España y la sociedad de la información ¿Planes o políticas?

Xavier Fernández* y Yanina Welp**

Palabras clave: *Administración pública y tecnologías de la información y las comunicaciones, sociedad de la información, políticas públicas, internet.*

Este artículo parte de un hecho: los niveles de difusión de Internet en España son muy bajos si se los compara con otros países del ámbito europeo¹. En los noventa esto podía justificarse por el retraso relativo en la puesta en marcha de actuaciones, públicas y privadas, orientadas al desarrollo de la Sociedad de la Información (SI), sin embargo, los datos de 2003 muestran que la brecha se mantiene o incluso que tiende a incrementarse en la mayor parte de las áreas evaluadas.

España está 14 puntos por debajo de la media europea en hogares conectados (30% frente al 44%), brecha semejante a la que existe en el porcentaje de compradores *on line* (9% frente a 24%, sobre el total de usuarios de Internet) o en usuarios en general (44% frente a 54%). A pesar de estos resultados, un primer recorrido por la actuación pública señala que en los últimos años fueron numerosas las acciones desarrolladas para promover la incorporación de las Nuevas Tecnologías de la Información y las Comunicaciones (NTIC) en las distintas áreas del hacer social. Desde las primeras iniciativas orientadas a la modernización administrativa o las más de trescientas acciones enmarcadas en el primer plan estratégico de desarrollo de la sociedad de la información², el Info XXI, hasta el actual plan estratégico, el España.es, los planes y acciones fueron y son numerosos y se orientan a todos los sectores.

La información precedente sugiere que una de las explicaciones de la insuficiencia de la acción pública para dar un impulso real al desarrollo de la SI puede provenir de la falta de eficacia y/o eficiencia de las políticas dise-

* Grupo de Telecomunicaciones y Sociedad de la Información. Universitat Pompeu Fabra

** Internet Interdisciplinary Institute. Universitat Oberta de Catalunya.

¹ Esta investigación forma parte de un estudio más amplio sobre el desarrollo de la Sociedad de la Información en España realizado por el Equipo de telecomunicaciones y SI de la Universidad Pompeu Fabra. El estudio se realizó con el soporte del Ministerio de Ciencia y Tecnología, dentro del Programa Nacional de Socioeconomía del Plan Nacional de Investigación Científica, Desarrollo e Innovación Tecnológica 2000-2003 (Proyecto SEC 2000-1037).

² La SI ha sido definida como el atributo de una forma específica de organización social en la que, debido a las nuevas condiciones tecnológicas, la generación, el procesamiento y la transmisión de la información se convierten en fuentes fundamentales de la productividad y el poder (Castells 1997: 47) En el marco de la Sociedad de la Información, Internet ocupa el lugar más destacado por su potencial para la transformación política, social y económica (Castells 1997 2001; Lyon 1988; Dutton 1996, 1999; Cebrián 1998; Mounier 2002). Por la vinculación de esta tecnología con la SI nuestros ejemplos de la evolución de la misma se basan principalmente en indicadores del desarrollo y expansión de Internet en distintas áreas.

ñadas. Nuestra hipótesis es que se han realizado planes y actuaciones pero no hubo políticas, entendidas en sentido estricto como un diseño coordinado e integrado hacia un objetivo definido. Por el contrario, suponemos que se han puesto en marcha una sumatoria de acciones sin mayor conexión ni objetivos integrados. Los planes no han dado resultados positivos en general y los que han tenido algún éxito lo han logrado a pesar de la ausencia de una idea general que coordine e impulse la difusión de la SI en el estado. La presente investigación se plantea, entonces, analizar las principales acciones públicas de promoción de la SI y vincular nuestras conclusiones con el análisis de las políticas públicas en este campo.

En síntesis, nuestro objetivo es analizar las principales políticas públicas de promoción de las NTIC para comprender las variables que explican su eficacia-eficiencia en el nivel de diseño e implementación. Para esto realizaremos los siguientes abordajes a las planificaciones estratégicas realizadas en España:

- a) En primer lugar, estudiaremos el Info XXI. El plan se ha desarrollado en su totalidad en el período 2000-2003, lo que nos permite una evaluación de sus resultados a partir tanto de su diseño como de su desarrollo.
- b) En segunda instancia procederemos al análisis de las principales características del España.es (2003-2005), teniendo en cuenta especialmente las continuidades y diferencias con respecto al Info XXI. Dado que este plan apenas ha comenzado a aplicarse nos centraremos en el diseño de esta nueva acción estratégica y en sus documentos de referencia. Esto nos permitirá sugerir la posible evolución del desarrollo y las consecuencias del España.es.

Comenzaremos por hacer una breve reseña del contexto en que se inscriben las políticas públicas de promoción de la Sociedad de la Información en España, teniendo en cuenta especialmente su vinculación con los lineamientos señalados por la Comisión Europea. Situaremos el desarrollo de España en este campo recurriendo a distintos indicadores y a continuación analizaremos las dos planificaciones estratégicas puestas en marcha.

1. Políticas públicas para sumarse a la era de la información

Aunque los primeros desarrollos de Internet se realizan sobre todo en Estados Unidos –vinculado primero a los proyectos de defensa y más tarde a los centros académicos–, a partir de la década de los noventa Europa se incorpora a la promoción del desarrollo de la Sociedad de la Información (Mounier 2002). La liberalización de las telecomunicaciones y la entrada en la red de las empresas privadas, en paralelo a la utilización de las aplicaciones de las TIC para la modernización administrativa, la promoción económica y la mejora en la educación, entre otros campos, convierten el área en un espacio relevante para la actuación pública. En esta línea, podemos mencionar documentos como el *Libro Blanco del Crecimiento, competitividad y empleo. Retos y pistas para entrar en el siglo XXI* (1993) que proponía, en contraste con el modelo estadounidense centrado en la economía digital, «defender un modelo social europeo que permita al mismo tiempo invertir y modernizar la economía evitando las fricciones sociales». O el Informe *Europa y la Sociedad de la Información Global* (1994), conocido como *Informe Bangemann*, cuyas líneas básicas se orientaron a promover la creación de proyectos piloto de impulso al trabajo y la educación a distancia, la creación de redes de universidades y centros de investigación, la implantación de servicios telemáticos en PyMes, el control del tráfico aéreo y de carreteras, la creación de redes de atención médica y de una red de administración pública transeuropea, entre otros objetivos.

