemáticos pan-europeos ou desenvolver un Marco Europeo de Interoperabilidade.
- b-En segundo lugar, a crecente articulación de ferramentas para o intercambio de experiencias de e-administración e a súa concreción no método aberto de coordinación tiveron un elevado efecto demostración, xerando a creación de paradigmas comúns neste ámbito. Xa se apuntou que o método aberto de coordinación foi o instrumento preferido polas institucións comunitarias para o desenvolvemento de patróns de actuación compartidos dentro da dimensión da e-administración desde a aprobación da primeira iniciativa eEurope. Neste sentido, o establecemento de obxectivos conxuntos (como o deseño de prioridades estratéxicas ou a concreción da dixitalización dunha serie de servizos públicos básicos) e a difusión de boas prácticas (a través dos eEurope Awards for eGovernment, o Good Practice Framework, o eGovernment Observatory, etc.) convertéronse nunha plataforma para lograr a transferencia de actuacións, alén do sistema de creación formal de normas xurídicas. En suma, o método aberto de cooperación operou con éxito de xeito constante nos últimos anos para xerar unha certa converxencia nos paradigmas e as crenzas en torno á e-administración dentro dos sectores públicos europeos, seguindo as pautas que a propia UE suscitou respecto diso: combinación da definición de liñas de acción, prazos temporais de aplicación nos niveis nacionais e rexionais, procesos de *benchmarking* e intercambio de boas prácticas, indicadores cuantitativos e cualitativos de seguimento, monitorización e avaliación como proceso de aprendizaxe conxunto (Consello Europeo, 2000b).
- c-Por outra parte, aínda que en menor medida, tamén se produciron certos intentos para darlles cobertura xurídica a diversas cuestións relacionadas coa e-administración. En particular, reguláronse determinados ámbitos como a sinatura electrónica (Directiva 1999/93/CE do Parlamento Europeo e do Consello, do 13 de decembro de 1999, pola que se establece un marco comunitario para a sinatura electrónica, DOCE L 13/12) ou o tratamento de datos persoais e a protección da intimidade nas comunicacións electrónicas (Directiva 2002/58/CE do Parlamento Europeo e do Consello, do 12 de xullo de 2002, relativa ao tratamento dos datos persoais e á protección da intimidade no sector das comunicacións electrónicas, DOCE, L 201/37, modificada pola Directiva 2006/24/CE do Parlamento Europeo e do Consello, do 15 de marzo de 2006, sobre a conservación de datos xerados ou tratados en relación coa prestación de servizos de comunicacións electrónicas de acceso público ou de redes públicas de comunicacións e pola que se modifica a Directiva 2002/58/CE, DOUE L 105/54). Estes ámbitos substantivos foron gañando terreo entre as preocupacións das administracións dos estados membros e constituíron algúns dos elementos centrais para garantir a seguridade e a privacidade dos cidadáns nas súas relacións cos poderes públicos a través de medios telemáticos.

Posteriormente, a actividade normativa da UE tivo tamén unha notable repercusión no ámbito da prestación de servizos telemáticos. Tal e como se puxo de manifesto en determinados artigos da Lei 11/2007, a través dela traspuxéronse determinados contidos da Directiva 2006/123/CE do Parlamento Europeo e do Consello, do 12 de decembro de 2006, relativa aos servizos no mercado interior (DOUE L 376/36), na que se suscitaron cuestións de relevancia en torno a temas coma o portelo único, dereitos de información, procedementos por vía electrónica e, en xeral, aspectos relacionados coa extensión de facilidades por parte dos poderes públicos para o desenvolvemento da prestación de servizos no contorno dixital.

d-Finalmente, resulta máis difícil identificar mecanismos de europeización da e-administración a través da xeración de redes como novo modo de gobernanza (en oposición a outros tipos, como o corporalismo, estatismo, pluralismo) dentro deste ámbito. Neste sentido, o estudo da e-administración debería ter unha maior relevancia, considerando que a extensión das TIC e internet, en principio, podería xerar efectos multiplicadores derivados da incorporación de innovacións tecnolóxicas aplicables á mellora da gobernanza dos sistemas políticos. Polo menos así se derivaría das visións optimistas que caracterizaron as propostas europeas na materia. Con todo, houbo que esperar ás actuacións anunciadas pola UE na súa última estratexia para o fomento da SI i2010 para dispoñer de propostas concretas que fosen nesa dirección. En todo caso, os estudos seminais sobre as interaccións entre as TIC e o sector público preveñen de conclusións deterministas respecto diso. Así as cousas, e tendo en conta que —como apunta Radaelli (2003)— os cambios na gobernanza ligados á europeización terán visibilidade a máis longo prazo que os resultados vinculados a calquera dos outros mecanismos institucionais apuntados antes, probablemente haberá que esperar máis tempo para dispoñer dunha visión máis axustada sobre a súa evolución no ámbito da e-administración.

## 6. CONCLUSIÓN

Desde mediados dos anos noventa do século pasado, a UE desenvolveu unha intensa actividade na esfera da e-administración cumprindo un papel referencial para o conxunto dos estados membros. Os primeiros pasos na construción da SI foron o punto de arranque do que poderíamos denominar europeización da e-administración, considerando que entre as súas prioridades apareceron as primeiras referencias ás administracións públicas e a súa relación coas telecomunicacións. O papel de referencia das institucións comunitarias manifestouse de diferentes formas, en particular mediante a formulación de liñas estratéxicas comúns emanadas desde a UE, unha miscelánea de programas europeos relacionados, así coma unha colaboración crecentemente institucionalizada con vocación de se ampliar ás diferentes administracións europeas. En todo caso, os mecanismos analizados, que caracterizaron a actuación comunitaria na materia durante o cambio de século, estiveron dalgún xeito tamén constrinxidos por algúns aspectos derivados do deseño inicial da SI, así coma pola propia evolución e configuración organizativa construída dentro das institucións comunitarias en torno á e-administración.

Este artigo realizou unha aproximación tentativa a unha cuestión sobre a que sería interesante seguir traballando no futuro. En concreto, parece que ten sentido falar de europeización da e-administración, como se puxo de manifesto nas páxinas anteriores a través da

análise dos diferentes mecanismos obxecto de estudo, aínda que iso non implique unha extensión de solucións homoxéneas ante os retos que implica a consolidación da e-administración. Con todo, de cara ao futuro sería conveniente ir máis alá, por unha banda, completando esta visión exploratoria sobre os diferentes mecanismos de europeización da e-administración, afondando nos procesos de difusión institucional, para os que a aplicación dos enfoques neoinstitucionalistas resultaría moi útil. Por outra, tamén sería de interese, e se cadra cunha perspectiva máis a longo prazo, desenvolver análises comparadas sobre en que medida se concretou esa europeización da e-administración dentro dos sistemas administrativos e as políticas públicas dos diferentes estados membros nos seus distintos niveis político-administrativos. Entrambas as cuestións quedan fóra dos obxectivos deste estudo, aínda que se espera espertar o interese sobre elas, así coma o seu potencial para desenvolver futuras contribucións nesta materia relacionadas coa disciplina politicolóxica.

## Notas

---

<sup>1</sup> Efectivamente, os membros fundadores dividíronse entre administracións públicas: Office of the eEnvoy (Reino Unido), Ministerio de Facenda e Aduanas (Dinamarca), Delegación Interministerial para a Reforma do Goberno do Estado (Francia) e a Generalitat Valenciana (España); e empresas privadas (British Telecom BT (Reino Unido), Decon IT-Consultants (Dinamarca), Bull (Francia) e TISSAT (España).

<sup>2</sup> Esta formulación especificouse xa no Consello Europeo do 2000 (2000b: 10): «37. A posta en práctica do obxectivo estratéxico verase facilitada pola aplicación dun novo método aberto de coordinación como xeito de estender as prácticas idóneas e alcanzar unha maior converxencia en torno aos principais obxectivos da UE. Este método, destinado a facilitar a configuración progresiva das políticas dos estados membros, supón:

- establecer directrices para a Unión combinadas con calendarios específicos para lograr os obxectivos que se fixen a curto, medio e longo prazo;
- establecer, cando cumpra, indicadores e puntos de referencia cuantitativos e cualitativos cotexados cos mellores que existan e adaptados ás necesidades dos distintos estados membros e sectores como método de comparación das prácticas idóneas;
- plasmar estas directrices europeas en medidas de política nacional e rexional, establecendo obxectivos específicos e dando os pasos adecuados, sen perder de vista as diferenzas nacionais e rexionais;
- organizar periodicamente controis e avaliacións entre homólogos como procesos de aprendizaxe mutua. 38. Aplicarase unha formulación totalmente descentralizada de acordo co principio de subsidiariedade, no cal a Unión, os estados membros, os niveis rexionais e locais, así coma os interlocutores sociais e a sociedade civil, participarán activamente, mediante distintas formas de colaboración. A Comisión Europea, en conexión con distintos subministradores e usuarios, como os interlocutores sociais, as empresas e as ONG, elaborará un método de avaliación comparativa das prácticas idóneas para a xestión do cambio».

<sup>3</sup> Esa mesma impresión deduciuse da última das reunións ministeriais de e-administración celebrada baixo a presidencia británica durante o segundo semestre do 2005. Poucos meses logo da aprobación da iniciativa i2010, o momento da reunión deu máis realce político a este novo elo da estratexia de e-administración europea, xa que abriu definitivamente as portas a unha nova dirección. De entrada, na Declaración Ministerial aprobada o 24 de novembro do 2005 falouse por primeira vez da existencia dunha política europea de e-administración en varios puntos do documento. Na apertura fíxose unha mención expresa á política de *eGovernment* que non existiu nas dúas declaracións ministeriais anteriores: «Meeting in Manchester on the occasion of the Ministerial eGovernment Conference “Transforming Public Services” of the United Kingdom Presidency of the European Council and of the European Commission, Ministers of European Union (EU) Member States, Accession States and Candidate States and Ministers of the European Free Trade Area (EFTA) Countries, **responsible for eGovernment policy...**» (Declaración Ministerial, 2005:1). Aínda que no pasado se puxo en dúbida a existencia dunha verdadeira política europea de e-administración (Alabau, 2004), cada vez é máis evidente a vontade manifesta da UE pola consolidación desta área de política dotándoa dunha entidade propia e cada vez máis visible.

<sup>4</sup> Así se suscita na Decisión 1376/2002/CE (DOCE L 200/3): «Goberno e administración electrónicas: unha das grandes oportunidades para a sociedade da información é a de contar cuns servizos da administración pública máis eficaces, interactivos e integrados, en beneficio dos cidadáns e as PEME. Apoiaranse, a todos os niveis (europeo, nacional, rexional e local) os servizos en liña, incluídos os prestados nos ámbitos da contratación pública electrónica, un acceso seguro aos servizos públicos en liña para os cidadanos e as PEME, a seguridade persoal, o medio ambiente e o turismo, o apoio empresarial ás PEME (incluídos os servizos de información e o comercio electrónico), e os servizos orientados a ampliar a participación no proceso democrático de toma de decisións. Os servizos poderán ser prestados polas autoridades públicas, ou co apoio destas, como servizos de interese público en beneficio dos cidadáns e as PEME.».

<sup>5</sup> A interoperabilidade significa a habilidade dos sistemas baseados en TIC e os procesos aos que apoian de intercambiar datos e facilitar o intercambio de información e coñecemento, de maneira que un marco de interoperabilidade é un conxunto de estándares e liñas de actuación que describen o xeito en que as organizacións acordaron, ou deberían acordar, interactuar entre elas (IDABC, 2004).

## BIBLIOGRAFÍA

- ALABAU, Antonio. 2004. *La Unión Europea y su Política para el Desarrollo de la Administración Electrónica. Tras los Objetivos de la Estrategia de Lisboa*. Madrid: Fundación Vodafone.
- BÖRZEL, Tanja A. 2002. «Pace-Setting, Foot-Dragging, and Fence-Sitting: Member State Responses to Europeanization», en *Journal of Common Market Studies* 40 (2):193–214.
- BRADIER, Agnès. 2004. «Le Gouvernement Électronique: une Priorité Européenne», en *Revue Française d'Administration Publique* 110:337-347.
- CAP GEMINI ERNST & YOUNG. 2006. *Web-Based Survey on Electronic Public Services. Results of the Sixth Measurement*: junio del 2006. Bruselas: Comisión Europea.
- CAP GEMINI ERNST & YOUNG. 2001. *Web-Based Survey on Electronic Public Services. Results of the First Measurement*: octubre del 2001. Bruselas: Comisión Europea.
- CENTENO, Clara, Rene van Bavel e Jean-Claude Burgelman. 2004. *eGovernment in the EU in the Next Decade: the Vision and Key Challenges*. Sevilla: Institute for Prospective Technological Studies-Comisión Europea.
- CHADWICK, Andrew e Christopher May. 2003. «Interaction between States and Citizens in the Age of Internet: "e-Government" in the United States, Britain, and the European Union», en *Governance: An International Journal of Policy and Administration* 16 (2):271-300.
- COMISIÓN EUROPEA. 2006a. *Interoperabilidad de los Servicios Paneuropeos de Administración Electrónica*. Bruselas: Comisión Europea.
- COMISIÓN EUROPEA. 2006b. *Plan de Acción sobre Administración Electrónica i2010. Acelerar la Administración Electrónica en Europa en Beneficio de Todos*. Bruselas: Comisión Europea.
- COMISIÓN EUROPEA. 2005a. *Information Society Benchmarking Report*. Bruselas: Comisión Europea.
- COMISIÓN EUROPEA. 2005b. *eGovernment in the Member States of the European Union*. Bruselas: Comisión Europea.
- COMISIÓN EUROPEA. 2005c. *iEurope 2010 - Una Sociedad de la Información Europea para el Crecimiento y el Empleo*. Bruselas: Comisión Europea.
- COMISIÓN EUROPEA. 2004. *eEurope 2005 Mid-Term Review*. Bruselas: Comisión Europea.
- COMISIÓN EUROPEA. 2002a. *eEurope 2002 Benchmarking Report*. Bruselas: Comisión Europea.
- COMISIÓN EUROPEA. 2002b. *Plan de Acción eEurope 2005. Una Sociedad de la Información para Todos*. Bruselas: Comisión Europea.
- COMISIÓN EUROPEA. 2002c. *Racionalización de la Políticas de Administración Electrónica en la Unión Europea. Un Repaso a los Grupos de Trabajo de Administración Electrónica*. Madrid: Ministerio de Administraciones Públicas - Fundación Retevisión.
- COMISIÓN EUROPEA. 2000. *Plan de Acción eEurope 2002. Una Sociedad de la Información para Todos*. Bruselas: Comisión Europea.
- COMISIÓN EUROPEA. 1991. *Requirements for the Exchange of Information between Administrations to Ensure the Functioning of the Internal Market*. Bruselas: Comisión Europea.
- CRiado, J. Ignacio e M. Carmen Ramilo. 2007. «Local Public Administration in the Age of the Web. The Case of Spain», en *Developments in e-Government. A Critical Analysis*, eds. P. Trevorrow, D. Griffin e E. Halpin. Ámsterdan: IOS Press, pp. 49-72.
- CRiado, J. Ignacio. 2006a. «El Desarrollo de la Administración Electrónica en el Nivel Central de Gobierno en España», en *Buen Gobierno* 1:56-86.
- CRiado, J. Ignacio. 2006b. «Regional Electronic Public Administration and Modernisation Agenda in Spain. The Case of the Generalitat Valenciana». Relatorio presentado en *European Group of Public Administration Annual Conference*, 6-9 de setembro, Milán.
- CRiado, J. Ignacio. 2004. *Construyendo la e-Administración Local*. Madrid: EuroGestión Pública.
- DIMAGGIO, Paul J. e Walter W. Powell. 1991. «Introduction», en *The New Institutionalism in Organizational Analysis*, eds. W. W. Powell e P. J. DiMaggio. Chicago: University of Chicago Press.
- FEATHERSTONE, Kevin e Claudio M. Radaelli, (eds.). 2003. *The Politics of Europeanization*. Oxford: Oxford University Press.
- GRAZIANO, Paolo e Maarten P. Vink, (eds.). 2007. *Europeanization. New Research Agendas*. Basingstoke: Palgrave Macmillan.

- IDABC. 2004. *European Interoperability Framework for Pan-European eGovernment Services*. Bruxelas: Interoperable Delivery of European eGovernment Services to public Administrations, Businesses and Citizens-Comisión Europea.
- JORDANA, Jacint e David Levi-Faur, (eds.). 2005. *The Politics of Regulation: Institutions And Regulatory Reforms for the Age of Governance*. Cheltenham: Edward Elgar.
- JORDANA, Jacint e David Sancho. 2005. «Policy Networks and Market Opening. Telecommunications Liberalization in Spain», en *European Journal of Political Research* 44 (4): 519-546.
- JORDANA, Jacint, David Levi-Faur e Imma Puig. 2006. «The Limits of Europeanization. Regulatory Reforms in the Spanish and Portuguese Telecommunications and Electricity Sectors», en *Governance: An International Journal of Policy and Administration* 19 (3):437-464.
- KASSIM, Hussein. 2003. «Meeting the Demands of EU Membership. The Europeanization of National Administrative Systems», en *The Politics of Europeanization*, eds. K. Featherstone e C. M. Radaelli. Oxford: Oxford University Press, pp. 82-111.
- KNILL, Christoph. 2001. *The Europeanisation of National Administrations. Patterns of Institutional Change and Persistence*. Cambridge: Cambridge University Press.
- KNILL, Christoph e Dirk Lehmkuhl. 2002. «The National Impact of European Union Regulatory Policy: Three Europeanization Mechanisms», en *European Journal of Political Research* 41 (2):255-280.
- LAWTON, Thomas C. 1999. Governing the Skies. Conditions for the Europeanization of Airline Policy, en *Journal of Public Policy* 19 (1):91-112.
- LEITNER, Christine. 2003. *eGovernment in Europe: the State of Affairs*, European Institute of Public Administration. Disponível: <http://www.eipa.nl/home/eipa.htm?http://www.eipa.nl>. Data de acesso: 5 de setembro do 2004.
- LEITNER, Christine e J. Ignacio Criado. 2006. «El Desarrollo de la e-administración Europea. Hacia un Enfoque Basado en el Benchlearning», en *Libertades, Democracia y Gobierno Electrónicos*, ed. L. Cotino. Granada: Comares, pp. 263-299.
- OLSEN, Johan P. 2002. «The Many Faces of Europeanization», en *Journal of Common Market Studies* 40 (5): 921-952.
- RADAELLI, Claudio M. 2003. «The Europeanization of Public Policy». en *The Politics of Europeanization*, eds. K. Featherstone e C. M. Radaelli. Oxford: Oxford University Press, pp. 27-57.
- SANCHO, David. 2005. «The Development of Spanish Electronic Administration, en *New Technologies in Public Administration*, ed. G. Petroni e F. Cloete. Amsterdam: IOS Press-International Institute of Administrative Science, pp. 60-75.
- SCHARPF, Fritz W. 2001. «Notes towards a Theory of Multilevel Governing in Europe», en *Scandinavian Political Studies* 24 (1):1-26.
- SCOTT, W. Richard e John W. Meyer. 1991. «The Organization of Societal Sectors: Propositions and Early Evidence», en *The New Institutionalism in Organizational Analysis*, eds. W. W. Powell e P. J. DiMaggio. Chicago: University of Chicago Press.





# E-participación



**&** *Resumo/Abstract: O Plan de Acción de e-goberno i2010 aprobado en abril do 2006 a partir do resultado da terceira Conferencia Ministerial celebrada en Manchester en novembro do 2005 inclúe entre os seus obxectivos o reforzo da participación e a toma de decisións democrática. A experiencia das iniciativas levadas a cabo en toda Europa e noutros países puxo de manifesto os beneficios potenciais que a tecnoloxía pode achegar no que respecta a unha maior participación, así como á ampliación e ao enriquecemento do debate político. As novas tecnoloxías requiren opcións políticas e estratexias de execución específicas deseñadas para maximizar os beneficios e minimizar as consecuencias negativas. Para iso, os responsables deben enfrontarse a unha serie de desafíos pendentes. &*

**&** **Palabras clave:** e-goberno, e-administración, xestión pública, participación



## 1. O CONTEXTO POLÍTICO: A TECNOLOXÍA COMO APOIO PARA OS OBXECTIVOS DEMOCRÁTICOS

O Plan de Acción de e-goberno i2010 aprobado en abril do 2006 (European Commission, 2006a) a partir do resultado da terceira Conferencia Ministerial celebrada en Manchester en novembro do 2005 (UK Presidency, 2005) inclúe entre os seus obxectivos o «reforzo da participación e a toma de decisións democrática». Máis concretamente, «invítase aos Estados Membros a que poñan en práctica ferramentas para un debate público eficaz e para a participación na toma de decisións democrática antes do 2010» e sublíñase o feito de que «unha toma de decisións de mellor calidade e unha maior implicación dos cidadáns en todas as fases do proceso democrático, tamén a nivel europeo, son esenciais para a cohesión da sociedade europea»<sup>1</sup>.

A escala da UE, o contexto político para a e-participación é o e-goberno e este, como aspecto clave da competitividade, a modernización e a mellora dos servizos públicos, constitúe unha das estratexias da Comisión Europea para o investimento en investigación e servizos baseados nas TIC en Europa. A Comisión apoia a e-democracia no seu sentido máis amplo, a través dunha área de traballo denominada e-participación, que engloba os conceptos de e-deliberación, e-peticións, e-consultas e e-lexislación.

En poucas palabras, a e-participación funciona, en primeiro lugar, de abaixo arriba a través do perfil cambiante dos «e-cidadáns» que queren expresar a súa opinión e, en segundo lugar, de arriba abaixo por parte dos responsables políticos ou administrativos. Estes últimos enfróntanse, por unha parte, a cifras reducidas de votantes, orzamentos escasos, maior integración e menor relevancia das fronteiras físicas, e pola outra, a uns coñecementos tecnolóxicos en continuo crecemento e con cidadáns esixentes.

O compromiso permanente cos cidadáns (tanto entre como durante épocas electorais) dun modo accesible e comprensible para todos aqueles que desexen participar constitúe un requisito imprescindible para o desenvolvemento eficaz da e-democracia. Así mesmo, as distintas iniciativas deben estar vinculadas aos procesos políticos ou administrativos e á xente, de tal maneira que se poida garantir unha debida atención e resposta á opinión dos cidadáns, coa conseguinte execución das medidas apropiadas<sup>2</sup>.

Das dúas perspectivas descritas anteriormente (a dos cidadáns e a dos responsables políticos, respectivamente) ocúpase as accións financiadas pola Iniciativa Europea de e-participación, posta en marcha polo Parlamento Europeo no 2005 e actualmente utilizada pola CE para establecer unha vía de actuación mellor definida. O programa de traballo para o 2007 sobre e-participación nos procesos legislativos e de toma de decisións céntrase en tres retos fundamentais:

- 1-O déficit democrático percibido, que require unha nova relación entre políticos e cidadáns.
- 2-Unha nova conexión dos europeos coa política e cos políticos (de cara ás próximas eleccións europeas).
- 3-A complexidade da toma de decisións e da execución dos textos legislativos no marco da UE dos 27, con especial atención a unha maior cooperación transfronteiriza<sup>3</sup>.

O primordial no debate político son os principios democráticos, os contidos e procesos, así como o uso que se fai na práctica das novas ferramentas, xa que un mesmo instrumento

pode utilizarse de modo positivo ou negativo, para apoiar ou para non o facer, e mesmo pode minar os procesos democráticos. Polo tanto, é esencial situar o cidadán no centro do proceso de prestación de servizos e toma de decisións democráticas. Igualmente fundamental é o concepto cambiante de cidadán como socio activo e capacitado, que fai necesaria a busca dun equilibrio entre os papeis e as responsabilidades de todos os implicados. Por outra banda, dado que as estruturas e os esquemas de goberno tradicionais se ven cada vez máis influenciados pola tecnoloxía, deberá prestárlle maior atención á redefinición dos procesos e sistemas de goberno, que terán que incluír novos modelos de «toma de decisións compartida». A formación das decisións e o control dos procesos que conducen a elas deben estar claramente deslindados, e a tecnoloxía pode ser unha ferramenta de grande utilidade neste proceso para alcanzar os efectos e os resultados políticos desexados.

## 2. 2005: A E-PARTICIPACIÓN NOS SEUS COMEZOS: TRANSPARENCIA E E-VOTACIÓN

A táboa 1 mostra que polo menos dez de trinta países (a maioría deles grandes e antigos Estados Membros, ademais de Hungría e Letonia) xa contaban, no 2005, cunha política concreta de e-participación.

Táboa 1. Países con políticas de e-participación

País	Sí	En vigor ata o 2005	En vigor despois do 2005
Alemaña	X	1998	
Austria	X		2007
Bélxica	X	2003	
Bulgaria	X		2006
Chipre	X		
Dinamarca			
Eslovenia	X		2006
España	X	2005	
Estonia	X		2007
Finlandia	X		
Francia	X	2004	
Grecia			
Hungría	X	2003/05	
Irlanda	X		
Islandia	X	2004	
Italia	X	2004	
Letonia	X	2002	
Lituania	X		2006
Luxemburgo	X	2005	
Malta			
Noruega			
Países Baixos			Planificada para 2007-2008
Polonia			

País	Sí	En vigor ata o 2005	En vigor despois do 2005
Portugal	X		2007
Reino Unido	X	2002	
República Checa			
República Eslovaca			
Romanía			
Suecia			Estudo realizado
Prioridade política			
Turquía	X		2007
<b>Total</b>	<b>20</b>	<b>10</b>	<b>9</b>

(Fonte: «National Progress Reports on i2010 eGovernment Action Plan», presentados á CE en maio do 2007)

Non obstante, na Declaración de Manchester do 2005 (UK Presidency, 2005) non se incluía explicitamente a e-participación como obxectivo estratéxico. Actualmente, polo menos no contexto europeo, os Estados Membros non adoptaron un compromiso político respecto a este obxectivo. Polo tanto, o punto de partida para a medición dos progresos alcanzados despois de Manchester podería desviarse doutros catro obxectivos que se analizan no presente informe. No que respecta aos Premios de e-goberno 2005<sup>4</sup>, a e-participación non constituía unha categoría en si mesma, pero si se incluía como «tipo de proxecto» nos catro temas considerados.

Xa desde uns anos antes do 2005, a crecente falta de interese pola vida política mostrada polos cidadáns, o decepcionante número de votantes e a cada vez maior insatisfacción dos cidadáns respecto á política viña alarmando os responsables políticos na maior parte dos países europeos. Polo tanto, non é de estrañar que as cuestións políticas contempladas polos Premios de e-goberno 2005, ademais de iniciativas de carácter xeral como as relacionadas cos servizos administrativos básicos (16,9%),<sup>5</sup> deixaran ver unha tendencia cara a asuntos estatais e sociais entre os que figuraban a e-democracia e a e-participación (15,8% dun total de 234 proxectos procedentes de 28 países). Na mesma dirección apunta o feito de que os participantes na sondaxe de finalistas para os Premios 2005<sup>6</sup> suxerisen facer fincapé en cuestións relativas á e-democracia en futuras iniciativas europeas de boas prácticas como son os Premios de e-goberno (Leitner et al., 2006).

No esencial, os proxectos presentados aos Premios 2005 indicaban con claridade unha tendencia ao aumento do nivel de compromiso amosado polos gobernos para subministrar información relevante en liña e garantir así a transparencia. Tratábase, en realidade, da continuación dunha tendencia emerxente nos Premios 2003 a finais da década de 1990<sup>7</sup>. Por exemplo, nos **Países Baixos**, como en moitos outros lugares, o principal obxectivo da política de e-goberno foi, desde un principio, o incremento da transparencia e a mellora na prestación de servizos<sup>8</sup>.

Con carácter máis específico, cabe destacar que só un reducido número de proxectos presentados aos Premios 2005 se centraban en posibilitar e fomentar o diálogo cos cidadáns, así como en reforzar a implicación, o apoio ao debate para a deliberación, a subministración de ferramentas que permitan mellorar a análise das contribucións ou unha retroalimentación relevante e axeitada aos cidadáns. Entre eles atopábanse o Sistema de

e-peticións do Parlamento **Escocés**<sup>9</sup> e o Mobhaile<sup>10</sup> de **Irlanda**. Ademais, os Premios foron pioneiros pola énfase posta na e-votación (por exemplo, GIVA, a aplicación para a votación por internet de Xenebra, en **Suíza**<sup>11</sup>, e RIES, os Sistemas da rexión holandesa de Renania para a votación por internet<sup>12</sup>) e nos servizos de información transparente, máis ca na e-participación entendida no seu sentido máis amplo. De feito, no 2005 existían aínda iniciativas deste tipo dispersas e fragmentadas que posiblemente se atopaban nos seus inicios, se ben en casos excepcionais puideron dar lugar a datos significativos sobre o seu impacto. A maior parte destes proxectos iniciáronse a escala local ou rexional, cun enfoque de arriba abaixo e non de abaixo arriba.

A pesar de que a medición do impacto é unha tarefa problemática, o valor relativo a bo goberno que se deriva do marco de medición do Proxecto Económico de e-goberno (eGEP, 2006) é un indicador relevante no contexto da e-participación, que se define como «apertura e participación», «transparencia e responsabilidade», así como o grao de interoperabilidade das administracións públicas. No informe de investigación realizado para os Premios de e-goberno 2005 (Leitner et al., 2006), realizouse unha primeira análise dos 15 casos preseleccionados para os premios utilizando este indicador. Nel detectouse unha relación inversa moderada entre o indicador de eficiencia, por unha parte, e o de bo goberno, pola outra. A devandita relación pode explicarse en función dos diferentes obxectivos que perseguían os proxectos: as iniciativas orientadas cara a aspectos de bo goberno tenden a xerar custos administrativos adicionais de certa entidade durante a súa fase inicial. Por outra banda, durante a fase de madurez do proxecto, os beneficios financeiros poden compensarse cos custos de mantemento.

A escala global, o índice de e-participación das Nacións Unidas (United Nations, 2005) avalía a utilidade e relevancia das funcións de e-participación que figuran nas páxinas web dos gobernos de todo o mundo, así como o modo en que os devanditos gobernos as utilizan para a promoción da toma de decisións participativa. No 2005, analizáronse un total de 179 países e, igual que en anos anteriores, o Reino Unido obtivo a puntuación máis elevada, seguido de Estonia no posto número 6, Alemaña (8), Bélxica (9), Suíza (12) e Austria (13). Así mesmo, o informe identifica os servizos clave de toma de decisións ofertados no 2005:

- Servizo de retroalimentación sobre cuestións específicas (9%)
- Acuse de recibo de comunicacións enviadas polos cidadáns (8%)
- Servizos que recollen achegas cidadás á toma de decisións (16%)
- Peticións en liña (8%).

O informe da ONU conclúe que os servizos relevantes ou de calidade destinados ao fomento do diálogo participativo sobre a toma de decisións políticas de carácter público se atopaban aínda na súa etapa inicial na maior parte dos países no 2005. Estas conclusións reflectíronse nos debates levados a cabo no Foro Mundial sobre E-democracia no 2005<sup>13</sup>. Non obstante, recoñeceuse o potencial da tecnoloxía para alcanzar e implicar un amplo público. A este respecto, pode obxectarse que con data do 2005 o debate sobre e-participación non contaba aínda con conceptos democráticos claros, mentres que os responsables políticos aínda se centraban en cuestións de eficiencia técnica e económica máis que en estratexias de deliberación.

### 3. 2007: CARA Á E-PARTICIPACIÓN. DIÁLOGO, PARTICIPACIÓN ACTIVA E CREACIÓN DE CONFIANZA

#### 3.1 Desenvolvemento político e iniciativas locais

No ámbito dos Estados Membros, produciuse durante o 2006 e o 2007 un incremento significativo na adopción e revisión de políticas orientadas a unha maior participación. Neste período, sete países puxeron en marcha políticas ao respecto, mentres que noutros dous se atopan en fase de preparación, o cal eleva o número de países que dispoñen de políticas deste tipo a 20 (dun total de 30) en xuño do 2007 (véxase a táboa 1). Con certa frecuencia, as políticas nacionais de e-participación integran aspectos das políticas de e-goberno e modernización, así como iniciativas destinadas á redución das cargas administrativas. De feito, son numerosos os países nos cales non existe unha única política como tal, senón diversas iniciativas nos distintos niveis. De todas elas, son as correspondentes ao ámbito local as que se atopan no núcleo das accións e progresos actuais, en moitos casos apoiadas ou facilitadas polos gobernos centrais.

