

Gobierno electrónico local: necesidad de una métrica

Alfonso Yerga Cobos

1. INTRODUCCIÓN

Resulta tópico plantear la relación entre sociedad de la información y gobernabilidad local, en tanto que la evidencia de unos patrones de comportamiento social y económico en torno a las tecnologías de la información y la comunicación (TIC) tienen que ser territorializados en términos de gobernabilidad y ésta tiene en lo local una de sus dimensiones más importantes. Pero este hecho debe ser contemplado desde la perspectiva de sus características y una de ellas es el escaso conocimiento acerca de cómo deba caminar esa relación, tanto en términos de marco regulador como de políticas públicas acerca de la misma. En este sentido, y a la vista de la experiencia acumulada, resulta conveniente avanzar en la consideración de la medida, y en los posibles indicadores para la misma, de lo que debemos entender por gobierno electrónico local.

Desde esta perspectiva, es evidente que el conjunto de procesos que se articulan en torno al concepto de innovación crece a un ritmo tal que no ha sido asimilado por la sociedad ni aprovechado por las organizaciones en su totalidad para adecuar sus estructuras a las nuevas posibilidades que dicha innovación ofrece. Si esta reflexión es de aplicación general, es especialmente subrayable en lo que se refiere a las organizaciones públicas. A nadie se le escapa que las circunstancias que rodean a los gobiernos locales, en un contexto en el que lo urgente frecuentemente desplaza a lo importante, hacen que, en cierta medida, andemos en lo que se refiere a los procesos de innovación en los prolegómenos de la aplicación. Y de ahí que considere fundamental la reflexión en torno a la construcción de un sistema de indicadores capaz de medir adecuada y periódicamente la incidencia del proceso de extensión y uso de las TIC como soporte y seña de identidad de la gobernabilidad local.

En este sentido, la primera consideración a hacer es si los indicadores usualmente referidos como métrica del nivel de desarrollo de la sociedad de la información en un territorio (A modo de ejemplo: la ratio ordenador personal por 100 habitantes, el número de ordenadores de empresa, la cuota de mercado en tecnología de la información, la intensidad y tráfico en la transmisión de datos -de manera especial las conexiones para acceso a Internet (cable, satélite, radio)- , la extensión de los servidores Internet, el número de usuarios, las líneas de teléfono, el número de teléfonos móviles, el parque de televisores, ...) resultan representativos a la hora de definir la gobernabilidad electrónica local. Creo que no; por el contrario, vienen a ser reflejo del interés de la investigación social por el conocimiento de un mercado a efectos, fundamentalmente, de marketing y en coherencia con la consideración de la sociedad de la información como "...un estadio de desarrollo social caracterizado por la capacidad de sus miembros (ciudadanos, empresas y Administración Pública) para obtener y compartir cualquier información, instantáneamente, desde cualquier lugar y en la forma que se prefiera" (La Sociedad de la Información en España. Perspectiva 2001-2005. Página 16).

Ciertamente, vemos que en el sector privado la economía responde, cada vez más, a un paradigma tecnológico configurado por las tecnologías de la información y comunicación de base microelectrónica y tiene una forma central de organización cada vez mayor, que es Internet, y que se consolida como una forma nuclear de organización de la actividad. Así, las empresas se organizan en torno a una red de relaciones que está electrónicamente conectada y basada en la información. Y decimos que quien no lo haga está condenada a la

exclusión, de ahí que se emplee el símil de que, bajo el paradigma de la era industrial, se trata de optar por producir con electricidad o sin electricidad. Y también sabemos que “...las nuevas aplicaciones nos han lanzado...un reto, que es que la Sociedad de la Información se tiene que construir localmente. No se puede construir desde la globalidad; se tiene que construir con proyectos pilotos centrados en las regiones, centrados en las comunidades municipales, centrados en pequeños núcleos que empiecen a experimentar” (José Manuel Morán en Primeras Jornadas sobre la sociedad digital. Página 60).

