

GOBERNAR EN LA ERA DEL CONOCIMIENTO: NUEVAS OPORTUNIDADES, VIEJOS PELIGROS *

*David SANCHO ROYO***

INDICE

**INTRODUCCIÓN: LA DIFUSIÓN DEL CONOCIMIENTO COMO FACTOR
CLAVE EN LA EVOLUCIÓN Y EL CAMBIO SOCIAL**

**EL IMPACTO DE LA SOCIEDAD DE LA INFORMACIÓN EN LA
RELACIÓN ENTRE CIUDADANOS Y GOBIERNO**

**¿DONDE ESTAMOS Y HACIA DONDE VAMOS EN MATERIA DE
SOCIEDAD DE LA INFORMACIÓN Y GOBIERNO?**

**REFLEXIONES A MODO DE CONCLUSIÓN: FACTORES DE ÉXITO
PARA INCORPORAR LA SOCIEDAD DE LA INFORMACIÓN EN LA
INTERACCIÓN ENTRE GOBIERNO Y CIUDADANOS**

BIBLIOGRAFÍA

* Ensayo para el libro: "THE ROLE OF HUMANITY IN THE INFORMATION AGE: AN IBERO-AMERICAN PERSPECTIVE". Publicado en la Biblioteca Virtual TOP con autorización del autor

** Profesor del Departamento de Ciencias Políticas y Sociales de la Universidad Pompeu Fabra (UPF) de Barcelona, Vicedecano de los Estudios de Gestión y Administración Pública. Es Doctor en Ciencias Políticas, Master en Gestión Pública y Licenciado en Derecho. Sus investigaciones están centradas en el estudio de las políticas públicas de promoción de la Sociedad de la Información y en las estrategias de modernización de la Gestión Pública, en especial, a través de la utilización de las nuevas tecnologías de la información y la comunicación, temática en relación a la cual tiene diversas publicaciones y estudios. Universitat Pompeu Fabra
Departamento de Ciencias Políticas y Sociales - Calle Ramón Trías Fargas, 25-27. Barcelona, España - e-mail : david.sancho@cpis.upf.es

INTRODUCCIÓN: LA DIFUSIÓN DEL CONOCIMIENTO COMO FACTOR CLAVE EN LA EVOLUCIÓN Y EL CAMBIO SOCIAL

A principios del siglo XXI, podemos vislumbrar un futuro no muy lejano en el que el conocimiento pueda difundirse de una forma rápida y homogénea entre los distintos colectivos sociales. Las tecnologías de la información y comunicación nos ofrecen esta opción. La información, su transformación en conocimiento, y su socialización en cultura desde antaño han sido los instrumentos que han posibilitado la evolución de nuestro devenir como colectivo humano, y hoy se muestran con más claridad como los motores básicos que han de propiciar el desarrollo y el cambio social.

Poco a poco, un nuevo paradigma de relación social parece dibujarse en el marco de interacción entre poder público y ciudadano: Conocer significa tener capacidad de crítica, de razonar, de demandar, de exigir, de controlar, conocer significa tener poder. Difundir conocimiento supone redistribuir poder, capacidad de presión, capacidad de acción social. Ello genera nuevas oportunidades para el cambio, nuevos retos para los poderes públicos o nuevos “riesgos” en la relación ciudadano – Estado.

La capacidad política de nuestros gobiernos para incentivar y canalizar las oportunidades que ofrecen las innovaciones tecnológicas, es pues un factor de desarrollo y crecimiento, tanto en el ámbito social y económico. Pero para que ello sea cierto, es imprescindible garantizar que este desarrollo sea equilibrado en el colectivo social, sin exclusiones previas en el acceso y la utilización de las nuevas tecnologías, impidiendo que la información y el conocimiento sean compartimentos estanco, en manos de sólo unos determinados colectivos sociales. La desigualdad por motivos económicos, sociales, culturales o territoriales ha sido y sigue siendo una lacra en nuestra sociedad. La exclusión de colectivos sociales a las nuevas formas de acceso a la información y el conocimiento, aumenta los procesos de generación de desigualdad, por lo que es responsabilidad pública afrontar esta nueva forma de desigualdad y establecer iniciativas políticas con el objetivo de evitarla.

Este papel pretende reflexionar sobre los cambios y transformaciones de los procesos de gobernabilidad en la era del conocimiento, así como aportar ideas sobre como nuestros gobiernos pueden hoy apostar e incidir, mediante acciones de política pública, en el desarrollo económico y social a través de incentivar la extensión y difusión del conocimiento mediante el uso de las tecnologías de información y comunicación.

