
“ORGWARE Y NUEVA GESTIÓN LOCAL”

Juan Andrés Buedo García

1. EL BUEN GOBIERNO LOCAL

La lectura de las “*Notas sobre los gobiernos locales y el desarrollo económico*”, un trabajo de Mario Rosales¹ muy interesante sobre la necesidad de que las Administraciones municipales y regionales jueguen roles más activos en la promoción del desarrollo, concebido como una integridad social, ambiental y económico productiva, permite extraer un rico conocimiento en el instante de aclarar algunos rasgos muy específicos de lo que se ha denominado el “**buen gobierno local**”. Éste se caracteriza por:

- un **liderazgo político gerencial**, que, en verdad, vienen a conformar equipos de líderes que se suceden en el ejercicio del poder, dando continuidad a una estrategia de acción política de largo plazo;
- la existencia de **equipos técnicos de trabajo** de **buen nivel profesional** y relativo bajo grado de politización (de “*partidización*” mejor dicho), acompañada de una **política de desarrollo de recursos humanos** que sustenta una diferenciación clara entre los niveles políticos de decisión y los niveles técnicos de operación y ejecución;
- la **capacidad de la Administración municipal para abrirse a la ciudadanía y agentes sociales** mediante clara políticas y mecanismos de participación y formación de capital social, y,
- la **capacidad para establecer alianzas** con agentes públicos y privados e instituciones nacionales e internacionales de modo que vengan a canalizar nuevos recursos e inyectar energías e iniciativas frescas tras los objetivos del desarrollo o desenvolvimiento local.

Recuerda Mario Rosales que el buen gobierno local, como concepto de gestión, descansa más sobre una idea gerencial y emprendedora de la acción pública que sobre conceptos meramente administrativos y legales. La idea clave es que el gobierno local debe desarrollar *capacidades proactivas* o de anticipación a los procesos sociales. Del mismo modo, los buenos gobiernos locales deben poseer un gran potencial de aprendizaje, cuya expresión concreta son las mencionadas políticas de profesionalización del personal y de desarrollo de los recursos humanos. Todo esto se traduce institucionalmente en municipios que aprenden y, por tanto, se adaptan y reaccionan positivamente a los cambios del entorno.

Los buenos gobiernos locales tienden a reemplazar las prácticas políticas tradicionales de tipo “clientela” por estrategias de desarrollo de largo plazo que van más allá de un período legislativo. Del mismo modo, al hacer parte tanto a la ciudadanía como a las instituciones públicas y privadas en el proceso de diseño y gestión de las políticas públicas inciden en las conductas de la gente, dando lugar a una cultura cívica renovada y a prácticas de acción social basadas en la cooperación y las alianzas interinstitucionales.

Rosales, desde su propio enfoque, nos da una batería de instrumentos, cuya adaptación y la forma de utilizarlos es, por sí sola, un desafío de investigación, difusión y formación. En este sentido, nos dice ese

¹ En <http://www.redel.cl/experiencias/exp-internac/Rosales1.html>

técnico también que “se hace necesaria toda una gestión del conocimiento acumulado, de modo que este se disemine por la rápido y fluidamente posible y con costos razonables”.

Contra ese prejuicio tan extendido por numerosos rincones españoles de que un municipio de tamaño medio o pequeño no tiene capacidad para diseñar o llevar a cabo una política exitosa de desarrollo económico local, muestra Rosales ejemplos de municipalidades que, incluso en las circunstancias más adversas, pueden acometer solas -o asociadas con otras- estrategias adaptadas a sus circunstancias de desarrollo económico local. No obstante, los resultados pueden ser menores a los esperados por el modelo ideal -clusters, encadenamientos, innovación, redes público privadas, inserción en mercados mayores- por lo que puede ser necesario adaptar el marco conceptual a las realidades de esos enclaves, sobre la base de observar otros casos, correspondientes a situaciones intermedias en que el grado de dificultad sea mayor o la fortaleza de los agentes locales menor.

En España la planificación estratégica a nivel provincial tiene que crear sistemas de difusión del conocimiento y la información que hagan posible una diseminación muy rápida de la innovación y las “buenas prácticas” de gestión para crear efectos de demostración rápidos y positivos. Sin dilación, hace falta establecer sistemas o redes de formación de recursos humanos -presenciales y a distancia- para hacer más rápidos los procesos de aprendizaje de la innovación.

Frente a la jactancia, ostentaciones y hasta engréidas declaraciones de un volumen nada desdeñable de ediles, deberían estos convertir en un vínculo de conexión más relevante a Luis Díaz-Cacho Campillo, Coordinador Área de Desarrollo Local Ayuntamiento de La Solana (Ciudad Real) y Presidente de **Feprodel**. Entonces, situados ante al ciudadano en un plano más directo, se superarían bastantes de los handicaps con los que cuenta el mundo rural. Concretamente, como enfatiza Díaz-Cacho, el papel de la Entidades Locales (por proximidad, cercanía y rapidez de respuesta ante los problemas) está suponiendo un **nuevo concepto del papel de las Administraciones Locales** (y por ende de los municipios) desde el entendimiento de una gestión proactiva y anticipativa a los cambios constantes.

Las Entidades Locales españolas han pasado en poco más de un cuarto de siglo, de la prestación de los servicios básicos contemplados en la Ley de Bases de Régimen Local de 2 de abril de 1985 (alumbrado público, saneamiento, abastecimiento de agua potable y pavimentación), a la prestación de servicios colectivos (cultura, deportes, salud, educación, etc.) y al desarrollo de los servicios personalizados e individualizados al ciudadano, desde el nuevo concepto de planificación estratégica del territorio (servicios sociales, y desarrollo local).

Como es lógico a priori, la situación de cada municipio y de cada entidad local depende de múltiples factores. Sin embargo, el entendimiento del nuevo modelo de desarrollo local y la apuesta decidida de la Administración por la apertura de espacios de participación a la sociedad civil son condicionantes básicos para que el desarrollo se pueda propiciar con mayor índice de éxito.

En todo este contexto, recalca igualmente Luis Díaz-Cacho en unas breves páginas dedicadas en uno de los actos de su organización a analizar “*El nuevo papel de los municipios*”, hay que entender la gran importancia de las potencialidades que la Sociedad de la Información y las nuevas tecnologías suponen para el medio rural, como cohesión social y mejora de la calidad de vida y del trabajo. Así lo confirma el Proyecto *Enred@dos*: “*la sociedad de la información al servicios de tod@s*”, que ha de entenderse como la estrategia local de la Sociedad de la Información, asumida desde el Pacto Local de Empleo de La Solana.

Enredad@s es la manifestación local de intencionalidad acerca de la implantación de la estrategia europea de la Sociedad de la Información. Parte de un análisis real de la situación de partida y contempla once acciones temporalizadas y calendarizadas, que van desde la sensibilización ciudadana y la alfabetización informática, al establecimiento de un marco genérico de interrelación social y ciudadana a través del desarrollo de la Administración en línea y desde la integración en la gestión municipal de un

Sistema de Información Geográfico como nueva metodología para observar, comprender e integrar la información a nivel local. El SIGA (Sistema de Información Geográfico para Ayuntamientos) abre un enorme campo de posibilidades para la gestión municipal. *Red Populi* ha desarrollado una herramienta integral, adaptada a la realidad municipal y de fácil manejo para los técnicos. La información se organiza por capas para resolver los problemas de gestión administrativa y agilizar los tiempos.

Con todo ello, puede convenirse el nuevo papel de los municipios en un contexto global, que implica obligatoriamente un proceso de modernización y adaptación continua que no tiene parangón en nuestra historia más reciente. Observar, analizar, entender, planificar son conceptos de interpretación inusuales hasta hace poco en la dinámica municipal y que permiten hacer uso de las experiencias más avanzadas en este espacio. Y con él, podrá ejecutarse la gestión administrativa desde la óptica proactiva. Satisfacer las nuevas necesidades sociales desde una actuación personalizada, anticiparse lo máximo posible a los acontecimientos, saber prever, es lo que diferencia ya a unos municipios de otros. La comprensión y la puesta en marcha de este nuevo papel es fundamental para posicionarse ante los cambios.

El debate sobre la democracia electrónica

Ni el propósito fundamental de la ponencia, ni tampoco el fondo argumental de estas líneas están en extender el debate sobre lo que se ha dado en llamar "*política virtual*", en la que se recree el ideal griego de la participación directa, lo que derivaría en el nacimiento de una nueva democracia. Sin embargo, en cualquier caso, un tratamiento sólido de las características que deben rodear el buen gobierno en la actualidad conducen, de una u otra forma, a dejar constancia de la democracia electrónica, puesto que es evidente que se están dando ya las condiciones para su realización.

Con el desarrollo de las redes de telecomunicaciones y una tecnología interactiva puesta a punto, la población puede votar proyectos, informarse de la política gubernamental o interrogar a sus representantes; aparecen así como ciudadanos activos y efectivos, protagonistas del sueño de una democracia real.

Pero el concepto de democracia electrónica no sólo es producto de la fiebre de las redes informáticas. Forma parte también de extensas investigaciones sobre la aplicación de las tecnologías de telecomunicaciones a la democracia, y que se han ido desarrollando de un modo paralelo. Mientras que la tecnología que podría hacer posible la democracia electrónica es nueva, las cuestiones filosóficas a que hace referencia son antiguas y de difícil solución. Este hecho se ha evidenciado especialmente por la encendida discusión que se ha producido en los últimos años sobre la aplicación de las nuevas tecnologías a la política. Existe un consenso general que dice que, nos guste o no, estamos en el umbral de la nueva era de la democracia electrónica. Con el advenimiento de las computadoras en los años 60 y la consiguiente proliferación de las nuevas tecnologías de la información, el concepto de democracia electrónica dejó de ser materia de especulaciones para convertirse en el sujeto de una considerable experimentación. Hoy la cuestión no es si es posible o sabemos que lo es, sino más bien quién va a desarrollarla y organizarla y con qué fines.

Aunque Ross Perot popularizó el término de "*electronic town hall*" ("ayuntamiento electrónico") en los Estados Unidos durante la campaña presidencial de 1992, ese mismo concepto ha sido usado comúnmente desde finales de los 60, cuando los investigadores empezaron a descubrir el potencial cívico de la nueva tecnología electrónica, y recibe hoy en día varios nombres: "teledemocracia", "tecnopolítica", "*insta-polling*", "política vía satélite", y "democracia electrónica", el más extendido. Todos ellos hacen referencia a una nueva etapa política de comunicación no mediada.

Lo que significará para el futuro de la política en los países democráticos es una incógnita que produce a la vez recelo y embrujo, argumentos a favor y en contra, como explicó Victor Gil Galindo, ITESM-Universidad Autónoma de Barcelona, en el trabajo que le dedicó al efecto a finales del 2000.

Aunque los defensores de la democracia electrónica no se ponen de acuerdo sobre cuál es su modelo preferido, les une la creencia en la habilidad de la tecnología electrónica para facilitar la participación política. Piensan que las nuevas tecnologías de la comunicación pueden facilitar la educación política de los ciudadanos e involucrarlos en discusiones sobre los problemas de su comunidad. Según John Street² (1997), “bajo tales convicciones se oculta la creencia de que los intentos de garantizar la participación total en las democracias modernas ha fracasado por cuatro problemas: el tiempo, el tamaño, el conocimiento y el acceso”. Esta participación directa está limitada además por los problemas que derivan de la ignorancia política de los ciudadanos de a pie y de las desigualdades en la distribución de recursos que afectan a la capacidad de la gente para integrarse.

