

M. Carmen Ramilo Araujo

Entre sueños utópicos y visiones pesimistas. Internet y las Tecnologías de la Información y la Comunicación en la modernización de las Administraciones Públicas

J. Ignacio Criado Grande. Madrid: Instituto Nacional de Administración Pública, 2009

El estudio de las Tecnologías de la Información y la Comunicación (TIC) en la política no es algo nuevo. En consecuencia, ¿por qué ahora una investigación sobre las TIC en las Administraciones Públicas? El libro de J. Ignacio Criado aborda la intersección entre las TIC y las Administraciones Públicas, un ámbito interdisciplinar, pero lo hace desde la perspectiva de la Ciencia Política y de la Administración, a través de un análisis de casos comparados sobre la configuración de la *eAdministración* en la Comunidad de Madrid y la Generalitat Valenciana.

En este trabajo¹ el autor mantiene que las dinámicas de difusión tecnológica recientes dentro del sector público no fueron entonces un fenómeno completamente nuevo, pero al mismo tiempo durante esta última etapa se expresaron con unas características singulares. De hecho, para subrayar el carácter distintivo de este fenómeno, se empezó a identificar con el término *Administración electrónica* o *eAdministración* desde mediados de los años noventa.

El origen de esta investigación también reside en una aparente paradoja: si bien las Administraciones Públicas fueron adoptando y usando las TIC e Internet de una manera que no había tenido precedentes en cuanto a su alcance y extensión, tanto dentro de ellas como sobre todo en su relación con otros agentes del entorno, sin embargo, su implementación no ha desencadenado muchos de los efectos tanto positivos como negativos que diversos académicos y especialistas en la materia habían sugerido en los años anteriores.

1. Este libro es fruto de la tesis doctoral del autor y ha sido galardonado con el VIII Premio para trabajos de estudio e investigación sobre las Administraciones Públicas del INAP.

En consecuencia, este libro aborda el potencial transformador de la *eAdministración* para el sector público, evitando una posición tecnológicamente determinista. Tradicionalmente, el estudio de este tipo de fenómenos se había realizado desde enfoques tecnocéntricos, sugiriendo que la innovación tecnológica sucede de manera exógena a las personas y las organizaciones, es decir, que depende exclusivamente de las propias tecnologías y sus rasgos intrínsecos. Este trabajo trata de demostrar que los factores institucionales y de agencia son también determinantes para explicar cómo operan los procesos de difusión tecnológica dentro de las Administraciones Públicas y, por tanto, en qué medida se puede afirmar que la *eAdministración* abre una nueva etapa en la evolución del sector público.

En este estudio se trata de caracterizar y analizar las principales dimensiones y variables que intervienen en los procesos de incorporación, gestión y utilización de las TIC dentro de las organizaciones que componen el sector público. Ello facilitará, entre otros objetivos, conocer su relación con las políticas de modernización administrativa asociadas a la Nueva Gestión Pública, así como avanzar en el uso de metodologías y enfoques teóricos propios de la Ciencia Política en el estudio de la *eAdministración*.

El autor parte de un planteamiento analítico para abordar el objeto de estudio que se asienta en cinco dimensiones, cada una de ellas vinculada a uno de los enfoques teóricos y su hipótesis de referencia. Se parte de la vertiente institucionalista, que predice la importancia del *contexto político-administrativo*, así como del *origen y evolución de las políticas de informatización* y la *estructura institucional* vinculada para caracterizar adecuadamente los recientes procesos de difusión tecnológica en el sector público.

En segundo lugar, la vertiente de relaciones de poder y conflicto lleva a considerar la consolidación de la *función pública TIC* en términos cuantitativos, su acceso a puestos directivos, así como las consecuencias de todo ello a la hora de caracterizar las políticas de *eAdministración*.

Finalmente, las *prioridades del diseño de políticas de modernización administrativa* sugieren la evolución del papel otorgado a las TIC en las administraciones analizadas en esta investigación.

Las cinco dimensiones del esquema analítico propuesto sirvieron para sistematizar el estudio de los procesos de adopción, gestión y utilización tecnológica dentro de las administraciones de la Comunidad de Madrid y la Generalitat Valenciana, intentando ofrecer una visión comparativa de los dos casos. En primer lugar, los procesos de adopción, uso y difusión tecnológica dentro de las administraciones de los dos casos estudiados mostraron permeabilidad a las ideas, discursos y prácticas sobre *eAdministración* formuladas desde su *contexto político-administrativo*.