En primer lugar, examinaremos cual puede ser el impacto del uso intensivo de las tecnologías de la información y la comunicación en los procesos de interacción política, con especial referencia a los temas de la gobernabilidad, la participación ciudadana y en las nuevas formas de relación entre Administración y ciudadanos. Veremos como la tecnología ofrece nuevas oportunidades de vinculación entre la ciudadanía y el poder público, a la vez que presenta nuevos problemas a resolver, en especial los relativos a la desigualdad en el acceso y en la participación y los retos que supone el uso de las tecnologías de la información y la comunicación para la consolidación de la legitimidad política y social de los gobiernos. En segundo lugar reflexionaremos sobre el papel, que hasta nuestros días, han desarrollado los gobiernos para promover mediante iniciativas de política pública la sociedad de la información. Por último, aportaremos ideas sobre el camino que queda por recorrer para poder aprovechar las potencialidades que presenta la sociedad de la información para la mejora de la gobernabilidad y la relación entre los gobiernos y los ciudadanos. Intentaremos definir una serie de propuestas de acción política que puedan servir como guía para conseguir un proceso de desarrollo equilibrado de la sociedad de la información. De esta forma concluiremos el presente papel proponiendo un conjunto de factores de éxito que constituyan indicadores relevantes para el decisor público, a la hora de enfrentarse al proceso de diseño, implementación y evaluación de programas de promoción de la sociedad de la información.

EL IMPACTO DE LA SOCIEDAD DE LA INFORMACIÓN EN LA RELACIÓN ENTRE CIUDADANOS Y GOBIERNO

Como todo proceso de transformación y de cambio, la sociedad de la información tendrá un progresivo impacto sobre nuestros sistemas de gobierno. Aunque pondremos énfasis en las potencialidades positivas, también tendremos que tener en cuenta los posibles peligros o consecuencias negativas de una mala utilización de las tecnologías de la información y comunicación. Podríamos estructurar los impactos de la sociedad de la información sobre los sistemas de gobierno a partir de tres ejes básicos, que seguidamente desarrollaremos.

El primer eje de impacto en la relación del gobierno con los ciudadanos y empresas estaría constituido por las posibilidades de mejora en la prestación de servicios públicos, gracias al uso de las nuevas tecnologías. Hoy mismo podemos apreciar como la extensión de las redes de telecomunicaciones está generando el nacimiento de nuevas demandas de servicios públicos a través de medios electrónicos (World Bank, 2001). Los ciudadanos tiene ya la capacidad de comparar servicios privados accediendo a ellos a través de la red. Si pueden realizarse transacciones económicas, o financieras a través de Internet, ¿porqué no demandar lo mismo respecto a los servicios públicos?. Por ello cabe esperar una cada vez mayor presión sobre el sistema político administrativo, y en concreto sobre los responsables de la gestión pública, en demanda de mejores servicios, más accesibles, más interactivos y adaptados a las necesidades individuales de cada ciudadano. Esta demanda deberá ser gestionada de forma efectiva para no saturar la capacidad de reacción de nuestras administraciones, por lo que uso de las tecnologías de la información y la comunicación puede constituirse como una forma de respuesta ante esta situación.

Aún así, las demandas de servicios electrónicos a los que nos referimos son todavía incipientes, limitadas por varios motivos. En primer lugar porque gran parte de la población está excluida del acceso a las redes telemáticas (OCDE, 1998). La brecha digital sigue siendo un elemento clave de desigualdad de acceso a los servicios telemáticos, desigualdad de acceso referida tanto a criterios geográficos, económicos, sociales, o culturales. Esta fractura digital no es sino reflejo de la desigualdad social presente en nuestra sociedad, por lo que no debe ser solamente afrontada con medidas de promoción del acceso digital, sino también con políticas que se dirijan directamente a combatir el problema de raíz, las causas de la desigualdad y la pobreza.

Dicho de otro modo, el combatir la brecha digital no es efectivo si no se combina con una acción decidida de promoción de la equidad social, estableciendo políticas de redistribución de la riqueza y posibilitando la mejora de las condiciones socioeconómicas de los escalones sociales más desfavorecidos. De otro modo, lo que si que podemos augurar es que la exclusión en el acceso a las redes de telecomunicación seguirá redundando en un aumento creciente de la desigualdad social a escala agregada.

Por otro lado, si nos ceñimos a los colectivos sociales con acceso a las tecnologías de la información y la comunicación, hoy en día detectamos que sigue solo existiendo un pequeño porcentaje de ciudadanos que utiliza la red para obtener información de la Administración pública y para realizar transacciones electrónicas con el gobierno. Una de los motivos de esta situación es el hecho de que la introducción de procesos de gestión de servicios “on line” por parte de los poderes públicos ha venido dada por la adaptación de los procedimientos existentes a procesos de automatización, sin que ello haya guardado relación con un análisis de las necesidades reales y las demandas de servicio de los distintos colectivos ciudadanos a los que los servicios en principio irían dirigidos. Con ello, lo único que se consigue es reproducir dinámicas de interacción gobierno – ciudadanía claramente superadas por las expectativas sociales (Sancho, 1999).