A pesar deste feito (ou quizais debido, precisamente, a iso) aínda existe un alto grao de dispersión e fragmentación en toda Europa, se ben é certo que se produciu un notable aumento das iniciativas que contan cun núcleo político máis explícito, tales como a planificación territorial e urbanística, os orzamentos das comunidades locais, o medio ambiente, etc. O aspecto central parece xirar, cada vez máis, arredor de cuestións «que de verdade lle importan á xente», como son a seguridade social, a sanidade, a educación, o medio ambiente ou, como xa se mencionou, asuntos cotiáns de natureza moi local. É posible que esta tendencia estea relacionada cun conxunto de «servizos de alto impacto» emerxentes. O que parece claro, desde unha perspectiva europea, é que aínda existe a necesidade de contar cun marco que garanta unha maior coherencia política na identificación das distintas áreas nas cales debe promoverse a participación asistida pola tecnoloxía e nas que, por conseguinte, debe facilitarse a execución de probas e experiencias piloto.

Non obstante, as fontes empregadas para o presente estudo evidencian que os conceptos, nocións e definicións difiren, en ocasións de modo bastante significativo, entre os distintos países, como tamén o fan os contextos políticos e culturais. Todo iso reflíctese, pola súa vez, nos datos subministrados na táboa 1 sobre enfoques políticos, iniciativas e proxectos. Así mesmo, moitos proxectos atópanse nos seus comezos e, en ocasións, mesmo teñen (aínda) certo carácter experimental, de tal maneira que non ofrecen probas de impacto demasiado concluíntes. Por estes motivos, resulta difícil medir os progresos realizados, con carácter xeral, no campo da e-participación en Europa, e máis aínda comparar directamente os proxectos e os seus resultados.

Como xa se mencionou, desde o 2005 obsérvase que as iniciativas teñen lugar fundamentalmente na esfera local, o cal parece razoable tendo en conta que ás persoas lles preocupan máis as cuestións locais que afectan directamente á súa vida cotiá que os macroobxectivos políticos máis xerais ou remotos, como as estratexias da balanza de pagamentos. Non obstante, mesmo nas iniciativas locais prevalecen aínda os enfoques de arriba abaixo, por exemplo na participación formal.

A pesar de que en ocasións non existe un marco ou liña política nacional establecidos, como é o caso, por exemplo, de **Noruega**, **Suecia** ou **Dinamarca**, a maioría dos países,



incluídos aqueles que non dispoñen dunha política nacional, puxeron en marcha unha serie de iniciativas nacionais que, en numerosos casos, reciben o apoio dos gobernos centrais. Así, por exemplo, o Centro de Excelencia para a E-democracia Local do **Reino Unido**<sup>14</sup> creouse no 2004 para apoiar e promover a e-democracia local e foi transformado, no 2006, en Centro Internacional de Excelencia para a E-democracia Local (ICELE). En **Italia** púxose en práctica unha iniciativa similar para fomentar proxectos relacionados coa cidadanía dixital (e-democracia) a escala nacional e rexional. Outro enfoque interesante neste contexto é a Carta **Holandesa** de E-cidadanía<sup>15</sup>, que estipula determinados requisitos de calidade (incluídos os relativos á interoperabilidade) para os contactos dixitais entre cidadáns e gobernos.

Nos últimos dous anos, os progresos tecnolóxicos non foron revolucionarios (coa posible excepción do Web 2.0, que se tratará máis adiante), pero si se aprecia claramente unha mellor disposición para o uso das novas ferramentas. En especial, as expectativas da xeración máis nova indican un aumento da importancia concedida ao uso das novas canles de comunicación. As condicións xerais, tales como a expansión de internet e a cobertura de banda ancha, experimentaron unha notable mellora, ao tempo que aumentou o apoio político e a conciencia de que as aplicacións emerxentes das TIC teñen suficiente potencial para transformar o goberno tal e como o coñecemos actualmente. Agora ben, polo momento descoñécese a súa aplicación práctica e o seu impacto no conxunto da sociedade.

As canles tecnolóxicas máis importantes para posibilitar a e-participación son, na actualidade, internet e o correo electrónico (denominado Web 1.0), se ben é certo que as novas tecnoloxías de redes sociais Web 2.0<sup>16</sup> se están a perfilar como poderosas ferramentas. Séguenos os quioscos de Internet e os centros de chamadas. Outras canles mencionadas nunha recente sondaxe europea<sup>17</sup> son a telefonía móbil e a administración móbil, as axencias integradas e os sistemas de e-banca. Os progresos nos SIG (sistemas de información xeográfica) reflíctense nun número crecente de aplicacións, como por exemplo, o DOPS<sup>18</sup> **irlandés**. Unha cuestión importante para os próximos anos é a subministración de sistemas de acceso persoal fiables. Neste contexto, a confianza no goberno e os seus servizos considérase unha peza clave da participación e a democracia como tales. A maior parte das iniciativas ao respecto despregan enfoques con múltiples canles, principalmente para garantir a súa inclusión. Unha perspectiva interesante é a adoptada por DigiTV<sup>19</sup>, do **Reino Unido**, que se dirixe tanto aos máis novos coma ás persoas da terceira idade mediante canles de televisión dixital, quioscos e teléfonos móbiles.

Os cidadáns séntense na actualidade máis seguros e preparados para utilizar as novas tecnoloxías, mentres que os políticos son conscientes da necesidade de actuar ao respecto. Nunha recente sondaxe europea<sup>20</sup>, a grande maioría dos países indicaron que realizaran ou tiñan en marcha algunha iniciativa piloto, incluídos aqueles nos que ata o momento non se adoptou unha liña política concreta. Algúns países puxeron en funcionamento ou están a preparar portais dedicados á e-democracia centrados en distintas cuestións (é o caso de **Chipre, Eslovenia, Malta e Noruega**). Pola súa banda, as redes sociais desempeñan un papel cada vez máis significativo nos proxectos de e-participación.

Neste contexto, os proxectos presentados aos Premios Europeos de e-goberno 2007<sup>21</sup> na categoría «Participación e transparencia» ilustran a situación que actualmente se vive neste campo en toda Europa. A pesar de que a esta categoría lle correspondía unicamente arredor dun 16% das candidaturas presentadas (49 de 310), esta cifra representa o segundo número máis alto de candidaturas das catro categorías. En ocasións, resulta difícil definir o nivel real

do servizo a partir das descrições proporcionadas: información, consulta ou participación activa. Por iso, é útil distinguir tres niveis de participación:

- **Información:** comunicación nun único sentido (en ocasións clasificada como transparencia), na cal o Goberno subministra e presenta a información para o seu uso público (en termos legais, a base adoita ser unha Lei de Información Pública).
- **Consulta:** comunicación en ambos os dous sentidos, na cal os cidadáns lle ofrecen retroalimentación ao Goberno. Trátase dunha relación máis pasiva onde o Goberno define os temas que son obxecto de consulta, modera as preguntas e controla todo o proceso. Neste nivel convídase aos cidadáns a que expresen as súas opinións e puntos de vista.
- **Participación activa:** relación baseada na colaboración entre Goberno e cidadáns, de tal maneira que estes últimos participan activamente no proceso de definición de liñas políticas. Este nivel baséase na igualdade de dereitos dos cidadáns para propoñer os asuntos que deben tratarse, se ben é certo que o Goberno conserva a responsabilidade de tomar decisións definitivas nunha democracia representativa.

Moitos proxectos intégranse en portais e inclúen determinados aspectos de e-participación e e-democracia, é dicir, que tratan fundamentalmente servizos habituais de e-goberno. A este respecto é importante tamén o tipo de axente que inicia a execución, que pode ser un goberno central, un goberno local, a esfera política ou administrativa, un terceiro sector, unha empresa ou os propios cidadáns. Existen exemplos de todos os casos mencionados e tamén algúns modelos innovadores de colaboración, como e@SY Connects (sistema de peticións transformacional) no **Reino Unido**<sup>22</sup> e VirtuoCity<sup>23</sup> nos **Países Baixos**.

A e-democracia e, máis concretamente, a e-participación convertéronse tamén en obxectos de investigación fundamentais ao longo dos últimos anos e un bo exemplo diso é o recente estudo **sueco** que examina o uso das TIC nos procesos democráticos<sup>24</sup>. No ámbito europeo, a investigación sobre TIC nas áreas de e-participación e e-democracia foi relativamente frutífera nos últimos dez anos, cun total de trinta proxectos financiados polos programas IST (Tecnoloxías da Sociedade da Información)<sup>25</sup>, xunto cos programas de implantación como eTen<sup>26</sup> e o novo Programa Marco de Competitividade e Innovación (CIP)<sup>27</sup>, que contempla tamén as actividades de cooperación rexional neste campo. Dentro do programa IST, DEMO-net<sup>28</sup>, por exemplo, trata de reforzar a excelencia da investigación científica, tecnolóxica e social sobre e-participación integrando a capacidade investigadora de persoas e organizacións dispersas en toda Europa. O obxectivo desta acción consiste en mellorar a investigación que se realiza en Europa con respecto á súa calidade, eficiencia, innovación e impacto, co fin de superar o actual enfoque fragmentado da e-participación.

Para entender mellor os distintos aspectos da e-democracia e, máis concretamente, da e-participación, preséntanse a continuación tres subapartados que describen os puntos centrais e os obxectivos do proxecto. En primeiro lugar, o fomento da transparencia; en segundo lugar, o apoio á actividade política e a mellora das consultas; por último, a formación sobre democracia, a contribución ao desenvolvemento da comunidade, a promoción dun espazo para o debate e a superación das desigualdades sociais e políticas (inclusión)<sup>29</sup>. Existen exemplos dos sistemas obtidos grazas á tecnoloxía e das ferramentas empregadas. En todo caso, é importante ter en conta que todos os casos que se describen a continuación engloban diversos obxectivos e ferramentas, aínda que se seleccionaron só os que teñen un núcleo máis definido para ilustrar os distintos aspectos.

### 3.2 Fomento da transparencia

A través da publicación en liña e, máis recentemente, das emisións por internet, os gobernos poden subministrarlles aos cidadáns información máis completa acerca das súas actividades e ofrecerlles máis oportunidades de observar o proceso de toma de decisións. A información ponse á disposición dos cidadáns de forma inmediata e a un custo reducido. Deste modo, o uso da tecnoloxía para incrementar a transparencia e a apertura constitúe tamén unha poderosa ferramenta para combater a corrupción.

O proxecto **austríaco** de e-lexislación<sup>30</sup> creou unha canle continua de produción electrónica desde o comezo do proceso ata a propia publicación en Internet, dentro dun marco técnico e legal seguro e doado de usar. Este proxecto recibiu o Premio de Servizo Público das Nacións Unidas 2007 na categoría «Mellora da transparencia e da responsabilidade nos servizos públicos». O banco de lexislación **belga** Crossroads<sup>31</sup> constitúe o punto de información central sobre lexislación e xurisprudencia de todas as instancias gobernamentais. A lexislación oficial (o diario oficial do estado) non se publicou en formato electrónico ata 2004<sup>32</sup>, pero todos os datos sobre seleccións, listas e resultados están dispoñibles na páxina web do Goberno<sup>33</sup>.

O PortalU<sup>34</sup> **alemán** é o portal central de información en rede da administración para o medio ambiente en Alemaña. Este portal é o resultado da cooperación a longo prazo entre os dezaseis estados federados e o Goberno federal. PortalU ofrécelles aos cidadáns alemáns unha plataforma central, cómoda e doada de usar para acceder á información e os datos públicos sobre medio ambiente. En concordancia co espírito da Convención de Aarhus e da Directiva de Información Ambiental da UE, PortalU ofrece servizos informativos destinados a incrementar a transparencia da súa xestión, educar os cidadáns en cuestións medioambientais e, en consecuencia, facilitar e fomentar a participación pública en procesos de decisión relativos ao medio ambiente.

Gencat.cat, a páxina web do Goberno rexional de **Cataluña**<sup>35</sup>, constitúe un exemplo de redefinición radical do concepto de portal de e-goberno e unha aplicación a grande escala baseada na transparencia e na filosofía Web 2.0 na administración pública, que conta co apoio incondicional dunha estratexia politicamente orientada e baseada nun enfoque integrado centrado no cidadán. Cos seus setenta millóns de visitantes anuais e os máis de 1 200 millóns de páxinas servidas cada ano, gencat.cat é a sexta páxina web máis visitada en Cataluña e a décimo terceira en España, segundo a última sondaxe a usuarios de Internet, que sitúa esta páxina ao nivel dos medios de comunicación de masas ou dos servizos financeiros.

A Autoridade de Medio Ambiente e Planificación **maltesa** (MepaApps)<sup>36</sup>, recibe 8 000 solicitudes de permisos de urbanización cada ano, en relación coas cales procesa plans, documentos e correspondencia con diversos implicados.

As e-solicitudes xuntan distintas plataformas e tecnoloxías nun único sistema homoxéneo que lles permite aos clientes consultar os datos da súa solicitude, presentar e aboar o prezo das súas solicitudes en liña, así como enviar e recibir correspondencia dixital, de maneira que incrementa a participación, a eficacia e a transparencia. Na actualidade, o procesamento interno dos casos tamén está dixitalizado e as «actas», igual que todos os documentos internos, quedan rexistradas no sistema informático. Un sistema de seguridade baseado no papel do usuario permítelles aos implicados a interacción co sistema nun contorno web seguro.

### 3.3 Apoio á actividade política e mellora das consultas

As TIC tamén poden «fomentar a transparencia dos políticos» axudándolles a responder ante o seu electorado. Existen varias ferramentas que serven de apoio ás súas actividades, tales como as páxinas web de políticos, os blogs, os sistemas de seguimento e responsabilidade, a e-votación, etc.

Así mesmo, as TIC utilízanse para promover unha resposta máis axeitada ás demandas dos cidadáns e un maior compromiso con estes. Entre as iniciativas existentes atópanse os sistemas de e-petición, as consultas en liña e a e-participación, nos cales se utilizan as novas tecnoloxías para obter o apoio cidadán na toma de decisións real.

En **España**, [www.candidato2004.net](http://www.candidato2004.net)<sup>37</sup> é unha páxina que se creou para posibilitar o debate cos candidatos durante as eleccións europeas. O proxecto español «El presidente responde»<sup>38</sup> constitúe outro bo exemplo ao respecto.

Os residentes na cidade **polaca** de Varsovia axiña terán ocasión de comprobar se os concelleiros aos que votaron no seu momento cumpren as súas promesas electorais. Grazas a un novo sistema de votación electrónica, os plenos municipais serán, proximamente, máis transparentes para os cidadáns de a pé<sup>39</sup>.

En **Estonia**, o estudo das iniciativas de e-votación mostrou que a votación por Internet nas eleccións ao Goberno local supuxo aproximadamente un 2% do total de votantes reais en 2005, mentres que a porcentaxe foi do 5,4% nas eleccións ao parlamento do 2007. iVote<sup>40</sup> é un exemplo de como o investimento na creación dunha sólida infraestrutura informática para o e-goberno paga a pena en proxectos de e-democracia..

O Gabinete holandés puxo en marcha en maio do 2007 o proxecto «Traballando xuntos nos **Países Baixos**»<sup>41</sup> co fin de obter retroalimentación dos cidadáns acerca dos posibles xeitos de mellorar o desempeño do goberno. «Samen werken aan Nederland», como se denomina o proxecto na súa versión orixinal, busca achegas sobre o esquema de programa proposto pola coalición holandesa en febreiro do 2007. Tras realizar unha consulta en Internet e en encontros locais, o esquema converteuse nunha liña política detallada antes do verán do 2007. O Gabinete identificou seis cuestións clave para o próximo período lexislativo: os Países Baixos en Europa e no mundo; seguridade, estabilidade e respecto; unha sociedade sustentable; goberno por e para os cidadáns; economía holandesa; convivencia nos Países Baixos.

En **Alemaña** producíronse unha serie de iniciativas nos ámbitos federal e local, nas que se contempla a integración dos cidadáns na toma de decisións públicas acerca de asuntos relativos a infraestruturas e medio ambiente. Un exemplo é a participación na planificación de infraestruturas [www.kuestenautobahn.de](http://www.kuestenautobahn.de), que rexistra 46 000 entradas e 310 opinións expresadas por un total de 85 comunidades e que deu como resultado unha mellora da planificación e da calidade das achegas. O proxecto **holandés** de Cidades Virtuais (véxase unha descrición completa no apartado 1.4) é outro exemplo innovador de participación na planificación urbanística.

En **Francia** realizáronse sondaxes en liña e debates específicos para a avaliación de novos servizos de e-goberno. Deste xeito, os cidadáns poden contribuír ao deseño da estratexia de e-goberno, revelando un interese real e mostrando o valor da integración cidadá, ao tempo que se reduce a carga administrativa a través da modernización do estado. Os representantes do Grupo de Usuarios de e-goberno identificaron tendencias globais de relevancia e proxectos de e-goberno axeitados a elas. Todo isto complementábase mediante sondaxes regulares

en liña e debates de usuarios específicos (por exemplo, «Cambiar o meu enderezo» ou «O meu servizo público»), orientados á resolución de problemas de acceso, uso e interfaces.

**Eslovenia** recibiu no 2006 máis de 300 propostas de mellora legislativa procedentes de cidadáns interesados, algunhas das cales se lles remitiron aos ministerios competentes e, nalgún caso, se incluíron no programa governamental para a redución da carga administrativa para o ano 2007.

### 3.4 Promoción de espazos para o debate, contribución ao desenvolvemento da comunidade e formación sobre democracia

Outro punto interesante é o relativo á implicación dos cidadáns nos espazos para a deliberación en liña. Cando os cidadáns teñen a oportunidade de participar xunto cos demais nun espazo público amosan unha mellor disposición para aceptar opinións diferentes e cambiar a súa actitude para adaptarse a distintas perspectivas. Esta situación podería dar como resultado cidadáns máis responsables e políticas máis consensuadas. Os foros en rede existen desde hai tempo, pero son cada vez máis populares, especialmente no ámbito local. Estas plataformas deberían garantir que ninguén domina o debate ou abusa del e, polo tanto, deberían dispoñer dalgún tipo de moderación (aínda que aos foros con moderador se lles podería acusar de censura).

Os gobernos poden desempeñar un papel importante facilitando os medios e espazos para o desenvolvemento de comunidades en rede. As TIC poden apoiar o fortalecemento das relacións entre cidadáns ou grupos de cidadáns mediante recursos comunitarios en liña ou creación de campañas.

Outro tipo de aplicación é o uso das novas tecnoloxías para a educación sobre democracia, proporcionándolles aos cidadáns novas formas de aprendizaxe sobre política, sobre os seus dereitos e sobre as súas responsabilidades.

Este tipo de iniciativas adoitan dirixirse aos mozos, xa que normalmente se entende que son os principais usuarios de tecnoloxías. A categoría mencionada inclúe xogos en liña para a educación cidadá e asignación de orzamentos<sup>42</sup>.

No **Reino Unido**, o Proxecto Piloto «Diálogos Dixitais» avaliou nun informe provisional elaborado en xaneiro do 2007, unha vez concluída a primeira fase. Este informe revela que as actividades en liña atraen público e participantes máis numerosos e diversos do que moitos enfoques tradicionais e, máis concretamente, indica que:

- O 63% dos participantes no foro web do Departamento para Comunidades e Gobernos Locais participaron anteriormente noutros foros en liña, pero o 82% nunca participara nunha consulta governamental ou parlamentaria (<http://forum.communities.gov.uk>).
- O 75% dos participantes no foro web da Axencia de Calidade Alimentaria participaron antes noutros foros en liña, pero o 59% nunca participara nunha consulta governamental ou parlamentaria (<http://food.gov.uk/sfbbforum>).
- O 85% dos participantes no Foro sobre a Reforma do Benestar participaron con anterioridade nunha consulta governamental ou parlamentaria (<http://welfareformforum.net>)<sup>43</sup>.

Varios municipios **suecos** estableceron algún tipo de enquisas de opinión en liña, nas cales os cidadáns poden enviar á páxina web da autoridade local os seus puntos de vista acerca de diversos asuntos. Os políticos tamén adoptaron, de maneira individual, iniciativas para crear

foros onde establecen contacto co público. Entre eles atópanse as cafeterías políticas, os encontros regulares en bibliotecas e as quendas de preguntas públicas nos plenos e asembleas municipais. As listas de correo electrónico, os sistemas de conferencia electrónica e os foros de debate utilízanse como ferramentas de comunicación conxuntamente coas «consultas» ou enquisas de opinión, etc. Os prerequisites para o uso das TIC con fins democráticos constitúen un factor importante. A penetración do uso de Internet en Suecia superou o 50% e, xa no 2003, o 35% dos municipios posuían un foro de debate en liña. En **Hungría**, estes foros representan un dos principais avances da e-democracia no eido local, de tal maneira que os gobernos locais aloxan os seus propios debates en liña, nalgúns casos, cun elevado número de usuarios.

No **Reino Unido**, o Proxecto Nacional de E-democracia Local<sup>44</sup> desenvolveu varios xogos destinados a axudarlles aos mozos a comprender o proceso político e a complexa tarefa que teñen que abordar os políticos electos para tratar de equilibrar prioridades afrontadas con escasos recursos. Aínda que non contan cun grande número de usuarios, si ofrecen patróns e leccións sobre o xeito en que este tipo de xogos poderían chegar a unha parte da poboación que actualmente non está comprometida. Outra iniciativa destacable é VOICE, unha plataforma desde a cal os grupos locais poden aloxar unha páxina web que interactúa con comunidades de todo o Reino Unido de forma gratuíta. Estes produtos permiten que os grupos comunitarios se autoorganicen en Internet proporcionándolles unha forma virtual de organización cidadá. A Rede de Acción da BBC (anteriormente denominada BBC iCan) permítelles aos usuarios buscar e contactar con outros cidadáns da mesma localidade que comparten as súas mesmas preocupacións, co fin de iniciar campañas políticas<sup>45</sup>.

'Cyberbdget'<sup>46</sup> constitúe outro instrumento para que os cidadáns adquiren coñecementos políticos e se impliquen no proceso de toma de decisións a través da asignación de orzamentos. En **Francia**, o goberno central axuda aos cidadáns a comprender os seus retos orzamentarios mediante un recurso en liña no cal eles mesmos poden tomar decisións sobre orzamentos. Ademais de contribuír á comprensión da complexidade dos orzamentos nacionais por parte dos cidadáns, esta páxina web tamén lle permite ao Goberno francés recompilar información sobre as preferencias da poboación.

## **4. LOGROS DE GRANDE IMPACTO: MÁIS TRANSPARENCIA E ATENCIÓN ÁS CUESTIÓNS QUE PREOCUPAN Á XENTE**

A continuación destácanse tres iniciativas que, debido ás súas boas prácticas no 2007, están a ter xa un impacto real.

### **4.1 E-peticións (Reino Unido)**

O gabinete do Primeiro Ministro (o número 10 de Downing Street, en Londres) puxo en marcha en novembro do 2006 a iniciativa e-peticións<sup>47</sup> para permitirilles aos cidadáns enviarlle peticións electrónicas directamente ao Primeiro Ministro e recoller sinaturas a través da páxina web de Downing Street. Este proxecto céntrase, fundamentalmente, no fomento do compromiso político cidadán, dixitalizando unha vella tradición na cal os cidadáns elevan protestas ao Goberno. Por outra banda, procúrase que exista un verdadeiro diálogo entre ambas as dúas partes permitíndolle ao Goberno traballar sobre os temas propostos e explicar as súas políticas mediante respostas por correo electrónico aos asinantes. Este servizo está destinado ao total da poboación, de maneira que o grupo meta é mesmo máis amplo que o electorado, posto que non existe límite (inferior) de idade.

### *Retos e barreiras*

Este pode considerarse o primeiro mecanismo sostido do goberno británico para a comunicación directa coa poboación respecto a asuntos elixidos por esta, polo que foi necesario certo grao de persuasión dos implicados (ao cabo, non se trataba dunha demanda pública específica). Atopámonos, pois, ante un caso excepcional no cal o Goberno supón que existe un mercado para este tipo de comunicación, pero faino a partir de probas relativamente pouco consistentes. Para xestionar as peticións entrantes e as respostas correspondentes, foi necesario crear estruturas e procedementos internos, así como garantir a dispoñibilidade e capacidade dos equipos de comunicación para soportar todo un conxunto de novas presións.

A páxina presentouse ante uns medios de comunicación escépticos, moitos dos cales a consideraron, nun principio, un desastre publicitario. Os medios reaccionaron ante as presións exercidas por algunhas peticións a grande escala, pero obviaron o feito de que a finalidade última da páxina non é a de crear un simple «ruído» unidimensional procedente dos demandantes, senón a de construír unha canle bidireccional. Polo tanto, o «produto» final é a comunicación entre Goberno e cidadáns. A clave para o Goberno radicaba, simplemente, en manter a calma mentres a páxina alcanzaba portadas e boletíns televisivos, contando coa enorme axuda do apoio interno da organización.

Ao considerar o que podería suceder, ao equipo do proxecto non se lle ocorreu a idea de que as grandes peticións poderían xurdir de ideas falsas. Non obstante, os rumores de peche dos equipos de exhibición das Forzas Aéreas Reais<sup>48</sup>, os malentendidos sobre empréstitos a estudantes e a estraña crenza de que se restrinxiría o dereito a tirar fotografías en público xeraron peticións masivas. Decidiuse aceptar estas peticións co fin de aclarar as falsas suposicións, respondendo antes do peche e explicando a situación real na páxina, de tal maneira que tanto os novos asinantes como os antigos fosen conscientes da realidade.

### *Logros e impacto*

En agosto do 2007, había unhas 8 500 peticións pendentes e 3 600 déranse por concluídas. Recolléronse máis de cinco millóns de sinaturas procedentes de 3,5 millóns de enderezos de correo electrónico diferentes, o cal implica que ao redor dun 6% da poboación establecera unha relación directa co Primeiro Ministro e responderan á motivación de tomar parte no proceso político. A propia páxina web é obxecto de publicidade por parte dos usuarios, a quen se anima a enviar por correo electrónico as URL das súas peticións favoritas para obter apoio á súa causa.

### *Leccións de boas prácticas*

Nunca debe subestimarse o poder da mercadotecnia vírica, xa que, como se indicou, invitando os demandantes a que envíen a URL da e-petición a outras persoas, a mensaxe pode difundirse de modo que tanto os usuarios coma o Goberno lle tiren todo o partido. Ademais, este tipo de comunicación é inmensamente rendible. As e-peticións constitúen poderosas mensaxes dirixidas aos políticos sobre os asuntos que preocupan á xente e teñen o potencial de comunicarlles aos responsables importante información sobre diversas cuestións. Neste sentido, constitúen un importante mecanismo para o debate público e para fomentar o compromiso político, creando un grao de contacto sen precedentes entre o gabinete do Primeiro Ministro e os usuarios. Trátase dunha fonte aberta que calquera pode usar, e este uso debe fomentarse.

As peticións constitúen, na actualidade, un elemento habitual na paisaxe dos medios de comunicación, posto que numerosas organizacións están a recorrer a elas e moitas máis dirixen os lectores á páxina web. Así mesmo, moitos outros organismos gobernamentais contemplan este recurso (Tony Blair amosoulle o sistema ao presidente francés Sarkozy, a petición deste último, mentres que Barack Obama, un dos candidatos á presidencia do Partido Demócrata nos EUA, realizou comentarios positivos ao respecto).

## 4.2 Hoxe decido eu (TOM) (Estonia)

TOM (acrónimo da frase estoniana traducida como «Hoxe decido eu»)<sup>49</sup> é unha ferramenta estoniana de e-participación lanzada no 2001 e habilitada pola Chancelaría de Estado. Este portal de participación pública permítelles aos cidadáns establecer unha relación máis directa co proceso lexislativo e de deseño de políticas, ben propoñendo ideas para introducir lexislación nova ou ben suxerindo emendas ás leis existentes. A interface está redactada en estoniano, pero xa está en marcha un proxecto para adaptar a ferramenta a un uso internacional e multilingüe. Os beneficiarios son institucións gobernamentais, dado que as iniciativas lexislativas propostas polos usuarios de TOM se lle envían ao organismo con competencias na materia.

### *Retos e barreiras*

A principal dificultade que se presenta neste eido radica na promoción do compromiso por parte da sociedade civil co proceso lexislativo e de desenvolvemento de políticas. Tras uns comezos prometedores, a participación foi decaendo ao longo dos anos de funcionamento desta ferramenta por diversos motivos. Nun informe elaborado no marco do proxecto «TOM+», deseñado para adaptar a ferramenta ao uso internacional, preséntase unha exhaustiva análise destas razóns. Á marxe diso, cabe destacar a cuestión relativa ao coñecemento das posibilidades dispoñibles, xa que moitos usuarios potenciais non son conscientes da súa existencia ou da súa importancia. Este problema procurou atallarse mediante numerosos intentos de darlle publicidade á ferramenta a través da prensa tradicional, conferencias, etc. Non obstante, o seu estudo demostra que o descoñecemento das posibilidades que ofrece TOM segue a ser un problema crítico. En terceiro lugar, atópase a cuestión da identificación do usuario e o respecto ao anonimato: cando se empregan mecanismos de identificación pouco estritos, prodúcense consecuencias tanto na calidade das ideas presentadas coma no número de usuarios únicos, se ben é certo que se realizaron determinados axustes administrativos que permitiron solucionar parcialmente o problema. Con todo, permanece aberto o debate relativo ao uso de mecanismos técnicos de identificación máis complexos que, aínda así, garantan o anonimato do usuario, o cal é sinal de que a solución alcanzada non é aínda totalmente satisfactoria.

### *Logros e impacto*

O logro principal e máis evidente da ferramenta TOM é que xa leva seis anos funcionando. Desde a súa creación, propuxéronse máis de mil ideas lexislativas e, aínda que ten algúns defectos, principalmente debido a que non está deseñada para promover o debate cidadán (existen outras páxinas que encheron este baleiro), é obvio que o seu uso é unha porta de acceso directa ao goberno e unha canle para facer oír ideas e obter resposta ás propostas for-



muladas. O feito de que esta ferramenta exercese un efecto real pódese atribuír ás respostas proporcionadas ás ideas votadas polos usuarios do portal. Unha vez que recibe o apoio doutros usuarios, a idea ou proposta é reenviada e a administración ten a obriga de responder. É este seguimento o que fai de TOM algo máis que unha simple iniciativa simbólica ou de relacións públicas.

### *Leccións de boas prácticas*

TOM ofrece un gran número de leccións útiles, algunhas das cales poden clasificarse como boas prácticas; outras, en cambio, poden caracterizarse como derivadas dun proceso de aprendizaxe. Como adoita acontecer en Estonia, os avances e as novidades execútanse con bastante rapidez, cunha mentalidade esencialmente práctica, o cal xera un gran dinamismo, pero tamén require un esforzo consciente por aprender dos erros inevitables.

Aínda que é necesario realizar unha análise máis profunda, algunhas das leccións aprendidas non se chegan a identificar nunca. É o caso, por exemplo, da atención que se lle debe prestar á xestión de usuarios e moderación dos temas para evitar que tanto os usuarios como a Administración se desanimen ante a presenza duns poucos «súper usuarios» ou ante un torrente de ideas de escasa calidade. Outro exemplo é a constatación de que, tras un primeiro lanzamento, se fai imprescindible realizar un esforzo continuado para expandir o coñecemento e a valoración positiva da ferramenta. Os usuarios deben volver participar en fases posteriores e para iso é necesario atopar o xeito de crear un rumor alén da propia ferramenta para lograr a implicación dos cidadáns en debates máis amplos, dirixíndoos a outras páxinas webs e documentos externos. Igualmente importante é o fomento das posibilidades que ofrece a ferramenta, o cal require un seguimento máis pormenorizado das ideas e suxestións, así como a posibilidade de discutir este seguimento, afinar as ideas inicialmente presentadas e agrupar aquelas que gardan relación entre si.

Coa introdución do proxecto TOM+, a ferramenta deixa de ser un «experimento estoniano» e posibilita unha análise exhaustiva. Por outra banda, espérase que sexan presentados dous tipos de material esencial: en primeiro lugar, unha ferramenta de traballo que poida utilizarse en contextos institucionais xunto con especificacións técnicas documentadas; en segundo lugar, un conxunto de recomendacións que recollan as experiencias adquiridas a través do proxecto TOM, de tal maneira que non só se ofrezca a propia ferramenta, senón tamén certas orientacións relativas á súa utilización óptima.