Pese a estas actuaciones Europa se encontraba a distancia de Estados Unidos y Japón (Werle 2001) por lo que a finales de la década se diseñó el primer plan europeo de actuación estratégica en el área de la sociedad de la información, este fue el eEurope (1999). La Comisión proponía en este plan la consecución de unos objetivos comunes (número de ordenadores por alumno, grado de utilización de Internet, seguridad en las transacciones digitales, etc) a partir de las iniciativas que cada estado debía desarrollar. Estos objetivos se han ido actualizando y la misma Comisión se ha encargado de evaluar su evolución mientras los estados nacionales quedaban a cargo de la definición de los planes concretos de acción. Ahora bien, la comparación directa entre los estados significaba un estímulo intenso para impulsar a los gobiernos a poner en marcha sus políticas de impulso (Jordana *et al.* 2003).

Poco tiempo después de la puesta en marcha del eEurope, claramente vinculado con los objetivos señalados por la Comisión Europea, se aprueba en España el Info XXI, que entró en vigor en el año 2000, mientras sus acciones se extendían por un período de tres años. Sin embargo, con anterioridad al Info XXI se habían realizado distintas actuaciones sectoriales, especialmente orientadas a promover la modernización administrativa (Jordana *et al.* 2003). Como veremos en el próximo apartado, esta lógica sectorial será la que primará también en el diseño de este plan estratégico y la que explica parte de sus fracasos. Así, a pesar de las iniciativas sectoriales previas, de las acciones desarrolladas en el Info XXI y de la participación activa de muchas Comunidades Autónomas³, los datos mostraban, en el 2003, que España permanecía a la cola de los países de la Unión Europea (UE-15) en casi todos los indicadores de desarrollo de la SI⁴.

TABLA 1
Usuarios de Internet, lugar de conexión o compradores en red

País	Usuarios de Internet		Lugar de Conexión				Compradores <i>on line</i>	
	Regular	Ocasional	Hogar y empleo	Sólo hogar	Sólo empleo	Otros	Regulares	Ocasionales
Alemania	53	8	19	22	6	5	31	17
Austria	54	5	17	21	9	6	22	19
Bélgica	45	8	15	17	9	4	15	7
Dinamarca	68	9	34	23	6	6	30	25
España	35	9	7	14	5	9	9	8
Finlandia	63	7	27	22	10	5	28	26
Francia	36	6	9	17	6	4	20	21
Grecia	24	10	5	7	7	5	17	15
Holanda	63	10	25	33	2	3	10	8
Irlanda	51	14	14	23	12	3	23	19
Italia	37	8	11	17	6	3	18	28
Luxemburgo	52	6	16	22	7	6	15	13
Portugal	28	6	5	11	5	7	24	13
Reino Unido	61	9	24	24	9	3	10	10
Suecia	66	8	28	28	6	4	37	17
EU 15	46	8	16	20	6	5	24	16

Fuente: SIBIS 2003

³ En el nivel autonómico las primeras planificaciones estratégicas se desarrollaron en 1996-97, en Murcia y Extremadura, bajo el impulso del programa RISI (*Regional Information Society Initiative*) de la Unión Europea. También Valencia desarrolló un plan estratégico orientado específicamente a la modernización administrativa en el marco de los proyectos europeos. Otra CCAA que puso en marcha su primera actuación estratégica antes de la aprobación del Info XXI fue Cataluña (1998). Muchas otras Comunidades desarrollaron también políticas sectoriales de impulso a la SI en educación, modernización administrativa o en el sector económico.

⁴ Hemos escogido dos fuentes de datos que reflejan las divergencias en las mediciones (diferencias que tienen que ver con la rápida evolución de Internet y con diferentes criterios para definir a un «usuario»). Lo que nos interesa en este artículo es que ambas sitúan a España a una pronunciada distancia de la media europea.

Como se puede observar en la tabla 1, el porcentaje de usuarios de Internet alcanza en España el 44% mientras la media europea está diez puntos por encima (54%). Otro tanto ocurre en el lugar de conexión: en España sólo un 7% accede a la red en el hogar y en el empleo, un 14% accede sólo desde el hogar y un 5% desde el empleo; la media europea es superior en los tres ítems, con 16% (hogar y empleo), 20% (sólo hogar) y 6% (sólo empleo). Las diferencias se acentúan en el desarrollo del comercio electrónico, donde sólo un 9% de los españoles son compradores *on line* regulares frente al 24% de la media europea, y un 8% son compradores ocasionales frente al 16% de la media europea.

Ahora, mientras se multiplica la intervención pública en esta área en todas las regiones del globo, cabe preguntarse si las planificaciones son eficientes como promotoras de la SI o, por el contrario, si son otras variables las que explican su desarrollo. Las primeras investigaciones señalan que son muchas las variables a tener en cuenta a la hora de explicar la difusión de Internet y, entre estas, hay coincidencia en señalar que las tasas de difusión de Internet están correlacionadas especialmente con el nivel de desarrollo económico (OCDE 2001; Hargittai 1999; Guillén y Suárez 2001). Pero por otra parte, numerosos estudios han mostrado que aunque la riqueza de los países tiene un efecto central sobre la difusión de Internet ésta no es suficiente para entender las diferencias entre países con semejantes niveles de desarrollo o incluso las variables que intervienen para que países y/o regiones menos desarrollados muestren mejores resultados en algunas áreas que otros países y/o regiones más ricos (Milner 2003; Castells e Himanen 2002; Gibbs et al 2003; Jordana *et al* 2004).

Estas investigaciones, y otras que señalan que el nivel de expansión de internet en España es más bajo de lo que puede sugerir su PBI per cápita (Guillén y Suárez 2001) nos conducen a centrarnos en el análisis de las políticas públicas. En este sentido no podemos establecer una relación causal lineal entre políticas públicas y resultados de la difusión de Internet, pero sí podemos señalar elementos explicativos de la baja difusión de la SI en España. El estado no es el único actor en el impulso a la SI sino que el sector privado desempeña un papel fundamental en la promoción, aunque los estados juegan un rol clave en fijar las reglas de competencia, que tienen un efecto relevante sobre el impulso de Internet en áreas como la conexión en general o el comercio electrónico. Vemos entonces que la relación entre poder público y privado, y en este sentido el rol del sector público como promotor de condiciones de intercambio que favorezcan el desarrollo de Internet, se convierte en central para explicar la forma en que se materializa la sociedad de la información en un contexto determinado.