Los poderes públicos deben esforzarse en configurar las características de la oferta de servicios electrónicos a partir de un análisis pormenorizado del valor público requerido por parte de los ciudadanos. Ello ha de conducir, en muchos casos, a romper con el aislamiento de los procesos interjurisdiccionales en la gestión pública, a realizar cambios en las estructuras organizacionales y a integrar sistemas de información no compatibles. El ciudadano concibe a las distintas organizaciones y niveles que integran la Administración Pública como “una única”

institución que debe prestarle servicio. Son las propias organizaciones administrativas las que deben preocuparse de solventar los problemas de coordinación de sus procesos administrativos, aunque estos abarquen diversas jurisdicciones administrativas diferenciadas. Por ello, todo proceso de incorporación de servicios administrativos a la red, requerirá un intenso trabajo previo de reingeniería administrativa (Ramió, 1999a).

El segundo eje de impacto de la sociedad de la información sobre el sistema de gobierno guarda relación con el aumento de la eficacia y eficiencia de la gestión interna gubernamental mediante el uso intensivo de las tecnologías de la información y la comunicación. La utilización intensiva de las tecnologías de la información y la comunicación por parte de las Administraciones Públicas no solo supondrá un cambio técnico, sino que será sobre todo un cambio organizacional (Harvard Policy Group, 2000). Ello requerirá una planificación coordinada que afectará a todos los niveles de la organización, más allá del simple proceso de informatización de un expediente administrativo. Para el aumento de la eficacia y la eficiencia de la gestión gubernamental a través de las tecnologías de la información y la comunicación, hará falta reconsiderar cualitativamente las formas de organización del trabajo, las relaciones humanas en el seno de las organizaciones públicas y consiguientemente las estructuras de poder dentro de la propia Administración.

La introducción efectiva de la administración electrónica en su vertiente interna favorecerá la disminución del número de niveles administrativos, gracias a la mejora de los sistemas de control y coordinación en manos de los gerentes. Incentivará el rediseño de los sistemas y puestos de trabajo y el incremento del grado de flexibilidad tanto de la organización como de su personal. Cambiará de forma profunda las dinámicas de relación de la organización con los agentes sociales y los proveedores y por último introducirá nuevos parámetros informativos en la toma de decisiones organizativas.

Todo ello indica que la introducción de estrategias de gobierno electrónico producirá en el seno de la Administración un impacto organizativo de gran magnitud, que afectará tanto a su estructura, a sus procesos de gestión y a sus relaciones internas y externas de poder. De otro modo, si esto no fuera así, no estaríamos hablando de introducción efectiva de procesos de cambio y mejora, sino de mero maquillaje de modernización ficticio, disfrazado de innovación tecnológica.

De ahí la importancia de insertar las estrategias de introducción de iniciativas de gobierno electrónico en los planes globales de modernización y cambio organizativo. El rediseño de procesos, la definición de puestos de trabajo, los sistemas de formación, las estructuras de incentivos que se introduzcan a través de las iniciativas de administración electrónica, deberán ser planeados de forma global, en función de cada cultura organizativa y atendiendo tanto a las demandas externas, como a las necesidades que se plantean dentro de la propia estructura administrativa. Sólo así el desarrollo de iniciativas de gobierno electrónico puede constituirse como una oportunidad para la introducción del cambio y mejora organizativa.

Del mismo modo que la introducción del uso intensivo de las tecnologías de la información y la comunicación en las Administraciones Públicas generará un impacto en la estructura y en los procesos administrativos, el efecto será también relevante en el ámbito de los recursos humanos y de la cultura organizativa (Barkin / Bennet / Remez, 2001). Por ello deberá considerarse de una forma especial la transformación de los perfiles laborales, las necesidades en formación y las repercusiones que la introducción del cambio generará en las expectativas de carrera profesional dentro de la organización. Cada organización plantea retos distintos, en función de sus recursos humanos, de sus características sociales, educativas, motivacionales, de su estructura de pirámide de edad, o de otros condicionamientos internos. Estos elementos demandan distintas estrategias de acción, que no deben ser dejadas de lado si se pretende conseguir la implantación exitosa de un proceso de administración electrónica. Cuidado especial merecerá la figura del directivo público, ya que este será el encargado de liderar administrativamente la introducción del proceso de cambio, compaginando las demandas de mejora organizativa con las necesidades y expectativas de los trabajadores públicos.

Los incentivos motivacionales y la formación serán dos elementos básicos para el éxito de la implantación de una iniciativa de administración electrónica. Para ello, será necesario implicar a

todos los miembros de la organización en la estrategia de cambio, sensibilizándolos sobre las nuevas formas de organización y procedimientos, a la vez que motivando su participación en el diseño y reingeniería de los nuevos circuitos administrativos (PUMA, 2001). Esta es la forma de poder afrontar la inevitable resistencia al cambio y a la introducción de novedades que se producirá en las organizaciones públicas, así como afrontar el miedo a la pérdida de poder por parte de determinados colectivos laborales, por el hecho de que las nuevas tecnologías harán más transparente la gestión y descentralizarán el control de la información (OCDE, 1998). Por último, no deberán olvidarse los aspectos relativos al clima y a la cultura organizativa, que son los que modelan las actitudes de los miembros de la organización. Para ello, será importante definir, consensuar y asegurar la asimilación de los valores públicos básicos que deberán subyacer en las nuevas formas de acción administrativa (Ramió, 1999b).