La democracia electrónica parece ofrecer una solución a todos estos problemas, abriendo la posibilidad de una participación total. Un mundo interconectado resolvería las dificultades de tiempo porque la comunicación y la participación serían instantáneas: los ciudadanos podrían participar con solo pulsar un botón. Del mismo modo, los problemas de tamaño se resolverían porque el espacio físico es irrelevante: ya no es necesario reunir a la gente en un mismo sitio. Pasa lo mismo con los problemas sobre la distribución del conocimiento, que es fácilmente accesible a través de las redes, lo cual elimina el cuarto problema, el del acceso. Precisamente, el coste de la información y del acceso a ella se reduce drásticamente. Vista así, la democracia electrónica resuelve los problemas de los liberal-demócratas y de los directo-demócratas. Sea cual sea el tipo de democracia del que seamos partidarios, la tecnología electrónica puede garantizar su éxito. Pero es precisamente este razonamiento el que se critica a menudo.

En la crítica que se dirige a la democracia electrónica, existen cuatro tendencias. La primera se concentra en las dificultades teóricas que implica la idea de democracia. Hay algunos problemas inherentes al concepto de democracia que no podrían resolverse por la aplicación de la tecnología. Las decisiones democráticas no sólo son el producto de las preferencias del pueblo, sino que también dependen del modo en que se materialicen esas preferencias. El tipo de sistema electoral vigente en un país puede afectar completamente el resultado. Se obtienen mayorías diferentes según si se transfiere un voto a una persona concreta o a una lista. El problema de la representatividad, proporcional o mayoritaria, es sólo uno de los que plantea el concepto de democracia en sí.

Una segunda crítica deriva de la asunción de que, dada la creciente facilidad de acceso a la información, la tecnología mejora la calidad de la democracia. Existen poderosas razones para considerar que la libertad de información es el dogma central de la democracia, pero esto no conlleva el que la información refuerce la democracia por sí misma. Las decisiones democráticas no tienen nada que ver con los cálculos matemáticos, son resultado del juicio y la valoración, que pueden ser seriamente perjudicados precisamente por el exceso de información.

Estas dos críticas derivan en una tercera: el tipo de democracia que se propone es una versión degradada, empobrecida respecto a la democracia ideal. Algunos autores apuntan a que la tecnología moderna induce al ciudadano a actuar desde su casa, sin entrar en contacto con nadie más que con su cónyuge, y ejerciendo su voto electrónico de un modo pasivo y rutinario. Otros comparan la participación política electrónica con las compras que se efectúan en el canal de teletienda, y consideran que perjudica el proceso de deliberación, elemento clave para la democracia, y de participación con otros ciudadanos, así como el sentido de la responsabilidad moral de la propia sociedad.

La idea de que la democracia electrónica promueve su degeneración enlaza con una última crítica, basada en la creencia de que las tecnologías de la democracia electrónica sólo sirven para promover los intereses del poder. Estos argumentos se refieren al vacío que existe entre las promesas electorales y su

² Street, J. (1997): **Remote control? Politics, technology and "electronic democracy"**. European Journal of Communication, 1(12), 27-42.

puesta en práctica, pero también a los problemas de acceso que se reproducen en el nuevo orden electrónico. La misma desigualdad en la accesibilidad a los recursos continúa deformando la participación. Hay quien apunta que con la práctica de la democracia electrónica se intuyen intereses de grupos dominantes. La ven como parte de un gran proyecto para despolitizar la política, transformando al ciudadano en consumidor. También se dice que el sistema tendrá una información tan completa de los ciudadanos que sabrá qué van a votar, por lo que la votación se convertiría en algo totalmente redundante y sus resultados, predecibles.

A un nivel mucho más práctico, comenta Víctor Gil Galindo que es factible entender la existencia de una quinta crítica, que podría extenderse a la aplicación de las nuevas tecnologías de la información en todos los ámbitos, no sólo en el político. Se trata de la segmentación entre "conectados" y "no conectados". En un futuro en el que parece que de uno u otro modo se producirá un aumento de la participación política del ciudadano de a pie a través de las redes informáticas, aquellos que no tengan acceso quedarán descolgados del sistema. Es cierto que la tecnología es cada vez más barata y más fácil de utilizar. Sin embargo, será difícil extenderla a toda la población, cuando quizá exista un mínimo, pero significativo, porcentaje que todavía no disfrute las maravillas de la electricidad o de la televisión. Hay que tener en cuenta también a las generaciones que ya han perdido el tren de la informática y que tal vez no puedan recuperarlo.

En los sistemas democráticos actuales raras veces se consulta a los ciudadanos, salvo en período de campaña electoral. Algunos teóricos han descrito los fallos de la política de hoy en día como una comunicación interrumpida. Los medios de comunicación tradicionales (televisión, radio y prensa escrita) se han convertido en la retaguardia de la política contemporánea y han substituido el tradicional cara a cara entre el ciudadano y el político. El diálogo de la política, y especialmente de las elecciones, se ha convertido en un monólogo de imágenes y sonidos. En la era del espectáculo, la dialéctica democrática se ha convertido en un espectáculo que no pregunta nada al ciudadano individual, aparte de un voto bienal o cuadrienal.

Las cuestiones anteriores ofrecen una pista sobre el potencial democrático de los nuevos medios de comunicación, pero hay otros. En *Strong democracy*, Benjamin Barber propone foros electrónicos como un método para "realzar la calidad de la ciudadanía y la prudencia de un juicio político popular": "Lo que necesita una democracia fuerte es una forma de reunión de los ciudadanos con participación directa e incluso comunicación regional y hasta nacional... Las posibilidades de las nuevas tecnologías pueden usarse para fortalecer la educación cívica, garantizar acceso igualitario a la información, y enlazar a individuos e instituciones en redes que harán posible un debate y una discusión participativa reales atravesando grandes distancias. Así que, por primera vez, tenemos la oportunidad de crear encuentros ciudadanos artificiales entre una población que no se podría comunicar de otro modo".

A pesar de estas ventajas, la más popular de las posibilidades de los nuevos medios parece ser su aplicación como sistema de realimentación (*feedback*). Los medios interactivos implican que la gente pueda, como ha sugerido Ross Perot, "enviar un mensaje a su gobierno dándole su opinión". Yo lo he hecho muchas veces ya con el ex presidente de mi Comunidad autónoma. Y en ocasiones he recibido respuesta, y hasta agradecimiento.

Lo cierto y verdad es que las posibilidades de estos innovadores medios han devuelto a la vida el viejo sueño de la democracia directa. Mientras que la realimentación electrónica del ciudadano se recomienda únicamente para consultas por algunos teóricos, en Estados Unidos un considerable número de abogados proponen una enmienda constitucional para institucionalizar el referéndum electrónico e incluso la democracia popular directa. En España queda todavía algún tiempo para esta petición.

Ahora bien, ahí tenemos el "*futurismo social*" de Toffler, que se basaría en un "plebiscito continuo en el futuro" en que la respuesta de los ciudadanos permitiría a los encargados de tomar decisiones modelar colectivamente el futuro. En *La tercera ola*, publicada en 1982, Toffler seguía elaborando esta idea e

incluía los referendos electrónicos: “utilizando ordenadores avanzados, satélites, teléfonos, cable, sondeos de opinión, y otras herramientas, una ciudadanía educada puede, por primera vez en la historia, empezar a tomar muchas de sus propias decisiones políticas”.

Pero tampoco podemos olvidar al científico político Thomas Cronin³, que ha dedicado años al estudio del gobierno popular, y que confiesa al principio de su libro *Democracia directa* que “aunque mi corazón tiende hacia el populismo, mi cabeza es escéptica acerca de la capacidad y conveniencia de mecanismos de democracia directa. Mi propia ambivalencia se refuerza por la realidad de que la mayoría de americanos tiene también una doble mentalidad sobre la democracia populista. Quieren más de forma abstracta, pero son cautos y conscientes de sus excesos en la práctica”.

Con todo, aproximaciones más modestas a la democracia electrónica recalcan los beneficios de la realimentación de los ciudadanos. La tecnología moderna es comúnmente percibida como de gran valor para registrar las actitudes políticas y las inclinaciones del público. La comunicación política ha confiado en los medios unidireccionales, como la televisión, la radio y la prensa escrita, que permiten a una persona comunicarse con muchas. Pero los nuevos medios interactivos pueden ahora dar la vuelta a una discusión unilateral permitiendo que el receptor se comuniquen ahora con el emisor, de un modo bidireccional. El diálogo puede así fluir circularmente de arriba a abajo y de abajo a arriba. Este tipo de intercambio devuelve el verdadero significado a la palabra “diálogo”. Se ve como un prometedor modo de construir el consenso.

Al final, conforme pasan los años y aumenta el valor de la respuesta del ciudadano combinado con las nuevas tecnologías de la información tiene inequívocas ventajas: tiene la capacidad de ampliar el alcance del diálogo político; sirve como proceso educativo que define los problemas a los que debe hacer frente la sociedad; no sólo compromete a la ciudadanía sino que también promueve una obligación más profunda para comprender las políticas públicas; y permite a los políticos considerar más opciones políticas, basadas en la realidad cotidiana y en los testimonios de los ciudadanos.

La cuestión parece girar sobre si son los ciudadanos o los gobiernos quienes se consideran los últimos beneficiarios de este tipo de retroalimentación. La respuesta a esta cuestión parece depender del tipo de democracia en que se confía, advierte Víctor Gil Galindo. Éste, después de un análisis muy calculado, deriva en la conclusión de que el cambio tecnológico conlleva nuevas ideas y posibilidades, y nuevas nociones de democracia. El futuro de la democracia electrónica no está en saber si hay que combinar las nuevas tecnologías y las prácticas democráticas actuales, sino en cómo debemos hacerlo. Si creemos que la verdadera política se basa en una participación activa de los ciudadanos, en el diálogo democrático, entonces debemos preguntarnos cómo puede ayudarnos la tecnología a mejorar la comunicación con los miembros de nuestra sociedad, creando así las condiciones para el advenimiento de una nueva forma de participación política: la democracia electrónica.

Los nuevos retos de las Administraciones Públicas

Para conseguir que los ciudadanos estén más satisfechos es imprescindible que las Administraciones desarrollen al máximo el ciclo de vida de su relación con los ciudadanos (*Vid.* Gráfico 1). Se distinguen 3 etapas principales:

- Conocer las necesidades de servicio y atención que demanda el ciudadano.
- Centrarse en los contactos y actividades que el ciudadano mantiene con las Administraciones Públicas.

³ Cronin, T. E. (1989): **Direct democracy: The politics of initiative, referendum, and recall**. Cambridge MA: Harvard University Press.