### **4.3 Virtual Cities (Países Baixos)**

Virtual Cities<sup>50</sup> é unha iniciativa dos gobernos municipais holandeses de Apeldoorn, Helmond e Tilburg, que utiliza tecnoloxías virtuais da *spin-off* universitaria Cebra. Trátase dun interesante modelo de cooperación entre organizacións para apoiar a participación cidadá nos procesos de debate e toma de decisións acerca de importantes proxectos de reconstrución urbana. Os visitantes poden acceder á presentación virtual en tres dimensións da cidade no seu estado actual ou futuro. Ademais, dispoñen de información multimedia de todo tipo, poden deixar as súas observacións nun foro, votar por deseños alternativos e *chatear* con outros visitantes. O proxecto está dirixido á poboación das tres cidades (os 156 000 habitantes de Apeldoorn, os 86 000 de Helmond e os 210 000 de Tilburg) e rexistra, na actualidade, unhas 75 000 visitas diarias.

### *Retos e barreiras*

A planificación urbanística é unha cuestión sobre a cal moita xente ten opinións e intereses concretos. Antes da implantación do sistema, a maior parte dos cidadáns baseaban os seus puntos de vista nos documentos existentes en papel e moitos deles non chegaban a comprender con claridade o deseño. Os cidadáns tiñan que acudir ao concello e observar as maquetas físicas das obras e os mapas de planificación. Polo tanto, tratábase dun proceso bastante restrinxido e, en consecuencia, a implicación cidadá era relativamente baixa. O modelo virtual deu lugar a unha ampla participación por parte da poboación en debates relativos á totalidade do proceso de planificación. O mecanismo empregado para establecer unha comunicación bidireccional entre funcionarios públicos do concello e cidadáns foi lento e complexo. Co fin de romper esa barreira, empregáronse ferramentas de comunicación interactiva e activáronse grupos de debate que recorren ás novas tecnoloxías. Así mesmo, tívose en conta a opinión pública no proceso de toma de decisións relativo á planificación territorial. Con anterioridade ao proxecto, non existían posibilidades flexibles de comparar as distintas solucións arquitectónicas e de deseño. Por fin, as TIC permitiron resolver este problema dentro dun mundo virtual.

### *Logros e impacto*

Un dos logros xerais alcanzados por Virtual Cities ten que ver coa facilidade para o acceso cidadán. En segundo lugar, puídose reconstruír por fin o mercado de Helmond despois de dez anos de debate. En Tilburg, organizouse por primeira vez unha votación en liña sobre o deseño preferido polos cidadáns para a praza do mercado central. Ademais, existen *chats* virtuais entre cidadáns e membros do concello.

Dentro deste proxecto, a maneira en que se toman en consideración as opinións cidadás resulta moi innovador e orixina importantes consecuencias. Por exemplo, hoxe en día son moi poucos os cidadáns que tratan de bloquear os plans de reconstrución nos tribunais e iso débese á participación dun amplo sector da poboación nos debates, a presentación virtual de todo o material relevante e a dispoñibilidade de mecanismos que permiten ter en conta a opinión pública.

### *Leccións de boas prácticas*

Os cidadáns responden de xeito moi positivo ao enfoque adoptado por Virtual Cities, xa que se senten mellor informados acerca da planificación territorial e toman máis en serio o seu propio papel. Así, fan uso da oportunidade que se lles brinda para responder e debater o tema con outros visitantes da cidade virtual. Este tipo de tecnoloxía e funcionalidade deben executarse como unha infraestrutura municipal máis. O sistema permite utilizar a cidade virtual para moitas outras finalidades, como por exemplo a promoción da cidade ou a implicación de grupos específicos de cidadáns (os mozos ou outros grupos). Virtual Cities debería aplicarse de forma proactiva, clara e flexible cunha serie de obxectivos claramente marcados. Este concepto utilizouse en tres municipios holandeses cunhas cuestións políticas de natureza bastante similar, como é o caso en moitos concellos.

## **5. RESUMO DE IMPACTOS E LOGROS (2005-2007)**

Ata aquí expuxéronse varios exemplos relativos á capacidade da dixitalización para ofrecer, por diversos medios, moitas máis oportunidades de influenciar o proceso de toma de

decisións e compromiso cidadán das que existían anteriormente. A evolución entre os anos 2005 e 2007 é a seguinte:

### 5.1. Aspectos organizativos

As administracións públicas están a avanzar na eficacia das súas tarefas e a centrar a súa actividade en áreas das cales poden responder ante os cidadáns, tales como a calidade e a transparencia na prestación de servizos, ou outros eidos «medibles» como a consulta, onde os beneficios se poden demostrar claramente. A maior parte das organizacións non contan (aínda) con mecanismos activos nin capacidade abonda para xestionar un incremento significativo da participación.

### 5.2. Goberno e aspectos institucionais

Ao longo dos últimos dous anos xurdiron probas concluíntes de que as TIC poden facer que a información resulte máis accesible, transparente e comprensible para os cidadáns e, deste xeito, contribuír a unha maior apertura e responsabilidade políticas. Os gobernos xa non son a única parte responsable do funcionamento dunha democracia, senón que comparten o labor con distintos implicados, tales como ONG e outros axentes da sociedade civil, incluídas as redes sociais. Os sistemas e esquemas de goberno tradicionais enfróntanse a desafíos cada vez maiores, polo que é importante alcanzar certo equilibrio entre os dereitos e as responsabilidades de todos os interesados. Por último, paga a pena reflexionar sobre a cuestión de se unha participación excesiva sería ou non beneficiosa para a democracia.

### 5.3. Aspectos tecnolóxicos

Os retos tecnolóxicos son, neste ámbito, os mesmos que se lles formulan aos servizos de e-goberno, en xeral. Entre eles, o máis preocupante a curto prazo é o relativo aos sistemas de acceso e identificación de usuarios. Por outra banda, non está claro que o feito de aplicar as TIC ás estruturas de goberno existentes vaia orixinar, *per se*, gobernos máis abertos e responsables, procesos de toma de decisións máis axeitados e maior implicación dos cidadáns en todas as fases do proceso democrático e participativo. O que si é certo é que se debe emprender unha nova análise dos sistemas de goberno e democracia tanto co apoio das TIC como con independencia destas.

### 5.4. Aspectos políticos

Aínda se observa en toda Europa un alto grao de dispersión e fragmentación, a pesar de que se produciu un incremento notable no número de iniciativas cun núcleo político explícito, tales como as relativas a planificación espacial e urbanística, orzamentos comunitarios locais, medio ambiente, etc. A atención tende a centrarse cada vez máis naquelas cuestións «que realmente preocupan á xente», como son a seguridade cidadá, a sanidade, a educación, o medio ambiente e, como xa se mencionou, os asuntos cotiáns máis inmediatos.

## 6. RETOS FUTUROS: CONSEGUIR QUE OS BENEFICIOS SEXAN PALPABLES

A experiencia derivada de diversas iniciativas levadas a cabo en toda Europa e tamén fóra das fronteiras do noso continente demostra os beneficios potenciais que a tecnoloxía pode achegar ampliando a participación e enriquecendo o debate político. Agora ben, as novas

tecnoloxías requiren opcións políticas e estratexias de execución deliberadas deseñadas para maximizar os beneficios e minimizar os efectos negativos. Isto significa que existen aínda unha serie de desafíos políticos aos que os responsables deben enfrontarse.

## 6.1. Retos institucionais e políticos

### *Retos:*

- A definición de democracia á que nos referimos (directa, consultiva, participativa e interactiva) require algunhas aclaracións. Ademais, as iniciativas políticas deben tratar de maneira máis directa aqueles problemas democráticos contemporáneos que deben constituír o obxectivo primordial das iniciativas de e-participación nun contexto determinado. A interpretación da democracia, así como o seu vínculo co bo goberno, deben figurar de forma explícita entre os obxectivos dos proxectos de e-goberno, e-participación e e-democracia, así como nas iniciativas políticas relacionadas.
- É conveniente intensificar o debate verbo das institucións e axentes que deben ser obxecto de e-democracia e, máis concretamente, de e-participación, así como prestarlle maior atención á consecución dun equilibrio máis perfecto entre dereitos e responsabilidades, e tamén entre a regra das maiorías e o espazo para as minorías.
- Desde unha perspectiva europea, aínda existe unha notable falta de coherencia política e unha clara necesidade de atención a aqueles eidos en que se debería reforzar a participación potenciada pola tecnoloxía e apoiarse, en consecuencia, a realización de ensaios e pilotaxes, o cal, pola súa vez, provocaría un efecto bóla de neve estimulando a replicación.

### *Opcións:*

Os subgrupos de e-goberno da CE, formados por representantes de todos os Estados Membros, deberían retomar a elaboración dos campos de actuación en e-participación, aclarando a relación existente entre as iniciativas de e-participación e o groso das actividades de e-goberno nos distintos Estados Membros e no conxunto de Europa. Así mesmo, deberían definirse con maior nitidez os vínculos existentes con outras políticas da UE e os ámbitos de prioridade que estas consideran. Os Estados Membros deberían establecer acordos relativos aos campos políticos que merecen ser prioritarios en relación co fomento da participación cidadá naqueles casos en que existan proxectos de e-participación xa en vigor (ou, se xa existen obxectivos políticos, deberían intensificar o esforzo por alcanzalos), co fin de facilitar un intercambio de experiencias mellor estruturado. Neste contexto, reviste grande importancia a existencia dun marco legal apropiado, que deberá contar co apoio de instrumentos financeiros. Por último, é necesario achegar máis probas empíricas para verificar se as TIC fomentan a formación dun espectro máis amplo de redes políticas que incorporen a cidadáns, comunidades, ONG, funcionarios e políticos e, de ser así, como se produce o devandito efecto de fomento.

## 6.2. Avaliación dos beneficios e riscos derivados da implicación dos cidadáns

### *Retos:*

- Nesta fase, non está claro que as TIC potencien e asistan a participación dos cidadáns, reforzando así o seu compromiso. Pola contra, existe o risco de que a introdución das

TIC no proceso democrático fomente a participación populista cando o desexable sería que garantisen un compromiso maduro e un debate ben informado.

- Por outra banda, obsérvase a necesidade de identificar as habilidades técnicas, sociais e políticas que deben posuír os cidadáns para explotar o potencial das novas ferramentas de participación. Hai que ter en conta que, desde a perspectiva do cidadán, unha participación excesiva podería ir en contra dos seus intereses por supoñer demasiadas cargas, expectativas e responsabilidades para este.
- Finalmente, urxe poñer atención na poboación que sofre exclusión social (véxase tamén o apartado sobre e-goberno de inclusión).

#### *Opcións:*

Parece conveniente continuar investigando a relación entre as iniciativas de e-participación (e os seus respectivos beneficios) e os avances e actividades realizados á marxe da rede para promover a participación, reducir as cargas administrativas e diminuír o déficit democrático, co fin de decidir cales son as estratexias máis efectivas para engadir o «e-». Os proxectos financiados pola CE deberían impulsar de forma activa este tipo de investigacións e, ademais, deberíanse investigar con máis profundidade as carencias e necesidades (emerxentes) localizadas neste contexto.

### **6.3. Deseño do proceso e regras discursivas**

#### *Retos:*

- Non sempre está claro en que fases dos procesos de toma de decisións se informa ou invita a participar aos cidadáns. Por iso, deberían deseñarse coidadosamente os procesos tendo en conta as necesidades dos usuarios e os obxectivos democráticos.
- É necesario dedicarlles maiores esforzos ao emprego e a relevancia dos distintos dispositivos<sup>51</sup> en diferentes contextos ou cuestións políticas.
- Débense identificar e avaliar en profundidade as consecuencias non desexadas para a democracia que se derivan da implantación de dispositivos concretos. Outra cuestión de interese é a posibilidade de poñer en marcha dispositivos que traten de influenciar distintos problemas democráticos de forma simultánea.
- No ámbito da organización, apréciase unha tendencia nas estruturas de toma de decisións a unha maior simplicidade e ao desenvolvemento en niveis máis baixos. O desafío neste punto consiste en dilucidar o modo en que se poden ou deben utilizar as ferramentas de e-participación no seo desta situación cambiante.

#### *Opcións:*

Dado que a e-participación xira en torno ao redeseño dos procesos democráticos e de goberno, aos responsables políticos podería resultarlles útil dispoñer dunha «Carta europea» (ou documento político de nivel similar) na cal se estipulasen os principios básicos que se deben ter en conta durante a planificación e execución de proxectos de e-participación<sup>52</sup>. Neste contexto, ao engadirlle o «e-» á participación, deben considerarse os seguintes elementos:

- Que grao de relación existe entre as solucións de e-participación e o deseño democrático deliberado (e tamén con respecto a quen patrocina as devanditas iniciativas)?

- Como se modera a deliberación? Existe un espazo para o desacordo? Como se xestiona? Que influencia exercen as deliberacións sobre as decisións e sobre as percepcións e comportamentos dos implicados?
- Cales son os riscos potenciais asociados ao lanzamento e execución de proxectos de e-participación? Que tipo e grao de esforzo requiren por parte da administración e que potencial de resistencia das estruturas de goberno cabe esperar?
- Cales poderían ser as motivacións dos distintos implicados no redeseño dos procesos? Quen podería liderar o cambio: políticos (de ámbito nacional ou europeo), altos cargos da Administración ou do sector civil, organizacións cidadás, etc.?

## Notas

---

<sup>1</sup> Tradución propia [N. da T.].

<sup>2</sup> *Think Paper 6: The Participative Citizen* <http://www.ccegov.eu>.

<sup>3</sup> [http://ec.europa.eu/information\\_society/activities/egovernment\\_research/eparticipation/index\\_en.htm](http://ec.europa.eu/information_society/activities/egovernment_research/eparticipation/index_en.htm).

<sup>4</sup> <http://www.e-europeawards.org>.

<sup>5</sup> As iniciativas de carácter xeral comprenden directrices, niveis de calidade, portais, ferramentas de apoio á toma de decisións, publicación de textos legais e xestores de relacións con clientes ou CRM (lixeramente solapados con outras categorías).

<sup>6</sup> 62 finalistas no 2005: <http://www.e-europeawards.org>.

<sup>7</sup> Melloras na prestación de servizos, informe EPAN 1998: <http://www.eupan.org>.

<sup>8</sup> <http://www.e-overheid.nl>.

<sup>9</sup> <http://www.epractice.eu/cases/1812>.

<sup>10</sup> <http://www.epractice.eu/cases/1865>.

<sup>11</sup> <http://www.epractice.eu/cases/291>.

<sup>12</sup> <http://www.epractice.eu/cases/202>.

<sup>13</sup> *From eVoting to eParticipation: A New Challenge for Europe*, mesa redonda, Foro Mundial sobre E-democracia, París, setembro do 2005.

<sup>14</sup> <http://www.epractice.eu/document/325>.

<sup>15</sup> [www.burger.overheid.nl](http://www.burger.overheid.nl).

- <sup>16</sup> O termo Web 2.0 foi acuñado por O'Reilly Media en 2003 e posteriormente popularizado pola primeira conferencia Web 2.0 no 2004, en alusión a unha segunda xeración de comunidades e servizos web con base na rede (tales como as páxinas de redes sociais, os wikis e as folksonomías) que facilitan a colaboración e a información compartida entre os usuarios. Os defensores deste concepto suxiren que tecnoloxías coma os blogs, marcadores sociais, wikis, podcasts, documentos RSS (e outras formas de publicación colectiva), software social, API web, estándares web e servizos web en liña levan consigo un cambio significativo no uso da rede. [http://en.wikipedia.org/wiki/Web\\_2.0#Defining\\_Web\\_2.0](http://en.wikipedia.org/wiki/Web_2.0#Defining_Web_2.0).
- <sup>17</sup> *National Progress Reports on i2010 eGovernment Action Plan*, presentados á CE en maio do 2007. Hai que ter en conta que algúns países non achegan categorías específicas. Por exemplo, Suecia «adopta un enfoque con múltiples canles e non destaca ningunha en particular. Empregaranse diversas canles electrónicas, elixidas segundo o seu grao de adecuación».
- <sup>18</sup> <http://www.epractice.eu/cases/1043>.
- <sup>19</sup> <http://www.epractice.eu/document/503>.
- <sup>20</sup> *National Progress Reports on i2010 eGovernment Action Plan*, presentados á CE en maio do 2007.
- <sup>21</sup> <http://www.epractice.eu/awards>.
- <sup>22</sup> <http://www.epractice.eu/cases/1047>.
- <sup>23</sup> <http://www.epractice.eu/cases/1033>.
- <sup>24</sup> Fonte: *National Progress Report Sweden* presentado á CE en abril do 2007.
- <sup>25</sup> [http://ec.europa.eu/information\\_society/activities/egovernment\\_research](http://ec.europa.eu/information_society/activities/egovernment_research).
- <sup>26</sup> [http://europa.eu.int/information\\_society/activities/eten/](http://europa.eu.int/information_society/activities/eten/).
- <sup>27</sup> [http://europa.eu.int/comm/enterprise/enterprise\\_policy/cip/](http://europa.eu.int/comm/enterprise/enterprise_policy/cip/).
- <sup>28</sup> O proxecto está financiado por FP6. [www.demo-net.org](http://www.demo-net.org).
- <sup>29</sup> Esta tipoloxía está inspirada en Lawrence Pratchett, *Understanding E-democracy Developments in Europe*, documento de traballo para o Consello de Europa, agosto do 2006, [www.coe.inte](http://www.coe.inte) os grupos de servizos que se identificaron para a exposición de Manchester (véxase tamén o catálogo do 2005 en [www.e-europeawards.org](http://www.e-europeawards.org)).
- <sup>30</sup> <http://www.epractice.eu/cases/1863>; [www.unpan.org/psaward\\_categories.asp](http://www.unpan.org/psaward_categories.asp).
- <sup>31</sup> <http://www.epractice.eu/document/3282>; [www.belgiumlex.be/](http://www.belgiumlex.be/).
- <sup>32</sup> [www.ejustice.just.fgov.be/cgi/welcome.pl](http://www.ejustice.just.fgov.be/cgi/welcome.pl).
- <sup>33</sup> [www.belgium.be/eportal/application?languageRedirected=yes&docId=43381&pageId=contentPage](http://www.belgium.be/eportal/application?languageRedirected=yes&docId=43381&pageId=contentPage).
- <sup>34</sup> <http://www.epractice.eu/cases/1044>.
- <sup>35</sup> <http://www.epractice.eu/cases/1051>.
- <sup>36</sup> <http://www.epractice.eu/cases/1036>.
- <sup>37</sup> <http://www.epractice.eu/document/1623>.
- <sup>38</sup> [www.senado.es](http://www.senado.es).
- <sup>39</sup> [ec.europa.eu/idabc/en/document/7027/358](http://ec.europa.eu/idabc/en/document/7027/358).
- <sup>40</sup> <http://www.epractice.eu/cases/1003>; <http://www.epractice.eu/document/135>; <http://www.wk.ee/engindex.html>.
- <sup>41</sup> <http://www.epractice.eu/document/4>; [ec.europa.eu/idabc/en/document/7027/358](http://ec.europa.eu/idabc/en/document/7027/358).
- <sup>42</sup> Lawrence Pratchett, *Understanding E-democracy Developments in Europe*, documento de traballo para o Consello de Europa, agosto do 2006, [www.coe.int](http://www.coe.int).
- <sup>43</sup> Para acceder a todos os datos, pódese visitar: <http://www.digitaldialogues.org.uk/interimreport>.  
En <http://www.digitaldialogues.org.uk/interimreport/partthree> pódense atopar orientacións sobre o uso de TIC.
- <sup>44</sup> <http://www.epractice.eu/document/3507>; [www.e-democracy.gov.uk](http://www.e-democracy.gov.uk).
- <sup>45</sup> [www.bbc.co.uk/dna/actionnetwork](http://www.bbc.co.uk/dna/actionnetwork).
- <sup>46</sup> <http://www.epractice.eu/document/457>.
- <sup>47</sup> <http://www.epractice.eu/cases/1021>; <http://petitions.pm.gov.uk>.
- <sup>48</sup> Dentro das Forzas Aéreas Reais existen varios equipos de exhibición, dos cales o máis famoso é o denominado «Red Arrows».
- <sup>49</sup> [www.eesti.ee/tom](http://www.eesti.ee/tom).
- <sup>50</sup> <http://www.epractice.eu/cases/1033>; <http://www.virtueelapeldoorn.nl>; <http://www.virtueelhelmond.nl>; <http://www.virtueeltilburg.nl>.
- <sup>51</sup> «Denomínanse dispositivos os mecanismos mediante os cales se emprenden accións democráticas. O máis evidente son as eleccións, nas cales se elixe os representantes, pero existen outros dispositivos democráticos relevantes, como os referendos ou os xurados populares, entre outros. A clave dos dispositivos radica en que constitúen medios primarios a través dos cales varios axentes participan na democracia» (Lawrence Pratchett, *Understanding E-democracy Developments in Europe*, documento de traballo para o Consello de Europa, agosto do 2006; versión galega propia [N. da T.]; [www.coe.int](http://www.coe.int)).
- <sup>52</sup> En concordancia cos principios estipulados polo Tratado da UE, os dereitos humanos fundamentais, os dereitos dos cidadáns, etc., deberían incluírse os principios e interpretación da democracia no seu sentido máis amplo, así como aquilo que a UE espera do proceso de participación cidadá en xeral e cómo as TIC están a influenciar e, potencialmente, mellorar o devandito proceso.

## BIBLIOGRAFÍA

eGEP - eGovernment Economics Project, (2006), *eGEP Compendium to the Measurement Framework*. Bruxelas.

[http://www.rso.it/notizie/Measurement\\_Framework\\_Compndium.pdf](http://www.rso.it/notizie/Measurement_Framework_Compndium.pdf).

Os resultados definitivos de eGEP están dispoñibles no seguinte enderezo:

<http://ec.europa.eu/idabc/en/document/7077/254>.

European Commission (2006a), *i2010 eGovernment Action Plan: Accelerating eGovernment in Europe for the Benefit of All*, Comunicación da Comisión ao Consello, O Parlamento Europeo, o Comité Económico e Social Europeo e o Comité das Rexións, COM(2006) 173 final, Bruxelas, 25 de abril do 2006.

[http://ec.europa.eu/information\\_society/activities/egovernment\\_research/doc/highlights/comm\\_pdf\\_com\\_2006\\_0173\\_f\\_en\\_acte.pdf](http://ec.europa.eu/information_society/activities/egovernment_research/doc/highlights/comm_pdf_com_2006_0173_f_en_acte.pdf)

Leitner, C. et al. (2006), *Taking Good Practice Forward: The Case for the eGovernment Awards*. Comisión Europea, Dirección Xeral da Sociedade da Información e os Medios de Comunicación.

UK Presidency (2005), *Ministerial Declaration, Approved Unanimously on 24 November 2005*, Manchester.

<http://archive.cabinetoffice.gov.uk/egov2005conference/documents/proceedings/pdf/051124declaration.pdf>

United Nations (2005), *United Nations Global eGovernment Readiness Report 2005: from eGovernment to eInclusion*. Nova York: Nacións Unidas. [www.unpan.org](http://www.unpan.org).





# 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
<b>Acceso e uso de internet polos cidadáns</b>	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%
<b>Acceso e uso de internet polas empresas</b>	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 multicánle 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.

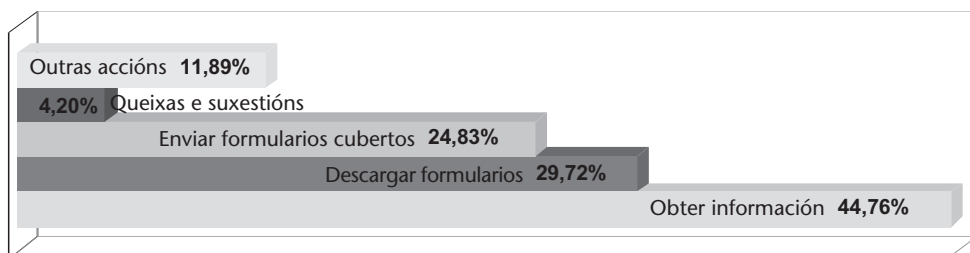
Polo que respecta ás empresas, o 67% relaciónase coa Xunta a través de internet. As razóns que as levan a conectarse son, principalmente, que eliminan desprazamentos, que non hai límite de horarios e que os servizos son máis rápidos. Cómpre matizar neste punto que só o 9,42% das empresas valora positivamente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

Interézanos 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, oríentase 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/](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.

# Reflexións en torno á administración electrónica en España e á aplicación da Lei de acceso electrónico



**&** **Resumo/Abstract:** *A administración electrónica é unha realidade aínda que —segundo os casos— con implantación irregular. En España, a posta en marcha do goberno electrónico apostou por unha importante institucionalización do fenómeno regulando e deseñando plans para o efecto.*

*A cuestión é que o que no seu día comezou dentro dos parámetros do **voluntarismo**, actualmente adquire unha dimensión **prescritiva**, obrigatoria, necesaria, e mesmo regulada por lei. Neste contexto sitúanse unha serie de normas que desde o Ministerio de Administracións Públicas se están a impulsar nos últimos tempos. Entre elas destaca a **Lei para o acceso electrónico dos cidadáns ás Administracións Públicas**. Ao comentario desta norma van dedicadas na súa maior parte estas páxinas ás que se acompaña tamén unha sintética visión do estado da cuestión en España. &*

**&Palabras clave:** administración electrónica, goberno electrónico, servizos públicos electrónicos, Administración pública



## 1. MÁIS RÁPIDO, MELLOR, RENDIBLE E ACCESIBLE

Nos últimos tempos as novas tecnoloxías da información e da comunicación (TIC) introducíronse na maior parte das facetas da nosa vida diaria de tal xeito que a súa presenza é innegable e as circunstancias presentes invitan a pensar que aínda vaian ter maiores implicacións nos vindeiros anos. Como recolle Manuel Castells —unha das voces máis acreditadas a escala mundial nestes temas— na súa obra *La Galaxia internet*: «Actualmente, as principais actividades económicas, sociais, políticas e culturais de todo o planeta están a se estruturar por medio da internet. De feito, quedar á marxe desas redes é a forma de exclusión máis grave que se pode sufrir na nosa economía e a nosa cultura» (2001:17). E con anterioridade a estas palabras ofrece datos sobre a expansión da internet no mundo: «A principios do 2001, había máis de 400 millóns, as predicións máis fiables apuntan a 1.000 millóns de usuarios para 2005 e é probable que, contra o ano 2010, andemos preto da cifra de 2000 millóns, mesmo tendo en conta a retardación da difusión da internet cando entre o mundo da pobreza e do atraso tecnolóxico» (Castells, 2001:17)<sup>1</sup>.

Malia ser un tema relativamente novo, existe numerosa literatura ao respecto. Tratáronse diferentes vertentes do tema e abundaron en gran número os estudos de tipo descritivo, os centrados nas potencialidades das TIC e o que estas poden achegar para mellorar o devir cotián da cidadanía, así como abundantes informes acerca das recomendacións en torno ao goberno electrónico (Aibar e Urgell, 2007; Ramió, 2004)<sup>2</sup>.

O feito é que, pouco a pouco, no ámbito das administracións públicas españolas se foron dando casos de boas prácticas en goberno electrónico. Estes, en moitas ocasións, estiveron promovidos pola vontade político-técnica das diferentes entidades e habitualmente impulsados por un determinado liderado: comunidades autónomas como Cataluña, Andalucía, País Vasco e concellos como o de Barcelona, Jun, Xixón e Irún. Como queda reflectido en numerosos informes ao respecto (Fundación Orange, 2007; MAP, 2007; Fundación Telefónica, 2007), a introdución das TIC na Administración pública española vaise afianzando cada vez con maior peso.

Na **e-administración** é onde o Goberno reflicte plenamente o rol de prestador de servizos. Debe adaptar as súas estruturas para conseguir ese cometido adaptándose aos novos cambios e necesidades (Pratchett, 1999: 736). E os cambios non deben estar destinados unicamente ao *front-office* senón que tamén debe ser reestruturado o *back-office*, buscando mecanismos que faciliten o traballo dos empregados públicos e que todo iso repercuta na prestación de servizos en xeral e estean dirixidos a conseguir unha maior calidade de vida da cidadanía (Criado, 2004: 13).

Os aspectos que máis avanzaron en termos concretos de administración electrónica foron a **información** e a **comunicación** e —so nalgúns casos— a tramitación. Os servizos de información están orientados a ordenar, sistematizar e actualizar a información orientándoa ás necesidades dos cidadáns. Os servizos de comunicación canalizan as interaccións entre os individuos (privados ou corporativos) mediante intercambio de correos electrónicos coa Administración ou a participación en foros de discusión<sup>3</sup>. Finalmente, os servizos de tramitación implican a transacción, consultas e a visualización dos trámites administrativos que supoñen envío de datos (censo, declaración de impostos, votación electrónica, etc.). Todo iso débese realizar nunhas condicións de transparencia da información e de simplificación de trámites, non sempre asegurado<sup>4</sup>.

O informe publicado pola Fundación Telefónica no 2007 recolle os datos presentados por unha consultora no ámbito europeo no que se utiliza a expresión: «Modelo de sofisticación dos servizos da e-administración» distinguindo entre: 1) información, 2) interacción nun sentido, 3) interacción en dous sentidos, 4) transacción e 5) personalización (orientación ao individuo, proactiva) (Fundación Telefónica, 2007: 198).

Segundo o referido informe (*The User Challenge. Benchmarking the Supply of Online Public Services*), elaborado pola consultora Capgemini<sup>5</sup>, do 2006 ao 2007 España experimentou un aumento no que atinxe aos servizos públicos electrónicos despois dun período de estancamento; feito atribuíble á política de mellora e investimento nestes servizos. O 70% dos servizos acadou un grao de «dispoñibilidade completa»; isto é, «... que acadan polo menos o nivel tres de sofisticación» (Fundación Telefónica, 2007: 198).

A este respecto, os datos que proporciona a Fundación Orange no seu estudo *eEspaña2007* revelan que a dispoñibilidade e uso da e-administración para obter información e para o envío de formularios alcanzou realmente unha porcentaxe importante nos asuntos dirixidos ás **empresas**, pero non así nos dirixidos ás **persoas**. Nese informe, un dos factores que se mide é a porcentaxe de servizos públicos básicos dispoñibles en liña nas comunidades autónomas (Fundación Orange: 2007: 237) e ofrécese como resultado que a media de dispoñibilidade de servizos de e-administración nas comunidades autónomas é do 54% (sobre 26 servizos). Delas, destaca Asturias (81%) e, a distancia, Cataluña (69%) e Andalucía (66%) nas marxes superiores. Se distinguimos entre servizos aos cidadáns (16 servizos) e a empresas (10 servizos). En servizos dispoñibles aos cidadáns destaca de novo Asturias (73%), séguela Cataluña (72%) e empatan no terceiro posto Galicia e País Vasco (66%). Non obstante, tendo en conta as empresas, Asturias mantén o primeiro posto en dispoñibilidade media de servizos ás empresas (83%) e agora Andalucía pasa ao segundo posto (70%). Así, Andalucía, Asturias, Madrid e Navarra orientáronse máis ás empresas que aos cidadáns (Fundación Orange, 2007: 237). Este resultado debuxa un panorama máis orientado ao ámbito da economía que ao das necesidades sociais prestacionais, o que se corrobora tamén no informe Capgemini onde se indica que o grao de sofisticación dos servizos básicos da e-administración é superior nos servizos ás empresas (84%) que nos servizos aos cidadáns (70%) (Fundación Telefónica: 2007:200).

Nesta mesma liña, cómpre dicir que a porcentaxe de individuos que se relacionaron coa Administración a través da internet nos últimos anos —malia seguir unha progresión ascendente— aínda afecta a unha porcentaxe reducida de persoas (do 15,3% no 2004 ao 18,3% no 2007) (Fundación Telefónica, 2007:202). É interesante, así mesmo, destacar cales son os servizos en liña máis utilizados. Entre estes atópanse: os impostos (consultas, o 64,5%, e descarga de formularios, o 32,5%), bolsas e axudas (44,7%) e emprego público (34,8%). A utilización do resto dos servizos é máis marxinal. En calquera caso, a canle maioritaria de preferencia segue sendo o presencial (arredor do 70% nos diferentes tipos de servizos agás para obter información, que daquela baixa ao 46% e un 17% prefire a internet) (Fundación Telefónica, 2007:204).