El tercer eje de impacto de la sociedad de la información sobre la estructura política incide en la potenciación y mejora de las dinámicas de gobernabilidad. Aparecerán nuevas formas de participación democrática, la posibilidad de aumentar la implicación ciudadana en los asuntos públicos mediante la discusión, el debate informado y la participación en los procesos de decisión. Por otro lado, el uso intensivo de sistemas de información y comunicación aumentará los incentivos para mejorar la transparencia en la acción pública, lo que sin duda puede redundar en un aumento de la legitimidad de la actuación gubernamental. Por último cabe esperar que la facilidad en la comunicación y difusión del conocimiento potencie las redes sociales y capital social comunitario.

Si analizamos más detenidamente cuales son los elementos que caracterizan un entorno de “buena gobernabilidad”, podremos perfilar mejor los posibles “impactos” en ellos del uso intensivo de las tecnologías de la información y la comunicación por parte de los gobiernos:

Una acción pública con legitimidad democrática se caracteriza por su capacidad de dar respuesta a las demandas y expectativas de los ciudadanos, ello fundamenta la credibilidad en la actuación gubernamental. Mediante la incorporación de sistemas integrados de información, la gestión pública podría aumentar su capacidad de detección y análisis de las necesidades y demandas de los ciudadanos, lo que constituye un elemento básico para garantizar un diseño de políticas públicas más acorde con aquellas preferencias que los ciudadanos manifiestan.

El respeto de la normativa vigente constituye un segundo requisito elemental de toda acción pública. Mediante el uso de sistemas avanzados de información y comunicación, se podrían sistematizar nuevos mecanismos de control del seguimiento de los procesos de intervención pública, de forma que fuesen más fácilmente detectables las desviaciones y corruptelas en los procesos de implementación de las políticas. Difundir, hacer conocer a la ciudadanía cuales son los principios básicos que deben regir la actuación pública, podría ser una nueva forma de contribución que los sistemas de información y comunicación pueden ofrecer al poder gubernamental en este sentido.

La transparencia en los asuntos públicos contribuye a la gobernabilidad facilitando el escrutinio público del diseño, la implementación y la evaluación de la acción gubernamental. Las tecnologías de la información y la comunicación podrían fomentar la actuación transparente facilitando información en tiempo real a los ciudadanos, tanto en los aspectos técnicos, de gestión, económicos como en los propiamente políticos de la gestión pública. Ello afectaría no solo a la interacción entre político y ciudadano, sino también a la vinculación entre este último y los burócratas encargados de los asuntos públicos.

Los políticos y los gestores públicos deben ser responsables de sus acciones frente a los ciudadanos. Los procesos de transacción electrónica, pueden incorporar sistemas de seguimiento y control que proporcionen al ciudadano armas para exigir responsabilidades públicas en caso de incumplimiento de normas o de desviación de la actividad pública. El aumento de la información y la facilidad de contacto, son dos instrumentos que podrían presentar grandes beneficios en esta dirección.

La gobernabilidad mejora con una mayor participación e implicación del ciudadano en los asuntos públicos. Más allá del aumento de la legitimidad, el acceso ciudadano a la toma de decisiones garantiza la presencia de su preferencias a la hora de decidir las prioridades de

intervención pública. Los sistemas avanzados de comunicación, ofrecerán multitud de mecanismos para facilitar la comunicación bidireccional entre gobierno y ciudadanos, como el voto electrónico, sistemas de consultas, debates, referendos, o iniciativas de participación directa en las decisiones de determinados órganos político administrativos. A su vez, los sistemas de comunicación constituirán un medio ideal para la agregación de intereses dispersos de los distintos colectivos sociales. Así, tanto la libertad de expresión como la de asociación podrían ser potenciadas desde esta perspectiva.

Los procesos de gobierno deben adaptarse a los continuos cambios de valores de la sociedad. Deben anticiparse de forma proactiva la evolución de las preferencias de los ciudadanos, para poder transformar así de una forma efectiva las formas de gestión pública. De nuevo las tecnologías de la información podrán ofrecer oportunidades en esta dirección, a través de los sistemas integrados de tratamiento y análisis de la información. La reingeniería de procesos a través de la incorporación de nuevos sistemas de información podrá ser una palanca para reorientar la cultura administrativa hacia el principio básico de servicio público.

Como vemos el uso intensivo de las tecnologías de la información y la comunicación por parte de los gobiernos puede presentar en un futuro un potencial positivo en términos de mejora de la gobernabilidad. Pero hoy aún estamos de que esto sea una realidad. En primer lugar, por el ya comentado problema de la brecha digital, que imposibilita un uso homogéneo de las potencialidades de la sociedad de la información por parte de todos los colectivos sociales. En segundo lugar, porque aunque las tecnologías de la información y la comunicación pueden suponer un sistema de estímulos para la mejora de la gobernabilidad, son eso, estímulos y apoyo, nunca podrán sustituir el la necesidad de un compromiso político y social, sin en cual cualquier iniciativa en esta dirección no tiene ningún futuro. Debemos tener claras estas limitaciones. Las nuevas tecnologías podrán colaborar o incentivar dinámicas de mejora, pero por si solas no podrán solucionar problemas que deban ser afrontados desde el proceso político y el consenso social. Las carencias de estabilidad jurídica o institucional de un país, las causas de la pobreza o la desigualdad, demandan estrategias de actuación pública global, más allá de consideraciones relativas a la evolución y el uso de las nuevas tecnologías.