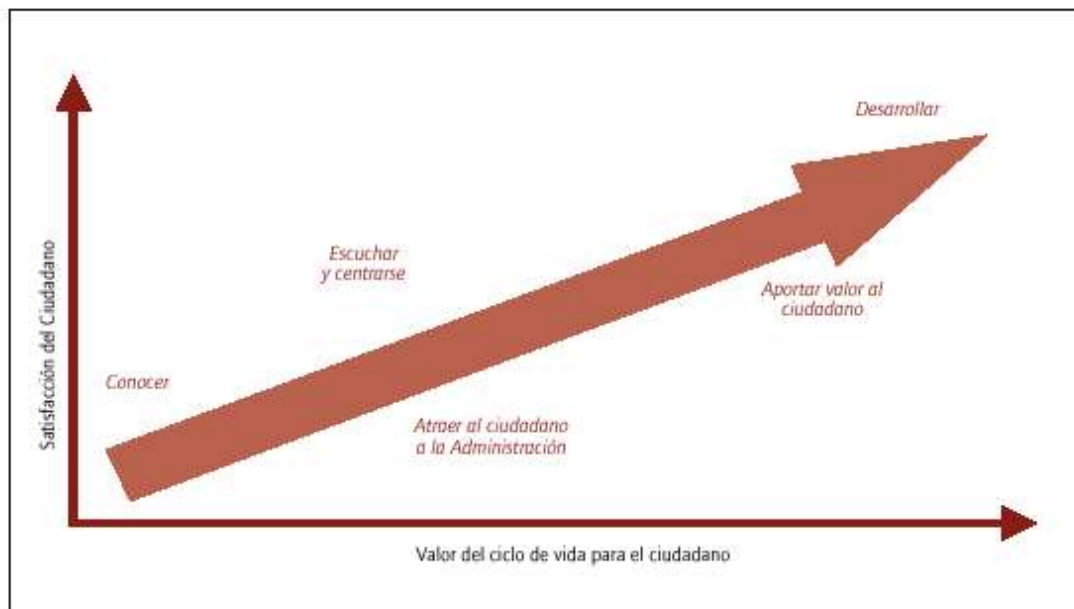
- Desarrollar una gestión estratégica de las relaciones con los ciudadanos.

Cuando los ciudadanos se ponen en contacto con un organismo público, esperan una respuesta rápida a una petición que en la mayoría de los casos involucra a varios departamentos. Sin embargo, los procedimientos administrativos hacen que normalmente el proceso lleve bastante tiempo. Y la situación se agrava porque a diferencia de otros sectores, en éste el ciudadano no puede recurrir a un competidor y, por tanto, su sentimiento de impotencia es grande.

El Sector Público está haciendo un gran esfuerzo en España para mejorar su imagen respecto a los ciudadanos y adaptarse a las nuevas tecnologías. En este sentido, para responder realmente a las demandas de la comunidad, necesita una solución completa para la atención y seguimiento de los problemas y solicitudes realizadas por los ciudadanos, que mantenga un historial de las peticiones y asigne a cada una el funcionario más cualificado para su pronta resolución.

Poner el ciudadano en el centro de las Administraciones Públicas implica un cambio profundo que afecta tanto a la relación entre la Administración y los ciudadanos como a las Administraciones Públicas en si misma. La creación de un centro de contacto multimedia supone un cambio importante en la forma de interacción de la Administración con los ciudadanos y en la forma de prestar los diversos servicios públicos. Este cambio afectará siempre a todos los aspectos de la estrategia, operaciones, diseño de la organización, gente y cultura, procesos básicos, procesos soporte de la gestión, formación, selección de recursos humanos y medidas de desempeño.

GRÁFICO 1



CICLO DE VIDA DE LA RELACIÓN AMINISTRACIÓN – CIUDADANOS

Fuente: PWC Consulting, “El ciudadano en el centro de la Administración Pública”, pg. 7.

En las Administraciones locales se han desarrollado nuevas tecnologías aplicables a los servicios en multitud de campos, pero urge dotarlas de las capacidades convenientes para gestionar apropiadamente ese potencial. En este sentido, los Ayuntamientos tienen que aprovechar las nuevas posibilidades que ofrece la ola de impulsos que proporcionan las TICs, pero, previamente, tienen que afrontar la creación de una estructura organizativa que impulse, lidere y armonice los cambios necesarios en los procedimientos administrativos, así como el reciclaje y formación permanente del personal, dado que la implantación de este nuevo orden tecnológico supone necesariamente un profundo cambio cultural de lo que es la gestión pública. Y en esto se emplaza un gran reto, cuya solución ha de venir de la mano del *orgaware*.

La “normalización” de los procedimientos no es difícil; sin embargo, da cobijo a otra gran disputa, cuya meta está en la reducción de los trámites administrativos, para posteriormente hacer uso de las herramientas que las nuevas tecnologías ponen al alcance. Ahora bien, la *gestión integral* no está hecha para el lucimiento de los políticos locales, sino que se orienta a mejorar la calidad de los servicios de los ayuntamientos, respondiendo de verdad a las necesidades del ciudadano. De lo contrario, como se dice a menudo, se continuará “informatizando el desorden”. La erradicación de esta posibilidad demanda unos **planteamientos de sentido estratégico**. La determinación de los retos y las amenazas, elementos sustantivos del enfoque estratégico, es la forma de adquirir una base sólida en materia de metodología estratégica, manejando y/o dominando las principales técnicas y herramientas.

Tanto los ciudadanos como las empresas esperan cada vez un mejor trato y más comodidad en sus relaciones con las autoridades públicas. Estas demandas tienen como telón de fondo un menor porcentaje de participación democrática y la distanciamiento de algunos grupos de la sociedad del proceso político. Los gobiernos locales pueden desempeñar un papel importante: garantizar que todos los ciudadanos tienen acceso y se pueden beneficiar de la nueva economía. Los clientes de los gobiernos locales provienen de todas las partes de la sociedad. Los que más utilizan los servicios públicos son de diversas comunidades de edades, culturas, idiomas, niveles académicos y conocimientos de las nuevas tecnologías.

Para fomentar una mayor participación y aumentar la comodidad de los servicios locales, según testimonia Cisco Systems⁴, hace falta una visión abierta de las interacciones entre ciudadanos y autoridades.

Se debe permitir a todos los ciudadanos acceder a la información de los gobiernos locales a través de varios canales, independientemente de sus conocimientos de Internet, educación, edad, idioma o minusvalía. Para este fin debe proporcionarse acceso:

- Desde casa, a través de PC o plataformas televisivas digitales para aumentar la comodidad.
- En las oficinas locales del gobierno o en las bibliotecas públicas, ya sea con ayuda de funcionarios o a través de puestos automáticos.
- Por medio de otras agencias (p.ej., oficinas de información ciudadana) y a empresas que necesitan el apoyo del gobierno local.

Los sistemas nuevos deben:

- Ofrecer una visión integrada de los servicios del gobierno local y del historial de los ciudadanos mediante la conexión de sistemas heredados.
- Permitir el intercambio bidireccional de la información, proporcionar visión en línea del historial de

⁴ Ver en <http://www.cisco.com/global/ES/>

las transacciones, proporcionar sistemas de pago, como por ejemplo, para servicios de aparcamiento, educación, vivienda y ocio, y facilitar la administración de beneficios.

- Proporcionar aplicaciones de autoservicio para los requisitos regulativos, como la planificación, el cambio de domicilio y la inscripción a colegios.
- Simplificar la experiencia del ciudadano a la hora de tratar con organizaciones complejas permitiendo un alto grado de personalización.

El objetivo de una mayor satisfacción de los ciudadanos se logrará ofreciendo las siguientes ventajas:

- Mejor selección de servicios y recursos.
- Mejor información de gestión sobre el uso y coste de los servicios, así como la opinión de los ciudadanos al respecto.
- Mayor promoción de la integración social.
- Creciente provisión de sistemas de autoservicio, que reducen al mínimo la administración.
- Menor carga reguladora para los ciudadanos mediante la racionalización de procesos como el cambio de residencia, etc.

Puesto nuestro propósito en la máxima participación de los ciudadanos en la gestión política de los municipios, que se configura hoy día como una de las señas de identidad del buen gobierno local, la reforma provincial de cada uno de éstos es un tema que puede y debe ser abordado directamente por cada Ayuntamiento, pues es un aspecto que no depende de ninguna instancia superior.

Del mismo modo que temas como la financiación local o la asunción de nuevas competencias por parte de los Ayuntamientos dependen de la elaboración de leyes por parte de los Parlamentos respectivos, o de la concertación interadministrativa a través de instrumentos que tradicionalmente se han venido denominando "Pacto Local", la reforma del gobierno local únicamente precisa la voluntad política de acometerla, pues la participación, la intercomunicación y las correctas relaciones con los administrados, son los campos en los que, como señala buena parte de los autores que se ocupan de estos asuntos, más necesaria y más posible es la innovación, pudiendo señalarse al respecto 3 tipos de reformas factibles:

- facilitar el **acceso** de los ciudadanos individuales a la Administración y a las empresas prestadoras de servicios públicos municipales, a través de instrumentos tales como ventanilla única, gestiones por teléfono o vía telemática, valor de la declaración oral, consulta domiciliaria, etc...

- **comunicación** basada en el uso generalizado de las nuevas tecnologías y las relaciones personalizadas, apoyadas en las elecciones directas y la consiguiente descentralización territorial y funcional.

- **participación ciudadana** mediante programas concertados basados en la cooperación de los ciudadanos usuarios, apoyo a las organizaciones sociales de base y su reconocimiento como interlocutores, incluso cogestión de equipamientos municipales territorializados de ocio y cultura..

Se trata de acomodar al presente con visos de futuro las estructuras administrativas locales, de modo que puedan tener respuesta los cuatro grandes apartados en los que se encuadran todos los mecanismos participativos existentes en la actualidad, que son **Información, Consulta, Codecisión y Cogestión**.

La Administración Pública para el siglo XXI, es una Administración al servicio del ciudadano, unificada, eficaz, inteligente y moderna (digital), basada en las personas y en la tecnología. De este modo, es preciso concebir a la Administración Pública como un conjunto de órganos e instituciones prestatarias de servicios requeridos por la sociedad, que atienda a la capacidad de elegir que tienen ciudadanos y usuarios, y que sepa adaptarse continuamente a la evolución de sus exigencias de calidad en los servicios. Por ello, el marco de actuación en los próximos años debe procrearse sobre los principios de modernidad, transparencia, objetividad, calidad y reconocimiento. El documento *“Decálogo de Principios”* de la FEMP sobre “la Calidad de los Servicios Públicos como enfoque que favorece el Ejercicio de los Derechos Ciudadanos y el Compromiso Social de las Personas” así lo entiende.

En esta nueva Administración se sitúa a los ciudadanos y usuarios en un lugar central, y a los funcionarios y empleados públicos como verdaderos protagonistas del cambio. La calidad y la orientación al cliente han pasado a formar parte de los objetivos primordiales de la modernización administrativa. El ciudadano se ha convertido en el referente de toda actuación, lo que ha conllevado fenómenos de apertura que han conducido a la redefinición de los objetivos de las organizaciones públicas.

En esta transformación, como insiste Onalia Bueno, en su trabajo sobre **Modernización de la Administración: Líneas estratégicas para la E-Administración**⁵, ocupan un papel central las nuevas TICs. La revolución tecnológica obliga a pensar en una nueva Administración, donde la prestación de servicios sin problemas de espacio y tiempo sea una realidad. Este fenómeno va a dar lugar a unas relaciones diferentes entre los ciudadanos y la Administración, inclusive en los municipios más pequeños.