No plano do investimento económico, actualmente estanse a destinar importantes **recursos económicos** para a implantación das TIC nas administracións públicas e para proxectos de administración electrónica en xeral. Segundo datos do Consello Superior de Administración Electrónica<sup>6</sup>, desde o ano 2000 ao 2003 os investimentos reais en TIC (capítulo 6) e os gastos de bens correntes e servizos (capítulo 2) na Administración Xeral do Estado

creceron de forma substancial, do 2003 ao 2004 estancáronse (e mesmo se reduciron) e a partir dese momento volveron retomar o sentido ascendente (un 9% do 2004 ao 2005)<sup>7</sup>. En cambio, os orzamentos en persoal (capítulo 1) estancáronse nos últimos anos. En concreto, para o ano 2007 o presuposto TIC previsto é de 1 702 millóns de euros<sup>8</sup>. Os datos parecen mostrar que, tras os primeiros anos de investimento intensivo en TIC, nos atopamos nunha «desaceleración investidora» ao mesmo tempo que van emerxendo os resultados, froito dos iniciais e máis voluminosos investimentos.

Respecto ao gasto en TIC dos diferentes departamentos da Administración central do Estado, son os ministerios de **Interior, Defensa, Seguridade Social e Economía e Facenda**, cun 9,16% sobre os seus orzamentos totais, os ministerios que maior porcentaxe dos seus gastos destinan a TIC (ano 2005)<sup>9</sup>. Estes datos, xa que logo, confirman o dato de que é nos asuntos tributarios onde a administración electrónica está máis avanzada. De feito, a Axencia Estatal de Administración Tributaria é unha das institucións españolas pioneiras na administración electrónica (Sancho, 2005: 16). Non obstante, en datos do 2007, despuntan **Industria, Turismo e Comercio** (10% do orzamento TIC sobre o total do departamento) e **Agricultura, Pesca e Alimentación** (9,7% sobre o total) como ámbitos cun forte investimento en TIC.

**No ámbito do goberno local**, o tamaño do concello marca decisivamente o gasto en TIC. Así, nas deputacións, consellos e cabidos o gasto en TIC representa o 3,87% sobre o orzamento total no 2005, a porcentaxe máis elevada dentro das entidades locais. Nos concellos de máis de 500 000 habitantes representa o 2,14%, en concellos de 100 000 a 500 000 habitantes, o 1,78%, e vai descendendo sucesivamente. Tomadas no seu conxunto, na totalidade das entidades locais os gastos en TIC representan un **1,72%** do total dos orzamentos no 2005, segundo datos do Informe IRIA (MAP)<sup>10</sup>.

Como indicabamos anteriormente, a introdución das TIC na Administración pública española contou cun grande impulso político-institucional desde o inicio desta década e fundamentalmente desde a metade dela. En todo este proceso o liderado político é fundamental. Como así ocorreu con Jordi Sevilla, ministro para as Administracións Públicas do 2004 a xuño do 2007. Durante o mandato deste ministro apostouse por unha transformación de determinados ámbitos importantes da Administración, tradicionalmente esquecidos, como a Administración local ou os empregados públicos (Estatuto Básico do Empregado Público) e, por outro lado, a nova dimensión da administración electrónica. Algunhas destas liñas estratéxicas deron os seus froitos a medida que foron vendo a luz diversas normas en cada un destes ámbitos tentando adaptar as estruturas e funcionamento das administracións públicas aos cambios actuais.

Todo iso está dentro das iniciativas legislativas que prevé o **Plan Moderniza**, plan de medidas 2006-2008 para a mellora da Administración. De feito, os ámbitos mencionados atópanse entre a liñas básicas deste plan, o cal pretende dotar de maior flexibilidade e eficacia os servizos públicos. Outros proxectos, con todo, quedaron paralizados e sen garantía de que se poidan abordar á espera dun nova lexislatura, como é o caso do anteproxecto de lei básica do Goberno e da Administración local e do real decreto polo que se regula o teletraballo na Administración pública.

O Plan Moderniza dálle cobertura ao desenvolvemento da administración electrónica e certamente son dous conceptos que nos últimos tempos adoitan ir aparellados: modernización administrativa e administración electrónica. Esta asimilación deberíanos facer reflexionar

ao respecto xa que a modernización se debería concibir como algo de maior alcance e non unicamente como administración electrónica<sup>11</sup>.

Neste sentido, non é estraño atoparse con epítetos como o deste epígrafe ao referirse á introdución das TIC na xestión e administración pública: «**máis rápido, mellor, rendible e accesible**»<sup>12</sup>. Nunha investigación realizada no 2004 referida aos 250 concellos da comunidade autónoma vasca sobre o uso das TIC, os responsables desa área expresaron do seguinte modo a súa postura ante a implantación das TIC nas súas respectivas entidades: «Entre os **aspectos positivos** que supón para o concello desenvolver servizos na internet destacan a *rapidez* destes para o usuario (69,6%), a *eficacia da organización* (60,9%), a *calidade do servizo* (43%), a *eficiencia* (34,8%), a *orientación da organización ás necesidades da cidadanía* (26,1%) e, en menor medida, a *personalización de servizos* (11,6%) ou a *redución de custos na organización* (10,1%). Entre os **aspectos negativos** sinálanse o aumento de custos (persoal, tecnoloxía, deseños, etc.) para levar a cabo estes proxectos (49,2%), *pensar que a tecnoloxía por si soa soluciona os problemas organizativos* (41%), moito esforzo para que a utilización dos servizos sexa escasa (34,4%), custos para redeseñar os procedementos (21,3%) ou o lanzamento de servizos sen reorganizar os procesos de traballo (23%). Finalmente, apúntanse outros aspectos negativos como o feito de lanzar servizos sen saber que quere a cidadanía (14,8%) ou a creación dunha organización virtual paralela á organización tradicional para a prestación de servizos (4,9%)»<sup>13</sup>.

A eficacia, eficiencia e calidade dos servizos públicos electrónicos son criterios que aparecen bastante consolidados; non obstante, vemos que a repercusión na cidadanía é aínda reducida tanto polo que atinxe á cobertura de necesidades reais como á súa utilización por parte da propia cidadanía. En tal sentido, algúns responsables das TIC sosteñen que o seu custo é moi elevado para a súa reducida utilización. Pero esta postura non pode levar a frear por tal motivo o desenvolvemento da administración electrónica. Recordemos como pola propia definición de servizo público moitos destes foron deficitarios nun inicio e outros se manteñen por pura necesidade social sen chegar a ser rendibles nunca.

Da pulsión destas dúas posturas xorde a pregunta: obtense, xa que logo, coas TIC máis rapidez, mellores resultados, máis rendibilidade e máis accesibilidade, ou trátase da expresión politicamente correcta do momento?

## 2. ALGUNHAS NOTAS SOBRE A EVOLUCIÓN DA ADMINISTRACIÓN ELECTRÓNICA EN ESPAÑA

Unha das achegas máis importantes da Ciencia Política para entender o proceso de implantación das TIC nas administracións públicas é a que proporciona o **neoinstitucionalismo** e que consiste en observar dúas vertentes principais. Por un lado, de que xeito as institucións existentes actúan ou non como barreira para a implantación do goberno electrónico (e aquí o espectro é moi amplo: desde barreiras sociais, de organización, de procedementos administrativos, de interoperabilidade tecnolóxica entre as administracións públicas, culturais pola desconfianza e medo a perder a privacidade, a confidencialidade dos datos, etc.). Por outro lado, o propio cambio institucional para facilitar a implantación do goberno electrónico. Nesta segunda faceta deberanse ter en conta factores como as dinámicas de aprendizaxe (non se pode empezar de cero senón que hai que combinar novas ideas con valores e procesos existentes); as canles e dinámicas de difusión institucional débense axustar ao funcionamento real e efectivo das institucións; e un terceiro elemento constituiríanos todos os

axentes do cambio (Estado, comunidades autónomas, entidades locais, sector privado, cidadanía, terceiro sector, etc.) (Ramilo e Criado: 2002)<sup>14</sup>.

Neste sentido, en pouco tempo introducíronse cambios substanciais na organización e funcionamento das administracións públicas como resultado da aplicación das TIC aos deseños organizativos e aos procesos que teñen lugar nas administracións públicas. Entre moitos exemplos, podemos citar, o DNI electrónico, a formulación dalgunhas solicitudes exclusivamente (ou case) por medios electrónicos, o teletraballo, servizos SMS para avisar do estado do tráfico e mesmo cámaras web que informan do estado das praias<sup>15</sup> (por exemplo, no concello de Sopelana, Biscaia).

Este marco teórico serve para explicar o proceso de implantación e desenvolvemento da administración electrónica en España. Neste sentido, uns dos factores que hai que destacar é a **alta consideración institucional** que lle deron ao desenvolvemento das TIC na Administración española. Non forma parte do labor presente estendernos con detalle sobre o proceso de implantación da sociedade da información nas estruturas do Estado. Non obstante, si podemos citar algúns dos fitos que marcaron o seu devir. Un deles constituíuno a creación en 1983 do **Consello Superior de Informática** que deu lugar a diferentes comisións interministeriais que operarían dentro deste campo. Pero, sen dúbida, o punto de arranque fundamental deuno a **Comisión Europea** cos seus diferentes programas, eEurope2000 e eEurope2005, os cales guiaron as políticas de sociedade da información e de goberno electrónico en España. A modo de referencia, algúns dos obxectivos (resumidos) do plan **eEurope2005** («Unha sociedade da información para todos») contiña os seguintes extremos: uns servizos públicos en liña modernos; unha administración electrónica; uns servizos electrónicos de aprendizaxe; uns servizos electrónicos de saúde; un ámbito dinámico de negocios electrónicos. E para facer todo iso posible: un acceso de banda larga amplamente dispoñible e a prezos competitivos e unha infraestrutura de información segura.

Como se pode apreciar, consiste nunha compilación de recomendacións que indicarían «o bo camiño» cara a unha futura sociedade da información a todos os estados membros; pero sen esixencia de compromiso ningún. Máis recentemente, avánzase un pouco máis neste sentido e nunha **Directiva de 2006** do Parlamento e do Consello Europeo dise textualmente: «Os Estados membros farán o necesario para que todos os procedementos e trámites relativos ao acceso a unha actividade de servizos e ao seu exercicio se poidan realizar doadamente, a distancia e por vía electrónica, a través do portelo único de que se trate e ante as autoridades competentes»<sup>16</sup>.

No texto desta disposición apúntanse varias cuestións importantes: a simplificación dos trámites; evitar desprazamentos e estar a total disposición da cidadanía a calquera hora de forma telemática; servizos de tipo «portelo único» sen que o/a cidadán/á teña que «vagar» dun lado para outro; e a interoperabilidade, de modo que se traspase as fronteiras de cada administración. É dicir, nesta ocasión estase a poñer o acento na posta en práctica dos servizos electrónicos como un avance cara á mellora da calidade de vida de la cidadanía. Coa expresión *farán o necesario* apréciase un avance no nivel de esixencia aos estados en canto á administración electrónica, e xa se dan algunhas indicacións sobre os resultados que se deben acadar.

En definitiva, as iniciativas europeas de comezos do século XXI marcan a relevancia que vai ir adquirindo este tema ao longo da nova década. Moitas delas foron encamiñadas a buscar mecanismos de seguridade nas comunicacións a través de as TIC. A preocupación pola seguridade ten a súa xustificación na vulnerabilidade do tipo de información que manexan



as administracións públicas, as cales deben salvagardar a confidencialidade, o segredo e a seguridade dos datos. De feito, podemos comprobar como desde o ano 2000 se publica unha extensa produción xurídica sobre o tema nas institucións europeas (os sucesivos informes *eEurope* sobre actividades en liña, seguridade das redes, protección de datos, etc.)<sup>17</sup>.

En consecuencia, a Unión Europea (UE) asume un papel de liderado no desenvolvemento da administración electrónica entre países membros, tal e como queda reflectido nos diferentes programas *eEurope* nas súas diferentes versións (*eEurope2000*, *eEurope2005*) (Sancho, 2005:3). E, actualmente, o proxecto europeo *i2010*, o lema do cal fai referencia á necesaria aceleración da administración electrónica nos países da UE e a extensión desta a toda a cidadanía, poñendo especial énfase no crecemento e no emprego<sup>18</sup>.

No informe *eEspaña2007* de Orange indícase, ademais, que o 88% dos fogares conta con **teléfono móbil**. Este último tipo de tecnoloxía vemos que acadou unha espectacular presenza en todos os grupos sociais, o cal representa unhas enormes potencialidades de prestación de servizos independentemente da extracción social ou da idade.

### **3. O CONTEXTO NORMATIVO: A LEI DE ACCESO ELECTRÓNICO DOS CIDADÁNS AOS SERVIZOS PÚBLICOS**

O desenvolvemento institucional do goberno electrónico en España plásmase na aprobación de diversa normativa ao respecto. A **Lei 11/2007, do 22 de xuño, de acceso electrónico dos cidadáns aos servizos públicos** (BOE, n.º 150, 23 de xuño do 2007) culmina unha traxectoria por parte das instancias gobernamentais do Estado por impulsar a administración electrónica, polo menos nos aspectos reguladores<sup>22</sup>. Outros pasos significativos foron a Lei 34/2002, do 11 de xullo, de **servizos da sociedade da información e de comercio electrónico**, a lei da **sinatura electrónica** (Lei 59/2003, do 19 de decembro, de Sinatura Electrónica e, dentro desta, o DNI electrónico). E a estas súmanse, á súa vez, numerosas regulacións de orde menor que foron sucedéndose ao longo destes anos dentro do marco do plan modernizador das administracións españolas<sup>23</sup>.

Debemos engadir, así mesmo, o proxecto de **real decreto polo que se regula o teletraballo** na Administración Xeral do Estado, froito do Plan Concilia para a mellora da conciliación da vida familiar e laboral dos funcionarios públicos. A este respecto, cómpre indicar que xa se están a dar experiencias de teletraballo no Ministerio de Administracións Públicas con bos resultados. O teletraballo na Administración Xeral do Estado poderá afectar a un 10% dos empregados públicos (unhas 200 000 persoas) pertencentes a diferentes ministerios e organismos, agás ás forzas e corpos de seguridade do Estado. O sistema do teletraballo mellora a produtividade e, desde o punto de vista dos empregados públicos, significa unha mellora na calidade de vida, ao facilitar a conciliación da vida laboral e familiar.<sup>24</sup>

A esta tendencia reguladora hai que sumar o **Proxecto de lei de medidas de impulso á sociedade da información (LISI)**, que está a xerar certo debate e desconformidade por parte da asociación de internautas españois ante os supostos nos que unha páxina web pode ser ou non clausurada e a forma de proceder a esta clausura, isto é, con ou sen orde xudicial. Aquí interveñen elementos de dereitos fundamentais como é a liberdade de expresión, entre outras cuestións<sup>25</sup>.

De toda a normativa citada ímonos centrar no contido da Lei de acceso electrónico e nas súas implicacións máis inmediatas. A **Lei de acceso electrónico** parte do recoñecemento da igualdade de todos os cidadáns ante a lei e a non discriminación dos individuos que non se relacionen mediante medios electrónicos coa Administración. É dicir, equipáranse o medios electrónicos aos convencionais e asegúrase idéntico trato, independentemente do medio que se utilice (convencional ou electrónico). Hai que recordar que esta norma se aprobou en xuño do 2007, case ao final da lexislatura e que se enmarca dentro do Plan Avanza, enfocado á modernización da administración. A norma estrutúrase nos seguintes apartados:

- 1-O título primeiro recolle o dereito da cidadanía a se relacionar coa Administración a través de medios electrónicos. É dicir, faise fincapé na ampliación de dereitos á cidadanía.
- 2-O título segundo dedícase á «sede electrónica» e regúlanse as sinaturas de identificación e autenticación. Iso implica a extensión do Documento Nacional de Identidade electrónico e do resto de certificados electrónicos recollidos na Lei de sinatura electró-

nica. Así, téntase achegar seguridade respecto ao órgano na xestión dos servizos públicos electrónicos.

3-No título terceiro trátase a xestión electrónica dos procedementos administrativos e da obriga das administracións públicas de poñer a disposición dos usuarios información por medios electrónicos acerca do estado de tramitación dos seus asuntos ou expedientes. Aquí súbñase o aspecto de obrigatoriedade das administracións públicas no cumprimento dos servizos públicos electrónicos. Este é un paso importante posto que, unha vez establecida a obrigatoriedade no lado da Administración, esta ha ter que responder por iso cando lla requiran.

4-Outro apartado importante desta lei é o establecemento de órganos de cooperación entre administracións para o impulso da administración electrónica. E iso non só para garantir a interoperabilidade entre administracións públicas, senón tamén para facilitar a transferencia de tecnoloxías entre administracións. Neste apartado queda reflectido un dos obstáculos para o desenvolvemento da administración electrónica como son as fronteiras entre administracións públicas. A través de avances na interoperabilidade e nas relacións en rede (gobernanza) téntanse solucionar estas barreiras e que a administración electrónica poida ser unha realidade que se estenda ao maior número posible de servizos públicos.

#### **4. FITOS DA LEI DE ACCESO ELECTRÓNICO AOS SERVIZOS PÚBLICOS E A SÚA VALORACIÓN**

A Lei de acceso electrónico é unha norma pioneira, xa que só outros cinco países teñen unha norma cun contido tan avanzado (Estados Unidos, Italia, Finlandia, Francia e Austria). Entronca perfectamente co horizonte europeo de chegar ao acceso electrónico de todos os servizos públicos para o 2010 (plan *i2010* europeo). Ademais, o ministerio promotor (o MAP) destaca a característica de ser unha lei de consenso na que participaron todas as administracións, os cidadáns, partidos, empresas e asociacións no seu proceso de elaboración e, polo tanto, vén avalada por ser o resultado dun proceso participativo.

A propia páxina web do Ministerio de Administracións Públicas presentou a Lei de acceso electrónico como un gran logro de cara ás relacións entre a Administración e a cidadanía, de tal modo que se podían sinalar os seguintes fitos:

- 1-Recoñecemento de novos dereitos á cidadanía nas súas relacións coas administracións públicas
- 2-Créase a figura do Valedor do Usuario
- 3-As administracións teñen a obriga de facer estes dereitos efectivos a partir do 2009
- 4-A posibilidade de realizar trámites e xestións desde calquera lugar e en calquera momento.
- 5-A administración, en xeral, será máis doada, máis áxil e máis eficaz
- 6-Os cidadáns pasan a tomar o mando nas súas relacións coa Administración.

Estes fitos entroncan coas propias finalidades da norma destinadas a facilitar o acceso ás administracións públicas por medios electrónicos. Para iso débense crear condicións de confianza, proximidade e transparencia a través —entre outras cuestións— da mellora do funcionamento interno, da simplificación dos procedementos e da posta en práctica de procesos de participación<sup>26</sup>. O proceso, non obstante, presenta «luzes» e «sombras».

#### 4.1. Recoñecemento de novos dereitos á cidadanía nas súas relacións coas administracións públicas

Con esta frase subliñase a percepción do goberno electrónico como un avance e, en xeral, como un instrumento que contribúe a mellorar a vida das persoas. En referencia á internet, Castells chega a equiparar a transcendencia histórica deste novo medio ao que supuxo a electricidade para a humanidade (Castells, 2001).

Analicamente, quere isto dicir que a tecnoloxía se desenvolveu exponencialmente nos últimos anos, atraeu moitos investidores (lembramos os picos na bolsa de casos como Terra, etc.), elevouse o desenvolvemento tecnolóxico nun período de tempo moi reducido e víronse as potencialidades das TIC en numerosos campos (e-educación, e-sanidade, e-administración de xustiza, e-compras, etc.)<sup>27</sup>. Dentro deste contexto, as administracións públicas comezaron a proporcionar servizos de forma telemática e a cidadanía accede en maior ou menor medida a eles. Con esta lei prodúcese unha transformación decisiva: o que ata certo momento era unha ampliación do abano de servizos do Estado pasa a ser un dereito da cidadanía e, xa que logo, esixible. Ou, dito doutro xeito, nunha obriga para as administracións públicas proporcionarlles servizos vía telemática. Iso significa que as administracións públicas van ter que render contas á cidadanía a este respecto desde a data preceptiva (2009). Deben cumprir, polo tanto, con esa obrigatoriedade. Caben moitas preguntas ao respecto, entre elas: como se vai exercer a responsabilidade da Administración a este respecto? Que medios vai poñer a Administración a disposición da cidadanía para que poida exercer ese dereito? Que acontecerá cando a Administración non poida asegurar o exercicio deste dereito? Arredor destes interrogantes, sitúanse unha serie de factores que cómpre ter en conta.

I En canto ao acceso da cidadanía aos servizos públicos electrónicos débense poñer os medios para que esta poida acceder á internet a través de puntos de acceso electrónico e centros de formación en TIC. Na CAPV, por exemplo, desenvolveuse un programa de difusión das TIC que se denominou *konekta zaitex* (conéctate) e que consistiu basicamente en axudas para a compra de ordenadores se iso levaba aparelada a conexión á internet<sup>28</sup>. Este programa facilitou que en poucos anos (do 2002 ao 2007) dous de cada tres fogares vascos conten con equipamento informático (obxectivo cumprido) e máis do 52% ten conexión á internet (as expectativas do Plan Euskadi na Sociedade da Información era dun 60% para o 2005) e deles, un terzo dos internautas vascos realizou algunha compra na rede<sup>29</sup>.

Seguindo co exemplo da CAPV, outro factor que contribuíu á expansión das TIC na CAPV son os centros *kzgunea*, instalados nos diferentes concellos (actualmente só o concello guipuscoano de Pasaia non conta cun centro Kz), onde a cidadanía pode obter gratuitamente cursos de acceso á internet e o acceso mesmo de balde.

II Hoxe por hoxe a accesibilidade web non está garantida ao cen por cento para as persoas minusválidas. Este colectivo solicita que se cumpran os estándares WAI de W3C. Recentemente lanzouse a certificación de Accesibilidade Web de AENOR co que iso significa que un terceiro neutral certifique o cumprimento do estándar tecnolóxico. Algunhas comunidades autónomas, como por exemplo Asturias, Valencia e a propia Administración do Estado a través de *Inteco* crearon observatorios de accesibilidade. Polo tanto, é de supoñer que todos os organismos que xestionen fondos públicos estean obrigados ao cumprimento da lei de accesibilidade. E iso débese estender ao mundo da empresa a través da responsabilidade social corporativa.

III O 28 de decembro preséntase un acordo do Consello de Ministros no que se aproba o plan de desenvolvemento da Lei para o acceso electrónico dos cidadáns aos servizos públicos (LAECSP)<sup>30</sup>, e, en canto aos dereitos da cidadanía, recórdase que se debe garantir unha serie de extremos: o acceso á Administración a través de calquera canle (presencial, telefónico, internet, etc.); que os cidadáns e cidadás non teñan que achegar datos que xa estean en poder das administracións públicas; o seu dereito a coñecer o estado de tramitación de calquera asunto; e apúntase, tamén, cara a unha dimensión dinámica da norma a través da cal a Administración adquire o compromiso da proactividade de modo que sexan as administracións públicas as encargadas de avisar os cidadáns acerca da necesidade ou posibilidade de realizar determinados trámites. Isto último sitúanos xa noutra dimensión na prestación de servizos públicos, máis amable e en sintonía cunha sociedade máis avanzada.

#### 4.2. Créase a figura do Valedor do Usuario

Unha das barreiras coas que se atopa a administración electrónica para o seu desenvolvemento é coa inseguridade e desconfianza que pode xerar en moitos usuarios a utilización das TIC, sobre todo se circunstancialmente se tivo algunha mala experiencia ao respecto. Coa Lei de acceso electrónico inténtase atallar ese obstáculo mediante a creación da figura do Valedor do Usuario.

O Valedor do Usuario «... atenderá as queixas e realizará as suxestións e propostas pertinentes para mellorar as relacións de cidadáns no seu trato coas Administracións públicas por medios electrónicos»<sup>31</sup>. Este cargo estará desempeñado por unha persoa de recoñecido prestixio que será nomeada polo Consello de Ministros, por proposta do/a ministro/a de Administracións Públicas. O Valedor do Usuario elaborará un informe anual no que dará conta das suxestións e queixas recibidas e unha serie de propostas de actuación. Esta figura precisará dun estatuto que se deberá elaborar como desenvolvemento da devandita norma. Outra característica importante do Valedor do Usuario (das TIC) é que a súa existencia reforza os labores de control interno (inspección) e iso é beneficioso de cara á transparencia e á eficacia e eficiencia en xeral.

En calquera caso, preséntase como unha figura que actúa *ex post*, non como alguén que «impulse» a utilizar esas canles coa Administración. Só as persoas máis motivadas e máis facilmente adaptables aos cambios se sentirán incentivadas a utilizar os servizos públicos electrónicos, malia poderen presentar as súas queixas a unha figura mediadora.

Esta figura, en resumo, débelle proporcionar á cidadanía seguridade na utilización destas novas canles de comunicación coa Administración. Os usuarios e usuarias da administración electrónica deben poder confiar nas novas ferramentas; senón, non as utilizarán, ou utilizaranas pouco ou para cuestións pouco relevantes (obtención de certificados de empadroamento e similares).

No *Tecnimap* celebrado en Xixón os días 27-30 de novembro do 2007 presentouse unha comunicación («El Defensor del usuario de la administración electrónica. Un enfoque en la administración local») que vertía algunhas críticas contra esta figura no sentido de que se decantaba pola proposta dunha das emendas á lei no Senado. Esta emenda situaba o futuro Valedor do Usuario como unha figura nomeada polo Consello de Ministros pero por proposta do Valedor do Pobo e situándose á fin e ao cabo como un adxunto deste. Defendíase esta emenda baixo o argumento de que, dese xeito, se habían reforzar as funcións do Valedor do

Pobo e, ao mesmo tempo, se había establecer unha situación máis «neutral» para esa figura e non adscrito ao Ministerio de Administracións Públicas. Toda vez, ademais, que a Administración está obrigada a se transformar en administración electrónica e rexida polo principio de eficacia do artigo 103 da Constitución.

Para a adaptación desta figura no ámbito local propónse nesa comunicación aproveitar a figura xa existente en moitos casos do **Valedor do Cidadán** reforzado cos técnicos que se estime convenientes. Este será o encargado de levar a cabo toda a transformación da administración e dirixila cara á administración electrónica. Deste xeito ao Valedor do Usuario daríasele esa dimensión de dinamizador e impulsor dos servizos públicos electrónicos da cal afirmamos que carece.

### **4.3. As administracións teñen a obriga de facer estes dereitos efectivos a partir do 2009**

A obrigatoriedade para todas as administracións públicas de poñer en marcha servizos electrónicos nas relacións coa cidadanía para o ano 2009 parece, a priori, un horizonte demasiado próximo para que se poida cumprir e con aseguramento de eficacia e eficiencia no servizo. Non obstante, como sabemos, a gran maioría das administracións públicas —mesmo entidades locais de reducido tamaño— puxeron en marcha unha páxina web propia e xa informan sobre a maior parte dos seus servizos e mesmo moitas proporcionan a posibilidade de realizar trámites e xestións en liña en todos os concellos de máis de 10 000 habitantes (Criado e Ramilo, 2001; Criado, 2004; Salvador, et al, 2000 e 2003; Mesa, 2007; Ramilo, 2003, Casas, Mesa e Ramilo, 2005, etc.). As análises das diferentes páxinas web municipais nos ámbitos estudados polas fontes anteriormente citadas (Cataluña, País Vasco e Madrid) mostran que a presenza dos concellos na internet é moi irregular, pero que se pode establecer unha relación directa entre o tamaño do concello e o feito de contar ou non con páxina web e de que esta non sexa estática senón que se actualice constantemente e que proporcione realmente servizo público.

No Informe IRIA do 2006 sinálase que a esa data practicamente o 100 por 100 dos concellos de gran tamaño xa tiñan presenza na internet; dos concellos de 1 000 a 10 000 habitantes, o 72% (moitas veces grazas ao apoio das respectivas deputacións provinciais), e o 48% dos máis pequenos. Despois, polo menos a presenza na internet parece estar estendida á maior parte dos concellos. A batalla sitúase nestes momentos —e de cara ao futuro próximo— en conseguir a transacción en todos os servizos públicos electrónicos; isto é, un alto nivel de «s sofisticación», segundo a terminoloxía dos informes europeos ao respecto.

Pois ben, isto, que ata o momento foi **voluntarista**, vaise converter en **obrigatorio** a partir de decembro do 2009. Non parece que aínda queda moito camiño por percorrer? Isto é, a presenza na internet de moitos concellos e de moitas administracións públicas en xeral aínda é unha simple operación de escaparate sen contido real —ou moi escaso— que reflicte máis intencións e aspiracións que logros. Non debería o Estado indicar qué medios lles van proporcionar ás distintas administracións públicas para que ese horizonte marcado pola Lei 11/2007 sexa acadado? E non nos referimos só ao financiamento senón tamén ao volume de persoal e á súa formación. Este extremo contéplase na disposición adicional segunda da lei, na cal se contempla a necesidade de formación, pero unicamente referíndose aos empregados da AXE, e nada se di do resto. Desde a Ciencia Política, e a este respecto, Carles Ramió propón polo menos dúas figuras novas nas administracións públicas españolas: os xestores

de redes tecnolóxicas (enxeñeiros e tecnólogos especializados en deseñar e xestionar directamente as TIC) e os xestores de redes (dedicados a labores de planificación, coordinación, control e avaliación) (Ramió, 2004: 330). É dicir, nace un novo perfil de profesionais dentro das administracións públicas en consonancia coas transformacións internas da propia Administración e do novo marco de relacións coa cidadanía.

Malia todas as dúbidas expresadas, o Goberno mostrouse decidido a poñer en práctica o contido da norma (LAECSP). O acordo do Consello de Ministros do 28 de decembro do 2007 avala esta afirmación, ao presentar un plan estratéxico e un plan de actuación da propia lei<sup>32</sup>.

Neste plan quedan reflectidos os compromisos de adaptación dos procedementos da AXE baseándose nuns requirimentos básicos: información, iniciación electrónica, pagamento electrónico, notificacións e consultas de estado de tramitación. De forma global indícase que 155 procedementos concentran un 75% do volume total de tramitación da AXE. E deles, o 45% están totalmente adaptados á LAECSP. Os procedementos non adaptados (107) distribúense principalmente entre os departamentos de **Interior, Traballo e Asuntos Sociais, Industria, Turismo e Comercio e Fomento**. Todos estes concentran o 63% dos procedementos non adaptados<sup>33</sup>. É oportuno recoller a valoración que, a este respecto, se contén no propio plan de actuación: «... un número limitado de procedementos concentra un elevado nivel de impacto e incidencia social» atendendo tanto ao colectivo e ao número de cidadáns afectados coma aos volumes de esforzo burocrático interno (número e frecuencia das tramitacións), presentando ademais valores moi elevados de adaptación á LAECSP; o que se revela como referente positivo para abordar a implantación con garantía dunha máxima optimización dos esforzos de adaptación en relación cos resultados que se deben alcanzar<sup>34</sup>.

Esta valoración despexaría en parte os prognósticos pesimistas vertidos anteriormente. Para máis detalle, observemos o estado da cuestión por departamentos<sup>35</sup>:

Táboa 1: Número de procedementos por adaptar en cada un dá os ministerios á LAECSP

MINISTERIO	PROCEDEMENTOS QUE DEBE ADAPTAR (dec. 09)
A. EXT. E COOP	14
XUSTIZA	160
DEFENSA	99
E. E FACENDA	283
INTERIOR	198
FOMENTO	116
E. E CIENCIA	192
T. E A. SOC.	368
IN. COM. E TUR.	351
AGR., PES. E ALI.	109
GOB. E PRESI.	2
MAP	108
CULTURA	83
SANIDADE E CON.	159
M. AMBIENTE	61
VIVENDA	17
<b>TOTAL</b>	<b>2 320</b>

Fonte: elaboración propia a partir do Plan de Actuación da LAECSP

Esta táboa mostra diferenzas significativas entre uns ministerios e outros en canto aos procedementos que han de adaptar para cumprir a LAECSP<sup>36</sup>. Estes datos reflicten, á súa vez, diferentes ritmos de adaptación duns ministerios a outros. Por outro lado, os informes europeos ao respecto indican que en España o nivel de dispoñibilidade dos servizos públicos en liña se situou nun 70% no 2007 (15 puntos máis que no 2006), en claro síntoma de progresión ascendente cara á plena dispoñibilidade electrónica dos servizos. E o 80% nun alto grao de sofisticación.<sup>37</sup>

Despois, a pesar das consideracións pesimistas que vertiamos ao inicio deste apartado, os datos parecen indicar que se vai polo bo camiño.