¿DONDE ESTAMOS Y HACIA DONDE VAMOS EN MATERIA DE SOCIEDAD DE LA INFORMACIÓN Y GOBIERNO?

Ya en las décadas de los ochenta y de los noventa, las actividades relacionadas a las tecnologías de la información y la comunicación fueron vinculadas estrechamente con el crecimiento económico y el progreso social (Castells, 2001). Del mismo modo, los distintos niveles de gobierno de los países de nuestro entorno socioeconómico, fueron asimilando la idea, eso sí, con distintos ritmos y grados en cada país, del hecho de que la difusión de las tecnologías de la información y la comunicación constituía un elemento generador de externalidades positivas en el conjunto económico y social (Jordana, 2002). También que el uso e estas tecnologías podía aportar nuevas oportunidades para la evolución de las estrategias de relación entre ciudadano y gobierno (Hague/ Loader, 1999).

Esta visión es resultado de la coincidencia, en las dos últimas décadas del siglo XX, de una serie de factores políticos y técnicos que han propiciado el impacto de las tecnologías de la información y la comunicación en la evolución socioeconómica de nuestros países. Así, ha habido factores técnicos como la convergencia entre informática, electrónica y medios de comunicación, o la constante evolución de la innovación tecnológica (Comisión Europea, 1998). También han existido factores políticos y económicos como el crecimiento de los mercados de telecomunicaciones y la paulatina convergencia en las políticas regulativas de este sector en los distintos estado. Estos factores han marcado claramente el desarrollo y la extensión de la utilización de las tecnologías de la información y la comunicación en determinados segmentos del entramado económico y social.

Las esferas gubernamentales no podían quedar al margen de este proceso. Inicialmente, y desde una perspectiva muy centrada en el desarrollo económico, los programas de actuación

estatal relativos a la sociedad de la información han presentado, en las dos últimas décadas, formas muy diferenciadas. Algunos países partían de un enfoque global de intervención pública, abarcando distintas esferas de acción, como la promoción económica, el desarrollo social, la gobernabilidad o la introducción de la utilización intensiva de las tecnologías de la información y la comunicación en la administración, y todo ello mediante una planificación estratégica coordinada (Jordana, 2001). En otros países, las iniciativas estatales han consistido en acciones puntuales, que abarcaban sólo algunos de los ámbitos de acción antes mencionados, y que posteriormente han tendido a la sistematización de sus líneas de actuación en planes de acción de una mayor dimensión.

La temporalización y secuencia de este tipo de acciones políticas, así como el grado de "anticipación" o "reacción" de los distintos gobiernos nacionales también ha sido muy variada, y vinculada en gran medida al nivel de evolución económica y de riqueza relativa del entorno social en cuestión. En nuestra opinión, las diferencias entre el grado de permeabilidad de los distintos países en relación a la importancia de la utilización de las tecnologías de la información y la comunicación por los gobiernos como fenómeno impulsor del desarrollo político y social, han estado condicionadas también por las formas de transición hacia el régimen de competencia en el mercado de las telecomunicaciones. El rol y la responsabilidad estatal respecto a las políticas de sociedad de la información en los noventa ha quedado, en muchas ocasiones, en un segundo plano ante la prioridad del establecimiento de una regulación que garantizara la estructuración de las telecomunicaciones y la competencia sectorial en el propio país (Sancho, 2002a).

Podemos identificar las distintas estrategias y fórmulas de acción pública relativas a la SI que han sido desarrolladas en los países de nuestro entorno sociocultural. Una clasificación de las mismas la ofrecen Jordana y Sancho (2001) planteando tres grandes áreas de actuación:

“En primer lugar la regulación, en segundo lugar la promoción, y en tercer lugar la difusión. Podríamos decir que la primera trata de definir las reglas del juego en que se mueven los actores económicos y sociales, incluyendo desde las reglas de la competencia hasta la concreción de lo que es público y de lo que es privado, pasando por la definición de las condiciones por la creación de empresas en el mercado de las TIC o el establecimiento de garantías de derechos, como la propiedad intelectual.

La intervención pública en promoción trata de potenciar la oferta de factores necesarios por el desarrollo de la nueva economía. Aquí, las iniciativas públicas pueden abarcar desde los estímulos fiscales hasta la creación y gestión directa de empresas, incluyendo el impulso a la formación de los técnicos y emprendedores responsables de controlar estas tecnologías.

Finalmente, la tercera área de acción pública, la difusión, en la que se puede inscribir el gobierno electrónico, trata el problema desde el lado de la demanda: Potenciar la demanda de nuevos servicios y utilidades, para que se produzca la masa crítica que haga que estos sean provechosos y se genere en un círculo virtuoso de aprendizaje y crecimiento.”