Pero también sabemos que la tecnología “es una variable y sus efectos dependen de en qué tipo de estrategias empresariales, en qué tipo de política económica, en qué tipo de estructura social, con qué tipo de relaciones laborales, ..., y por tanto sus efectos son indeterminados” (Manuel Castells en Tecnología y sociedad. Segundo foro sobre tendencias sociales. Página 24).

En este contexto, el papel de los gobiernos locales debe consistir en “la consecución de una colectividad interconectada y formando parte de redes más amplias tanto locales como nacionales e internacionales. Para ello es preciso que exista la posibilidad de acceso generalizado tanto a las infraestructuras y redes existentes como a las propias de la entidad local sin ningún tipo de exclusión o marginación” (Isabelo Fernández Solano en Los sistemas de información como elemento de cambio organizativo en la Administración Local. Página 12). De ahí que, para concluir la presentación de la cuestión, no sería baladí avanzar una definición del concepto de gobierno electrónico, al que considero como aquél que suministra, vía electrónica, servicios e información a ciudadanos y empresas, las 24 horas al día, los siete días de la semana y que ha incorporado en su organización los elementos instrumentales y personales necesarios para funcionar como tal orientando y disponiendo sus procesos de prestación de servicios en ese sentido.

2. LOS ELEMENTOS CONCURRENTES

En primer lugar, hay que declarar que la tecnología debe ser contemplada como función de la innovación. Si bien es cierto que Internet se ha convertido en el estandarte del cambio estructural, se trata de valorizar el concepto de innovación, de carácter más discursivo y menos instrumental, frente al del tecnología. Concepto que ofrece un amplio abanico de registros de clara aplicación en la gobernabilidad local. A modo de ejemplo, podemos hablar de:

- Innovación funcional: Por ejemplo, racionalizando el proceso administrativo.
- Innovación estructural: Por ejemplo, creando nuevas estructuras y formas organizativas en la reforma administrativa.
- Innovación comportamental: Por ejemplo, difundiendo nuevas actitudes y valores.
- Innovación relacional: Por ejemplo, propiciando la interlocución de la organización pública con su entorno.

En segundo lugar, hay que reconocer que las TIC comportan un evidente impacto organizativo. Impacto que puede sintetizarse en torno a tres ejes: configuración organizativa, procesos y puestos de trabajo. Pero esta afirmación, casi una obviedad, debería ser dimensionada; por un lado, explicando su significado y, por otro, su alcance, toda vez que ese impacto no puede ser mimético del que hemos visto que se ha producido en

organizaciones privadas y cuya confusión es responsable de más de un fracaso en procesos de modernización de las estructuras públicas.

En tercer lugar, hay que contextualizar la gobernabilidad electrónica local en la reflexión y propuesta, de carácter más general, acerca de la búsqueda de una nueva gestión pública. Lo cual debería suponer tratar, entre otros aspectos, de: la implantación de estructuras organizativas flexibles y eficientes, la descentralización de la toma de decisiones, la gestión de recursos humanos, la gestión de calidad, la externalización de servicios, ...

3. LA IMPORTANCIA DE LA MÉTRICA

Comencemos formulando el problema: frente a la presión mediática y comercial a favor de las TIC, la realidad es que el rasgo más importante cuando hablamos de este tipo de cuestiones es, todavía, la ausencia de trabajos de campo en gobernabilidad local y de un paradigma reconocido por todos: ¿qué se entiende por gobernabilidad electrónica en el ámbito local? Afortunadamente, para reflexionar acerca de estas cuestiones, estamos en un buen momento, el de la desaceleración de la euforia tecnológica y por tanto de la perspectiva acerca de la consideración de estos procesos sociales. En el caso de Europa, a nivel general, la puesta en marcha de la iniciativa “e-Europe” ha impulsado la coordinación de indicadores que permitan evaluar la situación de los estados miembros en la sociedad de la información. Esta coordinación se marca como objetivos, entre otros:

- Hacer posible que los Estados miembros comparen su rendimiento.
- Detectar las mejores prácticas.
- Averiguar qué factores son importantes para una amplia difusión de las tecnologías digitales.
- Hacer posible la adopción de medidas correctoras.