#### **4.4. Posibilidade de realizar trámites e xestións desde calquera lugar e en calquera momento**

Esta frase óese con frecuencia e aparece case a xeito de slogan cando se fala da internet e das posibilidades para a prestación de servizos a través dese medio. Non obstante, para que esta máxima sexa real e efectiva a cidadanía ha de ter posibilidades materiais de utilizar ese medio. E con iso referímonos a diferentes cuestións que ocupan un lugar moi importante no debate actual das TIC. Unha delas, é, evidentemente a «fenda dixital»<sup>38</sup>. Esta cuestión preocupa a escala mundial no sentido de que, se non se corrixe, pode marcar novas fronteiras entre uns países e outros e entre unha zonas do planeta e outras<sup>39</sup>. Isto é, países desenvolvidos tecnoloxicamente e países de poboación con moi escasas posibilidades de acceder a un computador e, aínda máis, a unha conexión á internet. Por outra parte, a internet non é gratis. É certo que reduce enormemente os custos de comunicación e podemos conversar con calquera persoa que se atope xeograficamente nas nosas antípodas por un custo moi inferior ás comunicacións telefónicas convencionais.

Non obstante, a medida que avanza as TIC na nosa sociedade van emerxendo unha serie de factores que inflúen no establecemento da denominada «fenda dixital»: os medios económicos, a educación, a raza, o sexo, a idade, a situación xeográfica, a identidade cidadá, etc. Respecto a esta última, contar ou non cun determinado grao de conciencia cidadá sitúa as persoas respecto das institucións que as rodean. É moi importante formularse como son as relacións entre os individuos e as institucións xa que, en moitas ocasións, a cidadanía pode percibir que «...os seres humanos deseñan e crean as institucións, pero despois son constrinxidos por elas» (Peters, 2003: 92). Obviamente, estas limitacións fanse máis patentes aínda en sociedades onde non existe liberdade política e/ou se dan situacións de discriminación por razóns relixiosas, de sexo, etc.

A expresión «desde calquera lugar» implica liberdade de movementos, elimina as colas e os minutos de espera para ser atendido, que non é pouco. Por outro lado, libera ese tempo para outras cuestións (ocio, familia, traballo, descanso, etc.), o cal xa en si mesmo supón un avance no benestar das persoas. Como se expresa no propio plan estratéxico da LAECSP, evítanse desprazamentos, tempos de espera nas colas e facilita un maior e mellor acceso á información pública<sup>40</sup>. Neste sentido, no plan de acción da LAECSP a primeira medida vai dirixida a conseguir unha atención integral ao cidadán (rede 060) caracterizada pola «multi-administración" (atención sobre materias relativas a diferentes departamentos e administracións) e a "multi-canalización" (oferta de servizos a través de diferentes canles permitindo a elección dos cidadáns)»<sup>41</sup>.



Todo iso sempre que se teña un fácil acceso a un computador, ben no propio domicilio (para iso haberá que desenvolver axudas para a adquisición de computadores persoais)<sup>42</sup> ou en centros públicos con fácil accesibilidade e amplo horario ao público (PAPI).

A expresión «e en calquera momento» quere dicir que o usuario elixe o momento que máis lle convén, o que cada un elixe libremente. Neste sentido, a introdución das TIC na prestación de servizos públicos ten un gran compoñente de respecto á liberdade das persoas. Baixo este slogan desenvolvéronse proxectos como o coñecido 24 horas x7 días x365 días ao ano<sup>43</sup>. Deste modo rompen as barreiras temporais para acceder á información e efectuar transaccións coas administracións públicas.

#### **4.5. Unha Administración máis doada, máis áxil, máis eficaz e coa cidadanía ao mando**

Efectivamente, a tecnificación dos procesos está a redundar nunha maior eficacia na tramitación e resolución dos asuntos. Estes elementos, non obstante, non resultan sempre tan evidentes e por iso debemos formulalos en termos de interrogación: máis doado?, máis áxil?, máis eficaz?.

Acontece con relativa frecuencia que nos atopamos con situacións nas cales a Administración obriga diversos usuarios (docentes, investigadores, empresas, etc.) a xestionar determinados asuntos exclusivamente a través de aplicacións en liña, sen que se poidan utilizar outras canles para a xestión. Con iso, en primeiro lugar, a Administración dá por suposto que eses colectivos están capacitados para manexar estas ferramentas, sen se cuestionar acerca de como adquiriron as devanditas destrezas. E xa que logo, suposta a capacitación, esíxennles que se utilicen canles electrónicas nas súas comunicacións. En segundo lugar, a Administración facilita ferramentas de apoio para esas xestións, a maioría das veces apoiadas, á súa vez, nas TIC (correo electrónico) e eventualmente nas canles convencionais (telefónica). Se a iso lle engadimos o propio deseño das aplicacións que en moitos casos se deben cubrir en liña, con restricións ao tipo de resposta, validacións non admitidas que botan abaixo toda a información introducida (experiencia moi frustrante) e imposibilidade de poder gardar por parte do usuario unha copia completa do documento que dea fe da operación (o que produce unha enorme inseguridade no usuario), atopámonos con que nalgún caso se podería afirmar que se «roza» a constitucionalidade por canto que os dereitos individuais das persoas se ven ameazados. Co resultado de que este panorama resulte moi pouco atractivo para os usuarios.

Os servizos públicos electrónicos deberán ser, polo tanto, o máis sinxelos posibles para que a cidadanía se sinta cómoda utilizándoos e vexa claramente as vantaxes de facelo. Na medida en que se teñan en conta estas e outras cuestións de semellante natureza si estaremos realmente na liña dunha administración máis «doada» e, en consecuencia, máis áxil e máis eficaz.

A cidadanía, a través dos servizos públicos electrónicos, relaciónase en primeira persoa coa Administración. Non precisa de intermediarios. Para iso suponse un gran desenvolvemento da identidade cidadá, unha conciencia de que a Administración está ao servizo da cidadanía e de que nos debe facilitar o acceso aos diferentes servizos públicos. E non esquezamos que a conciencia cidadá dun país marca decisivamente como se deseñen os servizos públicos (exemplos non faltan desde a perspectiva comparada).

Existen aínda cuestións cruciais para o avance do goberno electrónico e que deben situar o centro do interese na cidadanía. A este respecto, todo o relacionado coa privacidade das comunicacións e a veracidade das informacións debe estar asegurado. Para iso ten que se estender o DNI electrónico e as tarxetas de identificación electrónica emitidas para diversos usos<sup>44</sup>. O emprego destas tarxetas debe ser visto como algo accesible e vantaxoso pola cidadanía. Pero, malia desenvolver estes mecanismos electrónicos tan avanzados, débense manter as canles convencionais de acceso á administración, precisamente para respectar o dereito de acceso por parte de todos os individuos.

Débese resolver a cuestión do arquivo e custodia dos documentos electrónicos. Esta cuestión fórmulase no plan de actuación do acordo do Consello de Ministros de decembro do 2007 (medida 15). Respecto ás cuestións que teñen que ver coa interconectividade das aplicacións parece que se está a avanzar coa rede SARA Comunicaciones, que permite transferencias seguras entre todas as administracións, actualmente entre os ministerios e entre estes e as comunidades autónomas, e agora preténdese estender ao ámbito local. Á súa vez, a interconexión cos membros da UE é a través da rede europea de administración electrónica TESTA<sup>45</sup>.

Non podemos finalizar sen traer a colación que nada diso será posible se non se forma, motiva, incentiva e implica os empregados públicos nesta transformación que, de se realizar á marxe deles, conduciría a un fracaso ou, polo menos, a unha mala materialización do proxecto. E que se poñan os medios para conseguilo e non sexa unha simple expresión de vontades.

## 5. REFLEXIÓNS FINAIS

A Lei de acceso electrónico (Lei 11/2007) aposta por un desenvolvemento pleno dos servizos públicos electrónicos. Non obstante, hoxe en día podemos observar como en moitos casos se produce un desfase entre a amplitude de oferta de servizos en liña e a súa utilización por parte da cidadanía<sup>46</sup>. Iso quere dicir que, de momento, estes mecanismos están infrautilizados. Mentres tanto, haberá que analizar por que se produce tal desfase e como se pode remediar. A difusión da rede 060 tanto a través da web coma de forma presencial ou telefónica pretende facilitar o achegamento dos cidadáns á Administración, que funciona a modo de portelo único de tal xeito que o/a cidadán/á non ten por que saber a qué administración nin a qué organismo en concreto se ten que dirixir.

Aínda son moitas as materias pendentes no que atinxe ao desenvolvemento da sociedade da información en España. No informe da Fundación Orange do ano 2007 menciónase que España pasa do décimo ao vixésimo posto en termos de desenvolvemento da sociedade da información na UE (por detrás de República Checa, Eslovenia, Eslovaquia, Lituania ou Letonia)<sup>47</sup>. Veremos se as recentes regulacións ao respecto dinamizan ou non este desenvolvemento.

Outra dimensión importante que achegan as TIC é a potenciación da **participación da cidadanía** en foros, en votacións electrónicas, etc. É outra vía (áxil e rápida) a través da cal os cidadáns poden expresarlles aos responsables públicos a súa opinión sobre as políticas públicas ou calquera outro extremo de interese público. Aínda que na xeneralidade dos casos non se establecera un protocolo para o tratamento das achegas, suxestións e críticas que verteren os cidadáns en foros, correos electrónicos, etc., si parece que os políticos mostran cada vez máis interese neste tipo de canles de comunicación coa cidadanía. Mesmo, ás veces, transcenden aos medios comentarios ao respecto<sup>48</sup>.

Finalmente, a introdución das TIC supón a maior transformación na organización e funcionamento interno das administracións públicas da historia. Non consiste en «facer o

mesmo» mediante métodos e ferramentas máis modernas, senón de transformar a propia filosofía de servizo público que, dunha imaxe estática, pasa a estar en continua transformación grazas ás posibilidades de interacción que se establecen coa cidadanía (en termos de maior democratización). Quizais nun principio, cunha parte limitada desta pero que, co tempo e a coa diminución da fenda dixital, se irá xeneralizando á gran maioría da poboación. Xa se institucionalizaron as ferramentas; agora débese institucionalizar o seu uso, no sentido máis amplo da expresión.

## Notas

- <sup>1</sup> Neste sentido, adoita aparecer na prensa información acerca do avance da internet nos fogares españois. Cítemos, por exemplo, como o diario *El Mundo* informaba de que nun ano (do 2006 ao 2007) aumentara nun millón o número de fogares españois con conexión á internet. E deles, a gran maioría (case un 90%) ten conexión por banda ancha (*El Mundo*, 4/10/2007).
- <sup>2</sup> Ramió apoia os seus argumentos en exemplos como o que recollía o Harvard Group no ano 2000 en referencia a unha serie de recomendacións para as Administracións públicas para se situaren na vangarda da sociedade do coñecemento.
- <sup>3</sup> *Sociedade da Información*, febreiro do 2004.
- <sup>4</sup> Nunha investigación realizada sobre as páxinas web dos concellos da CAPV (2004) resultou que o 71% dos concellos que contaban con páxina web contiña unicamente información na súa páxina web, o 36% ofrecía comunicación-interacción e só un 15% no nivel de transacción (inicio de procedementos en liña pero só serían un 1,9% se o servizo se pode completar vía internet). Investigadoras do proxecto: Ruth Aguilar, Itziar Casillas, Adela Mesa (investigadora principal) e M.<sup>a</sup> Carmen Ramilo. Pódese consultar en: [http://www.edonostia.net/@mentxu/2005\\_eGobierno\\_Euskadi\\_Informefinal\\_UPV-EHU.PDF](http://www.edonostia.net/@mentxu/2005_eGobierno_Euskadi_Informefinal_UPV-EHU.PDF), [22-02-2007, p. 36].
- <sup>5</sup> Trátase do informe *The User Challenge. Benchmarking the Supply of Online Public Services*, elaborado pola consultora Capgemini para a Dirección Xeral da Sociedade da Información e Medios de Comunicación e Dispoñibilidade en liña de Servizos Públicos da Comisión Europea. (UE), setembro do 2007.
- <sup>6</sup> <http://www.map.es/ministerio/organos/csae.html>, última consulta realizada: 28/11/2007.
- <sup>7</sup> <http://www.csi.map.es/csi/presupuestos2007/presg02.htm>, última consulta realizada: 27/09/2007
- <sup>8</sup> <http://www.csi.map.es/csi/presupuestos2007/presg01.htm>, última consulta realizada: 27/09/2007. Véxase tamén Informe IRIA, 2006, p. 25.
- <sup>9</sup> Informe IRIA. 2006, pp. 26-27 e eEspaña2007 da Fundación Orange, pp. 231-232
- <sup>10</sup> Informe IRIA. 2006. «As tecnoloxías da Información e as Comunicacións nas administracións públicas». Madrid: MAP, pp. 109-110
- <sup>11</sup> É cada vez máis frecuente atoparse con que ás TIC atribúenlles o papel de «eixe vertebrador» da modernización administrativa (Aibar e Urgell, 2007: 34).
- <sup>12</sup> Esta expresión aparece recollida nunha publicación electrónica na que lle realizan unha entrevista á directora de Sector Público e Educación de Microsoft Ibérica, Aurora García Bardón: «A administración electrónica en España», en <http://www.astic.es/SiteCollectionDocuments/Astic/Documentos/Boletic/Boletic%2026/admonespana7.pdf> (última data de consulta: 14/09/07), p.71.
- <sup>13</sup> RAMILO, M. e o equipo de investigación formado por Aguilar, Casillas e Mesa. 2005. «El desarrollo del Gobierno electrónico en los ayuntamientos vascos», baseado en 112 cuestionarios obtidos dos 250 concellos vascos (case o 45%), p. 35.
- <sup>14</sup> «A necesidade de Teoría(s) sobre Goberno Electrónico. Unha proposta Integradora», Congreso do CLAD, 2002.
- <sup>15</sup> Podemos citar o exemplo das praias de Sopelana (Biscaia).
- <sup>16</sup> Directiva 2006/123/CE do Parlamento Europeo e do Consello, do 12 de decembro do 2006, relativa aos servizos no mercado interior, art. 8, páx. 54 (27-12-2006).
- <sup>17</sup> Pode verse documentación ao respecto en:<http://europa.eu/scadplus/leg/es/s21012.htm> (última consulta: 10-09-2007).
- <sup>18</sup> [http://www.csi.map.es/csi/pdf/com\\_2006\\_0173\\_f\\_es\\_acte.pdf](http://www.csi.map.es/csi/pdf/com_2006_0173_f_es_acte.pdf) (última consulta: 26-02-2008).
- <sup>19</sup> Creado polo Real decreto 589/2005, do 20 de maio, é o órgano encargado da preparación, elaboración, desenvolvemento e da aplicación da política e estratexia do Goberno en materia de tecnoloxías da información, así como do impulso e implantación da administración electrónica na Administración Xeral do Estado
- <sup>20</sup> Respecto á creación de diferentes comisións ao abeiro do CSI, pódese consultar: Casarrubios, E. e Criado, J. I. 2005: 8.
- <sup>21</sup> Véxase *eEspaña2007*, informe elaborado pola Fundación Orange, pp.147
- <sup>22</sup> Hai que indicar que non é unha norma pioneira no Estado xa que existen precedentes no ámbito local como a do Concello de Barcelona en marzo do 2006 (Ordenanza reguladora da administración electrónica) e a Deputación Foral de Guipúscoa en maio do 2004 (Decreto foral 41/2004, do 11 de maio, polo que se regulan as relacións entre os cidadáns e a Deputación Foral de Guipúscoa a través da internet).
- <sup>23</sup> Véxase unha importante recompilación realizada por Elena Casarrubios e J. Ignacio Criado en «Las relaciones interadministrativas y la interoperabilidad dentro del Estado», relatorio presentado ao VII Congreso da AECPA en Madrid no 2005. Véxase bibliografía.
- <sup>24</sup> Datos recollidos en [www.economista.es](http://www.economista.es) o 31 de agosto do 2007 (<http://www.economista.es/economia/noticias/180354/01/70/sevilla-asegura-que-tele>).
- <sup>25</sup> [http://www.abc.es/20070928/tecnologia-internet/internet-seguira-permitiendo-cierre\\_200709280259.html](http://www.abc.es/20070928/tecnologia-internet/internet-seguira-permitiendo-cierre_200709280259.html) (última consulta: 28-09-2007).
- <sup>26</sup> Todo iso está contido no título preliminar da norma (LAECSP)
- <sup>27</sup> Neste sentido, hai que destacar o labor da revista *Socinfo*, que lidera a organización de diferentes seminarios que teñen como referentes as TIC e a súa penetración nos diferentes sectores da Administración pública e da modernización administrativa en xeral.
- <sup>28</sup> Iso enmárcase dentro do Plan Euskadi na Sociedade da Información, 2002.
- <sup>29</sup> Diario Deia, 18-10-2007.
- <sup>30</sup> Consultar portal 060 ([www.060.es](http://www.060.es)).

- <sup>31</sup> Segundo o apartado V da exposición de motivos da lei (Lei 11/2007).
- <sup>32</sup> Tal e como se contemplaba no apartado 2 da disposición final terceira da Lei de acceso electrónico (LAECSP)
- <sup>33</sup> Lei de acceso electrónico dos cidadáns aos servizos públicos. Plan de actuación. Decembro do 2007.
- <sup>34</sup> Plan de actuación da LAECSP, p. 17.
- <sup>35</sup> Plan de actuación da LAECSP, p. 17-23
- <sup>36</sup> Para unha detallada visión de cada un dos procedementos que quedan por adaptar por departamentos pódese consultar o portal [www.060.es](http://www.060.es) no apartado de aplicación da LAECSP
- <sup>37</sup> Véxase, de novo, o informe Capgemini para a Comisión Europea (p. 81) e o informe da Fundación Telefónica: *Sociedad de la Información en España 2007*, Ariel, pp.196 e ss.
- <sup>38</sup> A «fenda dixital» está en constante evolución (Jan van Dijk, 2006).
- <sup>39</sup> Hai que citar aquí o **Congreso Internacional IT4ALL** que tivo lugar en Bilbao en febreiro do 2003 organizado pola Deputación Foral de Biscaia e o Goberno Vasco. O obxectivo principal deste congreso foi intercambiar coñecementos e experiencias con todas as rexións do mundo. Un dos elementos de análise neste congreso foi o crecemento da denominada «fenda tecnolóxica» entre países, rexións e cidadáns de todo o mundo.
- <sup>40</sup> Véxase ese plan no portal [www.060](http://www.060).
- <sup>41</sup> *Plan de acción de la LAECSP*, decembro do 2007, p. 9.
- <sup>42</sup> Por exemplo como o programa *konekta zaitez* do Goberno vasco. Este programa subvencionaba a compra de computadores persoais sempre e cando fose aparelado a dunha conexión á internet.
- <sup>43</sup> Aquí, a Generalitat de Catalunya foi pioneira e hoxe en día tamén hai que citar aquí a rede 060 no ámbito da administración do Estado e que empezou a desenvolverse inicialmente en Sevilla (Tecnimap, 2006).
- <sup>44</sup> Por exemplo, á tarxeta de identificación sanitaria na CAPV incorporáronlle sinatura e identificación dixitais: Tarxeta Sanitaria Electrónica con usos cidadáns (ONA, na súa expresión en éuscaro). Esta tarxeta pode utilizarse para diversos fins: como tarxeta sanitaria (cita médica a través de internet, cambio de médico, etc), pregos de contratación para empresas, rexistro e clasificación de empresas, tramitación do IRPF, consultas fiscais, acceso a polideportivos, préstamos de libros nas bibliotecas municipais, obtención de certificado de empadronamento, consulta dos puntos do carné de conducir, etc.
- <sup>45</sup> Plan de Actuación da LAECSP, p. 30.
- <sup>46</sup> Expresado por Juan Miguel Márquez, director xeral de Modernización do Ministerio de Administracións Públicas (MAP), Vid. CincoDías.com en [http://www.cincodias.com/articulo/empresas/administracion/electronica/quiere/engancha/ciudadano/cdscdi/20060616cdscdiemp\\_24/Tes/](http://www.cincodias.com/articulo/empresas/administracion/electronica/quiere/engancha/ciudadano/cdscdi/20060616cdscdiemp_24/Tes/)
- <sup>47</sup> Fundación Orange (2007): Informe eEspaña 2006.
- <sup>48</sup> Por exemplo, aparece na prensa como o alcalde de Bilbao recoñece publicamente que tiveron en conta este tipo de comunicacións. En referencia a unha ponte que unirá dúas zonas de Bilbao (Zorrozaurre e Sarriko) a noticia de prensa recolle: «A solución chegou un bo día través dun correo electrónico. O alcalde non desvelou onte o nome do remitente, pero si recoñeceu que lle botou luz sobre a singular ocorrencia» (*El Correo Español*, xoves 27 de setembro do 2007). Isto non é máis que un simple caso particular, pero si indica que este tipo de prácticas se dan cada vez máis e que os políticos, á súa vez, as valoran e as teñen en conta.

## BIBLIOGRAFÍA

- CASARRUBIOS, E. e Criado, J. I. 2005. «Las relaciones interadministrativas y la interoperabilidad dentro del Estado», relatorio presentado ao VII Congreso de la AECPA. Madrid.
- CASILLAS DE LEÓN, I., Mesa del Olmo, A. e Ramilo Araujo, M.<sup>a</sup> C. 2005: «El desarrollo del gobierno electrónico en los municipios del País Vasco/e-Government development in the municipalities of the Basque Country». *MEDIATIKA*, n.º 11, Caderno da Sección de Medios de Comunicación de Eusko Ikaskuntza. Monográfico, formato electrónico.
- CASTELLS, M. 2001. *La Galaxia internet*. Barcelona: Areté, Plaza y Janés.
- CRÍADO GRANDE, J. I. e Ramilo Araujo, M.<sup>a</sup> C. 2001. «Definiendo la e-administración: las páginas web de las Administraciones públicas», en *Gestión y análisis de Políticas Públicas (GAPP)*, n.º 22. MAP.
- CRÍADO, J. I. 2004. *Construyendo la e-Administración local. Las tecnologías de la Información y de la Comunicación e internet en los ayuntamientos de Madrid*. Madrid: Eurogestión Pública.
- DIJK, Jan A. G. M. van. 2006. «Digital divide research, achievements and shortcomings», en *Poetics*, 34, 221-235.
- FUNDACIÓN ORANGE. 2007. *eEspaña 2007. Informe anual sobre el desarrollo de la sociedad de la información en España*, Madrid.
- FUNDACIÓN TELEFÓNICA. 2007. *La sociedad de la información en España*. Madrid: Ariel.
- HOLMES, Douglas. 2003. *Estrategias para el uso eficiente de internet en el Gobierno*. México: Editorial McGraw-Hill interamericana de México.
- JORDANA, Jacint. 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 (GAPP)*, n.º 16. *La Administración electrónica en España*. 2007. (<http://www.astic.es/SiteCollectionDocuments/Astic/Documentos/Boletic/Boletic%2026/admonespana7.pdf>) (última data de consulta: 14-09-07).
- LÓPEZ CAMPS, J. e I. Leal Fernández. 2003. *e-Gobierno gobernar en la sociedad del conocimiento*. Vitoria-Gazteiz: Instituto Vasco de Administración Pública (IVAP).
- MAP. 2007. *Informe IRIA. Las tecnologías de la Información y las Comunicaciones en las Administraciones Públicas*, Madrid.
- MAP. Plan de desarrollo de la Ley 11/2007. [http://www.060.es/guia\\_del\\_estado/programas\\_de\\_la\\_administracion/administracion\\_electronica/LAECSP\\_11\\_2007/nota\\_prensa-ides-idweb.html](http://www.060.es/guia_del_estado/programas_de_la_administracion/administracion_electronica/LAECSP_11_2007/nota_prensa-ides-idweb.html) (febreiro del 2008).
- MESA DEL OLMO, A. 2007. «La Administración electrónica en el ámbito local del País Vasco: el desarrollo de las páginas web municipales», en *Revista Vasca de Administración Pública*, n.º 77, xaneiro-abril do 2007. Oñati (Guipúscoa): Instituto Vasco de Administración Pública (IVAP).
- PETERS, B. Guy. 2003. *El nuevo institucionalismo. Teoría institucional en ciencia política*. Barcelona: Gedisa editorial.
- PRATCHETT, L. 1999. «New technologies and the modernization of local government: an analysis of biases and constraints», *Public Administration*, vol. 77, n.º 4.
- RAMILO, M. C. 2003. «Gobierno electrónico en la práctica: experiencias de interés en la CAPV», en *Revista Vasca de Administración Pública*, n.º 67. Oñati: IVAP.
- RAMIÓ MATAS, Carles. 2004. «E-Administración y nuevos modelos de gestión pública: una propuesta de decálogo normativo», en *Revista Vasca de Administración Pública*, n.º 70, sept-dic.
- SALVADOR, M. 2000. *Els Ajuntaments de Catalunya a internet: Un estudi sobre les pàgines web dels Ajuntaments de Catalunya*. Barcelona: Universitat Pompeu Fabra.
- SALVADOR, M. 2003. *Els ajuntaments de Catalunya a internet: un estudi comparat de les pàgines web (2000-2003)*. Barcelona: Universitat Pompeu Fabra.
- SANCHO, David. 2005. «El desarrollo de la administración electrónica en España», relatorio presentado dentro do grupo 7: Sociedade da Información e Administración Pública, no VII Congreso de la AECPA *Democracia y buen gobierno*, Madrid, 21-23 de setembro.
- SOCIOINFO: «Un retrato de la administración electrónica en España». (<http://socinfo.info/contenidos/pdf1/telefonica.PDF>) (última data de consulta: 14-09-07).

## REFERENCIAS LEGAIS

Lei 11/2007, do 22 de xuño, de acceso electrónico dos cidadáns aos servizos públicos. BOE, n.º 150, 23 de xuño do 2007.

Lei 59/2003, do 19 de decembro do 2003, (Xefatura do Estado), de sinatura electrónica. BOE n.º 304.

Lei 34/2002, do 11 de xullo, de servizos da sociedade da información e de comercio electrónico.

# A dimensión interna do goberno electrónico e o impacto de e-administración na xestión de recursos humanos: están cambiando as regras do xogo?



**&** *Resumo/Abstract: En pouco máis dunha década as iniciativas vinculadas ao denominado goberno electrónico diversificáronse e estendéronse, ocupando unha posición preeminente na axenda dos distintos niveis de goberno en España. Con todo, produciuse un importante desaxuste entre estes impulsos transformadores baseados no uso das tecnoloxías da información e a comunicación (TIC) e as dinámicas internas das administracións públicas ilústranse especialmente no ámbito da xestión de recursos humanos.*

*O relatorio suscita unha revisión dalgunhas iniciativas vinculadas á denominada e-administración no campo da xestión de recursos humanos e cuestiónase tanto o seu alcance efectivo coma a súa viabilidade como instrumentos transformadores das administracións públicas. Cunha aproximación neoinstitucionalista destácanse diversas dinámicas que permiten categorizar algúns dos principais retos aos que se enfrontan as estratexias de cambio propias da e-administración no campo da xestión pública. &*

**&Palabras clave:** goberno electrónico, administración electrónica, xestión de recursos humanos, administración pública, neoinstitucionalismo





## 1. INTRODUCCIÓN

Nun contexto de referencias constantes á necesidade e conveniencia de modernizar as administracións públicas, a introdución das tecnoloxías da información e a comunicación (TIC) ocupou e ocupa un lugar preeminente, e parece ser que ningún programa reformador que se prece pode prescindir da súa consideración, baixo diferentes etiquetas, aínda que entre as máis estendidas destacan as de goberno electrónico e administración electrónica.

Como adoita suceder cos conceptos que aparecen e se estenden con moita rapidez no mundo da xestión, non existe unha definición consensuada do que significa goberno electrónico. Iso provoca que sexa habitual ver referencias a actuacións vinculadas ás novas tecnoloxías ou a internet utilizando termos como goberno electrónico, *e-government*, administración aberta, administración *online*, entre outros. Trátase, normalmente, de actuacións que presentan unha serie de elementos comúns que van desde a construción de infraestruturas, a creación de páxinas web, o redeseño de procesos aplicando as TIC, ofrecendo espazos virtuais de información e participación política, entre outros. Faise necesario, ante esta dispersión, dispoñer dun marco conceptual, rigoroso pero tamén manexable, que sexa útil como instrumento para orientar e enmarcar a actuación dos gobernos neste ámbito.

Un referente foi a definición do Gartner Group (2000) que entenden o *e-Government* como: «The continuous optimisation of Government service delivery, citizen participation and governance by transforming internal and external relationships through technology, the Internet and new media». A diferenza doutras definicións que insisten unicamente na dimensión de mellora da prestación de servizos, a definición de Gartner considera a importancia do cambio e a transformación institucional e a articulación de consensos entre aqueles axentes e intereses que son fundamentais para lograr o éxito do proxecto (Pratchett, 1999; Ferguson, 2000).

Tomando estas definicións como referente, o modelo que se suscita desde a perspectiva da organización pública parte do concepto de *goberno electrónico* entendido como a utilización das tecnoloxías das TIC por parte dos gobernos locais a través da mellora da súa xestión interna, da oferta de servizos e información e dos sistemas de intercambio e interacción cos cidadáns e coas organizacións públicas e privadas. Accións ás que cabe engadir as orientadas a sentar as bases para o desenvolvemento da sociedade da información, tanto no que se refire á promoción de infraestruturas como á promoción dunha cultura da información (no tecido social pero tamén na propia organización) acorde coa nova realidade.

Seguindo esta definición pódense identificar catro dimensións básicas do goberno electrónico:

1. A dimensión externa do goberno electrónico refírese á utilización das TIC como instrumento para prestar servizos, ofrecer información e facilitar a interacción cos cidadáns e axentes externos á Administración local.
2. A dimensión de promoción destaca as actividades orientadas a potenciar a cohesión social a través do fomento do uso das TIC por parte dos cidadáns, superando —ou atenuando— a fenda dixital, por parte das empresas e por parte do resto dos axentes sociais.
3. A dimensión de rede do goberno electrónico refírese á utilización das TIC para facilitar as relacións das administracións públicas locais con aquelas entidades, xa sexan públicas ou privadas, coas que manteñen un contacto máis habitual e intenso.

4. A dimensión interna do goberno electrónico destaca o papel das administracións locais na utilización das TIC á hora de mellorar o seu funcionamento interno, que necesariamente debería repercutir nunha maior eficacia das súas actuacións.

O relatorio suscita centrar a atención nesta última dimensión e, máis especificamente, nas iniciativas impulsadas no campo da xestión dos recursos humanos, como ámbito clave de transformación das administracións públicas.

Con todo, e a diferenza das referencias xenéricas ao goberno electrónico, na ampla diversidade de modas que con diferentes encabezamentos buscan renovar o impulso transformador, o ámbito dos recursos humanos tendeu a ser tradicionalmente ignorado. Aínda que ultimamente hai unha tendencia a incluílo no discurso modernizador, a miúdo bótanse de menos concrecións que permitan valorar a opción real de cambio que se pretende impulsar.

Nos últimos anos xorde un cambio de tendencia que, aceptando a evidente importancia dos recursos humanos pero tamén as dificultades para transformar a súa xestión, recorre a unha estratexia de belixerancia con determinados valores propios da xestión pública. Preténdese, por diferentes vías e con diferentes mecanismos e instrumentos operativos, superar o modelo burocrático que supostamente caracteriza boa parte das nosas administracións.

Esta tendencia concrétese en prácticas que en teoría favorecen unha xestión máis flexible, apoiadas en referentes teóricos da denominada Nova Xestión Pública, fundamentalmente da súa acepción anglosaxona. Nestes procesos, a introdución de técnicas propias do sector privado intensivas na utilización das TIC parece practicamente autolexitimarse para transformar os sistemas de xestión de recursos humanos. O problema, porén, é que non se importan tan só instrumentos, senón que de forma máis ou menos inconsciente están a se incorporar tamén determinados valores e prácticas que van asociados. Isto supón de facto un cambio no modelo de xestión pública e no que poderíamos denominar «ecosistema» administrativo, que empeza a prestarlles atención a uns novos valores e principios sen unha adecuada salvagarda ou garantía de mantemento dos que lle eran propios, e que xustifican realmente a súa propia razón de ser.