En los últimos años, se ha dado en Europa un alto grado de convergencia respecto al desarrollo de iniciativas relativas a estas tres líneas de acción, en las políticas nacionales de los distintos países. Ello es resultado de la influencia, del mimetismo o "transferencia de políticas" que se da en este contexto político (Sancho, 2002a). A partir de la segunda mitad de los años noventa, se ha producido una cierta extensión a escala latinoamericana del uso de instrumentos gubernamentales relativos a la sociedad de la información, a través de la adopción a escala nacional de aquellos ejemplos de intervención que en otros países habían resultado exitosos. Este mimetismo, o en términos de DiMaggio y Powell (1991) "isomorfismo institucional", se ha propiciado de dos formas distintas:

En primer lugar, a través de cierta coerción regulativa a partir de las presiones formales o informales ejercidas por las instituciones supranacionales, cuyo objetivo es propiciar la coordinación de las políticas sobre sociedad de la información de los distintos países. Este sería el

caso de la acción de la Unión Europea sobre los estados miembros, que ha incentivado la emergencia de una agenda común en materia de telecomunicaciones y sociedad de la información. En este sentido, desde los años ochenta, las iniciativas de las instituciones europeas se convirtieron en una referencia obligatoria para los políticos y actores europeos a escala nacional (Alabau, 1998).

En segundo lugar, el mimetismo entre las iniciativas políticas de los distintos países puede venir dada por la imitación de referentes que se consideran ejemplos a seguir. Así, los "policy makers" nacionales aprenden las "lecciones" de éxito o fracaso de intervención pública de otros países, asimilando y mimetizando en el propio entorno las alternativas y estrategias de actuación. Este tipo de isomorfismo estaría propiciado por el fortalecimiento de las redes internacionales de profesionales que intercambian conocimientos y experiencias, y que favorecen la extensión de las "prácticas consideradas adecuadas" (Sancho, 2002b). Esta segunda modalidad de adaptación se ha dado con fuerza en los últimos años en las políticas relativas a la sociedad de la información desarrolladas por los países de América latina.

Aún la creciente extensión de iniciativas políticas para la promoción de la sociedad de la información, queda un gran camino por recorrer para poder realmente aprovechar las potencialidades de este fenómeno para la mejora de la gobernabilidad, esto es de la relación entre los gobiernos y los ciudadanos. Podemos intentar definir una serie de propuestas de iniciativas políticas que puedan servir como guía para llevar a cabo un proceso de desarrollo equilibrado de la sociedad de la información en el entorno social. Son un conjunto de ideas abiertas, susceptibles de debate, cuyo objetivo no es otro que incentivar la reflexión en este tema.

Son tres los ámbitos básicos de actuación sobre los que sería importante realizar un esfuerzo gubernamental mediante una intervención pública de promoción. En primer lugar, un ámbito relativo a las acciones destinadas a la facilitación del acceso de ciudadanos y empresas a de las nuevas tecnologías de la información y la comunicación. En segundo lugar, un conjunto de iniciativas relacionado con incentivar la mejora de las habilidades de uso de las nuevas tecnologías en los distintos entramados sociales. Estas dos primeras líneas de acción plantean entre sus objetivos contribuir a la disminución de la brecha digital, en sus distintas acepciones, territorial, social, económica y cultural. Por último, y en tercer lugar, aparecerían las iniciativas de acción pública que intentan introducir el uso intensivo de las sistemas avanzados de información y comunicación en los distintos procesos de diseño, implementación y evaluación de la acción pública, ámbito en el que se encuadrarían las estrategias de gobierno electrónico.

Veamos algunos ejemplos de los elementos característicos de estas tres categorías de actuación pública. Para ello seguiremos el trabajo de Jordana y Sancho (2001) en su examen de los programas de acción gubernamental en materia de sociedad de la información. En relación al primer ámbito de acción, los programas destinados a la facilitación del acceso de ciudadanos y empresas a las tecnologías de la información y la comunicación, esto es los programas que presentan como objetivo el reducir las desigualdades de los ciudadanos en el acceso, resaltan las siguientes líneas de acción:

- "Establecimiento de puntos de acceso gratuito a la red situados en kioskos, organismos públicos, bibliotecas, espacios culturales o escuelas.
- Impulsar un mercado competitivo que propicie la extensión de las redes de telecomunicaciones y en su caso la "alta velocidad" a todos los ámbitos territoriales y sectoriales.
- Impulsar las iniciativas facilitar las ventas de ordenadores vía incentivos fiscales o reciclaje.
- Ayuda a la reducción de los costes de conexión, mediante el establecimiento de tarifas especiales por facilitar la conexión a Internet a determinados colectivos.
- Introduciendo el acceso a Internet dentro de la noción de servicio universal.
- Subvenciones de material multimedia para trabajadores y empresas.
- Estableciendo sistemas de información gratuitos para empresas que asesoren sobre como situar sus productos en red.