A partir de estas consideraciones, partimos de que las políticas públicas pueden ser un instrumento eficiente de promoción de la SI (Jordana *et al.* 2003a y b) pero para ello deben reunir ciertas condiciones. La planificación *per se* no conduce a mejores resultados.

Por último, cabe mencionar que existen también otras variables que influyen sobre los resultados y se vinculan con la complejidad del tema tratado. Concretamente, se trata de la brecha que se puede producir entre la disponibilidad de infraestructuras y su utilización efectiva, e incluso entre su utilización y la obtención de mayor eficiencia. Por ejemplo, la puesta *on line* de servicios públicos coloca a España entre los líderes en el área, del mismo modo que los porcentajes de ordenadores conectados por alumno y de escuelas con conexión a Internet superan la media europea; sin embargo, estas cifras deben ser contrastadas con otros aspectos, básicamente, el uso de la red por ciudadanos y personal de la administración pública por un lado, y por profesores y estudiantes por otro. Como han señalado diversos informes el uso no se ha extendido, del mismo modo que se ha puesto en evidencia la necesidad de formar a educadores y personal de la administración pública para incrementar la eficiencia en la utilización de la red (eEspaña 2002, Telefónica 2002, Gallup/CE julio 2002, Gallup/CE febrero 2002).

TABLA 2
Renta per cápita, difusión de Internet e índice de Gobierno en Europa (15)

País	PIB per cápita (2004) (UE=100)	Penetración-1 (%) (2003)	Penetración-2 (%) (2003) (4)	Índice eGobierno (2001)
EU-15	100	45,3	54	
Luxemburgo	183,63	36	58	2,2
Irlanda	117,41	32,8	65	2,16
Dinamarca	110,53	62,5	77	2,47
Austria	108,51	41,6	59	2,14
Reino Unido	108,16	58,8	70	2,52
Holanda	106,02	66	73	2,51
Bélgica	104,31	36,4	53	2,39
Suecia	102,21	76,9	74	2,45
Francia	101,39	37,3	42	2,33
Finlandia	99,14	50,7	70	2,33
Alemania	96,81	54,3	61	2,46
Italia	95,64	35,4	45	2,21
España	86,27	32,5	44	2,3
Grecia	73,79	15,2	34	1,77
Portugal	66,52	19,2	34	2,15

Fuentes: europa.eu.int; www.internetworldstats.com/stats4.htm; SIBIS 2003; United Nations. Division for Public Economics and Public Administration.

2. Eficacia *versus* retórica: ¿Planificar para qué?

Para analizar el plan Info XXI hemos recogido la información que el Ministerio de Ciencia y Tecnología ofrece a través de la página propia del plan (www.infoxxi.es), que ha estado activa desde el inicio del mismo hasta principios de 2004 y constantemente actualizada. La última fecha en la que hemos recopilado los datos ha sido el 17 de febrero. Esto es, un mes y medio después de que finalizara oficialmente el plan Info XXI⁵.

Al margen de la información que pone a disposición del ciudadano la página web, hemos clasificado las acciones del Info XXI en función del criterio *impacto–relevancia de la iniciativa*. Teniendo en cuenta la complejidad de la iniciativa, su potencial innovador, los recursos humanos necesarios para implementarla y su impacto, establecimos dos tipos de acciones:

- De bajo impacto–relevancia: Los consideramos de bajo impacto ya que si bien potencialmente pueden ser la base para una transformación real, una página meramente informativa o una intranet sin posibilidades de gestión se limitan a reemplazar formas previas de interacción. Por ejemplo, compra de orde-

⁵ La información que se podía recabar sobre cada iniciativa en la página web de Info XXI incluía los siguientes aspectos: si se trata de una iniciativa emblemática o no, la fecha de la última actualización, la fecha de inicio y la fecha de finalización previstas. Asimismo, también permitía conocer para cada año y para el total de la iniciativa el presupuesto previsto, el presupuesto propio, el presupuesto adicional y la ejecución presupuestaria real.

nadores o creación de páginas web de la administración, creación de intranets que no permiten hacer gestiones⁶.

- De *medio-alto impacto-relevancia*: La relevancia media alta de las iniciativas está dada por su nivel de complejidad, los recursos requeridos para su puesta en funcionamiento y el impacto esperado de cara a dar un impulso real a la SI tanto en términos absolutos como en términos relativos. Es decir, tanto para desarrollar en España la masa crítica capaz de sostener el desarrollo de las TIC como para *alcanzar* los parámetros euro-peos, frente a los que España ubica una posición rezagada. Por ejemplo, programas de formación; desarrollo de infraestructuras complejas; creación de páginas web en ámbitos en que proporcionen un valor adicional, como cuando hay un aporte sustancial a la creación de contenidos. Luego desagregamos los proyectos considerados de *relevancia media-alta*, los que suponemos de mayor importancia para dar impulso a la sociedad de la información y a los usos y aplicaciones de internet, según el campo al que se orienten:
 - Infraestructuras y sistemas operativos complejos: incluimos el desarrollo de redes, que requiere una inversión considerable en recursos materiales y en tiempo y que pueden o son el paso indispensable para fomentar el acceso en todo el territorio. También incluimos el diseño de sistemas interactivos administración-ciudadano que permitan hacer viable la realización de gestiones on line, sistemas de firma electrónica, etc.
 - E-sociedad: consideramos todos los proyectos orientados a la sociedad, tanto si se dirigían a formar trabajadores o profesionales como a crear contenidos, promoción del comercio electrónico, financiación de I+D en materias pertinentes, etc.
 - E-administración: incluimos aquí la puesta en marcha de niveles de interacción 3 y 4, es decir, que permitan realizar toda o una parte de las gestiones *on line*, simplificación administrativa con la utilización de las nuevas tecnologías, etc.
- Otros: creamos una categoría adicional para incluir todo aquello que no puede ser contenido en las categorías establecidas. La importancia numérica que adquiere esta categoría nos pone en evidencia una primera esfera de problemas del plan. Así, debimos incluir iniciativas que estaban en funcionamiento antes de ser creado el plan (por ejemplo, la posibilidad de hacer visados en el consulado de Kiev pero electrónicamente, que estaba vigente desde 1997) normativa y propuestas de creación de formativa; y otras iniciativas enumeradas por algunos ministerios (por ejemplo la publicación de oferta de empleo por parte del Ministerio de Defensa o la puesta *on line* de indicadores de precios por el Ministerio de Economía) que se limitan a actualizar contenidos en la web.