Aínda que este escenario se produciu tamén noutras esferas da xestión pública —como na introdución de planificación estratéxica ou no impulso de programas da calidade dos servizos—, a situación resulta especialmente crítica no ámbito da xestión dos recursos humanos que, aínda que corresponde á esfera interna de funcionamento das administracións públicas, é o punto de partida dos procesos de socialización dos seus membros e un espazo onde se concreta e se lles dá sentido a valores públicos como a obxectividade, a neutralidade ou o mérito.

## **2. UNHA APROXIMACIÓN ANALÍTICA ÁS REGLAS DO XOGO DA XESTIÓN DOS RECURSOS HUMANOS DAS ADMINISTRACIÓNS PÚBLICAS**

Os debates e a discusión sobre como repensar e mellorar a xestión dos recursos humanos das administracións públicas a miúdo moveuse entre formulacións excesivamente conceptuais ou teóricas, cando non retóricas, e formulacións aplicadas moi operativas en busca de respostas aos problemas urxentes que facía falta resolver (especialmente nestes aparecen con forza as «solucións» baseadas na tecnoloxía). Aínda que ambas as aproximacións son necesarias, moitas veces non se produciu a súa necesaria integración para consolidar proxectos de reforma viables de transformación efectiva dos sistemas de xestión de recursos humanos nas administracións públicas.

Así, ao suscitar o debate sobre as relación entre iniciativas de e-administración e xestión de recursos humanos deberíase atender ao desenvolvemento de estratexias, incorporación de novas ferramentas e instrumentos e ao impulso de programas transformadores que, en moitos casos, se inspiraron en referentes da empresa privada ou en referentes doutros países, con distintas realidades sociais, económicas e administrativas. O problema é que nestes procesos de importación a miúdo non se consideraron dabondo nin as premisas de partida nin os referentes conceptuais que comportaba intrinsecamente boa parte deste instrumental operativo.

Ao considerar estes referentes aparecen as contribucións realizadas desde o mundo académico, desde diferentes disciplinas e con diferentes enfoques teóricos e analíticos. Aínda que neste artigo non podemos facer un repaso exhaustivo do complexo conceptual vinculado á xestión de persoal das administracións públicas, si que pode ser unha boa ocasión para comentar un destes enfoques, cuxos conceptos máis destacados permiten caracterizar a natureza e as dinámicas de transformación deste ámbito clave da xestión pública.

As denominadas aproximacións neoinstitucionalistas que se propoñen para apoiar o debate baséanse no concepto de institución ou de «reglas do xogo». Este concepto central no enfoque defínese como o resultado dun conxunto de normas, regras, valores, estruturas e rutinas interrelacionadas que delimitan as accións que se consideran apropiadas en termos de relacións entre o rol adoptado e a situación que se vai afrontar, proporcionándolle estabilidade e significado á conduta dos actores. Os actores utilizan este conxunto interrelacionado, que tende a se autorreforzar, para determinar a súa conduta, é dicir, para determinar que e quen se inclúe no proceso de decisión, como se estrutura a información, que accións se poden tomar e con que consecuencias se consideran aceptables (Peters, 1999; Scott, 1995; March e Olsen, 1989).

Desde estes enfoques, as institucións constitúen sistemas simbólicos, como ordenacións da realidade que a dotan de significado, creadoras de valores que condicionan as percepcións e a propia definición dos intereses dos individuos, incidindo claramente no seu comportamento. A través da interrelación social, as institucións van adquirindo racionalidade ata chegar a un nivel de consolidación —ou institucionalización— que as converte en parte obxectiva e incuestionada da realidade. Todo isto por riba do seu carácter instrumental ou da súa eficacia («mitos e cerimoniais», como din Meyer e Rowan, 1991).

Para concretar o concepto convén describir os trazos básicos que caracterizan a institución que preside a xestión dos recursos humanos nas administracións públicas e que, xenericamente e máis aló dos diferentes vínculos laborais ou diferenzas de matices segundo cada realidade administrativa concreta, podemos denominar «función pública».

Seguindo a definición esbozada de institución, a «función pública» vén regulada por un amplo abano de normas, das referencias constitucionais á recentemente aprobada Lei 7/2007, do 12 de abril, do Estatuto Básico do Empregado Público, cuxo carácter básico fai prever o seu futuro desenvolvemento a través tanto de leis estatais coma autonómicas, e o seu seguinte despregamento regulamentario por parte dos distintos niveis de administración.

Pero ademais deste complexo xurídico existe unha ampla variedade de regras informais que matizan a interpretación dos seus principios. Pese a que non existen datos para poder ilustrar a súa concreción, varias investigacións destacaron algúns dos trazos máis característicos destes arranxos informais (Echevarría, 1995; Longo, 1995 e 2003), onde se reflicten máis

claramente algúns dos valores que caracterizan a xestión dos recursos humanos. A modo de ilustración:

- a. A idea de igualdade, moitas veces interpretada en termos de homoxeneidade, especialmente nos procesos de selección e no acceso aos postos de traballo, na carreira administrativa e no sistema salarial e de incentivos.
- b. O mérito e a capacidade como principios que regulan o acceso e o desenvolvemento da carreira profesional, aínda que basicamente medidos a partir do seu cumprimento formal.
- c. A unidade, a miúdo asociada á uniformidade na configuración do sistema de función pública (clasificación dos empregados, recrutamento, remuneración, estrutura de postos de traballo).
- d. A centralización da xestión e a administración das principais actividades vinculadas á xestión de recursos humanos, tanto na relación entre Estado, comunidades autónomas e entes locais coma dentro das respectivas administracións.
- e. A xerarquía como principal mecanismo de coordinación entre unidades, aínda que matizada polo xurdimento de réximes singulares que favorecen un sistema máis próximo a unha rede que a unha estrita pirámide.

Os matices apuntados relaciónanse coa crecente fragmentación que caracteriza a ocupación pública, atendendo tanto á consolidación de colectivos profesionais con regulacións específicas como ao crecente peso dos procesos de externalización e á aparición dun amplo abano de figuras organizativas que xestionan, con diferentes graos de autonomía, os seus recursos humanos.

É precisamente nestes espazos máis «externos» onde aparecen as iniciativas de cambio aparentemente máis atrevidas, incluídas aquelas baseadas no uso intensivo das TIC; pero tamén resulta interesante comprobar como os seus impactos efectivos acaban sendo bastante limitados e dun xeito ou outra tenden a se reproducir boa parte das pautas de funcionamento da función «pública» que se definiron.

A aplicación da normativa formal, a partir dos valores e arranxos informais comentados, xerou unha serie de rutinas e procedementos que tamén se reflectiron nunha estrutura orgánica ao redor da xestión de recursos humanos. Ambos os elementos resultan especialmente relevantes na medida en que constitúen tanto un referente simbólico da importancia outorgada ao ámbito como unha canle de formación e socialización no traballo que, a miúdo, supera as carencias dos programas formativos máis formalizados, incluso non necesariamente na liña perseguida pola dirección da organización.

Da interrelación destes elementos xorden unhas «reglas do xogo» que constrinxen e direccionan a actividade dos axentes implicados na «función pública», pese a que a miúdo non tanto de forma explícita senón a través da definición de marcos de referencia que se toman como dados e que non se entran a cuestionar.

Esta institución ten un reflexo tanto no ámbito concreto coma no xenérico. Nun plan máis operativo asóciase a súa vixencia a determinados procedementos vinculados aos procesos selectivos (e a non exploración de novas fórmulas ou de novos equilibrios entre as fases ou compoñentes destes), na linearidade das retribucións (mesmo naqueles compoñentes retributivos suscitados como variables), na non aplicación efectiva do réxime disciplinario ou nunha formación interna concibida máis como un premio ao empregado que como un instrumento de xestión ao servizo das necesidades da organización. No ámbito xenérico, este

marco de referencia tradúcese nun acusado escepticismo en relación coas posibilidades de transformar o modelo vixente, ou en determinadas críticas a propostas formuladas externamente ou desde a dirección política da organización.

Partindo deste enfoque, para transformar efectivamente os sistemas de xestión de recursos humanos mediante a introdución de instrumentos que permitan aproveitar efectivamente o potencial que ofrecen as TIC, resulta clave coñecer as normas, pero tamén a forma de interpretalas, identificando os valores que as orientan e os procesos e estruturas en que se sustentan. Dadas estas premisas, o importante non é tanto aplicar solucións tecnoloxicamente punteiras para establecer incentivos e constrinximentos puntuais aos individuos, senón descubrir as interaccións dos compoñentes da institución para facilitar a súa transformación, mediante a introdución de novos instrumentos que aproveiten as TIC a partir da súa adaptación ás dinámicas de funcionamento efectivo das administracións públicas.

### **3. UN ENFOQUE ESTRATÉXICO PARA CAMBIAR AS «REGRAS DO XOGO»: E-ADMINISTRACIÓN E XESTIÓN DE RECURSOS HUMANOS**

Para poder avanzar na liña de lograr transformacións efectivas a través da introdución de instrumentos baseados nas TIC na xestión de recursos humanos fai falta, en primeiro lugar, contar cunha formulación estratéxica coherente cos obxectivos da organización. Neste sentido resulta útil recuperar a distinción entre os niveis de política, xestión e administración dos recursos humanos, atendendo ao carácter estratéxico con que se deseñan e coordinan as actuacións neste ámbito.

No primeiro nivel, as políticas de persoal nas administracións públicas vincúlanse ao establecemento dos obxectivos estratéxicos que expresan equilibrios de valores nun contexto económico, social, político e tecnolóxico determinado, e que se desagregan en obxectivos operacionais formulados mediante normas e directivas, o cumprimento das cales lles corresponde aos responsables das diferentes actividades de persoal, é dicir, aos responsables da xestión e administración de persoal.

Para decidir estes obxectivos estratéxicos, os responsables de deseñar a política de persoal requiren do apoio dos xestores de recursos humanos, encargados de suscitar os problemas e as posibles solucións en termos de recursos e condicionamentos, de obxectivos e de valores da mesma organización. É neste sentido que a xestión de persoal non se limita a organizar, dotar, dirixir e controlar senón tamén a equilibrar os sistemas técnicos e sociais da organización cos recursos e os condicionantes da súa contorna, coa finalidade de lograr os obxectivos estratéxicos establecidos. Aquilo que transforma as técnicas e instrumentos de persoal nunha verdadeira xestión de recursos humanos é o feito de estar ao servizo dunha política de persoal, que á vez debe concibirse integrada nunha estratexia global de desenvolvemento da organización.

A administración de persoal, o terceiro nivel do cadoiro «política-xestión-administración», empeza cando se acaba a xestión de persoal, é dicir, cando desaparece a responsabilidade de tomar decisións sobre obxectivos operativos e a forma de lograrlos. A administración de persoal non supón tomar decisións estratéxicas senón aplicar unhas técnicas predeterminadas, coas cales os xestores de persoal consideran que se poderán cumprir os obxectivos prefixados.

Desta definición despréndese que no caso de que rompa a cadea «política-xestión-administración» e, por exemplo, a xestión de persoal se basee na simple aplicación de regulacións

e na aplicación mecánica de técnicas, daquela xa non se pode cualificar de «xestión» nos termos definidos senón que se converte nunha pura «administración de persoal».

Así, unha Administración pública sen política de persoal, e consecuentemente sen xestión de persoal e só con administración de persoal, convértese nunha organización que tan só pode reproducir o modelo organizativo do que parte, incapaz de adaptarse ás transformacións da súa contorna.

En moitas administracións da nosa contorna de referencia bótase de menos a definición dunha clara política de persoal conectada coa estratexia da organización, a miúdo por carecer desta última e pola inexistencia de obxectivos específicos. Obviamente, se a organización non ten claramente definidos os seus obxectivos e a estratexia para logralos, dificilmente poderá establecer unha política de persoal coherente con estes. Pero ata en aquelas organizacións públicas en que se chegaron a definir marcos de actuación e obxectivos concretos, e unha estratexia para logralos, tampouco o ámbito dos recursos humanos chega a conectarse de maneira suficientemente clara co resto de sistemas organizativos.

Esta situación cómpre asociala á tradicional consideración da xestión de persoal como un ámbito reservado a especialistas e a coñecedores do complexo de normas e de instrumentos de xestión que o caracteriza. Iso propiciou o seu distanciamento do debate público e do interese dos políticos, que tenderon a desentenderse apelando ao funcionamento rutineiro do aparello administrativo. Este distanciamento, traducido a miúdo en carencia de apoio político a iniciativas que podían supoñer conflitos potenciais, dificultou, cando non directamente impediu, tanto a propia definición como a posta en marcha de iniciativas transformadoras de maior alcance.

Este escenario describe tan só o síntoma dunha enfermidade moi importante que, á parte de impedir o xurdimento e a consolidación de determinadas iniciativas, debilita de forma notable as capacidades organizativas e dificulta a súa adecuación aos cambios que se producen na contorna. Así, máis aló de centrar a atención e os esforzos ao impulsar determinadas iniciativas puntuais, o que previamente se require é consolidar unha verdadeira política e xestión dos recursos humanos na organización.

#### **4. E-ADMINISTRACIÓN E NOVAS TENDENCIAS EN XESTIÓN DE RECURSOS HUMANOS**

A diagnose apuntada no apartado anterior sobre a ausencia de claras orientacións estratéxicas na política de recursos humanos en boa parte das nosas administracións públicas non foi impedimento para que moitas delas puxesen en marcha interesantes iniciativas transformadoras, algunhas das cales enmarcadas no desenvolvemento de estratexias de e-administración.

Malia que a normativa estatal e autonómica se utilizou a miúdo como argumento para explicar as dificultades para transformar a institución, o certo é que non se esgotou o potencial de cambio que a interpretación das marxes de manobra vixentes permitía. Precisamente as iniciativas que se expoñen a continuación baseáronse nunha interpretación destes preceptos para incorporar ferramentas procedentes doutros contextos de referencia.

Así, sen ánimo de exhaustividade, seguidamente faise mención de tres iniciativas que configuran algunhas das novas tendencias no campo da e-administración aplicada á xestión de recursos humanos das administracións públicas.

#### 4.1. O desenvolvemento de sistemas de información: o apoio á toma de decisións e á súa avaliación

Pese a que as administracións públicas dispoñen desde hai tempo de importantes centros dedicados á recompilación de datos sobre os seus efectivos de persoal, desde o propio rexistro de persoal ata as unidades de nóminas, aínda resulta moi escasa a utilización efectiva do seu potencial de información e coñecemento tanto para apoiar a toma de decisións como para dar conta da avaliación de impacto das decisións tomadas.

Idealmente —ou quizais non tan idealmente— as administracións deberían ser capaces de centralizar e transformar a acumulación de datos individualizados dos seus profesionais en información agregada e útil, e tamén en coñecemento, para introducir racionalidade ou, cando menos, maior evidencia empírica no proceso de análise da realidade actual, na elaboración de diagnósticos e na toma de decisións no ámbito de xestión de recursos humanos.

A situación actual, porén, dista de alcanzar estes obxectivos. Isto pode asociarse á propia concepción das unidades encargadas de recompilar información, a miúdo suscitadas como centros onde recompilar historiais, onde «dar fe» dos datos recollidos sobre a vida laboral de cada empregado público, sen incorporar unha formulación de xestión orientada a optimizar o potencial da súa explotación agregada para apoiar á dirección. Ademais, os profesionais encargados destas unidades non recibiron nin o apoio, en termos de recursos e de formación, nin as directrices claras para facilitar unha verdadeira reformulación da razón de ser do seu ámbito.

A pesar de que o comentario desta tendencia empezou polo diagnóstico da realidade máis estendida, cabe destacar a existencia de experiencias innovadoras neste ámbito, algunhas das cales cunha certa traxectoria.

A modo de exemplo, desde a Dirección Xeral da Función Pública da Generalitat de Cataluña impulsouse, a mediados dos anos noventa, a elaboración de sistemas de información cun suxestivo título (Indicadores de impacto das políticas de persoal da Generalitat de Cataluña). Co apoio de axentes externos, o seu desenvolvemento baseouse na integración da diversidade de fontes de información sobre persoal que había dispersas na organización: desde a base de datos centralizada de persoal (Gestión Integrada de Personal-Sistema Integrado de Personal ou GIP-SIP) ás diferentes bases de datos desenvolvidas polos departamentos, así como as recollidas a nivel sectorial polos diferentes centros de formación (por exemplo a Escola de Administración Pública de Cataluña ou o Centro de Estudos Xurídicos e Formación Especializada ou a Escola de Policía de Cataluña). O desenvolvemento deste sistema integrado de información complementouse coa realización dunha enquisa de cultura organizativa e de clima laboral (unha das poucas experiencias coñecidas no seo das nosas administracións), así como coa realización de varios grupos de discusión para, en clave máis cualitativa, explorar argumentos e contrastar diagnósticos con diferentes perfís profesionais. Desgraciadamente, a experiencia mantívose tan só durante seis anos e posteriormente decaeu, aínda que a vertente de integración de bases de datos tivo certa continuidade ata o punto de se converter nun referente para definir un apartado de información dirixido especificamente a directivos dentro de a intranet da administración autonómica.

Regresando ao plano xeral, coa introdución das tecnoloxías da información e a comunicación e, en especial, ao redefinir os papeis dos diferentes axentes implicados na introdución e xestión de datos de persoal, ábreanse novas fronteiras neste ámbito clave de apoio á xestión integrada de recursos humanos.



Como se apuntou anteriormente, tanto a introdución dos datos no rexistro de persoal como a súa explotación posterior estaba nas mans de unidades específicas a miúdo caracterizadas por un alto compoñente técnico asociado á xestión das complexas aplicacións utilizadas. Aínda que en moitos casos esta situación se mantén, resulta interesante comprobar como a innovación tecnolóxica e, en especial, coa extensión de portais do empregado que se utilizan como plataformas de xestión de varios trámites de persoal, permitiron abrir este ámbito e transcender das unidades especializadas, obrigadas agora a modificar a súa actividade. Así as cousas, aínda que se mantén a necesidade dun xestor único da base de datos de persoal encargado do seu mantemento e depuración, o número de axentes con capacidade para interactuar con esta, tanto para a introdución como, potencialmente, a extracción e explotación de datos, parece multiplicarse.

Aínda así, e como adoita pasar con algúns avances no campo da e-administración, non é suficiente contar co instrumento senón que tamén fai falta unha adecuada concienciación e aprendizaxe por optimizar a súa utilización. Mellorar este sistema debería ser unha das tarefas importantes da unidade de xestión de recursos humanos, pero non só para dispoñer dun mellor instrumento para almacenar a información senón para convertela en coñecemento útil. E dar este paso non é unha cuestión de investimento en equipamento informático (nin de hardware nin de software), senón de formación e reciclaxe, de cambio de perfís dos profesionais que traballan coas bases de datos relacionais sobre xestión de persoal, pero tamén de cambio nos usuarios ou destinatarios potenciais das súas explotacións.

Potenciar que os directivos traballen con mellores niveis de información, con datos concretos que permitan afinar os seus diagnósticos, convértese nun elemento esencial para mellorar a toma de decisións. De pouco servirá a xestión da información se non se acompaña dun cambio nos hábitos con respecto á súa utilización. Neste proceso, un dos cambios fundamentais é de carácter cultural e refírese a capacitar a moitos dos directivos públicos para que se afagan a traballar con datos, tanto con respecto á toma de decisións como con respecto a facilitar o seguimento das accións emprendidas e a posterior avaliación. Noutros termos, cambiar neste sentido o estilo de facer as cousas e, de novo, as regras do xogo nos procesos decisoriais vinculados á xestión dos recursos humanos.

#### **4.2. A xestión do coñecemento: as bases para crear organizacións que aprenden**

Por xestión do coñecemento enténdese o proceso a través do cal as organizacións recompilan, sistematizan e difunden o coñecemento que lles é útil para mellorar a súa actividade. Tanto pola ampla diversidade de fontes e formatos en que se pode atopar a información e o coñecemento como pola multiplicidade de actores implicados e, especialmente, polos valores e o cambio cultural que supón, as iniciativas emprendidas neste ámbito son aínda moi incipientes ás administracións públicas.

Como fontes de coñecemento a miúdo destacan as de carácter formal e máis «tanxible», por exemplo a normativa, os informes, os manuais, plasmadas en diferentes formatos, e as de carácter máis informal ou menos tanxibles, como as experiencias e habilidades desenvolvidas por cada profesional no exercicio das súas funcións. Estas últimas, aínda que a miúdo non se presentan de forma sistemática, acaban sendo as máis importantes tanto nas actividades habituais coma nos procesos de aprendizaxe das funcións específicas do posto de traballo (a miúdo moito máis que os cursos de formación).

A idea central nas iniciativas deste ámbito é recompilar o coñecemento que «flúe» pola organización, sistematizalo para aproveitar o seu verdadeiro potencial agregado e poñelo ao alcance dos diferentes axentes implicados; noutros termos: «xestionalo». A nivel máis operativo, as iniciativas de xestión do coñecemento combinan diferentes metodoloxías para:

- a. identificar as fontes e os fluxos de coñecemento con maior valor engadido para a organización;
- b. organizar fontes e fluxos de acordo cos obxectivos que se suscita priorizar, sistematizando contidos para facelos útiles e valiosos para os diferentes destinatarios;
- c. difundir o coñecemento aos colectivos aos cales lles poden proporcionar un valor engadido para mellorar a súa actividade;
- d. e finalmente, crear valor poñendo ao alcance do resto da organización tanto os contidos como, e especialmente, as dinámicas de aprendizaxe e xestión do coñecemento desenvolvidas.

A pesar de que non debe asociarse exclusivamente o impulso das iniciativas de xestión do coñecemento á utilización das TIC, resulta habitual que se faga uso destas para operativizalas. E as poucas referencias que se encontran neste campo, no ámbito das administracións públicas, baséanse precisamente na utilización de aplicacións tecnolóxicas específicas.

Entre estas poucas experiencias desenvolvidas cómpre destacar a iniciativa Poliedro, impulsada pola Universidade Politécnica de Cataluña ou a utilización da aplicación BSCW (Basic Support for Collaborative Work) impulsada pola Generalitat de Cataluña. O limitado do número e, especialmente no segundo caso, do impacto efectivo das iniciativas cabe atribuír-llo en boa medida á falta dunha verdadeira estratexia de cambio cultural que acompañe a posta en marcha das propostas. De novo, o desenvolvemento dunha iniciativa en materia de xestión de recursos humanos baseada no uso intensivo das TIC pero descontextualizada dunha política integral que lle dea sentido pode dar certos resultados positivos pero a miúdo queda moi lonxe do seu potencial de transformación e mellora.

Para as dinámicas de funcionamento e as rutinas informais de moitas administracións, viuse con bastante desconfianza o feito de poñer ao alcance da organización determinados coñecementos informais, tanto polo que implican de transparencia e apertura a posibles críticas coma polas reticencias dos membros da organización a facerse «prescindibles» a partir da cesión dun «recurso» estratéxico como é o propio coñecemento da actividade desenvolvida. O necesario liderado para impulsar un cambio cultural que modifique o tipo de relacións de poder, formais e informais, favorecendo dinámicas baseadas en compartir recursos e unha maior implicación nun proxecto común, a miúdo non se deu ou como mínimo non o suficiente e durante tempo abondo como para permitir esta transformación. Noutros termos: non se conseguiu cambiar as «reglas do xogo» nin as institucións viventes.

### **4.3. A comunicación interna e o papel das intranets corporativas**

Tradicionalmente desenvolvéronse, con maior ou menor orientación estratéxica, diferentes instrumentos de comunicación entre a organización pública —e a dirección desta— e o conxunto de empregados que a integran.

Así, moitas administracións adoitan entregarlles un manual de acollida aos empregados que acaban de entrar. A miúdo en formato de publicación, no manual expóñense de modo sintético a historia, as actividades, os valores e o funcionamento da organización, coa idea de facilitar a integración do novo persoal. Outro instrumento clásico dirixido ao conxunto do per-

soal son as revistas de comunicación interna, publicacións periódicas de difusión interna que ofrecen un tratamento máis ou menos xornalístico de informacións sobre as actividades propias da organización, así como de temas xerais que pretenden engadirles interese aos contidos.

Aínda que sen chegar a substituír en moitos casos estes instrumentos clásicos de información interna, unha nova tendencia no campo da e-administración vinculada á xestión de recursos humanos foi a proliferación de intranets corporativas e os denominados «portais do empregado».

Estas redes de distribución de información accesibles só aos traballadores da organización foron a canle de comunicación que máis creceu os últimos anos e a maioría das grandes administracións públicas contan xa con esta estrutura. En moitos casos estes instrumentos integraron algunhas das antigas canles de comunicación nun mesmo contedor: caixa de suxestións, taboleiro de anuncios, enquisas de opinión, notas informativas, noticias de actualidade, boletíns, entre outras.

Nalgunhas administracións este instrumento tamén se suscitou como unha plataforma para xestionar determinados trámites vinculados á xestión de persoal, como por exemplo cuestións vinculadas á solicitude de permisos, acceso a cursos de formación, consultas e xestións vinculadas á nómina, etc.

O que resulta interesante ao analizar estas canles de comunicación interna e de xestión é que a miúdo non acaban senón transferindo nun novo soporte ou formato moitos dos trazos distintivos do enfoque de recursos humanos das organizacións que representan. Así, malia os deseños máis ou menos acertados, con contidos variables e aplicacións de xestión máis ou menos compartidos, o que si os diferencia é o xeito en que suscitan a relación entre a organización e os profesionais que a integran. Aínda que se estenderon os instrumentos orientados a favorecer a interacción, se por outras vías non se consegue xerar confianza e implicación, a participación efectiva dos profesionais queda bastante lonxe do potencial que achegan as novas aplicacións.

Así, os adiantos na transparencia, a maior axilidade para xestionar determinados trámites ou a mellora na información dispoñible son só algunhas ganancias potenciais que requiren de cambios nas actitudes e nos procesos internos da organización para realmente xerar un cambio substantivo. E de novo iso vai máis alá da pura aplicación de tecnoloxía.

Noutros termos, se de novo non se conseguiron cambiar as regras do xogo que rexen as relacións entre os profesionais e a organización, a introdución dun novo instrumento tan só conseguirá ganancias incrementais que quedan lonxe do seu potencial efectivo.

## **5. A MODO DE REFLEXIÓN: O PAPEL DAS INSTITUCIÓNS NO DESENVOLVEMENTO DA E-ADMINISTRACIÓN NA XESTIÓN DE RECURSOS HUMANOS**

As tres iniciativas destacadas, sen ánimo de exhaustividade, máis aló de concretar a dimensión interna do e-goberno, permiten amosar dous ámbitos clave nos que se está a traballar para transformar a xestión dos recursos humanos: o desenvolvemento dunha visión integral do sistema e a revalorización dos intanxibles.

Os exemplos comentados pretenden proporcionar ferramentas que obedecen á necesidade de desenvolver unha visión integral do ámbito de xestión de recursos humanos que dea respostas que vaian máis aló da actuación puntual nalgún dos ámbitos que constitúen o sistema (como a selección ou a retribución, por exemplo). Ademais, todas elas apostan clara-

mente por outorgarlles un papel clave aos factores intanxibles, por exemplo o coñecemento, a información ou a comunicación, recoñecendo que neles reside boa parte do potencial efectivo da organización para implicar aos profesionais que a integran.

Outro trazo compartido polas tres iniciativas comentadas é a utilización das TIC como peza clave para a súa concreción e operativización, aínda que estas só constitúen un medio de apoio ao desenvolvemento dunha aproximación específica aos recursos humanos.

O limitado alcance dalgunhas destas iniciativas, así coma os pobres resultados dalgunhas delas cunha maior traxectoria temporal, relaciónase coa súa estratexia de adaptación á realidade institucional que pretenden transformar.

A falta de concordancia entre o que presupoñen estas receitas e a realidade das normas, valores, estruturas e procesos que configuran as regras do xogo e a «maneira de facer» da xestión de persoal nas administracións son a principal dificultade para a súa aplicación efectiva e para un adecuado aproveitamento do potencial que ofrecen.

Parece que hai capacidades dabondo para facer normas, aínda que sempre hai opción para a mellora, e talvez fíxese falta innovar unhas cantas das vixentes. Pero aquilo que se quixo destacar é a necesidade de investir na transformación dos valores, as estruturas e os procesos. É nestes ámbitos onde hai máis liberdade de movementos e onde, á vez, os avances poden dar lugar a melloras moi notables e sustentables ao longo do tempo.

Con isto quérese facer mención á necesidade de impulsar un «novo estilo» de xestionar os recursos humanos, un novo xeito de facer as cousas que á vez facilite que este ámbito entre a formar parte das prioridades dos máximos niveis directivos e non sexa unha dimensión onde se dea por feito que pouco se pode facer e da que tampouco cabe esperar demasiado.

Identificar as institucións vixentes ás administracións públicas preséntase, desde este enfoque, como un paso previo para valorar a oportunidade de incorporar novas ferramentas de xestión. Para facelo fai falta observar a lexislación, pero tamén como se aplica; fai falta observar as estruturas orgánicas e os procedementos administrativos, pero tamén a cultura e os valores que orientan o seu funcionamento. Pero máis alá destes compoñentes, fai falta coñecer as súas interrelacións de reforzo mutuo a través das cales as institucións tenden a se reproducir sen demasiadas modificacións ao longo do tempo. Trátase, en definitiva, de coñecernos algo mellor a nós mesmos antes de implantar solucións descontextualizadas, proveñan estas doutras administracións públicas ou directamente do sector privado.

## BIBLIOGRAFÍA

- FERGUSON, M. 2000. «E-Government Strategies - the developing international scene». Artigo presentado na conferencia *Internet, Democracy and Public Goods*. Belo Horizonte (Brazil): Universidade Federal de Minas Geras.
- FERRET, J. 1997. «El sistema español de formación y selección de altos funcionarios», en Sánchez Rodríguez, A. e M.ª T. Núñez Santos (eds.). *La función pública a debate. Actas del I Congreso Nacional de Función Pública*. Sevilla: Fundación Genesian e Fundación Educación y Futuro.
- GARTNER GROUP. 2000. *Singapore's E-Government Initiative*. Stamford (Connecticut): Gartner First Take.
- LONGO, F. 2003. «Revisió d'alguns elements clau de la situació de la funció pública a Catalunya», en Fernández, A., X. Muñoz e X. Cisternas (coord.). *Informe Pi i Sunyer sobre l'Administració de la Generalitat de Catalunya*. Barcelona: Fundació Carles Pi i Sunyer.
- LONGO, F. 1995. «Reforma del empleo público: Tótem y Tabú», en *Gestión y Análisis de Políticas Públicas*, n.º 2 (xaneiro-abril, 1995).
- MARCH, J. G. e J. P. Olsen. 1989. *Rediscovering Institutions*. Nova York: Free Press.
- PETERS, B. G. 1999. *Institutional Theory in Political Science: The "New Institutionalism"*. Londres: Painter.
- PRATCHETT, L. 1999. «New technologies and the modernization of local Government: An analysis of biases and constraints», en *Public Administration*, 77 (4).
- SALVADOR, M. 2006. *La configuración del Sistema de la Función Pública de la Comunidad de Madrid: Instituciones y políticas públicas en la gestión de recursos humanos de la Administración de la Comunidad de Madrid*. Madrid: Instituto Madrileño de Administración Pública.
- SALVADOR, M. 2005. *Institucions i polítiques públiques en la gestió dels recursos humans de les comunitats autònomes*. Barcelona: Escola d'Administració Pública de Catalunya.
- SCOTT, W. R. 1995. *Institutions and Organizations*. Thousand Oaks: Sage.

# Estratexias de avaliación de iniciativas de administración electrónica



**&** *Resumo/Abstract: A avaliación é un elemento básico para configurar a estratexia de acción dunha organización. Pero a avaliación dos programas de acción pública presenta uns condicionantes especiais: unha contorna politizada, a duración dos mandatos políticos, a visibilidade da acción pública e o seu impacto social, a dificultade de definir o concepto de valor de cara ao cidadán... Aínda así, a avaliación é unha ferramenta fundamental e necesaria para guiar a acción do decisor público. Os programas de e-goberno non son unha excepción e requiren sistemas de medida e control avaliativo.*

*Neste papel reflexiónase sobre diferentes modalidades de avaliación da incorporación intensiva das tecnoloxías da información nas estratexias de goberno e de prestación de servizos públicos. &*

**&** *Palabras clave: goberno electrónico, administración electrónica, avaliación, sistemas de control, organización administrativa, xestión pública*



## 1. AS ESTRATEGIAS DE E-GOBERNO COMO OBJETO DE AVALIACIÓN

Antes de centrámonos en analizar estratexias de avaliación, debemos definir o seu obxecto: os conceptos de goberno electrónico, goberno dixital ou administración electrónica pretenden referirse a aqueles programas de acción pública que intentan introducir o uso intensivo das tecnoloxías da información e a comunicación (TIC) nos distintos procesos de deseño, implantación e avaliación da acción pública (Castells, 2001). Estas iniciativas estrutúranse a partir de tres eixes básicos de actividade (Jordana e Sancho, 2001) que nos serán útiles como elementos de guía para a nosa análise:

Eixe primeiro: A mellora na relación do Goberno cos cidadáns e as empresas en relación coa prestación de servizos. Aquí podemos suscitar algúns exemplos: facilitar o acceso telemático dos cidadáns e empresas ás bases de datos públicas; promoción de servizos administrativos *online*; ou garantir a identificación electrónica de cidadáns e empresas.