- Impulsión del comercio electrónico generando un mayor confianza a los agentes sociales a través de mecanismos de seguridad de la red, firma electrónica, encriptación, protección de datos, derechos de los “e-consumidores”, propiedad intelectual o la legislación laboral del teletrabajo.”

En relación a las iniciativas relativas a la mejora de las habilidades de uso de las nuevas tecnologías, tanto por parte de ciudadanos como de empresas, y en especial de las pequeñas y medianas empresas, Jordana y Sancho (2001), estructuran una nueva categorización de líneas de actuación pública en base a las políticas educativas. En este sentido, las estrategias de acción pública más exitosas son aquellas que tienden a la incorporación del uso de las tecnologías de la información y la comunicación en el conjunto d’actividades docentes “normales” del centros educativos, en sus distintos niveles de formación. Para ello es necesario:

- Equipar y conectar escuelas, institutos y universidades.
- Mejorar la formación del profesorado.
- Desarrollar técnicas pedagógicas virtuales.
- Fomentar redes de escuelas y educación no presencial.
- Incentivar la generación de programas de formación universitaria en esta materia, de forma que se consiga una vinculación directa con empresas del sector asentadas en el territorio.
- Prestar formación continuada de inserción laboral a través de cursos en temas vinculados a las tecnologías de la información y la comunicación.
- Programas por atraer personal especializado en tecnologías de la información y la comunicación del extranjero.

Mas allá de las actividades directamente formativas, hay un conjunto de posibilidades adicionales por fomentar la mejora de las habilidades de uso, utilizando los propios instrumentos de las nuevas tecnologías (por ejemplo, estableciendo portales específicos de información especializada), o bien ofreciendo sistemas de autoaprendizaje para habilidades específicas. También hace falta destacar la posibilidad de establecer centros de teletrabajo, o telecentros, donde además de ser útiles para poner a disposición de los usuarios las infraestructuras necesarias, se configuran como centros de orientación y asesoramiento a ciudadanos y pequeñas empresas en relación a actividades vinculadas con la utilización de las tecnologías de la información y la comunicación.

Por último y en tercer lugar, la intervención pública en materia de sociedad de la información y nuevas tecnologías abarca el ámbito específico de lo que podemos encuadrar en el concepto de gobierno electrónico. En este sentido, la Administración se convierte en elemento de difusión y liderazgo de la utilización de las nuevas tecnologías de la información. En este sentido podemos mencionar algunas iniciativas:

- Establecimiento de sistemas integrados de análisis de las demandas y preferencias ciudadanas.
- Abriendo nuevos canales de información, documentación, debate, y participación ciudadana en los procesos de decisión pública en los distintos niveles administrativos.
- Difundiendo, es decir, aumentando la transparencia, tanto de decisiones públicas, como de sus procesos de implementación y evaluación.
- Publicación de informes, memorandums, estudios relativos a alternativas de acción pública, así como las actas de reuniones y debates administrativos.
- Difundiendo “on line” los debates políticos o técnicos en el seno de órganos de responsabilidad política.

- Reorganización interna a través del uso intensivo de las tecnologías de la información y la comunicación.
- Integración de la información y de la comunicación intergubernamental.
- Reingeniería de procesos mediante el uso de las tecnologías de la información y la comunicación.
- Programas de políticas de recursos humanos, basados en tecnologías de la información y la comunicación.
- Nuevas formas de contratación, incentivando a los contratistas a que utilicen sistemas propios basados en nuevas tecnologías, por ejemplo exigiendo procedimientos y facturas electrónicas.
- Sistemas integrados de información y control de la gestión pública, tanto en los procesos de diseño, implementación y evaluación.
- Estrategias de gestión de desarrollo de políticas públicas y gestión de servicios en formas de gobierno multinivel que aprovechen las posibilidades de las nuevas tecnologías como mecanismos de coordinación interadministrativa.

REFLEXIONES A MODO DE CONCLUSIÓN: FACTORES DE ÉXITO PARA INCORPORAR LA SOCIEDAD DE LA INFORMACIÓN EN LA INTERACCIÓN ENTRE GOBIERNO Y CIUDADANOS

Hemos escuchado muchas veces posiciones que argumentan que el uso de las tecnologías de la información y la comunicación es la solución a muchos de los problemas que presentan nuestras administraciones públicas, e incluso hay quien argumenta que también lo es para los problemas relativos a la gobernabilidad de nuestros países. Nosotros preferimos adoptar una posición mucho más escéptica, que aún reconociendo el potencial de cambio que presenta la utilización de las tecnologías de la información y la comunicación por parte de los gobiernos, es consciente de las limitaciones que en la actualidad ello aún presenta.