⁶ Dado el avance de los objetivos en el marco de la Unión Europea, consideramos de baja relevancia todas las acciones que se ajustaran dentro de la Administración Pública a los niveles de interacción 1 y 2 (que diferencian las webs en que sólo se puede obtener información y bajar formularios de aquellas en que se puede completar una parte o la totalidad de un trámite). Incluimos en la categoría relevancia media-alta a los proyectos orientados al desarrollo de la administración electrónica que se encuadren en los niveles de interacción 3 y 4 (que permitan la realización de transacciones y gestiones).

TABLA 3
Clasificación de iniciativas del Info XXI según relevancia-impacto

Número de iniciativas	Tipo
111	Relevancia baja
24	Relevancia media-alta > infraestructuras
60	Relevancia media-alta > e-sociedad
57	Relevancia media-alta > e-administración
38	Otros

Fuente: Elaboración propia

Por otra parte, vale la pena insistir en que los datos de cada una de las iniciativas son fácilmente accesibles a través de la propia página del Ministerio y que están actualizados. El Plan Info XXI consta de 290 iniciativas cada una de ellas asignada a un ministerio determinado, según la siguiente distribución:

TABLA 4
Cantidad de iniciativas de promoción de la SI en el plan Info XXI, por Ministerio

Número de iniciativas	Ministerio
4	Ministerio de Justicia
6	Ministerio de Defensa
6	Ministerio del Portavoz
6	Ministerio de Administraciones Públicas
7	Ministerio de Asuntos Exteriores
7	Ministerio de Sanidad y Consumo
8	Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación
11	Ministerio de Medio Ambiente
14	Ministerio de Fomento
17	Ministerio de Hacienda
17	Ministerio del Interior
20	Ministerio de Educación, Cultura y Deporte
23	Ministerio de Economía
26	Ministerio de la Presidencia
58	Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales
60	Ministerio de Ciencia y Tecnología

Los datos relativos a la actualización de la información muestran que, a pesar de un núcleo de unas 50 iniciativas que no han sido modificadas en el último año, la mayoría lo han sido en los dos últimos meses, con lo cual podemos calificar de aceptable el nivel de preocupación por mantener la información al corriente.

TABLA 5
Último mes de actualización de las iniciativas

Número de iniciativas	Mes de la última actualización
54	marzo 2003
2	julio 2003
3	noviembre 2003
7	diciembre 2003
192	enero 2004
32	febrero 2004

Fuente: Elaboración propia con datos del Info XXI

2.1. Los proyectos estrella del Info XXI

Para ordenar la gran cantidad de iniciativas –casi 300– durante la elaboración del Plan se dividieron según si eran consideradas «emblemáticas» o no. Ignoramos los criterios que se utilizaron para decidir a qué iniciativas se daba la etiqueta de «emblemática» y qué es lo que realmente significaba dicha etiqueta. No está claro que el criterio de «urgencia» de una actuación se tuviera en cuenta para que pasara a ser «emblemática», pero es lógico suponer que aquellas con más peso específico (en fondos destinados o en relevancia política o bien aquellas que necesitaran de amplio conocimiento social para llevarse a cabo) fueran las escogidas finalmente para ser «emblemáticas».

En números absolutos, 22 actuaciones fueron consideradas emblemáticas (el 7,5% del total). 19 de estas las hemos considerado de relevancia media–alta, y 2 de relevancia baja. Se trata de la iniciativa «Patrimonio Histórico en la Red. Catálogo del Patrimonio Histórico Artístico Español» del Ministerio de Educación, Cultura y Deporte y de la iniciativa «Portal Web del Turismo Español», del Ministerio de Economía.

Otra de las características de las iniciativas emblemáticas es que todos los Ministerios tienen al menos una de sus actuaciones clasificada como tal, excepto el Ministerio del Portavoz. Los departamentos de Ciencia y Tecnología, Economía y Trabajo y Asuntos Sociales tienen tres cada uno.

El análisis de los presupuestos de cada una de las iniciativas puede hacerse a través de cuatro componentes en los que se divide este apartado en la información del Ministerio de Ciencia y Tecnología: en relación con el presupuesto previsto, en relación con el presupuesto propio (esto es, el que aporta cada ministerio responsable de la acción), en relación con el presupuesto adicional (las aportaciones del Ministerio de Ciencia y Tecnología y de las Comunidades Autónomas) y en relación al presupuesto ejecutado. Además, para cada partida existe información dividida por los tres años que dura Info XXI: de 2001 a 2003.

En el Gráfico 1 presentamos las diferencias entre los presupuestos previstos y los presupuestos ejecutados de las iniciativas, separando las consideradas emblemáticas y las consideradas no emblemáticas⁷. En los dos casos las iniciativas emblemáticas muestran unas medias por encima de las medias de las iniciativas no emblemáticas. Aún así, en general el rango de variación es menor. Esto significa que sistemáticamente hay acciones que tienen unas asignaciones presupuestarias mayores que la mayor de cualquiera de las iniciativas emblemáticas. Sorprende encon-

trar, pues, que de las 15 iniciativas que más presupuesto previsto tenían para el año 2001, sólo 5 eran emblemáticas y que haya 4 acciones por delante de la emblemática con más presupuesto previsto. Por lo tanto, el que el argumento de presupuesto asignado haya sido relevante a la hora de escoger las iniciativas no nos parece plausible.