Eixe segundo: O aumento da eficacia e eficiencia da xestión interna gobernamental. Podemos exemplificalo en ideas como: reorganización interna a través do uso intensivo das TIC; integración da información e da comunicación intergubernamental; reenxeñería de procesos pola vía do uso de TIC; programas de políticas de recursos humanos baseados en TIC; novas formas de contratación, incentivando aos contratistas pola vía de procedementos e facturas electrónicas; sistemas integrados de información e control da xestión pública nos procesos de deseño, implantación e avaliación; estratexias de xestión de desenvolvemento de políticas públicas e xestión de servizos en formas de goberno multinivel.

Eixe terceiro: A potenciación e a mellora das dinámicas de gobernabilidade. Aquí estariamos referindo a: novas formas de participación democrática; aumento da implicación cidadá nos asuntos públicos; discusión, debate informado, participación nos procesos de decisión; sistemas de incentivos para o aumento da transparencia da acción pública; iniciativas para a mellora da lexitimidade da actuación gobernamental; e potenciación das redes sociais e capital social.

Debemos realizar algunhas consideracións sobre estes tres eixes. A día de hoxe, o cidadán ten a capacidade de comparar os e-servizos públicos cos privados. Se poden realizarse transaccións económicas ou financeiras a través de internet, por que non demandar o mesmo respecto dos servizos públicos? A comparación introduce maior presión sobre os responsables da xestión pública, presión que debemos prever en crecente aumento nos vindeiros anos, e que debe ser xestionada de forma eficaz para non saturar a capacidade de reacción das nosas administracións (Barkin, Bennet e Remez, 2001).

Aínda así, as demandas de servizos electrónicos a que nos referimos son aínda incipientes, limitadas por varios motivos. En primeiro lugar, porque unha parte da poboación segue excluída do acceso ás redes telemáticas. A fenda dixital continúa sendo un elemento clave de desigualdade de acceso aos servizos telemáticos, desigualdade de acceso referida a criterios xeográficos, económicos, educacionais, sociais ou culturais (OCDE, 1998). Esta fenda dixital non é senón o reflexo da desigualdade social presente nos nosos estados, polo cal non debe ser só afrontada con medidas de promoción do acceso dixital, senón tamén con políticas que se dirixan directamente a combater o problema central, as causas da desigualdade e a pobreza. A loita contra a desigualdade dixital non é eficaz se non se combina cunha acción decidida de promoción da equidade social, establecendo políticas de redistribución e posibilitando a mellora das condicións socioeconómicas dos grupos sociais máis desfavorecidos.



Outro elemento que cómpre ter en conta é que os poderes públicos poden configurar as características da oferta de servizos electrónicos a partir dunha análise detallada do valor público requirido por parte dos cidadáns (Sancho, 1999). Isto debe conducir, en moitos casos, a romper co illamento dos procesos interxurisdiccionais na xestión pública, a realizar cambios nas estruturas organizacionais e a integrar sistemas de información en principio non deseñados de forma compatible. O cidadán entende a Administración pública como «unha única» institución que debe prestarlle servizo e que debe preocuparse de resolver os problemas de coordinación dos seus procesos administrativos, aínda que estes vinculen a varias xurisdicións administrativas diferenciadas. Por iso, todo proceso de incorporación de servizos administrativos á rede require un traballo previo de reenxeñería administrativa que non debe nunca esquecerse. A utilización intensiva das TIC por parte das administracións públicas supón un cambio técnico, pero sobre todo un cambio organizacional (Ramió, 1999). Isto require unha planificación coordinada que afecta a todos os niveis da organización e que vai moito máis alá do simple proceso de informatización dun expediente administrativo.

Para o aumento da eficacia e a eficiencia da xestión governamental a través das TIC fai falta reconsiderar cualitativamente as formas de organización do traballo, as relacións humanas no seo das organizacións públicas e, conseguintemente, as estruturas de poder dentro da propia Administración (Salvador, 2002). A introdución efectiva da administración electrónica na súa vertente interna favorece a diminución do número de niveis administrativos, grazas á mellora dos sistemas de control e coordinación nas mans dos xerentes. Por iso, incentiva o redeseño dos sistemas e postos de traballo e o incremento do grao de flexibilidade tanto da organización coma do seu persoal. Tamén cambia de forma profunda as dinámicas de relación da organización cos axentes sociais e os provedores e, finalmente, introduce novos parámetros informativos na toma de decisións organizativas. Todo isto móstranos que a introdución de estratexias de goberno electrónico pode producir no seo da Administración un impacto organizativo de gran magnitude que afecta tanto á súa estrutura e aos seus procesos de xestión como ás súas relacións internas e externas de poder. Doutro xeito, se isto non fose así, non estaríamos falando de introdución efectiva da administración electrónica, senón de maquillaxe de modernización disfrazada de innovación tecnolóxica. De aí a importancia de inserir as estratexias de introdución de iniciativas de goberno electrónico nos plans globais de modernización e cambio organizativo.

O redeseño de procesos, a definición de postos de traballo, os sistemas de formación, as estruturas de incentivos que se introducen a través das iniciativas de administración electrónica, deben ser planeados de forma global, en función de cada cultura organizativa e atendendo tanto ás demandas externas como ás necesidades que se suscitan dentro da propia estrutura administrativa. Só así o desenvolvemento de iniciativas de goberno electrónico pode constituírse como unha oportunidade para a introdución do cambio e mellora organizativa.

Do mesmo xeito que a introdución do uso intensivo das TIC nas administracións públicas xera un impacto na estrutura e nos procesos administrativos, o efecto é tamén relevante no ámbito dos recursos humanos e da cultura organizativa (PUMA, 2001). Por iso, debe tomarse en consideración especial o impacto na transformación dos perfís laborais, as necesidades en formación e as repercusións que a introdución do cambio xera nas expectativas de carreira profesional dentro da organización. Cada organización suscita retos distintos, en función dos seus recursos humanos, das súas características sociais, educativas, motivacionais, de estrutura de pirámide de idade, etc. Estes elementos demandan diferentes estratexias de

acción, que non deben ser deixadas de lado se se pretende conseguir a implantación con éxito dun proceso de administración electrónica. Atención especial merece a figura do directivo público, posto que será o encargado de liderar administrativamente a introdución do proceso de cambio, compaxinando as demandas de mellora organizativa coas necesidades e expectativas dos traballadores públicos.

Os incentivos motivacionais e a formación son dous elementos básicos para o éxito da implantación dunha iniciativa de administración electrónica. Para o que cómpre implicar a todos os membros da organización na estratexia de cambio, sensibilizándoos sobre as novas formas de organización e procedementos, ao mesmo tempo que contar coa súa participación no deseño e reenxeñería dos novos circuitos administrativos. Desta forma pode afrontarse a inevitable resistencia ao cambio e á introdución de novidades, así como o medo á perda de poder polo feito de que as novas tecnoloxías fan máis transparente a xestión e descentralizan o control da información. Finalmente, non deben esquecerse os aspectos relativos ao clima e á cultura organizativa, que modelan as actitudes dos membros da organización. Por iso é importante definir, consensuar e asegurar a asimilación dos valores públicos básicos que deben prevalecer nas novas formas de acción administrativa.

En relación co terceiro eixe que comentabamos, a potenciación e mellora das dinámicas de gobernabilidade, podemos dicir que a utilización intensiva das TIC por parte dos gobernos pode ter un impacto potencialmente positivo nas condicións necesarias para a mellora da gobernabilidade dos nosos estados (Hague e Loader 1999). Se analizamos cales son os elementos que caracterizan unha contorna a boa «gobernabilidade», poderemos considerar os posibles «impactos» neles do uso intensivo das TIC por parte dos gobernos:

Unha acción pública con lexitimidade democrática caracterízase pola súa capacidade de dar resposta ás demandas e expectativas dos cidadáns, o cal garante a credibilidade na actuación governamental. Pola vía da incorporación de sistemas integrados de información, a xestión pública podería aumentar a súa capacidade de detección e análise das necesidades e demandas dos cidadáns, o cal constitúe un elemento básico para garantir un deseño de políticas públicas máis coincidente con aquelas preferencias que os cidadáns manifestan (Jordana, 2001).

O respecto da normativa vixente constitúe un segundo requisito elemental de toda acción pública. Pola vía das TIC, pódense sistematizar novos mecanismos de control do seguimento dos procesos de intervención pública, de forma que sexan máis facilmente detectables as desviacións e corruptelas nos procesos de implantación das políticas públicas.

A difusión social dos elementos básicos dos principios de actuación pública podería ser unha nova forma de contribución que as TIC lle ofrecen ao poder governamental neste sentido. A transparencia contribúe á gobernabilidade pola vía do escrutinio público do deseño, a implantación e a avaliación da acción governamental. As TIC poderían constituírse nunha utilidade estratéxica neste campo, facilitándolles información en tempo real aos cidadáns, tanto nos aspectos técnicos, de xestión e económicos coma nos propiamente políticos da xestión pública. Isto afectaría non só á interacción entre político e cidadán, senón tamén á vinculación entre este e os burócratas encargados dos asuntos públicos. Os políticos e os xestores públicos deben ser responsables das súas accións ante os cidadáns. Os procesos de transacción electrónica poden incorporar sistemas de seguimento e control que lle proporcionan ao cidadán ferramentas para esixir responsabilidades públicas en caso de incumprimento de normas ou de desviación da actividade pública. O aumento da información e a facilidade de contacto son dous instrumentos que poderían presentar grandes beneficios nesta dirección.

A gobernabilidade mellora cunha maior participación e implicación do cidadán nos asuntos públicos. Máis aló do aumento da lexitimidade, o acceso cidadán á toma de decisións garante a presenza das súas preferencias á hora de decidir as prioridades de intervención pública (Harvard Policy Group, 2000). As TIC ofrecen multitude de mecanismos para facilitar a comunicación bidireccional entre o Goberno e os cidadáns, ao mesmo tempo que constitúen un medio ideal para a agregación de intereses dispersos dos distintos colectivos sociais. Así, tanto a liberdade de expresión coma a de asociación poderían ser potenciadas desde esta perspectiva.

A introdución da administración electrónica é un medio para a mellora da xestión e a gobernabilidade, pero non pode por si soa solucionar problemas como a desigualdade social ou as carencias de estabilidade xurídica ou institucional dun país. Cremos que a utilización intensiva das TIC nos procesos de goberno e de prestación de servizos públicos pode supoñer un sistema de estímulos para a mellora da gobernabilidade. Estímulo e apoio, pero nunca substitución dun compromiso político e social, sen o cal calquera iniciativa nesta dirección non ten ningún futuro.

Como sistema de mellora da acción governamental, as iniciativas de administración e goberno electrónico poden ser avaliadas; por iso é importante detérmonos uns instantes a analizar en que contorna nos movemos cando falamos de avaliación da acción governamental.

## 2. A AVALIACIÓN DOS PROGRAMAS DE ACCIÓN PÚBLICA

O concepto de avaliación no ámbito da intervención pública evolucionou na súa significación se se atende aos diferentes estudos de avaliación que se xeraron na literatura académica desde os anos cincuenta. Nun primeiro estadio, a avaliación entendeuse como unha análise dos resultados ou dos impactos dunha política, é dicir, como a análise dos efectos dos programas públicos. Nun segundo estadio ampliouse o concepto para referirse tamén aos programas de acción aínda en curso e non limitarse á valoración de políticas xa finalizadas. Este enfoque permitiu converter a avaliación nun instrumento técnico e político capaz de intervir activamente no proceso de xestión e de promover o seu melloramento.

Poderíamos así definir *avaliación* como a aplicación sistemática de procedementos de investigación social por valorar a conceptualización, o deseño, a implantación e a utilidade dos programas de intervención pública na sociedade, co fin de valorar os efectos que teñen no benestar dos individuos ou grupos sociais concretos as diferentes combinacións de obxectivos e recursos que conteñen. As avaliacións de programas de acción pública deben respectar a singularidade de cada caso analizado (Comisión Europea, 2002); cada caso é un mundo, polo que se debe realizar unha elección metodolóxica que se adapte a cada ocasión. Fai falta coñecer as técnicas metodolóxicas existentes, pero debe terse tamén en conta que non existen patróns de avaliación universais. En cada ocasión debe desprezarse todo o material analítico de que se dispón e adaptalo á realidade que se analiza.

Podemos atopar dúas grandes familias metodolóxicas na avaliación de programas de acción pública. A primeira refírese á avaliación por obxectivos. Nesta, a intención do avaliador é basicamente descritiva —analítica, é dicir—, un intento de conseguir información neutral do proceso e resultado da acción pública a través dun inventario analítico de efectos das intervencións (World Bank, 2001). Aquí avalíanse variables previamente escollidas como indicadores, todo iso tendo en conta os problemas de fiabilidade, validez e factibilidade dos indicadores. A avaliación por obxectivos pode ter tamén unha vontade experimental. Isto implica comprobar os efectos das políticas a pequena escala para ver se é conveniente a súa xeneralización.

Unha segunda familia metodolóxica denomínase avaliación pluralista. Aquí non se busca tanto medir o impacto dun programa, senón identificar as diferentes posicións dos actores implicados no proceso de acción. Os individuos teñen formas distintas de percibir a realidade en función da súa posición social ou política, polo que se asume que hai diferentes criterios de avaliación e valores distintos que aparecerán na dinámica do deseño e proceso avaliativo. A avaliación pluralista céntrase nos valores e as opinións da pluralidade de actores para facilitar a xeración de consenso. Se os actores participan, aumentan as posibilidades de obter resultados positivos do programa. Aquí, o avaliador adopta unha posición de negociador que valora necesidades de información, chega a acordos sobre criterios e explica consecuencias. Neste enfoque, non se ten demasiado en conta a medida cuantitativa dos obxectivos do programa, posto que o que interesa é ver como todos os actores valoran a política pública, incidíndose sobre aquilo que esperan e recoñecendo a diferenza de valores na sociedade.

As diferentes modalidades de avaliación dos programas de acción pública mobilizan basicamente dous tipos de instrumentos, que non son máis que técnicas de explotación da información que se ten. Por unha banda, o instrumento máis popular entre os avaliadores son os métodos estatísticos, referidos tanto a análises poboacionais como mostrais e de estimación. A outra técnica de explotación da información dispoñible constitúena os estudos de caso. Prioritariamente os estudos de caso baséanse en información de tipo cualitativo, aínda que algúns contan con información de tipo cuantitativo (Comisión Europea, 1998). Normalmente son unha «estratexia de investigación» menos definida que a estratexia da análise cuantitativa. As entrevistas en profundidade e a observación participante son as técnicas máis comúns empregadas para a construción de estudos de caso, así como as investigacións históricas sobre os obxectos de estudo. Separadamente de todas estas consideracións, cómpre ter en conta que a avaliación no ámbito público comporta un conxunto de elementos diferenciais propios da contorna política onde se desenvolven elementos que condicionan e dificultan en certa medida os procesos avaliativos e que explican por que non é moi habitual encontrar iniciativas de avaliación no ámbito público. Vexamos algún destes elementos:

As preferencias políticas que hai baixo a intención de avaliar non sempre son explícitas e cambian ao longo do proceso. É dicir, non sempre hai consenso sobre os criterios e os valores que se deben ter en conta á hora de enfocar a avaliación, ou as prioridades sobre estes non sempre son compartidas por todos os actores implicados: que se quere medir? para que? que utilización se fará dos resultados da avaliación?

A información é limitada e custosa. Nunha contorna restritiva en materia de gasto, non sempre se pode elixir o mellor modelo avaliador nin estar en disposición de desenvolver organizativamente, por carencia de recursos persoais, económicos ou temporais, un programa determinado de avaliación.

Os condicionantes políticos son determinantes. No ámbito público a duración do ciclo electoral condiciona de forma moi clara os obxectivos e o *timing* dos procesos avaliativos. A imaxe política e a súa repercusión sobre a opinión pública tamén actúan como factores condicionantes de forma moi intensa.

### 3. A AVALIACIÓN DAS INICIATIVAS DE E-GOBERNO

Tendo en conta as consideracións que ata agora comentamos sobre os procesos de avaliación de programas públicos, podemos centrarnos nas estratexias básicas de análise avaliativa dos programas de e-goberno a día de hoxe. A utilización de estratexias de e-goberno

presenta habitualmente tres obxectivos básicos: Por unha banda diminuír os custos operativos e administrativos dos procesos de xestión dos servizos públicos; mellorar a prestación dos servizos, facéndoo máis accesibles para cidadáns e empresas, é dicir, ofrecéndolle máis valor engadido ao cidadán; e para rematar, introducir novas formas de participación nos procesos de decisión pública, establecendo mecanismos de xestión relacional dirixidos a unha contorna mais plural de gobernabilidade. A medida destes obxectivos estrutúrase de acordo con diferentes aproximacións metodolóxicas.

En primeiro lugar, atopamos un conxunto de estratexias avaliativas centradas na análise do custo-beneficio dos sistemas de goberno electrónico, empregando medidas dos custos directos dos proxectos en relación cos beneficios cuantificables que se poden esperar, todo iso coa utilización de indicadores de volume de actividade (Sancho, 2002b). Esta foi a estratexia avaliativa dominante, máis que a dirixida á avaliación dos beneficios que polos cidadáns supón a introdución dos programas de *eGovern*. O principal problema das análises custo-beneficio é a identificación e cuantificación exacta de custos e beneficios, nunha contorna onde os servizos se caracterizan pola súa intanxibilidade. É difícil cuantificar os valores asociados ás ganancias polos usuarios, aínda cando se intenta por diferentes liñas: diminucións dos tempos de espera, mellora da accesibilidade, flexibilidade, calidade, aumento das percepcións positivas sobre os novos servizos... En canto aos custos, a dificultade non está na valoración económica senón na valoración dos custos organizativos máis intanxibles: perdas de eficacia pola introdución do novos procedementos, duplicación dos sistemas, resistencias ao cambio, cambio nas condicións de traballo, etc.

O *benchmarking* pode ser utilizado tamén como un instrumento de medida. A comparación con outras iniciativas é un elemento de referencia sobre o estado de desenvolvemento do proxecto de e-goberno (Jordana, 2002). Aquí utilízanse indicadores xerais do tipo: gastos en informática, tipoloxías de equipamentos utilizados, ratios de equipamentos por empregados, capacidades de utilización dos sistemas, grao de desenvolvemento dos proxectos, etc. Con respecto á vertente de utilización, é usual medir a información presente na web, as ligazóns existentes, a usabilidade ou as posibilidades e niveis de transacción. Aquí é común a análise comparativa entre programas de e-goberno, clasificándoos dependendo de se ofrecen información, comunicación bidireccional, transacción cumprida ou integración de transaccións de diferentes contornas administrativas.

Tamén debemos referirnos ás avaliacións que intentan detectar o estado de opinión respecto do novo sistema mediante enquisas de opinión. Desde o punto de vista intraorganizativo inténtase analizar a resposta dos empregados ante a introdución dos novos sistemas, avaliando as súas percepcións e fomentando desta forma a colaboración dos traballadores. Outros aspectos intanxibles que poden intentar medirse a través de enquisas son, por exemplo, a calidade do traballo co novo sistema, o incremento da calidade das decisións, a simplificación, a satisfacción no uso, a percepción sobre a diminución de erros, etc. En relación cos usuarios, a mellora da prestación dos servizos facéndoo máis accesibles para cidadáns e empresas, é dicir, ofrecéndolle máis valor engadido ao cidadán, pode avaliarse tamén a través de enquisas de percepción. Neste sentido, na contorna pública son especialmente importantes os temas vinculados á imaxe pública dos programas de xestión e coa percepción cidadá sobre esta.

En calquera das súas formas, a avaliación é, en esencia, unha salvagarda contra o uso inefectivo, e ineficiente, de tempo e de recursos públicos (Sancho, 2002a ). Por iso, malia as

dificultades, os beneficios derivados das avaliacións adoitan superar os seus custos. Sobre todo se as avaliacións aproveitan os recursos de coñecemento dos propios traballadores con que conta a propia Administración e se centran no valor que para o cidadán ten o programa de goberno que se quere medir.

En resumo, a avaliación é un elemento básico para configurar a estratexia de acción dunha organización. Pero a avaliación dos programas de acción pública presenta uns condicionantes especiais: unha contorna politizada, a duración dos mandatos, a visibilidade da acción pública e o seu impacto social e a dificultade de definir o concepto de valor referido ao cidadán. Aínda así, a avaliación é unha ferramenta fundamental e necesaria para guiar a acción do decisor público e os programas de e-goberno non son unha excepción neste sentido. Malia as dificultades, os beneficios derivados das avaliacións adoitan superar os seus custos.

#### **4. IDEAS FORZA**

1. A avaliación é un elemento básico para configurar a estratexia de acción dunha organización.
2. Pero a avaliación dos programas de acción pública presenta un condicionamento especial: unha contorna politizada.
3. Hai diferentes metodoloxías para avaliar; a elección debe responder aos obxectivos da avaliación: para que se fai?
4. Malia as dificultades, os beneficios derivados das avaliacións adoitan superar os seus custos.
5. Para sistematizar un bo deseño avaliativo é importante: *a)* determinar cal é o impacto que se quere conseguir do programa de e-goberno; *b)* seleccionar o mellor tipo de avaliación; *c)* valorar os intereses políticos no proceso avaliativo; e *d)* incorporar a visión do cidadán e dos traballadores na avaliación mediante estratexias de participación.

## BIBLIOGRAFÍA

- BARKIN, C., A. Bennet e S. Remez (eds.). 2001. *Knowledge Management: The Catalyst for Electronic Government*. Viena, VA: Management Concepts.
- CASTELLS, M. 2001. *La Galaxia Internet*. Barcelona: Plaza y Janés.
- COMISIÓN EUROPEA. 2002. *Informe de evaluación comparativa de la acción e-Europe*, COM (2002) 62 final.
- COMISIÓN EUROPEA. 1998. *Libro Verde sobre la información del Sector Público en la Sociedad de la Información. Un recurso clave para Europa*. COM (1998) 585.
- HAGUE, B. e B. Loader (eds.). 1999. *Digital Democracy. Discourse and Decision-Making in the Information Age*. Nova York: Routledge.
- JORDANA, J. (ed.). 2002. *Governing Telecommunications and the Information Society in Europe*, Glasgow: Edward Elgar.
- JORDANA, J. 2001. «Las administraciones públicas y la promoción de la sociedad de la información: opciones estratégicas y modalidades de intervención», en *Gestión y Análisis de Políticas Públicas*, n.º 16.
- JORDANA, J. e D. Sancho. 2001. «Políticas de difusión de la sociedad de la información en Cataluña: ¿de qué forma puede estimularse la demanda?», en *Notas de Economía*. Núm 69-70. Barcelona: Generalitat de Cataluña.
- OCDE. 1998. *Impact of the emerging Information Society on the policy development process and democratic quality*. París: OECD Publications Service.
- PUMA. 2001. *Project on the impact of e-government*. Public Management Service. Diciembre.
- RAMIÓ, C. 1999. «Corrientes neoempresariales versus corrientes neopúblicas: cultura administrativa, valores públicos y credibilidad social. Un planteamiento radical», en *Instituciones y Desarrollo*, nova edición n.º 5, diciembre.
- SALVADOR, M. 2002. «Gobierno electrónico y gobiernos locales: transformaciones integrales y nuevos modelos de relación más allá de las modas», en VII Congreso Internacional do CLAD. Outubro do 2002.
- SANCHO, D. 1999. *Gestión de Servicios Públicos: Estrategias de Marketing y Calidad*. Madrid: Tecnos.
- SANCHO, D. 2002a. «National platforms for the Information Society development», en Jordana, J. (ed.). *Governing Telecommunications and Information Society in Europe*. Glasgow: Edwar Elgar.
- SANCHO, D. 2002b. «La intervención pública en el sector de las telecomunicaciones: Una aproximación a las políticas regulativas», en Grau, M. e Mateos, A. *Enfoques analíticos y políticas públicas sectoriales en España*. Valencia: Ed. Tirant lo Blanc.
- The Harvard Policy Group on Network-Enabled Services and Government. John F. Kennedy School of Government. 2000. *Eight Imperatives for Leaders in a Networked World*. Cambridge: JFK School of Government.
- THE WORLD BANK. 2001. *Information Infrastructure: The World Bank's Group Experience*. Washington D.C.: The World Bank.

# Recensiones &





Cotino Hueso, L. (coord.). 2007.  
*Democracia, participación y voto  
a través de las nuevas tecnologías.*  
Albolote (Granada): Editorial Comares





No ano 2004, Lorenzo Cotino Hueso, profesor titular de Dereito Constitucional da Universidade de Valencia, creou a Red Derecho TICs ([www.derechotics.com](http://www.derechotics.com)), de especialistas en dereito das novas tecnoloxías da información e da comunicación (TIC). Desde aquela, o labor de dirección desta rede levada a cabo polo profesor Cotino deu lugar a que se convertese nunha referencia indispensable e de gran valor para os estudosos das recentes relacións xurdidas á calor do binomio dereito-tecnoloxía. Boa mostra diso son os cinco congresos celebrados ata a data, o último durante o mes de outubro do 2007 na cidade de Valencia.

O libro que aquí se comenta ten a súa orixe no II Congreso da Rede (outubro do 2005) e confeccionouse —segundo declara Lorenzo Cotino na presentación— «tras un proceso de selección e edición de orixinais do ámbito máis cinguido da e-democracia».

Trátase dunha obra colectiva<sup>1</sup> que, baixo a coordinación de Cotino Hueso, e como o seu propio título indica, se dedica ao estudo de tres grandes cuestións —a democracia, a participación e o voto— analizadas desde a óptica da súa realización a través das TIC.

En orde a esta tripla temática, existe un primeiro bloque no que, baixo o encabezamento de «Fundamentos e premisas da democracia, participación e voto a través das novas tecnoloxías», se establecen as bases do tema e ábreanse algunhas liñas de reflexión de enorme interese, que apuntan en ocasións ao centro dalgúns debates clásicos do Dereito Constitucional e a Ciencia Política.

Deste xeito, o estudo do profesor García Costa trata de dilucidar o modo en que a participación e a democracia electrónicas poderían encaixar nos estados con modelos representativos da hora presente. Este texto queda lonxe de constituír un traballo inocente ou de compromiso, xa que acaba por poñer de manifesto o feito de que non podemos seguir defendendo a democracia representativa baseándonos nos mesmos argumentos esgrimidos na súa orixe. Os avances tecnolóxicos acabaron con aquel lugar común —non por manido menos verdadeiro entón, certo é— que, tras unha loanza, máis ou menos sincera segundo os casos, ás virtudes da democracia directa, terminaba apuntando á imposibilidade de poñer esta en práctica nos modernos estados. Esta afirmación, ademais, adoitaba escurecer o feito certo —como recorda García Costa— de que a democracia representativa foi no seu nacemento adoptada *per se*, e non como mal menor. Os argumentos clásicos deberán ser, pois, eliminados ou reelaborados. Apoiándose en todo isto, así como no texto da Constitución Española de 1978, o profesor García Costa lanza ao aire a pregunta acerca do papel futuro da democracia representativa —tanto en xeral como en España en particular—, sen agochar a súa opinión de que esta —dada a presión exercida pola participación electrónica— está vivindo as primeiras etapas dun camiño conducente á súa desaparición.

Rosa Borge sostén na súa contribución ao volume que a democracia se encontra en crise, aclarando que desta afirmación non se deducirá que o réxime democrático como tal estea impugnado, senón que existen certos indicadores que falan de falta de lexitimidade ou de desafección cidadá cara ao ámbito do político. É á resolución de situacións como estas ao que a profesora Borge Bravo considera que poden contribuír as TIC, mellorando as funcións representativa e participativa dos nosos sistemas políticos.

Segue a estas reflexións o extenso traballo do coordinador da obra, no que se denuncia, xa desde o propio título, «o débil compromiso normativo pola transparencia e participación electrónicas». Lorenzo Cotino traza un balance do estado da regulación nestas materias nos ámbitos estatal (onde é menor), autonómico (é desigual, pero máis extensa, en liñas xerais, que na esfera estatal) e local (a máis extensa, pero «aínda tímida»), para poñer despois como

modelo a seguir as accións levadas a cabo en Cataluña e, de xeito concreto, en Barcelona. Pon de relevo unha serie de contrastes, algún deles cualificado de «frustrante»: refírese o profesor Cotino, fundamentalmente, ás diferenzas existentes entre a regulación tan primaria do Dereito Público e a detallada e completa lexislación existente no ámbito das sociedades cotizadas; tamén se ocupa do estado da cuestión na esfera da Unión Europea e en países como Italia, Finlandia ou Austria. Termina Cotino coa mirada posta no futuro, analizando aquelas cuestións que deberán ter un maior e mellor reflexo normativo.

Séguelle o estudo de Rafael Rubio Núñez, dedicado ao papel prioritario que as TIC desempeñan nos movementos sociais máis recentes. Deste xeito, o profesor Rubio analiza a incidencia de internet en campañas electorais, como a última estadounidense, ou a novidade que a rede comporta á hora de organizar e canalizar demandas político-sociais dos cidadáns, para o que serven de exemplo ilustrativo o Foro Español de la Familia ou a campaña noesigual.org, plataformas a través das cales se presentou unha iniciativa lexislativa popular e se organizou unha manifestación, entrambas as accións encamiñadas a defender un modelo exclusivo de familia. Rubio conclúe a súa intervención resaltando, por se quedaba algunha dúbida logo de ler o seu texto, que a maridaxe da política coa tecnoloxía é xa unha realidade do presente, que fai máis forte á democracia.

Pecha este primeiro bloque Ana Aba Catoira, centrándose na igualdade de oportunidades á hora do acceso ás TIC e concedéndolle especial importancia e dedicación ao acceso da muller. O que se denominou de xeito comunmente aceptado *fenda dixital*, isto é, as diferenzas sociais á hora de acceder de modo satisfactorio aos servizos ofrecidos polas TIC, supón un dos primeiros obstáculos que cómpre eliminar se se quere construír un discurso público en defensa do uso político e social da tecnoloxía minimamente serio e rigoroso. Polo que respecta á concreta *fenda dixital* de xénero, e logo de analizar a súa situación presente, a autora apela, en último termo, a unha educación infantil en igualdade que sirva de garantía para a cicatrización das feridas.

O segundo bloque leva o título de «Estrategias y experiencias de democracia y participación electrónicas, no basadas en el voto electrónico». A apostila final non é fútil, xa que parece, en ocasións, que o voto electrónico é o único xeito de exercer —axudados pola tecnoloxía— os dereitos de participación política. É necesario aclarar a existencia doutras formas de poñer estes dereitos en práctica, sabendo, ademais, que estoutras formas adoitan caracterizarse por producir melloras máis substanciais no modelo clásico de participación política, que supoñen ao cabo moito máis que substituír unha urna de cristal por unha tecla e unha pantalla de ordenador (ou, tan só, por unha urna electrónica), reforma esta que a algúns lles parece semellante á invención da roda, así como a panacea democrática. Nesta liña, escribe na presentación Lorenzo Cotino que «o voto electrónico só é un uso moi localizado, e non o máis importante, das TIC no ámbito da democracia e participación. De feito, sosteño —continúa Cotino— que centrar o interese no voto electrónico vai en prexuízo doutras formas e fórmulas de participación electrónica, de maior interese e posibilidades hoxe en día». A estoutras formas e fórmulas vai dedicado este segundo bloque.

Pedro Prieto Martín ábreo trazando os eixes conceptuais para o deseño de sistemas avanzados de participación electrónica municipal. Non é casualidade que Prieto se centre no ámbito local, xa que é nel onde xurdiron con maior asiduidade e facilidade impulsos encamiñados á incorporación das TIC aos procesos de decisión e control cidadáns.