2. LA APERTURA DE PROCESOS DE “MEJORA CONTINUA”

Tras su aprobación por el Secretario de la Comisión de Modernización y Calidad de la Federación Española de Municipios y Provincias, Jorge de la Rosa de Prado, salía a la luz pública durante el mes de septiembre de 2003 el documento de **“Procesos de Mejora Continua”**⁶. Desde su misma introducción se halla éste en la línea general dispuesta en el marco político territorial, y, además, sirve para darle solidez a nuestra argumentación. En efecto, su primer párrafo es elocuente: “Los ciudadanos cada día demandan a la Administración **servicios de mayor calidad**. Quieren servicios más rápidos, más fiables, con horarios más amplios, servidos por funcionarios que les tratan con cortesía y respeto en ‘ventanillas únicas’. Al mismo tiempo exigen que la Administración reduzca sus déficits y que los servicios que reciben estén ‘en consonancia con los impuestos que pagan’”.

Estas demandas de los ciudadanos no son nuevas, pero las críticas por la baja calidad de los servicios que presta la Administración -dice literalmente el documento de la FEMP- son cada día más frecuentes y, por tanto, la necesidad de cambio se hace más apremiante. Esto obliga a la Administración entregar a los ciudadanos servicios de calidad, **adaptados a sus necesidades y expectativas**.

Aunque se pueden dar muchas definiciones de “calidad” y de “servicios de calidad”, **el factor clave para lograr un alto nivel de calidad en el servicio es igualar o superar las expectativas que el**

⁵ Véase <http://www.lawebmunicipal.com/publicaciones/onalia/onalia.htm>. El estudio analiza las bases teóricas de los procesos de modernización e innovación en la Administración Pública, así como los principales enfoques de la planificación y dirección estratégica, para después de repasar las experiencias más relevantes, proponer unas líneas estratégicas de actuación para llevar la Administración Pública a la e-Administración. Evidentemente las acciones propuestas que en este estudio se detallan, deberán ser adaptadas a la dimensión, estructura y marco legal de cada Administración Pública, pero consideramos que las líneas estratégicas planteadas no diferirán en gran medida en ellas.

⁶ FEMP: **Procesos de Mejora Continua. Revisión 01**. Sección Técnica de Procesos de Mejora y Sistemas de Medición de la Comisión de Modernización y Calidad de la FEMP. Código de Documento DTSPM_001_01. Madrid. Septiembre 2003. 173 pgs.

cliente tiene respecto al servicio. Los juicios sobre la alta o baja calidad del servicio dependen de cómo **perciben los clientes la realización del servicio en contraste con sus expectativas.**

Por este motivo, los principios que rigen la **Calidad Total** confieren una especial importancia a la **relación con los clientes.** Los elementos básicos que perfilan la Calidad Total son:

_ El **enfoque al cliente**, según el cual éste es quién juzga la calidad de los productos y servicios que recibe.

_ El interés por conocer y entender sus **necesidades y expectativas.**

_ La necesidad de **medir la satisfacción del cliente** con los productos y servicios que se le entregan.

Para poder entregar a los clientes servicios de calidad es necesario adoptar una forma de gestión basada en la calidad del servicio que ponga el acento en la satisfacción de los clientes: **calidad es satisfacer al cliente.** Esto “no es fácil de conseguir en el sector público, donde se encuentran las Organizaciones más voluminosas y, sobre todo, más complejas de toda la sociedad, en el contexto actual de desconfianza de los ciudadanos, restricciones presupuestarias y contención (o reducción) del personal”, determina la FEMP, henchida de experiencia.

La práctica desarrollada en los últimos años demuestra que la Administración en general, y la Administración Local en particular, han aportado mejoras notables en la prestación de los servicios a los ciudadanos; entonces, el desafío está ahora en proseguir en la vía de las mejoras. Para ello es preciso adoptar una estrategia de **mejora continua** en los servicios que se proporcionan a los ciudadanos, como piedra angular de la calidad y, por tanto, de la satisfacción de los mismos.

La oportunidad de los distintos análisis y prescripciones se simplifican en las tres ventajas siguientes:

18, Establecer las principales necesidades de mejora detectadas en los servicios públicos locales.

19, Identificar y valorar las actuaciones de mejora que se están llevando a cabo.

20, Establecer prioridades y formular propuestas de actuación a futuro.

En este sentido puede acudir a los resultados de la *Red “Trama” navarra* (Vid. Tabla 1). Sin tener por qué adoptar una metodología calcada, algunos de sus procesos pueden ser readaptados en otros lugares.



Fuente: Anteproyecto “Trama” de Modernización e Innovación en el Sector Local.

Otro ejemplo, para no extenderme mucho –pero con el trascendentalismo suficiente para demostrar que lo necesario existe ya en distintos lugares-, lo he sacado del Ayuntamiento navarro de Olite y su Iniciativa Estratégica “PICAL”, puesta en marcha para “impulsar la innovación y la calidad del Municipio, facilitando el acceso a la Sociedad de la Información y del Conocimiento”. Su marco operativo es, de acuerdo con la descripción que termino de explicar, una planificación que queda esquematizada en el Gráfico 2.



Fuente: ANIMSA, **Plan de Innovación y Calidad para el Ayuntamiento de Olite.**

Los aspectos sobre los que está trabajando ya –puestos en marcha- el Ayuntamiento son los siguientes:

- ✓ Poner al alcance de todos los Ciudadanos y Empresas las Tecnologías de Información y Comunicación.
- ✓ Formar a Políticos, Directivos, Técnicos Municipales y Ciudadanos en la Sociedad de la Información.
- ✓ Mejorar la calidad de vida de los Ciudadanos a través de la Sociedad de la Información, vía Internet, acceso a bibliotecas, museos, universidades, archivos, etc.
- ✓ Prestar servicios de información pública relevante a través de todos los canales disponibles (teléfono, Oficinas Únicas de Información o Internet).
- ✓ Agilizar los procedimientos administrativos sin límite de horas de servicio y desde cualquier punto.

La Propuesta PICAL se funda en las siguientes seis líneas estratégicas:

1. Mejora de los Servicios de Atención al Ciudadano
2. Mejora de los Servicios Públicos

3. Formación y Divulgación
4. Facilidad en el Acceso a la Sociedad de la Información
5. Modernización de los Procesos Internos
6. Implantación de un Plan de Seguridad y Contingencias

Y fin del ejemplo: desde la creada Oficina de Información Única, Olite está procediendo a la mejora del servicio y acercamiento de la Administración al ciudadano con la informatización de los trámites administrativos que recogemos en el Gráfico 3.

GRÁFICO 3

ACERCAMIENTO DE LA ADMINISTRACIÓN AL CIUDADANO EN EL AYUNTAMIENTO DE OLITE



Fuente: ANIMSA, Plan de Innovación y Calidad para el Ayuntamiento de Olite.

Mejora continua y planificación de objetivos en las organizaciones administrativas

Las circunstancias que se han comentado hacen que regresemos a los parámetros y constantes de la **mejora continua**, ya que el indicador más fiable de la mejora de la calidad de un servicio está en **el incremento continuo y cuantificable de la satisfacción del cliente**.

Esto exige a toda Organización adoptar una aproximación centrada en los resultados en materia de incremento continuo de la satisfacción del cliente, **integrado en el ciclo anual de planificación de actividades de la Organización**.

Como leemos en el documento de la FEMP⁷ citado, la creación de una **cultura de mejora continua** en una Organización no es algo que se pueda hacer de un día para otro, y esto es cierto tanto para el sector público, como para el sector privado. “Cambiar la mentalidad, los hábitos, las técnicas y los conocimientos del ser humano no constituye en reto pequeño. No existen fórmulas mágicas, soluciones simples, ni decisiones rápidas para conseguirlo. Lograr progresos apreciables de la noche a la mañana en materia de calidad del servicio pertenece más a la ficción que a la realidad de las Organizaciones. El éxito en la creación de esta cultura de mejora continua exige un **liderazgo firme y sostenido** que apoye la iniciativa y la adhesión a sus principios, la **asignación de recursos** suficientes y la **participación activa** en el proyecto. La mejora de la calidad no puede obtenerse mediante un programa. Se trata del **resultado de un proceso de mejora continuo y permanente**”⁸.

Este liderazgo necesario (imprescindible) para la implantación en el seno de la Organización de la *“cultura de la mejora continua”*, que vemos desaparecida en decenas y decenas de ayuntamientos de los cuatro puntos cardinales españoles, tiene que producirse tanto en los **niveles políticos** como en la **alta dirección** de la Organización: no pueden delegar la responsabilidad, es necesario que asuman la dirección de los trabajos o nada sucederá.

Es crucial que los esfuerzos orientados a la mejora del servicio provengan de los **directivos de línea** y no sólo de los departamentos “staff” o asesores, y esto por razones de credibilidad, influencia y sentido de copropiedad organizativa. Estos directivos de línea deben ejercer el liderazgo y constituirse en los “propietarios” y conductores del proceso de mejora continua, aunque exista un departamento “staff” que tenga como cometido operativo la mejora de la calidad de los servicios.

Determina, pues, el repertorio de la FEMP la importancia que tiene poner en los puestos de dirección a personas con capacidad de liderazgo, en situación de poder ejercerlo con efectividad. Entre tanto, la mejor forma de afrontar los retos que conlleva la implantación de una cultura de mejora continua en la calidad del servicio es implicar a la mayor cantidad de gente posible.

La forma más adecuada de conseguir una **participación efectiva del personal** (y como consecuencia dar pasos en la creación de una cultura de la mejora continua en la Organización), subraya la FEMP que es por medio de la **creación de equipos de trabajo**; sobre todo si se tiene en cuenta que, en muchas ocasiones, la entrega de un servicio implica una cadena de actividades y empleados interrelacionados entre sí. Muy raras veces un servicio de calidad es el resultado de una acción individual aislada.

⁷ FEMP: **Procesos de Mejora Continua. Revisión 01**, *op. cit.*, pg. 4.

⁸ *Ibidem.*

Para conseguir de forma sostenida a lo largo del tiempo este incremento en la satisfacción de los clientes, “es necesario **fijar objetivos de mejora continua** en el cuadro del proceso de planificación anual de actividades y objetivos de la Organización y que estos planes anuales estén basados en las necesidades y expectativas de los clientes en la prestación del servicio considerado”⁹.

El modelo **Ciudadanía** del Observatorio de la Calidad de los Servicios Públicos, en su *Criterio 13 Satisfacción en la Sociedad*, remarca que la actuación de las organizaciones públicas no solo afecta a los ciudadanos/clientes, a los que son usuarios directos de los servicios públicos, sino que influye sobre muchos otros colectivos, y produce expectativas sobre muchos otros, usuarios potenciales o no. Por su parte, el *Criterio 14 Satisfacción del Entorno*, afirma que las Administraciones Locales desarrollan su actividad fuertemente vinculadas a unos entornos a los que se deben, con perfiles e intensidades tan diversas como los de los proveedores, las organizaciones sociales más cercanas, las vecinales, otras instituciones similares, etc. Actualmente, las organizaciones públicas que pretendan alcanzar una Gestión de Calidad, han de sensibilizarse con su entorno y definir políticas específicas a este respecto.