GRÁFICO 1
Presupuesto previsto y presupuesto ejecutado 2001–2003 según tipo de iniciativa

Fuente: Elaboración propia

Por lo tanto, dado que existe al menos una iniciativa emblemática por Ministerio y que éstas no están claramente relacionadas con los presupuestos ni con una mayor o menor relevancia, parece plausible inclinarse a pensar que las iniciativas emblemáticas fueron escogidas en función de criterios de representatividad. Esto es, que cada Ministerio escogió cuál era la iniciativa que consideraban más importante. De ser así, este tipo de decisión no habría favorecido que realmente los proyectos más relevantes o necesarios fueran los más visibles. De todas maneras, resulta difícil atreverse a formular una hipótesis realmente fundamentada del criterio que se utilizó para dividir las actuaciones entre «emblemáticas» y «no emblemáticas».

2.2. La duración temporal como elemento de análisis

El Plan Info XXI está concebido dentro del marco temporal 2001–2003, y la información que se ofrece de cada iniciativa permite precisar su desarrollo dentro en dicho marco. De esta manera, los proyectos tienen asignada una fecha de inicio y una fecha final. En realidad, no todos, puesto que hay un total de 90 que como mínimo no disponen de una de las dos fechas. 2001 es el año en el que la mayoría de iniciativas (188) tienen su punto de inicio. Si bien ya hemos remarcado que la distribución temporal de InfoXXI arranca en el mismo 2001, hay 14 iniciativas que tienen asignada una fecha de inicio anterior, llegando hasta 1997. La mayoría de estas corresponden a la iniciativa PISTA, pero también encontramos algunas como «Servicio Web de Información Presupuestaria de la Secretaría de Estado de Presupuestos y Gastos» o los «Presupuestos Generales del Estado en Internet/Intranet (PGENet)». Si vamos más al detalle con esta información, extraña ver que de las 17 iniciativas que aportaba el Ministerio de Hacienda, 6 ya estaban en marcha con anterioridad, y todas hacen referencia a sistemas de información para acercar el ciudadano a la Administración.

Como se observa en la citada tabla 2 uno de los pocos ámbitos donde la Administración española está al mismo nivel de otras administraciones europeas, e incluso por encima, es en el ámbito de la Hacienda y las declaraciones por Internet. No parece, pues, una simple coincidencia que el único Ministerio sin competencias directas en tecnología que antes del Plan ya había apostado por utilizar las TIC en algún sentido, sea precisamente el que saca mejor nota en el uso de estos elementos. Hay dos posibles respuestas para señalar la importancia de dicha relación. Se puede pensar que por el hecho de haber empezado antes, los resultados bien tendrían que notarse de alguna manera. Pero también se puede analizar desde el punto de vista de que los responsables del Ministerio de Hacienda hicieron una apuesta clara desde el principio por el uso de las nuevas tecnologías, conscientes de su importancia, antes que el MCyT, durante la elaboración del Plan Info XXI, tuviera que pedirles que elaboraran una lista de proyectos en esta dirección. Iremos viendo que existen más indicios para llegar a esta conclusión.

Del grueso de las 90 actuaciones que ya hemos comentado que carecen de una de las dos fechas sorprende el hecho de que el criterio a la hora de interpretar iniciativas «similares» no sea siempre el mismo. Por ejemplo, aquellas actuaciones que se ejecutan en un momento concreto del tiempo pero que, por su misma naturaleza, no terminan en ese momento, sino que sus efectos son prolongados. Nos estamos refiriendo, sobretudo, a la creación de portales o servicios de información al ciudadano. Estas iniciativas se desarrollan en un momento concreto, pero una vez un portal está en marcha no es lógico pensar que su ejecución se alarga en el tiempo. Pues bien, dentro de este grupo encontramos tanto aquellas que no tienen fechas de inicio ni final («Sistema de expedición de visados de turismo en el Consulado general de España en Moscú», «Información de la DGT», etc...) como otras que sí que tienen fecha de inicio pero carecen de fecha final («Sistema de expedición de visados en el Consulado general de España en Kiev», «Programas de Ayuda (PADRE) para la cumplimentación de declaraciones tributarias»).

GRÁFICO 2
Duración de los proyectos con relación a su relevancia

Fuente: elaboración propia

Cuando ponemos en relación el criterio de relevancia de cada iniciativa con la duración temporal prevista de cada iniciativa vemos cómo para la categoría de iniciativas de relevancia media-alta la mayoría de sus iniciativas duran entre dos y tres años, mientras que la mayoría de iniciativas de relevancia baja u otras, la duración mayoritaria es la que corresponde al grupo ‘indeterminado’. Es decir, el grupo cuyas iniciativas no tienen, al menos, una de las fechas asignadas. En este caso, por lo tanto, se corresponde el hecho de que las iniciativas más relevantes son también aquellas que tienen mayor rango temporal para desarrollarse.

2.3. El presupuesto

El capítulo del análisis de la asignación y ejecución presupuestaria merecería un artículo entero. Seguramente se debe a un hecho poco común entre las administraciones: los proyectos del Info XXI muestran información para cada año del presupuesto asignado previsto, del presupuesto propio y del presupuesto realmente ejecutado. Es realmente notable el esfuerzo de la administración en este aspecto, aunque por ello no deja de ser una medida que ‘debería ser’ así en cualquiera de las actuaciones públicas. Pues bien, la fiscalización de estos datos arroja un balance poco prometedor por lo que respecta a cómo se diseñó y previó el plan InfoXXI y cómo realmente ha venido ejecutándose, y dice mucho acerca de por qué el balance del plan no puede considerarse satisfactorio.

De entrada sorprende que existan hasta 70 proyectos (casi la cuarta parte del plan!) que no tienen, para ninguno de los años de desarrollo del mismo, ninguna cantidad de dinero asignada (esto es: o bien no está disponible o bien son 0€). Y vale la pena insistir una vez más en que estos datos están tomados a la finalización del mismo, y que por lo tanto, ya no hablamos de que se van asignando recursos en función del desarrollo del plan.