María Carmen Ramilo continúa este camiño no seu traballo, dedicándose de maneira especial, tras unha breve introdución, á valoración das experiencias postas en marcha en concellos do País Vasco, experiencias que a autora acaba xulgando aínda escasas.

Prosegue Ignacio Criado Grande centrándose nas cartas de servizos electrónicos presentes na Administración Xeral do Estado, unha ferramenta aínda limitada, pero con grandes posibilidades de mellora e de incorporación na Administración. Wilma Arellano céntrase no acceso á información pública nas comunidades autónomas, concretamente en Andalucía, Canarias, Castela e León, Cataluña, Madrid e Comunidade Valenciana.

Para rematar, Javier Guillem Carrau e Francisco J. Visiedo Mazón dedícanse a expoñer a estratexia de comunicación e a participación da sociedade valenciana no recente proceso de reforma do Estatuto de autonomía da Comunidade Valenciana.

Pecha o volume o terceiro bloque: «El voto electrónico, sus garantías y posibilidades de regulación». Que o voto electrónico non sexa o único, e probablemente tampouco o mellor, modo, como se dixo, de unir democracia e tecnoloxía non quere dicir que non sexa unha fórmula importante e moito menos que debamos pasala por alto sen máis análise. A analizar a súa tipoloxía e utilidade dedícase o traballo de Jordi Barrat i Esteve.

José Julio Fernández Rodríguez céntrase na Recomendación Rec(2004)11 do Consello de Europa, relativa ao voto electrónico e adoptada polo Comité de Ministros do Consello de Europa o 30 de setembro do 2004.

O seguinte traballo —da profesora María Vicenta García Soriano— é de grande interese e pertinencia, posto que aposta por unha reconsideración das garantías electorais ante o fenómeno do voto electrónico e, o que é tamén importante e con frecuencia non tan tido en conta, avoga tamén non só polas garantías no momento da emisión do voto electrónico e polas posteriores, senón tamén polas garantías anteriores, coa finalidade de que a emisión poida producirse nas mellores condicións.

O profesor Miguel Ángel Presno Linera, na súa contribución, entre outras cousas, como a presentación do sistema brasileiro de voto electrónico, introduce a necesaria diferenciación entre o voto electrónico en urna electrónica e o voto electrónico a distancia, modalidade esta última que podería dar lugar a maiores diferenzas de fondo con respecto aos modelos actualmente vixentes. Presno Linera, no que constitúe o groso da súa colaboración, defende unha concepción de voto electrónico entendido como minimizador e, en definitiva, axente da desaparición de calquera tipo de *fenda dixital*.

A este traballo segue o de Rosa María Fernández Riveira —de natureza, no esencial, de Dereito Comparado— no que esta autora se dedica a expoñer o estado da lexislación electoral en materia de voto electrónico en España e Francia.

Rubén Martínez Dalmau segue a diferenciación en canto aos tipos de voto electrónico que comentaba, como se viu, Miguel Ángel Presno, e leva a cabo unha valoración dos aspectos positivos e negativos do voto electrónico.

E pecha o libro Josep Maria Reniu i Vilamala valorando e presentando a percepción sociopolítica do voto electrónico en España, que parece acadar un xusto medio entre os «ciberop-  
timistas» e os «tecnolofóbicos».

Atopámonos, en conclusión, ante unha obra que, debido ao gran número de contribucións que contén, ofrece, malia a alta calidade de todas elas, un balance desigual: temas de altura científica e de necesaria formulación conviven nestas páxinas con cuestións de detalle ou, cando menos, de importancia ou interese non tan perentorio e ineludible. Non obstan-

te, ben miradas, son esta convivencia e interdisciplinariade as que precisamente fan deste volume un referente indispensable para todo aquel estudoso dun tema de obrigada atención na nosa época como é o da democracia e a participación política a través das TIC, en calquera das múltiples perspectivas en que este pode abordarse.

## Notas

---

<sup>1</sup> Ademais do propio Lorenzo Cotino, os autores que colaboraron nesta obra son —por orde alfabética— Ana Aba Catoira, Wilma Arellano Toledo, Jordi Barrat i Esteve, Rosa Borge Bravo, Juan Ignacio Criado Grande, Rosa María Fernández Riveira, José Julio Fernández Rodríguez, Francisco Manuel García Costa, María Vicenta García Soriano, Javier Guillem Carrau, Rubén Martínez Dalmau, Miguel Ángel Presno Linera, Pedro Prieto Martín, María Carmen Ramilo Araujo, Josep Maria Reniu i Vilamala, Rafael Rubio Núñez e Francisco J. Visiedo Mazón.

# Summary

MICHAEL BLAKEMORE [9-25]

***e-Government strategy across Europe - a bricolage responding to societal challenges***

*The European Commission continues to provide strategic influence by 'binding' together the national and sub-national strategies of eGovernment. The 'brand' of European Union (EU) eGovernment has developed through a process of mediation between the complex landscapes of national and sub-national strategies that are becoming more diverse with EU enlargement. A challenge then is how to make eGovernment a trusted brand.*

**Keywords:** e-government, European Union, social change, citizenship

-&-

MARTA CANTIJOCH & JOSEP SAN MARTÍN [27-48]

***Participation through Parliamentary web sites***

*This article presents the results obtained in a research project which analyses the participatory supply of parliamentary web sites. We propose an inventory of mechanisms that Parliaments can provide citizens with to participate through their web sites. We establish a methodology to compare the different mechanisms on the one hand and the different Parliaments on the other. We observe that Parliaments have at their disposal a wide range of mechanisms to interact with citizens with different degrees of participatory impacts. The mechanisms which foster lower levels of participation are the more widespread ones. Besides, Parliaments in Spain (Congress, Senate and regional governments) obtain, in general, lower scores when compared to the European ones.*

**Keywords:** political participation, parliaments, New Information and Communication Technologies, Internet and Europe

-&-

RICARDO CHUECA RODRÍGUEZ [49-61]

***Political process and new technologies***

*ICT is present with its benefits in the field of political processes. The parliamentary and electoral areas are proof of this. Some of the effects being made in these fields are under study. And in the second part, the political and constitutional criteria which at present impede any further development of ICT in certain aspects are described.*

**Keywords:** ICT, parliamentary processes, electoral processes, electoral publicity, interactivity, political participation, political representation

-&-

JOSÉ JULIO FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ [63-80]

***Public access to the civil service and the digital gap***

*The digital divide or inequality of access to new Technologies is a very significant legal and political problem. It has various causes and consequences (economic, cultural, territorial). The Welfare State and its material equality principal should react in order to eliminate it. In Spain, many recent regulatory provisions have adopted measures which directly or indirectly face the divide to promote the development of eGovernment. However, a few problems still remain to take on even though improvement is clear.*



**Keywords:** Public Administration, eAdministration, eGovernment, citizenship, digital divide

-&-

XAVIER FERNÁNDEZ-I-MARÍN [81-94]

**Types of Public Administration. Do Public Electronic Services serve government or people?**

*The use of Public Electronic Services has increased amongst Public Administrations, transforming both the supply of services that citizens can use as well as the institutions themselves.*

*The aim of this article is to understand under what conditions the use that different types of citizens make of Public Electronic Services has contributed to the generation of different models of administration. On the one hand, administrations which try to contribute to increasing the supply of attractive services in order to give more incentives to their citizens to enter into the Society of Information, and on the other hand administrations that try to get benefits from new technologies by focusing their services on the social groups that already use Internet.*

*The results are based on the data of the Survey on the Equipment and Use of Information and Communication Technologies in Households that the Spanish Institute of Statistics has produced since 2002.*

**Keywords:** electronic government, e-government use, internet, public administration, public electronic services, evaluation

-&-

JUAN IGNACIO CRIADO [95-113]

**The Europeanisation of eGovernment Public Policies. An Institutional Analysis**

*Over the last few years the concept of Europeanisation has become more and more interesting for political circles, bearing in mind its application to different fields, including public policy and administration. This article examines what we identify as the Europeanisation of eGovernment policy through the influence of European Union institutions on public policies and administrations of member states. This article therefore outlines a preliminary analysis of the*

*mechanisms used to consolidate the organisational, regulatory and institutional aspects of eGovernment as a public policy area. This enables us to identify the prevalent orientations in European activities and programmes about eGovernment and to reach conclusions about their implications for member states.*

**Keywords:** European Union, public policy, eGovernment, europeanisation

-&-

CHRISTINE LEITNER [115-138]

**E-participation**

*The i2010 eGovernment Action Plan adopted in April 2006, and based on the outcome of the third Ministerial Conference in Manchester in November 2005, includes an objective for strengthening participation and democratic decision-making. Experience from initiatives across Europe and beyond has shown the potential benefits technology can bring in extending participation and widening and enriching the political debate. New technology requires policy choices and deliberate implementation strategies designed to maximise benefits and minimise negative outcomes. Therefore a number of challenges remain for decision-makers to address.*

-&-

XOSÉ M.ª MAHOU LAGO & ENRIQUE VARELA ÁLVAREZ [139-162]

**E-Government in Galicia: from government to governance?**

*Over the last few years Information and Communications Technology (ICT) has become the main vehicle around which most administrative reforms are being designed. As can be seen from the most successful experiences, the incorporation of ICT in this field is much more than just technology; it approaches key aspects of how public entities work and its existence cannot be forgotten if profound organisational changes are to be successfully introduced.*

*Technology should therefore be a support tool and not the centre of the strategy destined to turn traditional bureaucratic government into an electronic government based on efficiency and being closer to people. This is a complex and*

*gradual process, which requires detailed planning and above all, the involvement of all players affected by the change.*

*The Regional Government of Galicia, like other authorities in the surroundings, is immersed in this reform process. This article attempts a first approach to the e-government model used by the Regional Government, with special attention on the strategic plans designed by the President's Office and the Civil Service and Justice and Innovation and Industry departments, together with the organisational structure entrusted with the implementation.*

**Keywords:** e-Administration, e-Government, society of information, administrative reform

-&-

ADELA MESA DEL OLMO \_[163-184]

**Reflections on eGovernment in Spain and the implementation of the Law on electronic access**

*eGovernment is a reality, although - depending on the case - with different levels of implementation. In Spain the launching of e-government has opted for a significant institutionalisation of the phenomenon by regulating and designing plans for the purpose.*

*The question is that what began within the parameters of voluntarism is currently acquiring a prescriptive dimension and it is even being regulated by law. In this context, there are a number of rules from the Ministry for the Civil Service which have recently been approved. Among them, the "Law for public Electronic Access to the Civil Service." This article is basically a commentary on this law, accompanied by a synthetic vision of the subject in Spain.*

**Keywords:** e-Administration, e-Government, e-services, civil service

-&-

MIQUEL SALVADOR SERNA \_[185-198]

**The internal dimension of e-Government and the impact of e-Administration on human resource management: are the rules of the game changing?**

*In just over a decade the initiatives linked to so-called "e-government" have diversified and*

*expanded, occupying a leading position in the agenda of the various levels of government in Spain. But there has been a significant mismatch between these reform attempts based on the use of information technology and communication technologies (ICT) and the internal dynamics of public administrations. This disadjustment is illustrated particularly in the field of human resources management.*

*The article presents a review of some initiatives related to so-called eAdministration in the field of human resources management and questions both its scope and its viability as an effective instrument to reform public administrations. With a neoinstitutionalist approach, the article highlights different dynamics which allow us to categorize some of the major challenges facing strategies to reform the inherent dynamics of eAdministration in the field of public management.*

**Keywords:** e-Government, e-Administration, human resource management, public administration, neoinstitutionalism

-&-

DAVID SANCHO ROYO \_[199-208]

**Electronic Administration evaluation strategies**

*Evaluation is an essential element to put together the strategy in any organization, although the evaluation of public management programs has special conditions: A politicized environment, the political visibility of public action and social impact, the difficulty of defining the concept of value to citizens ... But evaluation is a vital and necessary tool to guide public action and decision. eGovernment programs are no exception to this public management environment and require and evaluation and control systems.*

*This paper analyses different evaluation strategies for information technology and eGovernments initiatives.*

**Keywords:** Electronic Government, Electronic Administration, evaluation, control systems, administrative organization, public management

-&-



## Normas de publicación

**1\_** Os traballos enviaranse en soporte magnético como documentos de Word ao seguinte enderezo:

**Administración & Cidadanía**  
**Servizo de Estudos, Investigación e Publicacións**  
**Escola Galega de Administración Pública**  
**Rúa de Madrid 2 - 4**  
**15707 Santiago de Compostela**

Así mesmo, aceptarase o envío de orixinais a través de correo electrónico ao seguinte enderezo:  
**AC.egap@xunta.es**

**2\_** Non se recollerán traballos enviados por fax nin versións impresas sen estaren acompañadas da correspondente versión en soporte electrónico.

**3\_** Os soportes magnéticos remitidos deberán presentar as seguintes características:

\_ No caso de disquetes ou discos compactos, deben conter un único arquivo ou documento co texto da colaboración.

\_ No caso de envío por mensaxería ou correo ordinario, o disquete ou disco compacto levará rotulados, no exterior, o nome do arquivo que denomina o traballo e o nome do autor ou dos autores que o remiten.

\_ De tratarse de arquivos adjuntos enviados a través de correo electrónico, os datos de identificación do traballo (título e autor) figurarán no espazo reservado ao «asunto» da mensaxe de correo electrónico.

**4\_** Os traballos enviados ao Consello Editorial deben cumprir as seguintes condicións:

\_ Seren inéditos e non teren comprometida nin prevista a súa edición noutras publicacións.

\_ Estaren redactados en galego, español ou inglés.

\_ Posuíren unha extensión mínima de 25 000 caracteres e máxima de 70 000 no caso de artigos (incluíndo notas e bibliografía.); e de entre 3 000 e 10 000 caracteres no caso de recensións.

**5\_** Todos os traballos destinados á sección principal da revista (artigos, estudos, etc.) deben incluír, por esta orde:

\_ Un título coa súa correspondente tradución ao inglés, de non ser esta a lingua empregada na redacción do traballo.

\_ A identificación do autor (nome e apelidos).

\_ A identificación da institución ou centro a que pertence o autor.

\_ Resumo (como máximo de 150 palabras) do contido no idioma en que se presenta o texto principal e a súa tradución ao inglés (*abstract*), de non ser esta a lingua empregada na redacción do traballo.

\_ Relación de cinco palabras clave que identifiquen as materias nas cales se inscribe o traballo. Estas palabras deben ser traducidas ao inglés, de non ser esta a lingua empregada na redacción do traballo.

\_ O corpo principal do texto.

\_ A bibliografía.

\_ Táboas, diagramas e cadros.

**6\_** Os traballos destinados á sección de recensións deberán incluír, ademais dos datos de identificación do contribuínte (nome e apelidos do autor da recensión): autor, título, editorial, lugar e data da obra recensionada.

**7\_** Os textos deben presentarse mecanografiados a dobre espazo, en formato A4.

**8\_** Os traballos deben ser coidadosamente revisados polos seus autores no tocante ao seu estilo.

**9\_** As notas figurarán ao final do traballo.

**10\_** As citas no texto indicarán autor, ano da publicación e, cando proceda, páxina entre parénteses. Por exemplo, (Peters, 2002: 123). No caso de cita de varias obras dun mesmo autor ou autores publicadas no mesmo ano, acompañará a indicación do ano unha letra do alfabeto (empezando polo «a») que distinga cada unha das obras dese mesmo ano.

**11\_** A bibliografía debe conter con exactitude toda a información dos traballos consultados e citados (nome do ou dos autores; título completo, incluído subtítulo cando corresponda; editor; cidade e ano de publicación; de tratarse dunha serie, deben ser indicados o título e o número do volume ou a parte correspondente; etc.).

Na medida do posible, suxírese utilizar o seguinte modelo de presentación (en orde alfabética do apelido) de acordo co sistema Harvard:

- Libros:

Alesina et. al. 1997. *Political cycles and the macroeconomy*. Cambridge: MIT Press.

- Artigos de libro:

Castles, F. G. 1982. «Politics and public policy», en F. G. Castles (ed.). *The Impact of parties. Politics and Policies in Democratic Capitalist States*. Londres: Sage.

- Artigos de revistas:

Peters, G. e Pierre, J. 1998. «Governance without Government? Rethinking Public Administration», *Journal of Public Administration*, 8 (2).

- Documentos non publicados:

Benítez, J. 2006. *Aproximación a la participación ciudadana*. México. Agencia Federal de Administración Pública, mimeo.

- Os documentos, fontes ou bases de datos publicados en Internet deben indicar o URL respectivo e a data da consulta (día-mes-ano):

[http://www.un.org/base/publicad/pages/innovat\\_a.html](http://www.un.org/base/publicad/pages/innovat_a.html), 15-03-2006.

**12\_** Todos os traballos enviados deben incluír unha indicación dos enderezos electrónico e postal da persoa remitente.

## Avaliación de traballos\_

*Administración & Cidadanía* somete os traballos que os autores envían a un proceso de avaliación. Os artigos e as recensións enviados son preseleccionados polo Consello Editorial (véxase o gráfico que se achega).

Os materiais que superan esta preselección son reenviados posteriormente, omitindo calquera referencia á súa autoría, a dous pares externos vinculados a áreas científicas afíns ao contido dos traballos recibidos.

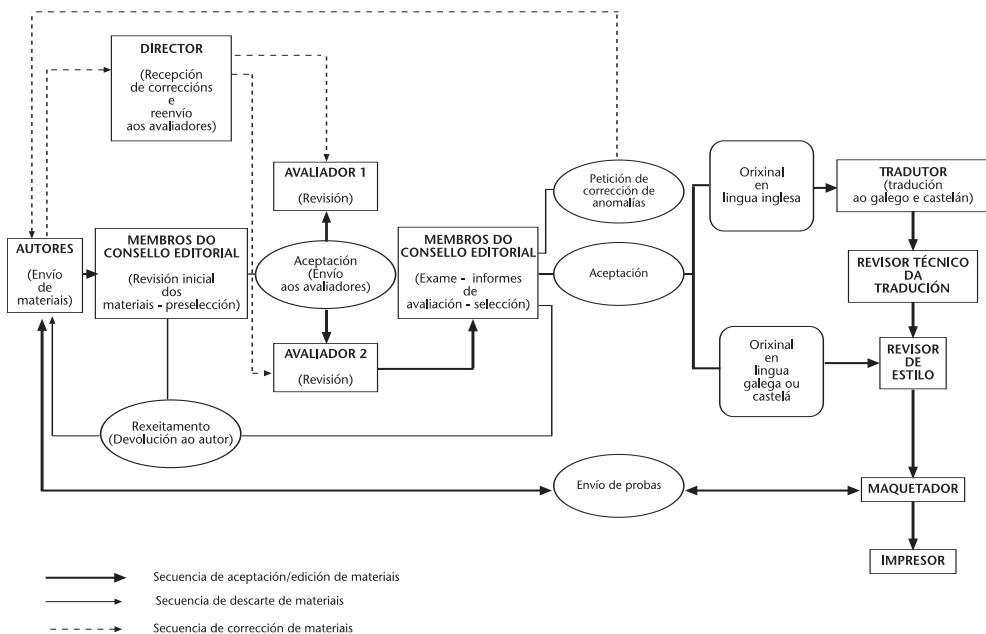
Tras o exame dos informes de avaliación, o Consello Editorial comunícalles aos autores o rexeitamento da súa solicitude de publicación, a aceptación condicionada á introdución de modificacións no orixinal ou ben a aceptación sen condicións. En todo caso, as comunicacións realizadas polo Consello Editorial van acompañadas dunha copia dos informes de avaliación correspondentes.

*Administración & Cidadanía* conta coa colaboración dun centenar de avaliadores situados en 25 áreas temáticas, procedentes dun total de 32 universidades e centros de investigación.

## Dereitos de autor\_

Aceptada a publicación de calquera material (artigo ou recensión) por parte do Consello Editorial, os dereitos exclusivos e ilimitados para reproducir e distribuír os traballos en calquera forma de reprodución, idioma e país son transferidos á editorial.

### ADMINISTRACIÓN & CIDADANÍA - PROCESO DE EDICIÓN



Desexo que me envíen a revista **administración & cidadanía**.

a partir do número 1 e ata novo aviso.

o número / os números \_\_\_\_\_

en galego

en castelán

Nome e apelidos \_\_\_\_\_

Entidade \_\_\_\_\_

DNI / NIF \_\_\_\_\_

Enderezo \_\_\_\_\_

Poboación \_\_\_\_\_

País \_\_\_\_\_ Código postal \_\_\_\_\_

Teléfono \_\_\_\_\_ Telefax \_\_\_\_\_

Correo electrónico \_\_\_\_\_

Data \_\_\_\_\_ Sinatura \_\_\_\_\_

## Boletín de subscrición

[só versión impresa]

Revista da Escola Galega de Administración Pública.

**administración &  
ciudadanía.**

### Enviar a:

#### **Editorial EGARTORRE, S.L.**

C/ Primavera 2 - Nave 31  
Polígono industrial El Malvar  
28500 Arganda del Rey  
(Madrid)

#### **Editorial GALAXIA, S.A.**

Reconquista 1  
36201 Vigo (Pontevedra)

☎ 91 872 93 90 / 91 871 93 99  
e-mail: [egartorre@egartorre.com](mailto:egartorre@egartorre.com)  
<http://www.egartorre.com>

☎ 986 43 21 00 / 986 22 32 05  
e-mail: [galaxia@editorialgalaxia.es](mailto:galaxia@editorialgalaxia.es)  
<http://www.editorialgalaxia.es>

\_ *Administración & Ciudadanía* está dispoñible en formato impreso e electrónico en lingua galega e castelá.  
Así mesmo, dispón dunha versión en lingua inglesa editada en formato electrónico.  
\_ Para maior información sobre a publicación visite o portal web da EGAP en: <http://www.egap.xunta.es>

TARIFAS VIXENTES, ATA DECEMBRO DE 2007	Subscripción anual 3 números	Número solto	Forma de pagamento
PUBLICACIÓN IMPRESA	<b>Particulares</b>  72,00 € <i>+ gastos de envío segundo a tarifa vixente</i>	<b>Particulares</b>  26,00 € <i>+ gastos de envío segundo a tarifa vixente</i>	<input type="radio"/> <i>Transferencia á conta</i> <input type="radio"/> <i>Contra Reembolso</i> <input type="radio"/> <i>Cheque a nome da editorial</i> <input type="radio"/> <i>Xiro postal</i> <input type="radio"/> <i>Domiciliación bancaria</i>
	<b>Institucións</b>  108,00 € <i>+ gastos de envío segundo a tarifa vixente</i>	<b>Institucións</b>  36,00 € <i>+ gastos de envío segundo a tarifa vixente</i>	

#### Domiciliación bancaria

Data \_\_\_\_\_ Banco ou caixa \_\_\_\_\_

Número \_\_\_\_\_ Enderezo da axencia \_\_\_\_\_

Poboación \_\_\_\_\_

País \_\_\_\_\_ Número de conta \_\_\_\_\_

Estimados señores:

Rógolles que, ata novo aviso, aboen os recibos que lles presente a \_\_\_\_\_ con cargo á miña conta antes mencionada, en concepto de subscripción á revista **Administración & Cidadanía**.

SINATURA

Titular \_\_\_\_\_

Enderezo \_\_\_\_\_

Poboación \_\_\_\_\_ Código postal \_\_\_\_\_









Volumen 2 (2007)  
Relación de contenidos





\_ Sumario \_A&C \_Vol.2 \_n.º 1

\_ ARTIGOS

01\_ Miguel J. Agudo, Juan J. García e Juan L. Lara (Centro de Estudios Andaluces), "A participación autonómica ante os órganos da Unión Europea: plasmación na reforma estatutaria andaluza" [9-21].

02\_ Elvira Aranda (Universidad Carlos III de Madrid), "A lei de defensa nacional e a participación de España en operacións de mantemento da paz" [23-47].

03\_ Sandra León-Alfonso e Mónica Ferrín (Escola Galega de Administración Pública), "A atribución de responsabilidades sobre as políticas nun sistema de goberno multinivel" [49-75].

04\_ Vincenzo Pavone (Consello Superior de Investigacións Científicas), "Biotecnoloxías e cambio social: dereito á saúde o dereito a estar sáns? Enxañaría xenética, biomedicalización e elección individual" [77-92].

05\_ José Ángel Sotillo (Universidade Complutense de Madrid), "A política española de cooperación para o desenvolvemento: á búsqueda da maioría de idade" [93-112].

06\_ Carlos Teijo (Universidade de Santiago de Compostela), "A axenda global do desenvolvemento. Capacidades e límites no sistema internacional de axuda" [113-130].

07\_ Javier Uncetabarrenechea (Universidade do País Vasco) "A recente relación entre as Nacións Unidas e o mundo empresarial: da desconfianza á lua de mel?" [131-141].

\_ RECENSIÓNS

01\_ Miguel Anxo Bastos (Universidade de Santiago de Compostela): Villoria, M. 2006. "La corrupción política. Madrid: Editorial Síntesis [145-148].

02\_ Santiago Lago (Universidade de Vigo): León-Alfonso, S. 2006. "The political economy of fiscal decentralization. Bringing politics to the study of inter-governmental transfers. Madrid: Instituto Juan March de Estudios e Investigaciones [149-152].

\_ SUMMARY

\_ NORMAS DE PUBLICACIÓN

\_ BOLETÍNS DE SUBSCRICIÓN

\_ Sumario \_A&C \_Vol.2 \_n.º 2

\_ ARTIGOS

01\_ Héctor Cebolla Boado (Departamento de Socioloxía II, UNED), «O impacto da concentración de estranxeiros sobre as capacidades cognitivas nos colexios españois» [9-23].

02\_ Germán Fernández Farreres (Universidade Complutense de Madrid), «Os códigos de bo goberno das administracións públicas» [25-44].

03\_ Xoaquín Fernández Leiceaga (Universidade de Santiago de Compostela), «Reformas estatutarias e financiación autonómica» [45-62].

04\_ M.ª Fuensanta Gómez Manresa (Universidade de Murcia), «As entidades urbanísticas colaboradoras» [63-92].

05\_ Teresio Poggio (Universidade de Trento), «Housing & Welfare Systems in Southern Europe» [93-113].

06\_ Luis Linares, Rony Linares, Arturo Herrador, Roberto Galán Vioque, Eduardo Gamero Casado, Diego J. Vera Jurado (Universidade de Guatemala), «Fortalecemento municipal e descentralización en Guatemala» [115-170].

07\_ Manuel Villoria Mendieta (Universidade Rey Juan Carlos), «Sobre o concepto de ética pública e a súa xestión na Administración española» [171-191].

\_ RECENSIÓNS

01\_ Celestino García Arias (Universidade de Santiago de Compostela): Parsons, Craig. 2007. How to Map Arguments in Political Science. Nueva York: Cambridge University Press [195-204].

02\_ Miguel González-Caride (Universidade de Vigo): Gradín Lago, Carlos, Coral del Río Otero e Olga Cantó Sánchez. 2006. La distribución de la renta en Galicia: análisis territorial de la desigualdad y la pobreza. A Coruña: CIEF, Centro de Investigación Económica y Financiera [205-210].

\_ SUMMARY

\_ NORMAS DE PUBLICACIÓN

\_ BOLETÍNS DE SUBSCRICIÓN

\_ Sumario \_A&C \_Vol.2 \_n.º 3

\_ ARTIGOS

01\_ Michael Blakemore. (Universidade de Durham), «A estratexia sobre administración electrónica en Europa: a bricolaxe como resposta aos cambios sociais» [9-25].

02\_ Marta Cantijoch e Josep San Martín. (Universidade Autónoma de Barcelona), «A oferta participativa das webs parlamentarias» [27-48].

03\_ Ricardo Chueca Rodríguez. (Universidade de A Rioxa), «O proceso político e as novas tecnoloxías» [49-61].

04\_ José Julio Fernández Rodríguez. (Universidade de Santiago de Compostela). «Acceso dos cidadáns ás administracións públicas e fenda dixital» [63-80].

05\_ Xavier Fernández i Marín. (Universidade Pompeu Fabra), «Modelos de administración pública. Serven os servizos públicos electrónicos á Administración ou aos cidadáns?» [81-94].

06\_ Juan Ignacio Criado. (Universidade Autónoma de Madrid), «A europeización dos sistemas administrativos e as políticas públicas. Unha aproximación aos mecanismos institucionais na e-administración» [95-113].

07\_ Christine Leitner. (Universidade do Danubio Krems), «E-participación» [115-138].

08\_ Xosé M.ª Mahou Lago e Enrique Varela Álvarez. (Universidade de Vigo), «A e-administración en Galicia: entre a continuidade e o cambio» [139-162].

09\_ Adela Mesa del Olmo. (Universidade do País Vasco). «Reflexións en torno á administración electrónica en España e á aplicación da Lei de acceso electrónico» [163-184].

10\_ Miquel Salvador Serna. (Universidade Pompeu Fabra). «A dimensión interna do goberno electrónico e o impacto de e-administración na xestión de recursos humanos: están cambiando as regras do xogo?» [185-198].

11\_ David Sancho Royo. (Universidade Pompeu Fabra), «Estratexias de avaliación de iniciativas de administración electrónica» [199-208].

\_ RECENSIONES

01\_ Enrique Cebrián Zazurca. (Universidad de Zaragoza): Cotino Hueso, L. (coord.). 2007. Democracia, Participación y Voto a través de las Nuevas Tecnologías. Albolote (Granada): Ed. Comares [209-216].

\_ SUMMARY

\_ NORMAS DE PUBLICACIÓN

\_ BOLETÍNS DE SUBSCRICIÓN

\_ RELACIÓN DE CONTIDOS

\_ RELACIÓN DE AUTORES



Volumen 2 (2007)  
Relación de autores





## \_ Relación de autores

### A

Agudo, Miguel J. \_Vol.2 \_n.º1

Aranda, Elvira \_Vol.2 \_n.º1

### B

Bastos, Miguel Anxo \_Vol.2 \_n.º1

Blakemore, Michael \_Vol.2 \_n.º3

### C

Cantijoch, Marta \_Vol.2 \_n.º3

Cantó Sánchez, Olga \_Vol.2 \_n.º2

Cebolla Héctor \_Vol.2 \_n.º2

Cebrián Zazurca, Enrique \_Vol.2 \_n.º3

Cotino Hueso, L. \_Vol.2 \_n.º3

Criado, Juan Ignacio \_Vol.2 \_n.º3

### CH

Chueca Rodríguez, Ricardo \_Vol.2 \_n.º3

### D

Del Río Otero, Coral \_Vol.2 \_n.º2

### F

Fernández i Marín, Xavier \_Vol.2 \_n.º3

Fernández Farreres, Germán \_Vol.2 \_n.º2

Fernández Leiceaga, Xoaquín \_Vol.2 \_n.º2

Fernández Rodríguez, José Julio \_Vol.2 \_n.º3

Ferrín, Mónica \_Vol.2 \_n.º1

### G

Galán Vioque, Roberto \_Vol.2 \_n.º2

Gamero Casado, Eduardo \_Vol.2 \_n.º2

García Arias, Celestino \_Vol.2 \_n.º2

García, Juan J. \_Vol.2 \_n.º1

Gómez Manresa, M.ª Fuensanta \_Vol.2 \_n.º2

González-Caride, Miguel \_Vol.2 \_n.º2

Gradín, Carlos \_Vol.2 \_n.º2

### H

Herrador, Arturo \_Vol.2 \_n.º2

### L

Lago, Santiago \_Vol.2 \_n.º1

Lara, Juan L. \_Vol.2 \_n.º1

Leitner, Christine \_Vol.2 \_n.º3

León-Alfonso, Sandra \_Vol.2 \_n.º1

### M

Mahou Lago, Xosé M.ª \_Vol.2 \_n.º3

Mesa, Adela \_Vol.2 \_n.º3

### P

Pavone, Vicenzo \_Vol.2 \_n.º1

Poggio, Teresio \_Vol.2 \_n.º2

### R

Rony Linares, Luis Linares \_Vol.2 \_n.º2

### S

Salvador Serna, Miquel \_Vol.2 \_n.º3

Sancho Royo, David \_Vol.2 \_n.º3

San Martín, Josep \_Vol.2 \_n.º3

Sotillo, José Ángel \_Vol.2 \_n.º1

### T

Teijo, Carlos \_Vol.2 \_n.º1

### U

Uncetabarrenechea, Javier \_Vol.2 \_n.º1

### V

Varela Álvarez, Enrique \_Vol.2 \_n.º3

Vera Jurado, Diego J. \_Vol.2 \_n.º2

Villoria, Manuel \_Vol.2 \_n.º2