A la hora de gestionar sus recursos financieros, a menudo las organizaciones del sector público están sujetas a limitaciones y presiones mayores que las del sector privado, no podemos dejar de reconocerlo. Igualmente la capacidad de las organizaciones públicas para generar recursos financieros adicionales puede ser limitada, al igual que su libertad para asignar o reasignar sus fondos a los servicios que desee prestar. Por esto mismo, las organizaciones del sector público deben gestionar complejas relaciones con otras organizaciones tanto del propio sector público como del privado, y con los clientes / ciudadanos considerados como asociados (parteners). El éxito en la gestión de dichas relaciones puede resultar crucial para lograr los objetivos de la organización.

En muchas ocasiones, en lugar de emplear el término “cliente”, los tratadistas refieren con el término “usuario” a la persona (física o jurídica) a la que se le entrega el servicio o el producto, ya sea un ciudadano o un usuario interno de la Administración. De acuerdo con el esquema general de “**mejora continua**”, tenemos las dos entidades sobre las que es preciso actuar para mejorar la prestación de los servicios y la satisfacción de los usuarios que los reciben:

- El **Servicio o Producto**.
- El **Proceso** de realización y entrega al usuario de dicho servicio o producto.

Las actuaciones necesarias para la entrega de un servicio a un usuario comprenden

tres grandes procesos:

- ✓ **Diseño** del servicio a entregar y del proceso correspondiente.
- ✓ **Ejecución** del proceso y entrega del servicio correspondiente.
- ✓ **Seguimiento y medición** del servicio y del proceso respecto a los objetivos establecidos.

Adoptando un enfoque de **Mejora Continua** en todos los procesos, de acuerdo con la metodología **PDCA** (rueda de Deming), la apertura en un ámbito territorial de estos procesos conlleva un paso

⁹ *Ibidem*, pg. 5.

adelante en las cuatro extensiones siguientes:

- **Plan** (Planificar): **Diseño** de los servicios a entregar, de los procesos correspondientes y establecimiento de los objetivos necesarios para conseguir resultados de acuerdo con los requisitos y las expectativas del usuario y las políticas de la Organización.
- **Do** (Hacer): Implantar y **ejecutar** los procesos diseñados para la entrega de los servicios.
- **Check** (Verificar): Realizar el **seguimiento y la medición** de los procesos y los servicios entregados al usuario y su comprobación respecto al diseño de los mismos y los objetivos establecidos, e informar de los resultados obtenidos.
- **Act** (Actuar): De acuerdo con los resultados obtenidos en el proceso de seguimiento y medición de los procesos tomar las acciones necesarias para **mejorar continuamente** el desempeño de los procesos y los servicios entregados a los usuarios.

Se trata de aplicar principios y métodos de **Gestión de la Calidad** al proceso completo de diseño, implantación y entrega de servicios a los usuarios de los mismos.

El objetivo a alcanzar es la realización de una gestión centrada en los **resultados** de los procesos –el servicio proporcionado que da valor añadido al usuario que lo “consume”- (**Gestión por Procesos**), dentro de una estrategia de **mejora continua**, entendida ésta como el incremento continuo y cuantificable de la satisfacción del usuario, en base a una actividad constante de aplicación de pequeños pasos de mejora, integrada en el ciclo anual de **planificación** de las actividades de la Organización.

La mejora continua de los procesos para aumentar el desempeño debe ser un objetivo estratégico de la Organización. Hay dos formas fundamentales para llevar a cabo la mejora continua de los procesos de una Organización:

- ⇒ **Actividades de mejora continua escalonada o progresiva** realizadas por el personal en procesos ya existentes. El objetivo que se persigue es mejorar los resultados conseguidos en los procesos repetitivos de la Organización sin cuestionarse la organización, la estructura, los propios procesos, etc., que intervienen en la consecución de los resultados, en base a una actividad constante de aplicación de pequeños pasos de mejora. Estos objetivos de mejora continua escalonada pueden denominarse **Objetivos Operativos** (también “funcionales” o de “resultados”).

Es la filosofía del **Kaizen** japonés. El conjunto de los trabajadores de una organización aplicando esta filosofía de mejora continua de pequeños pasos, tiene una potencialidad enorme para la entrega de productos/servicios de alta calidad.

- ⇒ **Proyectos de avance significativo**, que conducen a la renovación y mejora de los procesos existentes o a la implementación de nuevos procesos. El objetivo que se persigue es conseguir cambios profundos que permitan mejorar la situación de la Organización. Estos objetivos se pueden denominar **Objetivos de Innovación** (también de “cambio” o de “mejora”).

Cuando la estrategia de mejora por pequeños pasos ha llegado a su límite y se desean mejorar los

resultados de un determinado proceso puede ser necesario realizar un cambio en profundidad de los elementos (organización, estructura, sistema de información, proceso, etc.) que intervienen en la entrega de un producto o servicio. Este es el concepto del **Kairyo** japonés en contraposición del Kaizen y por el que se obtienen incrementos grandes de la productividad o de cualquier característica de un producto o servicio.

Un ejemplo puede ayudar a establecer con claridad la distinción entre estas dos clases de objetivos: entregar las “Licencias de Apertura” en un plazo máximo de 30 días desde la fecha de petición por el interesado es un Objetivo Operativo. Si por cualquier motivo se considera que este plazo de entrega es inaceptable y no se pueden conseguir mejoras a través del proceso normal de entrega de “Licencias de Apertura”, es preciso establecer un Objetivo de Innovación que permita reducir el tiempo de tramitación a los plazos deseados (reorganización profunda de los departamentos que intervienen, reingeniería del proceso, implantar un nuevo sistema informatizado, etc.).

Se puede considerar que **la misión de una Organización consiste en lograr un espectro variado de objetivos Operativos y de Innovación**. Toda Organización soporta una tensión entre la necesidad de realizar las operaciones rutinarias de cada día y la necesidad de llevar a cabo innovaciones que la mejorarán de cara al futuro. Dicen los técnicos más acreditados de toda España que el proceso de **mejora continua** se puede (se debe) integrar en el ciclo anual de planificación de actividades de la Organización, bien como **Objetivos de Innovación** para conseguir cambios profundos que permitan mejorar la situación de la Organización, bien como **Objetivos Operativos** en base a una actividad constante de aplicación de pequeños pasos de mejora.

3. ORGWARE Y NUEVA GESTIÓN LOCAL

Regresando nuevamente a la experiencia y los conocimientos de Luis Díaz-Cacho, el Coordinador del Área de Desarrollo Rural de La Solana, cuando esquematizaba la “organización de la participación”, decía una verdad que en estos tiempos posee tanta envergadura como la de un templo: “Hablar de desarrollo local sin hablar de participación no es posible. El *orgware* es una de las acciones básicas de este modelo de desarrollo, que basa en el territorio, en lo local, su filosofía de actuación. La participación se encuentra en la génesis del entendimiento de las colectividades. Todos juntos, en una misma dirección, coordinada y consensuadamente en la definición de las acciones, en la planificación de las estrategias”.

Por descontado que esto no es sencillo, pero tampoco imposible. Falta a menudo esa “cultura inevitable de participación”, como la denomina Díaz-Cacho. Sin embargo, aún así, cada vez más la sociedad organizada reclama, exige, su espacio en el organigrama. Cuantos más seamos, mejor. La validación de los acuerdos tendrá el respaldo colectivo de los actores locales. La tarea de *hacer municipio*, de conformar un espacio de ilusión hacia el futuro, es una tarea de todos: de las administraciones, de los agentes sociales y económicos, de las asociaciones y ONGs, de las empresas...

La prospectiva tecnológica traslada a nuestra sociedad el mensaje de **la apertura de espacios hacia la colaboración**, que tampoco es sencillo. Esto nos obliga a pedir que se extienda el entendimiento apremiante de los parámetros de un diálogo transparente, acompañado de debate constructivo, desde la creación de espacios de confianza y de corresponsabilidad de los unos con los otros. Y esto, a parte de voluntad, necesita de unas enseñanzas, pues a ello se aprende.

El primer precepto es que hablar de desarrollo local sin participación real y efectiva de todos los actores representados en el territorio objeto de actuación, es no entender la transversalidad que esta acción (el *orgware*) supone para el modelo. Se trata de una participación desde la base. Participación organizada y estructurada. Todos juntos. Una única voz desde el entendimiento del compromiso con nuestro territorio y con nuestras posibilidades de futuro.

Según el *Diccionario Informático*, el *orgware* es el “componente estructural de un sistema tecnológico especialmente concebido para integrar al hombre y sus competencias profesionales y asegurar el funcionamiento del hardware y software del sistema, así como la interacción de éste con otros elementos y con otros sistemas de naturaleza diferente”.

Si observamos la tecnología tal y como lo piden los fundamentales hallazgos —reseñados por Luis Bolaños en su metodología postmoderna— tenemos que considerarla como la define Dobrov: “...un sistema, consistente en un conjunto de medios técnicos (hardware), -que mezclen dosificadamente lo antiguo y lo reciente, comenta Bolaños-; métodos y procedimientos para emplear eficazmente estos medios (software o know-how), que entreguen mensajes legibles por el sistema combinando exquisitamente novedad y confirmación; y una especial organización (orgware), felizmente integrada de manera funcional con todas las otras partes del sistema, destinada a la utilización de las capacidades individuales y a la interacción entre aquel sistema y los otros de variada naturaleza”. Hardware, software y orgware deben encontrarse en interactividad sinérgica, de tal forma que “estudiando las leyes generales que rigen la formación de las estructuras” como pide Hermann Haken, se puede abrir un debate que permita ir aclarando puntos oscuros en torno a las tendencias hacia/de la heterogeneidad y sobre la ordenación molecular socioeconómica.

Las nuevas generaciones van creando nueva información. Lo importante de ésta es que no posee un soporte físico —atómico— sino electromagnético y fotónico, se manifiesta en campos (relación con campo de Sheldrake) y por medio de bites; la explicación de por qué podemos acceder a esa información de campo que no posee sustento físico radica en el diseño corporal, basado en redes que a su vez son las redes del universo, diseño destinado a conocer por medio de una intuición epistemológica. Debido a ello, mientras que la cantidad total de materia y energía del universo está dada y no cambia sino de calidad, la información se crea y se destruye (a diferencia de los otros dos constituyentes del universo, que se mantienen constantes), desplegándose exponencialmente en el tiempo.

La información además, al desplegarse en el tiempo, crea una especie de espacio muy peculiar, ya que se envuelve sobre si misma, acumulándose en capas, densificándose e integrando el entorno, y, a medida que se convierte en laberíntica, genera su propio espacio peculiar, que solo lo hemos descubierto como observable en el momento que una nueva generación de artilugios tecnológicos irrumpió en la realidad. Ese espacio, virtual, es real y se expresa con una gramática particular que apenas empezamos a comprender y explorar.

En pos de esto último, según afirma Libero van Hemelryck¹⁰, existe un consenso creciente —aun cuando existen discusiones metafísicas al respecto— en cuanto a que *el fin último de la organización de sistemas humanos es la obtención del bienestar*. Se puede definir el bienestar como la satisfacción de un conjunto de necesidades.

Este consenso está expresado —en parte— en las declaraciones de las Naciones Unidas sobre los derechos humanos y sobre los derechos de los niños. Sin embargo, cabe destacar aquí que los sistemas, en la realidad y en el corto y mediano plazo, tienen objetivos concretos y que *estos objetivos concretos suelen ser muy diferentes según las necesidades y los intereses propios de cada uno de los subsistemas considerados*.