Hay pocas actuaciones que contemplen una fórmula de financiación no basada exclusivamente en los fondos del propio ministerio titular. El 96,5% del presupuesto con que se financia el plan recae en los ministerios titulares de la iniciativa y sólo el 3,5% en fondos del MCyT y las CCAA. De hecho, sólo 16 iniciativas en el año 2001 contemplan la posibilidad de que el MCyT o las CCAA financien alguna parte del proyecto, y la mitad de estas no va más allá del 20% en fondos externos. Este aspecto concreto de la financiación demuestra que hay poca voluntad de cooperar con otras administraciones (en el caso de las CCAA) o con otros departamentos de la propia administración (en el caso del MCyT) para conseguir sumar energías en el desarrollo de las iniciativas. Esta relativa soledad de las actuaciones también significa que su efectividad no es aprovechada en todo su potencial.

Si acabamos de decir que 70 proyectos no tienen prevista su financiación en ninguno de los tres años del plan, la cifra de proyectos que no han ejecutado ni un solo euro en 2001 y 2002 asciende a 93. Casi un tercio de las actuaciones, pues, no se ejecutaron en ningún grado en los dos primeros años del plan. Esto incluye tanto las que no tenían una cifra de ejecución asignada como las que asignaron 0€. Aún así, existen numerosos casos de iniciativas que, aun sin tener un presupuesto previsto, se ejecutaron en alguna medida. El coeficiente de correlación entre el presupuesto previsto y el presupuesto ejecutado para los años 2001 y 2002 es muy estable: 0,709 y 0,686, respectivamente.

Si tomamos las cifras globales de Info XXI vemos cómo de los 2.577.768.000 € previstos para los tres años se han ejecutado 2.126.880.000 €. Esto significa que la ejecución presupuestaria ha sido del 80%. No se trata de una cifra nada desdeñable, lo que nos demuestra que el bajo rendimiento del plan no ha sido por su baja o nula capacidad de ejecutarse de manera global. No obstante, si miramos las cifras en detalle vemos cómo este 82,5% refleja una realidad bastante diversa. Así, como ya hemos comentado, existen iniciativas que no tenían una cifra de previsión presupuestaria pero que se han ejecutado, y hay otras que, aún estando previstas, no han sido eje-

cutadas en ningún grado. Esto, junto con el hecho de que no se conozca ningún otro criterio para decidir ejecutar o no las iniciativas, nos lleva a pensar que su ejecución se ha ido desarrollando sobre la base de una lógica sectorial muy marcada. En realidad, da la impresión de que cada ministerio hubiera desarrollado las iniciativas en función de sus propias necesidades, sin tener en cuenta hasta qué punto se trataba de iniciativas que se enmarcaban en un plan de desarrollo de la SI.

En la Tabla 6 se puede observar la relación entre el presupuesto previsto y el que se invirtió efectivamente en cada una de las iniciativas, presentando la información por ministerios. Las tres primeras columnas muestran, respectivamente, el valor agregado de todo lo que tenía previsto invertir el ministerio correspondiente, el valor agregado de lo que realmente ejecutó y el porcentaje de ejecución resultante. Según estas cifras el ministerio más cumplidor es el de Defensa, puesto que ha invertido exactamente lo que tenía previsto, el menos «responsable» en términos de apoyo a la SI el Ministerio de Asuntos Exteriores, puesto que sólo ha ejecutado poco más del 30% de lo presupuestado, y el más «responsable» el Ministerio de Hacienda, puesto que ha gastado el 114% de lo que tenía previsto gastar.

Las cuatro últimas columnas presentan la información de manera más detallada. La primera (a sobreejecutado) representa la suma del dinero que el ministerio correspondiente dedicó por encima de su presupuesto previsto a cada iniciativa. La segunda es la misma suma, pero para aquellas iniciativas que no llegaron a ejecutarse en su totalidad. La tercera columna representa la suma de las dos cifras anteriores, y por último, la cuarta es el porcentaje de desviación respecto al total previsto por cada ministerio. El hecho de hacerlo de manera desagregada nos permite introducir matices que se escapan cuando analizamos las cifras de manera global. De esta manera vemos cómo el ministerio menos cumplidor con los objetivos de financiación de cada una de las iniciativas de las que era responsable es el Ministerio de Fomento, seguido por el Ministerio del Interior. A su vez, los que más se han distinguido por llevar a cabo todas y cada una de las iniciativas de manera paralela son los ministerios de Justicia, Trabajo y Asuntos Sociales, Hacienda y el Ministerio del Portavoz.

TABLA 6
Ejecución de cada una de las iniciativas en el plan InfoXXI, por Ministerios

Ministerio	Previsto	Ejecutado	% Ejecutado	Σ sobreejecu- tado	Σ infraejecutado	Desviación	% Desviación
Administraciones Públicas	22.101	16.902	76.48	712	5.911	6.623	29.97
Agricultura, Pesca y Alimentación	7.098	5.360	75.51	1.261	2.999	4.260	60.02
Asuntos Exteriores	15.989	5.339	33.39	0	10.650	10.650	66.61
Ciencia y Tecnología	943601	886.292	93.93	164.136	221.445	385.581	40.86
Defensa	9.559	9.559	100	0	0	0	0
Economía	58.527	40.554	69.29	1.359	19.332	20.691	35.35
Educación, Cultura y Deporte	32.488	21.207	65.28	3.701	14.982	18.683	57.51
Fomento	13.795	854	6.19	0	12.941	12.941	93.81
Hacienda	15.439	17.630	114.19	3.006	815	3.821	24.75
Interior	37.960	5.555	14.63	304	32.709	33.013	86.97
Justicia	53.245	43.187	81.11	0	10.058	10.058	18.89
Presidencia	2.371	993	41.88	0	1.378	1.378	58.12
Medio Ambiente	5.486	1.794	32.7	48	3.740	3.788	69.05
Portavoz	792	594	75	0	198	198	25
Sanidad y Consumo	7.162	6.385	89.15	728	1.505	2.233	31.18
Trabajo y Asuntos Sociales	1.352.155	1.096.074	81.06	8.356	264.437	272.793	20.17

Fuente: Elaboración propia. Las cifras están en miles de euros.