Esta situación que ejemplifico con la iniciativa “e-Europe” es perceptible en otros países de otros continentes, que han decidido llevar a cabo acciones encaminadas a definir un cuerpo de métricas que, a modo de instrumento de evaluación, combine dos elementos esenciales: por un lado, la evaluación cuantitativa, obtenida a partir del análisis de los indicadores en áreas pertinentes; y, por otro, la evaluación cualitativa, que indique las mejores prácticas en términos operativos.

Pero esto ¿cómo afecta a los gobiernos locales?. La primera reflexión a hacer es que hay que asumir la necesidad de que existan diferentes métricas, dado que, tal como señalaba anteriormente, la que está enfocada al consumo de equipamiento tecnológico no puede ser la que se emplee para medir la gobernabilidad local soportada electrónicamente. Para ello se trata de comenzar definiendo exactamente qué entendemos por gobierno electrónico y cuáles son las funcionalidades que le asignamos. Una vez definido, los aspectos a medir serán consecuente con esas funcionalidades. Así, es fácilmente aceptable que la accesibilidad a la red tendrá más importancia que cuestiones tales como el gasto en equipamiento o los propios bienes de equipo. Y en esa misma línea, deberán incorporarse, a la hora de definir los indicadores, aquellos que subrayen cuestiones de carácter actitudinal y de opinión que deben revelar la mayor o menor proclividad al uso tanto de quienes deben comprometerse con los procesos como de los usuarios finales, y servir de base a políticas públicas de destinadas a la gestión del cambio cultural. Igualmente, deberán contemplarse

cuáles han de ser los ámbitos de comparación: bien por tamaño poblacional, bien por tipología territorial, bien por los posibles usuarios -ciudadanos, empresas, ...-. Y, finalmente, siendo éstas las cuestiones más de contenido, queda por considerar aquellas más instrumentales: decidir quién y cómo se gestiona esa información en aspectos tales como la toma de datos o a la periodicidad de los mismos, que deben servir para garantizar el rigor técnico y la pertinencia de usar esa información a efectos de comparación.

Ciertamente, hasta ahora, si contemplamos el camino recorrido, convendremos que los gobiernos locales se caracterizan por ser organizaciones que procesan, de manera electrónica, información. Así, el documento electrónico, los sistemas de información geográfica, las bases de datos, las hojas de cálculo, y, sobre todo, la apuesta por Internet, a través de la edición de páginas y portales web, dan la medida de esa afirmación. Ahora bien, con ser cierto lo anterior, el componente dinámico de ese procesamiento debe ser visto desde esta otra perspectiva: utilizar un documento electrónico no implica el seguimiento electrónico de expedientes; la utilización de un sistema de información geográfica no implica su utilización para la gestión del suelo; contar con bases de datos no implica, por ejemplo, su utilización para la gestión de padrones municipales; o, finalmente, el disponer de herramientas ofimáticas con la funcionalidad de hoja de cálculo no implica su uso para una mejor gestión presupuestaria. ¿Qué ocurre entonces? Posiblemente la respuesta está en que no hemos seguido en el sector público el mismo itinerario, en lo tocante al uso de las TIC, que el que se ha seguido en el sistema productivo. Así, visto en perspectiva, contemplamos cómo en los años sesenta las principales funciones administrativas de las grandes empresas fueron informatizadas para controlar los costes; y en los setenta, la informática empezó a llevar a los departamentos funcionales a incrementar la productividad; y en los años ochenta el poder y flexibilidad de la telemática, combinados con la experiencia de los usuarios, comportaron que las TIC entraran en la estrategia corporativa y en las funciones de gestión. Finalmente, los pasados años noventa se han caracterizado por la burbuja tecnológica, pero también por la entronización del paradigma de organización en red.