La organización de los sistemas en función de la satisfacción de necesidades —directa o indirectamente— requiere de la transformación de insumos relativamente escasos en productos y servicios. En otras palabras, se trata de *sistemas de transformación* que implican la organización de trabajo y medios de trabajo. Cabe observar aquí que la creciente globalización incide también en una apertura cada vez mayor de los sistemas y en la predominancia de sistemas de satisfacción indirecta de

¹⁰ Libero van Hemelryck, “**El enfoque sistémico de desarrollo rural**”, en el *Manual “Enfoque sistémico y Desarrollo Local”*, Escuela de Planificadores Sociales SUR.

necesidades, es decir, sistemas que generan ingresos para la compra de productos y servicios que satisfacen las necesidades.

Finalmente, cabe recordar que estamos en presencia de *sistemas abiertos* que interactúan con otros sistemas y con su medio ambiente. Esto implica, en primer lugar, una serie de entradas y salidas, que se componen de materia, información y/o energía. Estos flujos de intercambio entre sistemas suponen una serie de soportes o infraestructura para el traslado de estos flujos de materia, información y/o energía, lo que Vázquez¹¹ llama el "*hardware*" de los sistemas locales.

En segundo lugar, hay que considerar el medio ambiente o el entorno en el cual se

desarrollan estos sistemas. Un primer tipo de medio ambiente es el ambiente ecológico de la localidad, con sus características propias; en él está inserto el sistema local y con él mantiene determinadas relaciones, y es lo que Vázquez llama el "*ecoware*" de todo sistema local. Un segundo tipo de medio ambiente se refiere al ambiente social, económico y político de la localidad; es el macrosistema de referencia en el cual está inserto y que define determinadas normas relacionales y de funcionamiento, externas al sistema local. En los términos de Vázquez, podríamos hablar de un conjunto externo de "*software*", "*finware*" y "*orgware*", refiriéndose aquí a las capacidades instaladas (*software*), los recursos financieros (*finware*) y las formas de organización (*orgware*).

Dado lo anterior, podemos proponer como definición:

El espacio local, en tanto sistema, se compone de un conjunto de subsistemas en interacción dinámica entre sí y con su medio ambiente, cuya finalidad es la satisfacción de necesidades.

Cabe observar aquí que no se trata necesariamente de la satisfacción de las necesidades de las personas que viven y/o trabajan en esta localidad, sino de las necesidades e intereses de los diferentes subsistemas que forman parte del sistema local. Sólo una parte de los subsistemas allí localizados tienen esa finalidad referida a las personas.

En este sentido el desarrollo local es un proceso complejo, que, como establece van Hemelryck, se genera en un ámbito territorial, donde interviene una sociedad local, pero también, hay un espacio humano, de un ser con intereses y vivencias particulares, en un ámbito de relación más inmediato, con creencias y valores que van a retroalimentar lo colectivo desde sus propios aprendizajes.

Se entiende el desarrollo local como un proceso basado en alianzas entre actores, que se genera en un ámbito territorial inmediato, con el fin de impulsar procesos de cambios para el mejoramiento de su bienestar colectivo. En la medida que los actores, en tanto subsistemas, logran **configurar un patrón de organización** que se mantiene a lo largo del tiempo, en virtud de haber adquirido ciertas características que le confieren capacidades autogenerativas y capacidades de mejorar las condiciones ambientales, podemos hablar de *desarrollo sostenible*.

Los proyectos de desarrollo local deben tener como fundamento la reconstrucción de su propia realidad y no ser elaborados desde el escritorio de una oficina gubernamental, de tal forma que se tomen en consideración las necesidades verificadas de desarrollo locales, los recursos y capacidades locales existentes, las áreas prioritarias y la implicación de los principales agentes económicos y actores políticos y sociales. Estos agentes y actores van desde la UE a la Administración General del Estado, pasando por la Administración Autónoma hasta llegar a la Local, sin quedar nunca fuera la sociedad civil, las empresas privadas, etc. Quiero decir con ello que no existe un modelo único de desarrollo local, sino distintas propuestas de proyectos.

¹¹ Antonio Vázquez Barquero, Política económica local: la respuesta de las ciudades a los desafíos del ajuste productivo. Ed. Pirámide. Madrid. 1993.

La construcción territorial del espacio de las decisiones públicas de abajo hacia arriba, que privilegia con una mayor autonomía al gobierno local, debe considerar la corresponsabilidad de competencias en la gestión pública. El desarrollo local es un proceso orientado por estrategias y políticas que articula esfuerzos y recursos de agentes económicos y actores políticos con capacidad de acción territorial para lograr objetivos de crecimiento económico, desarrollo social y mayores niveles de bienestar de la población. Son actores y agentes todos los que toman decisiones que afectan al territorio, y, por lo tanto, no existe un modelo exclusivo o unitario de desarrollo local; antes al contrario, se han constatado proposiciones diferenciadas de proyectos.

Esta gestión pública, al decir de Molina¹², debe descansar en cinco variables que se sumergen en el análisis de los retos derivados de una participación ciudadana y de procesos de descentralización: la ciudadanía efectiva, desarrollo económico local, gestión territorial, sociedad de la información y desarrollo sostenible.

La reconstrucción territorial que privilegia al gobierno local en la determinación autónoma de espacios de decisión pública de abajo hacia arriba, tiene que promover la corresponsabilidad de las competencias en la gestión pública en los diferentes niveles de gobierno y en la concertación de proyectos conjuntos de desarrollo entre los sectores público y privado. Y esto entre la mayor parte de los líderes de los grupos representados en los municipios, según testifican los estudios de Leach, Stewart y Walsh¹³, a pesar de que no todas las decisiones pueden ser descentralizadas a las instancias de poder local.

Las TSI en la gestión municipal

Desde la aparición de las tecnologías de la información y las comunicaciones, se viene hablando de TICs. Allá por el año 2000 el periodista español Luis Ángel Fernández Hermana, director de la revista electrónica Enredando (<http://www.enredando.com>), escribía que considera este concepto “*cada vez más obsoleto y menos explicativo. En su lugar prefiero el de Tecnologías de la Sociedad Informacional (TSI), que abarca no sólo el hardware, el software y su interconexión en redes telemáticas, sino los diferentes tipos de organización social asociados al uso de estos instrumentos*”.

No andaba desencaminado, puesto que varios de estos tipos de organización ya están en funcionamiento desde hace tiempo: redes ciudadanas, redes de municipios, reorganización de gobiernos locales, articulaciones entre poderes públicos, empresas privadas y organismos comunitarios, creación de redes de ofertas de bienes y servicios, y, sobre todo, la renovación de las culturas organizacionales, entre otros. Todo esto es lo que da lugar a la configuración de nuevas formas de organización ligadas a la innovación tecnológica, y es lo que los norteamericanos llaman *orgware*. A medida que nos adentramos en la Sociedad de la Información, resulta más importante explorar estas posibilidades, aguzar la imaginación para crear nuevos tipos de organizaciones, estar alerta para investigar sus impactos sociales, y, en fin, para **recrear cotidianamente** las localidades en las que vivimos.

La evolución de las tecnologías en las últimas décadas ha significado la disminución o desaparición de los obstáculos tecnológicos y financieros que se interponían ante las intenciones de informatización de la administración municipal. La miniaturización de los productos informáticos, su descentralización, la disminución de sus tiempos de respuesta, la evolución de los softwares, unidos al decrecimiento de los costos de la tecnología, la han puesto al alcance de los municipios. Estos han recorrido diversas etapas con respecto a la informatización: en *la etapa de la administración y gestión*, las computadoras eran destinadas a la automatización de las tareas repetitivas, como la contabilidad y la preparación de informes. En la de *asistencia a la toma de decisiones*, la informática asiste en tareas como las

¹² Molina, Carlos Hugo (2001): “**La ciudadanía efectiva como instrumento de gobernabilidad Democrática**”, *Magazine* 18, Junio 2001. Instituto Internacional de Gobernabilidad. http://www.iigov.org/iigov/pnud/bibliote/dhial/dhial18_03.htm.

¹³ Leach, S., Stewart, J. and Walsh, K. (1994): **The changing organization and management of local Government**. Macmillan, London.

simulaciones presupuestarias y estratégicas, los cálculos relativos al área fiscal local y la accesibilidad a los elementos de control de la gestión. La tercera etapa es la de la *comunicación*: la telemática permite a los municipios que así lo deseen mejorar la circulación de información intra-servicios, con los habitantes, o en todas las combinaciones posibles. Facilitan a los funcionarios locales el acceso rápido a las informaciones administrativas que necesiten y ponen a disposición de los administrados las informaciones que conciernen a la vida local, servicios municipales, asistencia social, integración comunitaria, etc., además de tornar más fluida la relación administradores-administrados.

Susana Finquelievich, experta en esta materia, dedicó un estudio a lo que denominó las “redes enredadas”¹⁴, y en éste hace hincapié en que la tecnología por sí misma no garantiza la evolución de los procesos de organización y gestión. A menudo, el conjunto de agentes que deberían participar en este proceso -las municipalidades, los Gobiernos central y autonómicos, el mercado- no acaban de digerir las nuevas reglas de juego que derivan de su evolución tecnológica, económica y política. Uno de los riesgos en el proceso de informatización municipal es el *bloqueo a la tecnología*, “dado que la incorporación de TIC a las organizaciones perturba su funcionamiento y plantea problemas de adaptación a los procedimientos y normas. Surgen entonces limitaciones de orden político y administrativo, promovidas por estructuras inmovilistas, organizadas en función del funcionariado, volcadas a su interior, siguiendo el modelo de gestión por normas en vez del más eficiente de gestión por objetivos, y sin voluntad de servir al ciudadano”¹⁵.

Otro riesgo a dominar –sobrepasándolo sin apuros- es la concepción confusa y mecanicista de las TIC por parte de la organización municipal. Desde esta óptica, Finquelievich considera que *las TIC no deberían modificar las relaciones de poder dentro de las municipalidades, ni las de éstas con su entorno, ni tampoco la racionalidad de sus sistemas administrativos*. Por lo tanto, están limitadas a traducir tecnológicamente las disposiciones administrativas vigentes. Hay que estar atentos a este tipo de informatización, ya que produce efectos perversos: retarda la modernización real de los servicios y congela la productividad del personal informático, absorbido por trabajos de mantenimiento y actualización de aplicaciones vetustas de la tecnología, en vez de por el desarrollo de nuevas aplicaciones o la generación de servicios innovadores. Contra “la informatización gattopardista”, que titula Finquelievich, y “que introduce cambios tecnológicos para que todo siga igual”, debemos estar preparados y montar guardia para impedir cualquier “barrera prácticamente infranqueable para la implementación de una reorganización administrativa coherente, asentada sobre códigos y criterios comunes”. Verdaderamente, con más frecuencia de la que se haría menester, los municipios eligen una óptica mecanicista para la informatización, en vez de un enfoque globalizador, que analice las necesidades y demandas reales internas y externas, el contexto político y territorial, y las limitaciones y rigideces de la propia organización. “La consecuencia de estas conductas es el bloqueo de la informatización: las TIC corren el riesgo de cristalizarse en una administración local en la que las prácticas permanecen vetustas e ineficaces”, determina nuestra experta.