Las dinámicas que genera la sociedad de la información podrán ser un incentivo para superar el retraso en el desarrollo de la consolidación institucional tanto del servicio público como de una buena gobernabilidad. Pero creemos que esta visión no se corresponde aún con la realidad de hoy, por ello es peligroso ser ingenuos, ya que pueden generar expectativas que difícilmente se cumplan a corto plazo, lo que puede generar rechazo y desconfianza respecto a la utilidad del uso intensivo de las tecnologías de la información y la comen la acción gubernamental. Hemos de ser conscientes de las aportaciones reales que hoy ofrecen las nuevas tecnologías. Constituyen una oportunidad de innovación y ofrecen vías para la introducción de mejoras en la acción de los poderes públicos. Mejoras de las que no podemos prescindir si queremos avanzar hacia la modernización del Sector Público, pero como hemos comentado anteriormente, mejoras que no pueden sustituir la acción y el compromiso político cara a la consolidación institucional de nuestras administraciones públicas.

Para finalizar, creemos importante mencionar un conjunto de factores de éxito como una guía de acción para el responsable público a la hora de plantear iniciativas de introducción de nuevas tecnologías en las dinámicas de gobierno. Así podemos destacar:

- Es necesario conocer las demandas de los colectivos a los que se quiere prestar servicio de administración electrónica y adaptar la prestación a las características de las necesidades detectadas.
- Para que una iniciativa de administración electrónica funcione es necesario previamente introducir cambios organizativos, formación, motivación de recursos humanos y reingeniería de procesos en el área administrativa en donde se quiera implantar. Hay que prestar una especial atención al rol de gerente público que debe liderar el proceso y que es el que recibe gran parte de la presión político administrativa.

- Los servicios públicos “on line” generan muchas expectativas, por lo que hay que demostrar capacidad de respuesta rápida y segura. Debe evitarse “vender” la bondad de los nuevos servicios electrónicos sin que ello se corresponda con la realidad.
- La difusión de los servicios “on line” han de garantizar la no exclusión de colectivos ciudadanos, por lo que deben ser complementados con políticas de promoción del acceso a la red.
- Deben establecerse estrategias de comunicación de los nuevos servicios, centradas en el valor que se ofrece al ciudadano. Junto a ello, es importante realizar una oferta de incentivos para conseguir un primer núcleo crítico de usuarios.
- Compartir información, consensuar los proyectos, incentivar la participación y la implicación del personal dentro de la propia organización es un elemento clave para el éxito de un proyecto de administración electrónica.
- Debe existir un liderazgo político fuerte y situado al más alto nivel, para conseguir superar las resistencias al cambio y garantizar la implantación horizontal de los proyectos.
- Son necesarios recursos económicos, pero también recursos en términos de conocimiento, formación y capacitación técnica de funcionarios y gerentes, así como recursos éticos fomentando una cultura de servicio público.
- Las iniciativas de gobierno electrónico deben insertarse dentro de los programas generales de mejora y modernización de la administración pública, teniendo en cuenta los cambios institucionales y legales que deban llevarse a cabo.

Por último es importante no olvidar que las dinámicas de introducción de la sociedad de la información en los procesos de gobernabilidad deben estar íntimamente vinculadas a los diferentes entornos socioculturales y político económicos en los que se pretendan desarrollar. Las características del entorno han de modular tanto las formas como los tiempos de introducción de las iniciativas políticas. Las acciones que se presentan exitosas en un ámbito administrativo anglosajón, puede que no funcionen del todo en uno continental europeo, o en uno de los distintos modelos gubernamentales que podemos identificar en América latina. Adaptarse a la realidad social y territorial es un requerimiento básico para el éxito de la iniciativa gubernamental.

BIBLIOGRAFÍA

- Alabau, A. (1998): *La UE y su política de telecomunicaciones*, Madrid. Fundación Airtel.
- Barkin, C. / Bennet, A. / Remez, S. (eds.) (2001): *Knowledge Management: The Catalyst for Electronic Government*. Vienna, 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.
- DiMaggio, P. / Powell, W. (1991): *The new institutionalism and organization theory*, Chicago: University of Chicago Press.
- Hague, B. / Loader, B. (eds.) (1999): *Digital Democracy. Discourse and Decision-Making in the Information Age*. New York: Routledge.
- Jordana, J. (ed) (2002): *Governing Telecommunications and the Information Society in Europe*, Glasgow : Edward Elgar, (en prensa).
- 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. 16.
- Jordana, J. / Sancho, D. (2001): políticas de difusión de la sociedad de la información en Cataluña: de que forma puede estimularse la demanda? 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*, Paris: OECD Publications Service.
- PUMA, Public Management Service (2001): *Project on the impact of e-government*. Diciembre .
- Ramió, C. (1999a): Corrientes neoempresariales versus corrientes neopúblicas: cultura administrativa, valores públicos y credibilidad social. Un planteamiento radical. *Instituciones y Desarrollo*, Nueva Edición N° 5, diciembre.
- Ramió, C. (1999b): *Teoría de la Organización*. Madrid: Tecnos.
- 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*. Edwar Elgar. Glasgow. (En prensa).
- Sancho, D. (2002b): La intervención pública en el sector de las telecomunicaciones: Una aproximación a las políticas regulativas. En Grau, M. y Mateos, A. *Enfoques analíticos y políticas públicas sectoriales en España*. Valencia: Ed. Tirant lo Blanc. (En prensa).

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 DC: The World Bank.