Podemos decir, por lo tanto, que los Ministerios de Asuntos Exteriores, Fomento, Justicia y de la Presidencia han desatendido especialmente sus iniciativas, ejecutando sistemáticamente menos dinero de lo que habían previsto en cada una de las actuaciones. Este hecho es especialmente grave en los Ministerios de Justicia y Fomento. Se trata en estos dos casos de actuaciones con presupuestos relativamente elevados que no han sido ejecutados. El Ministerio de Economía, por su parte, aún con más de media docena de proyectos por debajo de la ejecución prevista, muestra otra decena que han ejecutado exactamente lo que estaba previsto que ejecutarán. Los casos de Hacienda y Educación, Cultura y Deporte señalan la existencia de actuaciones que, aún sin previsión presupuestaria, han sido ejecutadas. En cualquier caso, también demuestran que la ejecución del plan ha sido muy desigual según los ministerios. Ha habido, por lo tanto, disposición muy diferente en cada departamento a cumplir con los compromisos del plan Info XXI.

Si observamos el criterio del gasto efectivo y su previsión con relación al criterio que hemos utilizado para dividir las iniciativas encontramos también respuestas a los errores y aciertos en el desarrollo del plan. Es especialmente significativo el caso de las iniciativas relacionadas con las infraestructuras, ya que se observa con claridad cómo las dos iniciativas que demandaban más recursos –y con diferencia–, han estado muy por debajo del nivel de ejecución correspondiente. A su vez, las iniciativas relacionadas con e-administración, sin que todas ellas hayan sido ejecutadas en la proporción que deberían, al menos muestran un grado mayor que las anteriores.

GRÁFICO 3

Relación entre el presupuesto previsto y el presupuesto ejecutado de las iniciativas, según la relevancia de las mismas

Fuente: Elaboración propia

Esta diferencia que observamos, en cierta medida, podría ayudarnos a entender por qué en cuanto a la puesta *on line* de servicios de la administración electrónica, España se sitúa por delante de los indicadores de penetración y uso de las nuevas tecnologías (que tienen más que ver con infraestructuras) en relación con otros países europeos.

Afortunadamente, de las actuaciones que hemos considerado que tenían una relevancia ‘baja’, sólo siete han gastado más de lo que tenían previsto gastar, mientras que la mayoría de ellas han gastado por debajo de lo previsto.

De todas estas cifras se desprende, por lo tanto, que ha habido severas deficiencias derivadas del propio diseño y desarrollo del plan que han mutilado su capacidad de incidir en las bajas cifras de desarrollo de la SI en España en relación con los países del entorno. Quizá la más grave sea que el plan no fue concebido como tal, sino la suma de actuaciones que el MCyT encargó a los demás ministerios que diseñaran o propusieran, con el resultado de que cada ministerio entendió a su manera lo que debía ser considerada una iniciativa. Pero también hay que señalar el hecho de que la previsión presupuestaria para desarrollar las iniciativas no estuviera definida en la cuarta parte de las mismas ni al final del período de ejecución del Plan o que un tercio de ellas no hubiera recibido ni un euro efectivo para su ejecución.

3. Aprendizaje o *Path Dependence*: el nuevo plan

A fines del 2002 el fracaso de los objetivos generales del info XXI era evidente. A esto se le sumaba la necesidad de diseñar una nueva estrategia para impulsar la sociedad de la Información, ya que era el período de finalización de las acciones previstas por el mencionado plan estratégico. Fue con estos antecedentes que a propuesta del Ministerio de Ciencia y Tecnología se creó la Comisión Especial de Estudio para el Desarrollo de la Sociedad de la Información en España (CDSI), cuyo informe final fue presentado en abril de 2003 con el nombre «Aprovechar la oportunidad de la Sociedad de la Información en España. La «Comisión Soto», como se llamó por el nombre de su presidente, se constituyó con personalidades del mundo de la empresa y del gobierno⁸, y aunque se destaca que se realizaron consultas a representantes de todos los sectores sociales se hecha en falta entre los miembros de la Comisión a representantes de asociaciones de la sociedad civil, como por ejemplo las asociaciones de usuarios de Internet, representantes de los centros de investigación o universidades públicas y de las comunidades autónomas.

El informe de la Comisión organizaba sus principales críticas alrededor de las siguientes áreas:

- Administración pública: el informe señala que la oferta de servicios es buena pero la utilización de las TICs por los ciudadanos es muy baja y el aprovechamiento interno limitado. Por ejemplo, el nivel de pene-

⁸ La Comisión se formó con representantes de distintas entidades. Su presidente fue Juan Soto Serrano (Presidente de Honor de Hewlett Packard España), el vicepresidente Jesús Banegas Núñez (Presidente de la Asociación Nacional de Industrias Electrónicas, ANIEL). Los vocales fueron Belén Amatriáin Corbi (Presidenta y Consejera Delegada de Telefónica Publicidad e Información), Juan Arena de la Mora (Presidente de Bankinter), Luis Bassat Coen (Presidente de Bassat Ogilvy Iberia), Gabriel Ferraté i Pascual (Rector de la Universitat Oberta de Catalunya), Juan Pi Llorens (Vicepresidente de la División de Servicios Financieros de IBM para Europa, Oriente Medio y África), José Manuel Serra Peris (Abogado del Estado y Consejero de Auna Telecomunicaciones), John Zulueta (Consejero Delegado de Sanitas); y el Secretario fue Leopoldo González Echenique y Castellano de Ubao (Director General para el Desarrollo de la Sociedad de la Información del Ministerio de Ciencia y Tecnología).

tración de PCs en la Administración General del Estado es del 74%, 52% en Comunidades Autónomas y 44% en Ayuntamientos⁹. El ratio de ordenadores por empleado es inferior al de las empresas (13% de la AGE frente al 37% en las empresas). El uso de los servicios es intenso para buscar información (41% de los usuarios frente a un 37% de la media europea) pero el uso transaccional es menor (sólo un 14% lo utiliza para rellenar formularios o realizar procesos frente a un 27% de la media europea).