Ahora bien, debemos poner un prevaleciente empeño en evitar estos malos usos. Principalmente porque existen varias razones para promover la utilización de TIC como instrumentos activos para la participación ciudadana en la gestión local¹⁶:

- La difusión de la TIC en el ámbito local, además de provocar transformaciones en la producción, el consumo y los modos de vida, generan formas innovadoras y alternativas de comunicación que, si bien son por definición supraterritoriales, se vinculan a través de la conformación de las identidades, con espacios culturales ligados al territorio.

¹⁴ Susana Finquelievich, “**Redes enredadas: Las TSI en los posgrados urbano-territoriales**”, *Encuentro de investigadores en temáticas urbanas*. Instituto de Investigaciones Gino Germani. Facultad de Ciencias Sociales. Buenos Aires. 29 y 30 de septiembre de 2000.

¹⁵ *Ibidem*, pp. 7-8.

¹⁶ *Ibidem*., pp. 9-10.

-
- La conformación de comunidades virtuales está asociada a una dinámica cultural caracterizada por la comunicación horizontal y sin mediaciones. Las transformaciones que se efectúan en la cultura
 - organizacional (en este caso, en los Municipios) determinarán el grado de aprovechamiento de las potencialidades de estas comunidades, capaces de transformarse en nuevos interlocutores del poder local y de generar paradigmas innovadores de representación y participación.
 - Las nuevas tecnologías, por medio de los sistemas de comunicación y de procesamiento de información, posibilitan formas innovadoras de participación de los ciudadanos en la gestión municipal. Estas tecnologías, que ponen la información al alcance de la ciudadanía, incrementarían la transparencia de la gestión municipal.
 - Si el acceso a la información se generaliza y democratiza, se incrementarían las posibilidades de democracia ciudadana real, y disminuirían los obstáculos causados por el predominio de formas tradicionales/burocráticas que tienden a empañar u oscurecer las relaciones entre ciudadano y el gobierno municipal.
 - El estímulo, por parte de las autoridades locales, de la conformación de comunidades virtuales utilizando TIC, en espacios/equipamientos colectivos (p. ej. centros comunitarios, escuelas y hospitales), dinamizaría la participación ciudadana y generaría formas alternativas de interacción.

En los procesos de introducción e implementación de TIC en las organizaciones, tanto estatales como comunitarias, subraya también Finkelievich que deben tenerse en cuenta tanto las variables tecnológicas como las sociales, dado que las TIC pueden afectar a sistemas organizacionales críticos: pautas de comunicación y de acceso a la información, relaciones de jerarquía y autoridad, la misma cultura organizacional local, que incluye -entre otros factores- el nivel de participación, la organización y el contenido de las tareas.

Las Nuevas TIC en la gestión integral local

Para introducir, por tanto, el uso de TICs es necesario superar el razonamiento según el cual el desarrollo tecnológico seguiría una lógica autónoma exclusivamente técnica, para -sólo a *posteriori*- provocar efectos en los sistemas sociales. Estos argumentos simplemente ignoran las cuestiones sociales -organizacionales y culturales- que se plantean en los procesos de diseño, implementación y uso de sistemas tecnológicos, y reducen el rol de los agentes sociales al de meros espectadores que deben adaptarse, lo quieran o no, a los avances de las innovaciones tecnológicas.

Como demuestra la práctica en los municipios más próximos, someterse a vericuetos “presenciales” del *espectáculo público* redundaría en el fracaso de cualquier proyecto. Bajo una perspectiva de **gestión integral local**, uno de los objetivos de las corporaciones locales es el ofrecer a todos los miembros, dentro de su ámbito, oportunidades de desarrollo. Entre ellos están asimismo las empresas, que son miembros especialmente importantes y, por tanto, es fundamental conocer cómo les pueden afectar el desarrollo de infraestructuras tecnológicas en el campo de los sistemas de información municipales. Por esta razón, las empresas necesitan factores que mejoren las condiciones de la demanda, el acceso a las fuentes de información y el disponer de servicios avanzados que les faciliten su competitividad.

En general, el efecto producido por la incorporación de las N(nuevas)TIC en las Corporaciones Locales se da en diversos ámbitos y esferas de aplicación, que según Carlos de la Osa Gómez¹⁷, del Grupo de Ingeniería de Organización (GIO) de la E.T.S.I. de Telecomunicación de la Universidad Politécnica de

¹⁷ Carlos de la Osa Gómez, **Un primer paso en la modernización de la Administración Local con el establecimiento de una “Ventanilla Única”**, en <http://www.blanes.net/onta/onta97/epon01.htm>

Madrid, son los siguientes:

- Mejora interna: reforma de la gestión interna y de la estructura, para permitir el desarrollo de los servicios públicos ofrecidos.
- Desarrollo de la función "facilitadora", que posibilita a la Corporación Local el ofrecer a los ciudadanos y entidades públicas y privadas un mejor acceso a los servicios y a la información.
- Mejora del potencial competitivo local, considerando el impacto que pueden tener los canales de información municipales, en la difusión del uso de tecnologías entre los ciudadanos y, también, sus aspectos de servicio de soporte para el mejor desarrollo de las actividades económicas.

La investigación realizado por el MIT, "Management in the 90's", mencionada por Benjamin¹⁸ y comunicada por Carlos de la Osa, indica que el principal motivo de que las ventajas de la implantación de las NTIC sean tan lentas en llegar es que el cambio organizacional no estaba adecuadamente gestionado. Las TIC complican el proceso de cambio de varias maneras: trasladan el emplazamiento de los conocimientos y, por consiguiente, del poder dentro de la organización, cambia la dimensión temporal de los procesos y decisiones, y permite implantar nuevas interpretaciones organizacionales. En este estudio, se concluyó que los beneficios de las TIC no estaban siendo alcanzados debido a que las inversiones eran principalmente realizadas cara a la tecnología y no hacia la gestión del cambio en los procesos, la estructura y cultura organizacional. "Las nuevas tecnologías no son suficientes para aumentar la productividad: la organización y los procesos deben también cambiar. Los procesos de cambio asociados a las TIC son distintos a los procesos de cambio generales. Los gestores deben de saber como integrar la tecnología, los procesos y la organización con el fin de conseguir los objetivos que ellos esperan de la tecnología"¹⁹.

El proceso propuesto para incorporar las NTIC en las Corporaciones Locales, obteniendo como resultado los efectos anteriores, ha enseñado Carlos de la Osa que debe cumplir las siguientes premisas:

1. Partir de un enfoque general de análisis estratégico, apoyado por la participación directa y conjunta de la administración municipal y comarcal, las empresas y el resto de agentes sociales y económicos, para obtener en base a un consenso las diferentes líneas estratégicas. Se utilizarán como herramientas de apoyo diversas técnicas de diagnóstico y matrices de interacción para poder jerarquizar y ordenar los problemas a nivel global de todo el Municipio y en concreto los relacionados con la implantación de las NTIC.
2. Se plantearán, como consecuencia del análisis anterior, las alternativas de acción de la Corporación Local para la participación de las NTIC en el desarrollo estratégico local, desarrollando y potenciando mediante la cooperación público-privada y la involucración de todos los agentes sociales, la difusión de infraestructuras de comunicaciones de la ciudad, abiertas y flexibles.
3. En definitiva, se pretende poder elaborar un plan de sistemas de información y comunicaciones de una corporación local, para lo que habrá que tener en cuenta el "estado del arte" de los diferentes proyectos e iniciativas que se están llevando a cabo en el marco nacional -coordinados a través de las diferentes federaciones y asociaciones de Municipios y Provincias- y europeo -sintetizados en el informe Bangemann y el Libro Blanco de la Comisión Europea-.

¹⁸ Benjamin, R. y Levinson, E. (1993): "A framework for managing IT-enabled change". Sloan Management Review. Volumen 34. Verano.

¹⁹ Carlos de la Osa, op. cit.

La Corporación Local, si lleva a cabo el proceso anterior, podrá elaborar un diagnóstico de la situación en que se encuentra, y con éste reunirá un dispositivo eficaz para definir el Plan de Sistemas de Información Municipal y establecer las líneas maestras del mismo, de forma que se logre el objetivo final de potenciar el desarrollo socioeconómico del territorio.

En “*redel*”²⁰ se reserva una sección a la consulta de documentos y vínculos conectados con los Sistemas de Información para la Gestión Local. Arranca la misma de un soporte: “Los desafíos políticos, sociales y económicos actuales destacados por el informe sobre el Desarrollo Mundial 1999-2000, requieren de procesos complejos, interdisciplinarios e innovativos que permitan, en su sentido más amplio, transformar el sistema de administración municipal más o menos eficiente, en un sistema de gobierno local, que asegure la participación ciudadana estructurada, desarrollo económico territorialmente más equilibrado y una efectiva descentralización en la toma de decisiones”. Y en esta tesis de modernización asentamos la idea central de la presente exposición, en cuya composición y redacción se ha recurrido a la casuística y la efemérides más recientes y avanzadas.

Así, se tomó cumplida información del evento **Las TIC en la Administración Pública: Central, Autonómica y Local**, que fue el título del *Business Exchange* organizado por IDC²¹ durante los días 26 y 27 de noviembre de 2003, en el que se puso de manifiesto el reto poseído por los Gobiernos Central, Autonómico y Local de optimizar sus procesos en una búsqueda de máxima eficiencia. La tecnología puede, sin duda, contribuir a esta búsqueda. Por este motivo, IDC reunió a los más reconocidos expertos de la Administración Pública y a las empresas con mayor presencia en el mercado TIC. Durante sus interesantes sesiones fueron tratados temas de tanta relevancia como: la integración entre administraciones, los factores primordiales para los proyectos on-line en la Administración, el retorno de la inversión en e-Government, la gestión de la seguridad, la gestión de las relaciones con el cliente ciudadano, las soluciones de banda ancha, la gestión de contenidos, los portales en el sector público y el outsourcing en la Administración. Para completar estos temas se explicaron los nuevos planes dirigidos a lograr una plena adaptación a la Sociedad de la Información: incluyendo la financiación de la Unión Europea a Ayuntamientos e iniciativas digitales de diferentes consistorios.

Los Sistemas de Información como elemento de cambio para la Administración Local

Sin embargo, el revelador contenido de nuestro análisis, trasladado todo él a las diferentes partes implicadas en esta problemática, para que tomen nota de los vacíos, registren las demandas de los ciudadanos, incorporen sus presupuestos e inversiones y se pongan a ejecutar la edificación estratégica de la política proactiva que el momento demanda, viene a alcanzar su plenitud, llegando a la cumbre sus objetivos, mediante esta unidad descriptiva, la última de la ponencia.