4. PROPUESTAS

Si hemos subrayado la importancia de una métrica para la medida del avance de la gobernabilidad electrónica local, si hemos considerado la relación de ese avance con los otros procesos concurrentes que determinan su futuro y hemos priorizado el concepto de innovación frente a la tecnología, se trata ahora de proponer posibles escenarios que faciliten la convergencia entre el plano discursivo y el gerencial. En primer lugar, debe haber un compromiso político con la sociedad de la información y, por tanto, con el concepto de gobierno electrónico, lo cual supone, claramente, una apuesta por las ciudades electrónicas o, si se prefiere, con las ciudades del conocimiento. Para que esto sea posible hay que encontrar socialmente una utilidad a las iniciativas ligadas a la sociedad de la información, es decir, ubicar la tecnología en relación con la política. En segundo lugar, debe haber una apuesta por la innovación, es decir por el cambio de mentalidad y el aprendizaje permanente para entender lo que está ocurriendo socialmente en estos momentos y “sentido común” para invertir más recursos económicos. Esto implica asumir los factores que determinan las posibles propuestas futuras y que afecta de manera singular al conocimiento del tema por parte de los responsables públicos, a su grado de compromiso y a su interés por innovar, en razón fundamentalmente de su capacidad de traslado a la comunidad de cultura organizativa y de valores. En tercer lugar, es importante asumir la métrica ligándola a la toma de decisiones, lo cual supone crear las condiciones favorables para la integración del territorio

en la sociedad de la información. Para ello, a modo de ejemplos, señalo las siguientes:

- Mejorar el mercado de trabajo en el sentido de que la adaptación del empleo por mor del impacto de las TIC no devenga en un desempleo persistente.
- Estimular los cambios apoyando las iniciativas privadas, lo cual debe materializarse en medidas relativas a los recursos humanos, transferencia de tecnología, demostración de aplicaciones,
- Promover buenas prácticas a fin de que los diferentes agentes estén informados de cómo pueden rentabilizar las oportunidades.

Pero estas condiciones, que básicamente afectan a la relación de la organización pública con su entorno deben ir acompañadas de decisiones de orden interno, tales como:

- Apostar por nuevas configuraciones organizativas, menos jerarquizadas y más orientadas a la prestación de servicios.
- Apostar por nuevos procesos, donde la tramitación pese menos en beneficio de la finalidad.
- Apostar por nuevos puestos de trabajo, con un menor predominio de los tramitadores frente a los prestadores de servicios finales.

En quinto lugar, contemplar la desigual realidad en términos territoriales y en términos de capacidad de organización que afectan a los gobiernos locales. De ahí que afirme que a cada uno según su realidad social y territorial, dado que es más fácil poner a los gobiernos locales pequeños tecnológicamente al día antes que a los grandes porque la organización es más fácil de mover, dado que en las grandes ciudades la realidad que les afecta es más compleja.

Finalmente, y a modo de conclusión, sería conveniente plantear en el ámbito de una organización de intereses de gobiernos locales la realización de un infobarómetro del gobierno electrónico local, tanto en lo que hace a los aspectos cuantitativos como a los cualitativos.

5. BIBLIOGRAFÍA

La Sociedad de la Información en España. Perspectiva 2001-2005. Fundación Telefónica. Versión PDF. www.telefonica.es.

Primeras jornadas sobre la sociedad digital. José B. Terceiro y Gustavo Matías. Fundación Caixa Galicia. La Coruña, 1996.

Tecnología y sociedad en el nuevo siglo. Segundo foro sobre tendencias sociales. José Felix Tezanos y Rosario Sánchez Morales (Eds.). Sistema. Madrid, 1998.

Los sistemas de información como elemento de cambio organizativo en la Administración Local. Isabelo Fernández Solano. Dirección General de Administración Local . Consejería de Gobernación. Junta de Andalucía. Sevilla, 2002.

6. RESEÑA BIOGRÁFICA

Alfonso Yerga Cobos es Licenciado en Historia, Master en Sistemas y Tecnologías de la Información en la Empresa y Master en Desarrollo Local. Actualmente ocupa el puesto de Director General de Administración Local en la Junta de Andalucía (España).

Dirección postal: Dirección General de Administración Local. Consejería de Gobernación. Junta de Andalucía.

Calle Albareda, 13.

41071 Sevilla

Teléfono: (34) 955042935

Fax: (34) 9555042932

Correo electrónico: alfonso.yerga@cgob.junta-andalucia.es