En segundo lugar, los atributos iniciales de la *política de informatización* en cada uno de los estudios de caso pusieron de manifiesto un aspecto nada baladí: las dos administraciones autonómicas dispusieron en su origen de una notable autonomía para definir sus propios modelos de organización y explotación tecnológica. En la práctica, lo anterior se tradujo en que éstas se fueron decantando por uno de los dos grandes modelos de gestión de los sistemas de información en las organizaciones: uno centralizado en torno a la unidad

responsable de la definición e implantación de la política, modelo de la administración autonómica madrileña, surgido de la continuidad de la empresa de informática de la antigua diputación provincial. Y un segundo modelo descentralizado en unidades sectoriales repartidas por todas las consejerías, adoptado por el Gobierno de la Comunitat Valenciana, imitando las comisiones ministeriales de la Administración central.

En tercer lugar, la *estructura institucional* interna ligada a las políticas de *eAdministración*, permitió caracterizar el peso relativo de las variables más estructurantes y estables de los procesos de difusión tecnológica en las Administraciones Públicas. De esta forma, el modelo organizativo y los mecanismos de coordinación interna sobre los que recayeron las competencias en la materia, en el caso de la Comunidad de Madrid, consolidaron su modelo integrado de explotación tecnológica en torno al organismo autónomo Informática y Comunicaciones de Madrid, que aglutinó desde entonces todas las competencias, presupuesto y recursos tecnológicos de la Administración, incluyendo el órgano de coordinación con todas las consejerías. Por su parte, en la Generalitat Valenciana se mantuvo vigente su esquema descentralizado de difusión tecnológica, si bien a partir de 1995 las necesidades crecientes de coordinación de las telecomunicaciones llevaron a reforzar una dirección general de modernización y crear un órgano colegiado que estableció los primeros estándares tecnológicos compartidos en el conjunto de esta Administración autonómica (el CODESI). En definitiva, como se previó inicialmente, cada uno de esos dos modelos estableció una estructura de oportunidades concreta, que facilitó determinadas prioridades y actuaciones en los procesos de adopción, uso y difusión de las TIC en los casos analizados.

En cuarto lugar, los dos casos de estudio mostraron resultados diferenciados en el origen de sus respectivas *funciones públicas TIC* o *infocracias*, sobre todo, por su procedencia original, así como la vinculación laboral de estos contingentes de empleados públicos con sus organizaciones. Los resultados del análisis realizado en ambos casos muestran, en primer lugar, que los niveles de autoidentificación y autonomía de este tipo de profesionales TIC aumentó de forma notable con los años. Segundo, su presencia en puestos de gestión directiva quedó muy acotada. Tercero, durante la etapa analizada los procesos de externalización de grandes proyectos tecnológicos evidenciaron un incremento de personal TIC subcontratado, que desarrolló su actividad dentro de las administraciones analizadas, haciendo más difícil, si cabe, la delimitación de este tipo de profesionales. Finalmente, y a pesar de lo anterior, también se evidenció un incremento en términos absolutos del personal TIC en los dos casos estudiados, a partir de 2000.

En último lugar, en lo que se refiere a las *políticas de modernización administrativa*, en los dos casos estudiados, cabe decir que, tradicionalmente, las políticas de reforma de la gestión pública habían sido ajenas a las TIC, de manera que el análisis realizado en esta investigación confirmó la transformación del papel de los procesos de difusión tecnológica hasta convertirse en su prioridad dentro de los casos objeto de estudio. Lo anterior quedó reflejado en el análisis de las tres planificaciones diseñadas sobre modernización administrativa durante la década objeto de estudio (1995-2005), tanto en la Generalitat

Valenciana, como en la Comunidad de Madrid, que se llevaron a efecto bajo la influencia de políticas de la Nueva Gestión Pública con perfil sectorial.

En definitiva, la contribución de este trabajo es muy importante, ya que facilita la ampliación del conocimiento de los procesos recientes de difusión tecnológica en las Administraciones Públicas, permitiendo introducir algunas conclusiones sobre las vertientes más sobresalientes de este fenómeno en dos estudios de caso sobre el nivel regional de gobierno.

Además, se pone de manifiesto el potencial de las explicaciones sobre la intersección entre política y nuevas tecnologías, considerando el espacio de estudio singular que ofrecen las Administraciones Públicas, así como la posibilidad de integrar diferentes enfoques teóricos de la Ciencia Política y de la Administración en el análisis concreto de la *eAdministración*. Todo ello, junto con las posibles repercusiones que se pudieran apreciar por las propias Administraciones Públicas en sus políticas o estrategias de *eAdministración*.