No es fácil compendiar en un breve texto la totalidad de los principios, episodios y lugares de los “Sistemas de Información” en la Administración Local. De ahí que sólo me circunscriba en las próximas páginas al instructivo libro escrito por Isabelo Fernández Solano²² alrededor de esta temática: *Los Sistemas de Información como elemento de cambio organizativo en la Administración Local*. En éste hay un copioso manantial didáctico-ilustrativo del que pueden extraerse las actuaciones sobre gestión

²⁰ <http://www.redel.cl/Sist.Inf.Terr/Gob.digital/gober.digital1.html>

²¹ Se celebró en el Hotel Castellana Intercontinental de Madrid, destacando la participación de organizaciones relevantes en este ámbito: Comisión Europea, Junta de Andalucía, Junta de Extremadura, Delegación de la Comunidad Valenciana en Bruselas, Viceconsejería de Educación del Gobierno del Principado de Asturias, Generalitat Valenciana, Dirección General de la Policía Nacional, Generalitat de Cataluña, Ayuntamiento de Madrid, Instituto Español de Comercio Exterior, Gobierno Vasco, Agencia Tributaria Española y Empresa Malagueña de Transportes Municipal. Además, los asistentes tuvieron la oportunidad de conocer las últimas innovaciones del sector con la participación en el evento de Adobe Systems España, Comunitel, Fujitsu España, Hewlett Packard, Indra, Nortel Networks, Novell, Oracle, T-Systems, Vignette Ibérica.

²² Isabelo Fernández Solano: **Los Sistemas de Información como elemento de cambio organizativo en la Administración Local**. Dirección General de Administración Local. Consejería de Gobernación. Junta de Andalucía. 2002. 125 págs.

estratégica de las tecnologías y los sistemas de información en la Administración Local que deben ejecutarse planificadamente durante los próximos años. Sólo unas actuaciones decididas y claras en esta dirección permitirán afrontar el futuro con optimismo y contribuir a mejorar la calidad de vida de los ciudadanos.

Fernández Solano divide en siete grandes apartados las principales actuaciones que una Administración Local está obligada a afrontar y que deben ir orientadas a:

1. Adecuación de las infraestructuras tecnológicas locales a la sociedad de la información y el conocimiento.
2. Promoción del conocimiento, el acceso y la formación de los ciudadanos, empresas y organizaciones sociales en las T.I.C. (alfabetización tecnológica).
3. Modernización del equipamiento tecnológico y de los medios telemáticos.
4. Potenciación de la gestión del conocimiento, como un paso más de profundización en la Sociedad de la Información, a través de la sistematización de conocimientos y de posibilitar y facilitar la transferencia de los mismos.
5. Integración de todas las actuaciones que se lleven a cabo en su entorno en un objetivo común de consecución del desarrollo colectivo.
6. Transformación profunda de los servicios que se prestan y la forma de prestación de los mismos.
7. Formación de los recursos humanos de que dispone la Administración Local para su integración en la Sociedad de la Información.

El citado técnico desarrolla en esa obra concisamente cada uno de los diferentes apartados en que divide las posibles actuaciones. Comentario al que nos remitimos asimismo, con la excepción del sexto, del que a continuación se catalogan las intervenciones porque completan éstas muy bien el cuadro de este novedoso estudio.

Las transformaciones de comportamiento que la Sociedad de la Información y del Conocimiento implican para la Administración Local obligan a un proceso de reflexión y de orientación de las actuaciones de la misma. Y los sistemas de información pueden llegar a ser persistentes instrumentos para hacer organizaciones de más altura y mayor eficiencia. La tecnología, en consecuencia, puede ser usada para rediseñar y reformar organizaciones, transformando su estructura.

Las actuaciones que en este sentido lleva a cabo la Administración Local, considerando lo expuesto por Isabelo Fernández Solano, deben dirigirse y estar orientadas a:

- **Racionalizar y simplificar su propia organización**, lo que implica:
 - Formas de organización más modernas y rápidas en sus actuaciones (estructuras gerenciales, dirección por objetivos, estructuración por proyectos, etc.)
 - Evaluación de la eficacia y eficiencia

-
- La calidad como objetivo
 - Sistemas de workflow
 - Normalización de procesos y procedimientos
 - **Abrirse a nuevas posibilidades de cooperación e interconexión con otras administraciones e instituciones públicas y privadas**, implicando:
 - Colaboración con otras entidades locales, regionales, nacionales e internacionales.
 - Potenciación de las asociaciones de entidades locales
 - Programas europeos de desarrollo
 - Acuerdos de cooperación transnacional y transfronteriza
 - Aumento de las competencias de actuación mediante acuerdos de colaboración y cooperación
 - **Promoción de desarrollos conjuntos** con otras administraciones e instituciones afines tanto locales como nacionales e internacionales.
 - Prestación de servicios concurrentes o compartidos con otras administraciones de ámbito territorial diferente
 - Acuerdos de colaboración
 - Delegación de servicios
 - Coordinación sectorial
 - ...
 - Impulsar el **intercambio de información y la seguridad de la misma**, lo que conlleva:
 - Acceso a la información necesaria para ciudadanos y empresas
 - Realización de trámites por vía telemática
 - Actuaciones que velen por la seguridad de las comunicaciones
 - Descentralización de servicios y acercamiento a los ciudadanos y administrados
 - Desarrollos de intranets locales
 - ...
 - Fijar unos **niveles mínimos de calidad** de todas y cada una de sus actuaciones

-
- Elaboración de la Carta de Servicios como compromiso de las autoridades locales
 - Evaluación y mejora continua de los servicios
 - Formación y reciclaje de los recursos humanos
 - Premios de calidad
 - ...
- **Simplificar los procedimientos administrativos** y permitir la ejecución automática y a distancia de los mismos, lo que supone:
- Reducción de los trámites
 - Simplificación de procedimientos
 - Eliminación de documentos y trámites
 - Planes de simplificación
 - Normalización de procedimientos
 - Potenciación de los servicios de atención a los ciudadanos y de las oficinas de información
 - Ventanilla única
 - Intercambio de información con otras administraciones.
 - ...

En capítulos sucesivos Fernández Solano aborda el estudio de la necesaria transformación organizativa de la Administración Local que surge como consecuencia de la introducción de las TICs y, más concretamente, de los Sistemas de Información y cómo inciden en el cambio organizativo de la Administración Local.

Nuestros políticos han de entender que no existe ninguna dificultad, ni son tampoco necesarias grandes partidas presupuestarias, para emprender ese cambio en la gestión local, y así pudo constatarse en la **Semana de las Nuevas Tecnologías de Castelldefels**, celebrada en marzo de 2003 (*Vid.* Gráfico 4).

GRÁFICO 4

RETOS DE FUTURO EN LA RELACIÓN



SOCIEDAD – ADMINISTRACIÓN LOCAL

Fuente: M K T © T A O - g e d a s i b e r i a • Setmana de les Noves Tecnologies, Castelldefels 2003. “Ciutats i Noves Tecnologies: últimes tendències ” • Marzo - 2 0 0 3 • P.3

Desde la perspectiva de la Administración Local, un Sistema de Información es una **solución de gestión y organizativa que utiliza la tecnología** para producir un conjunto de servicios destinados a satisfacer las demandas y necesidades internas (de la propia organización) y externas (ciudadanos y usuarios). Esta definición le sirve a Fernández Solano como punto de partida para comenzar a profundizar en el papel de los sistemas de información en la Administración Local. Desde este punto de vista, el Sistema de Información hace referencia a tres conceptos fundamentales en su composición y que hemos tenido ya la oportunidad de ver con más detalle: organización, gestión y tecnología.

El cambio al que me adscribo –el dotado de mayor eficiencia y el mejor que se me ha enseñado en la vida académica del último quinquenio, el del “paso adelante” de la SI- es el que *MKT © TAO - g e d a s i b e r i a* expuso en Castelldefels (Barcelona) en marzo de 2003, durante la semana de las NN TT. MKT-TAO, con la “guía *SisInf* de Isabelo FS”, impone las peticiones ciudadanas muy por encima de las “*cartitas de servicios*”, esos breves protocolos que están llegando a diferentes ámbitos cuando se ven superados ya fuera. Más avanzado es el eje “actores/necesidades”, que se exhibe en el Gráfico 5. Este es el mejor cuadro de las tesis descritas en los diferentes apartados de esta ponencia.

GRÁFICO 5

ACTORES IMPLICADOS / OFERENTES DE NECESIDADES



Fuente: M K T © T A O - g e d a s i b e r i a • Setmana de les Noves Tecnologies, Castelldefels 2003. "Ciutats i Noves Tecnologies: últimes tendències" • Marzo - 2 0 0 3 • P.5

Dice la Ciencia de la Administración, enfrentada al oscurantismo y la pereza de la rutina, que, una vez cambiada la estrategia –la más óptima o positiva siempre-, hay que cambiar la cultura administrativa, y... ¡hay que **adaptar las estructuras organizativas a las nuevas necesidades!**

En verdad, el colofón de los argumentos explicados en esta treintena de páginas es un ratificadorio innegable de solicitar para las corporaciones locales la implantación de sistemas de información que cumplan con la misión que se espera de ellos y que ayuden a alcanzar los objetivos de gestión deseados y que, al tiempo, produzcan los cambios organizativos precisos, tal como juzga Isabelo Fernández²³ cuando demuestra que los **sistemas de información** son la **"conjunción de una serie de modelos de gestión apropiados que se quieren implantar o están implantados, las tecnologías informáticas adecuadas y la propia estructura organizativa, bien tal cual está o de acuerdo con un modelo deseado, para producir una solución de conjunto"**.

Derivado de la emergencia y expansión de los sistemas de información en todas y cada una de las áreas de gestión y organización de la Administración Local, los *gestores públicos locales* (sé que es una expresión extraña, como Isabelo Fernández, pero es la que encontramos más adecuada para definir aquellas personas que gestionan la organización administrativa local y las competencias y funciones de las mismas, sin distinguir entre políticos o técnicos, ni entre los diferentes niveles jerárquicos) se ven obligados a desempeñar un nuevo papel como resultado del cambio profundo que se está produciendo (o al menos así deberían hacerlo)²⁴.

Y acabo, por fin, sumándome a la petitoria del último experto. Es decir, reclamando a los gestores públicos locales que cumplan con su obligación de definir, si no lo han hecho ya, una **estrategia organizativa** que permita a su administración afrontar el cambio organizativo preciso para incorporar los sistemas y tecnologías de la información a su organización y posicionarse correctamente ante el mismo, sobre todo en aspectos tan cruciales como son los recursos humanos de la entidad local, la forma en que

²³ Isabelo Fernández Solano, *op. cit.*, pg. 26.

²⁴ Isabelo Fernández Solano, *op. cit.*, pg. 29.

éstos van a ser partícipes de dicho cambio y como van a reconfigurarse y reciclarse. El gestor público local debe asumir el papel de liderazgo que le corresponde dentro de la organización. Ya no basta con realizar el trabajo tal y como hasta ahora se venía realizando, sino que es preciso formular planes de actuación para afrontar los cambios precisos, planificar y crear los nuevos servicios que de la Administración se demandan, reorientar los servicios existentes susceptibles de actualizarse, o rediseñar aquellos otros de difícil adaptación. Sin duda, los sistemas de información pueden contribuir positivamente a afrontar este cambio estratégico que la Administración Local debe afrontar.

Contamos con dos opciones (aunque con una gran variedad de matices y posibilidades intermedias) para los gestores públicos locales: afrontar los cambios necesarios que vienen o esperar a ver que sucede y como reaccionan otros. La selección resultará de la concepción que los propios gestores públicos locales tengan de su organización y del papel que debe desempeñar. Pero en cualquiera de los casos, al final, estarán los sistemas de información como herramientas imprescindibles.