- Pymes: en este sector, se indica que hay gran variedad de escenarios, especialmente vinculados al tamaño de la empresa. Así, todas las grandes empresas (más de 250 empleados) tienen acceso a Internet, pero en las mismas sólo un 49% de los empleados usa ordenador. El 88% de estas empresas tiene presencia en la web pero la transaccionalidad es muy baja. La mayoría de las empresas consideran que su desarrollo tecnológico es reducido, lo que se observa en el porcentaje de empresas conectadas con proveedores o clientes (7% frente al 26% de la media europea). La presencia de las empresas en Internet es muy baja, ya que alcanza el 30% mientras, por ejemplo, en Reino Unido asciende hasta el 80%. Otro tanto ocurre con la actividad en la web: sólo el 5% de las empresas españolas vende en la red, y el porcentaje de ventas es inferior al 0,1% del porcentaje de ventas minoristas.
- Hogares: las carencias se destacan en el bajo índice de ordenadores por persona (17 por persona frente a 25 de la media europea). También son escasos los hogares conectados, como señalábamos al comenzar el punto 2. En contraste, la expansión de la banda ancha se sitúa a la cabecera de Europa. En cuanto a los usos, son notorias las diferencias por edad y renta y se orienta fundamentalmente a búsquedas de información (sólo un 14% realiza compras). En el informe se señala que esto se vincula con la menor disponibilidad de contenidos y servicios, como indican el menor número de hosts conectados a Internet y el menor número de servidores web seguros (13 hosts por cada 1000 habitantes frente a la media europea de 33,3).
- Ámbito educativo: el informe afirma que existe un buen desarrollo de las TIC, con 7,3 alumnos por ordenador conectado frente a 6,3 de la media europea y una conectividad de mejor calidad con una mayor proporción de conexiones en banda ancha (45% frente al 29% de Alemania o el 14% de Italia). Sin embargo, el potencial de esa infraestructura no se ha desarrollado, lo que se observa en la escasa cantidad de escuelas que disponen de intranets (37% frente al 53% de la media europea). Otro tanto ocurre con el uso: mientras en España el tiempo dedicado es de 0,4 horas por semana, la media europea es de 0,7 horas.
- Sanidad: se destaca que existe un elevado potencial para extender la utilización de las TIC a servicios de valor añadido para los pacientes. Entre los principales hospitales sólo el 6% que tiene presencia web tiene contenidos personalizados, limitándose el resto a presentar información general sin ningún tipo de transaccionalidad; y el porcentaje de médicos generalistas que utiliza el PC es del 70% frente al 82% de la media europea.
- Ámbito judicial: en este ámbito también se da un potencial de desarrollo muy significativo debido al uso todavía intensivo de papel en sus procesos y al grado de insatisfacción manifestado por los ciudadanos, que perciben los servicios judiciales como lentos e ineficaces. La limitada migración de las comunicaciones en papel a medios electrónicos se manifiesta comparando el número de puestos conectados a red local en el Ministerio de Justicia (16%) frente a la media en la AGE, de 59%.

Con este diagnóstico, la principal recomendación del informe apuntaba a «dar un golpe de timón en la gestión de la sociedad de la información. Y agregaba, «para ello es necesario (1) que el Gobierno elabore un nuevo Plan (2) dotado de suficiente liderazgo político, (3) que cuente con una organización y los medios necesarios para llevar a cabo una gestión ‘empresarial’ de los esfuerzos y (4) que se comunique ampliamente a la sociedad». (CDSI 2003: 7)

⁹ El nivel de penetración del PC's en una administración mide el número de ordenadores por empleado público.

Las críticas son acordes con muchas de las que se desprenden de nuestro análisis del Info XXI, donde veíamos la cantidad de acciones sin fecha de inicio o fin, sin presupuesto o sin mayor relevancia. Todos estos elementos nos llevaron a suponer que este plan estratégico se organizó más bien como una forma rápida y poco eficiente en términos de resultados de políticas públicas, de cumplir al menos formalmente, con los objetivos que comenzaban a señalarse desde la Unión Europea. La CDSI menciona que es necesario «elaborar un plan realista: con objetivos medibles, responsables claros, recursos suficientes asignados, estructurado en torno a acciones concretas, mecanismos de seguimiento efectivos, y que aborde de forma equilibrada todos los frentes de actuación, contemplando diversos horizontes de maduración de las iniciativas y abordando la creación de un clima innovador» (CDSI 2003:8).

Analizaremos ahora el diseño del España.es teniendo en cuenta los siguientes ítems: número de acciones y relevancia de las mismas; participación de las distintas Administraciones Públicas y de instituciones de la sociedad civil en la elaboración del plan; áreas tratadas, concreción de las medidas; presupuesto; vinculación y coordinación con otras políticas públicas.

Si bien hemos dicho que el plan Info XXI es ejemplar en cuanto a la descripción detallada de las asignaciones presupuestarias –lo que nos permite saber exactamente cuánto dinero estaba previsto para cada proyecto concreto y cuánto realmente se ha gastado–, el plan España.es nace con una carencia seria en este aspecto. Aunque está anunciada en el texto del propio plan, aún no ha sido elaborada la memoria económica del mismo. De hecho, ésta es también una de las principales críticas que la SEDISI ha lanzado al plan. InfoXXI salió mal, pero podemos saber qué estaba previsto que se hiciera y qué es lo que realmente se hizo. Sin una memoria económica y sin las iniciativas detalladas, no podemos saber si realmente España.es va a salir mejor. Los únicos datos referidos a la inversión económica disponibles en España.es son los que se muestran en la siguiente tabla.

TABLA 7
Presupuesto del Plan España.es y distribución del mismo

<i>Actuaciones verticales</i>	<i>553 M€</i>
administracion.es	180 M€
educacion.es	249 M€
pyme.es	132 M€
<i>Actuaciones horizontales</i>	<i>476 M€</i>
navega.es	240 M€
contenidos.es	220 M€
comunicacion.es	16 M€
TOTAL	1029 M€
Administración General del Estado:	63% (649 M€)
CCAA y municipios:	26% (270 M€)
Sector privado:	11% (110 M€)

Fuente: España.es

El contraste de cifras es abrumador: 2.577.768.000€ previstos para Info XXI y 1.029.000.000€ para España.es. Esto significa que, de entrada, el plan España.es prevé gastar sólo un 40% de lo que pretendía gastar

InfoXXI. Sin embargo, tanto la falta de una memoria económica que clarifique en qué se va a gastar el dinero España.es como el recorte del presupuesto no esconden otra realidad, y es que parece que el diseño ha enterrado la idea de hacer un «memorándum de proyectos de cada ministerio», en favor de una organización lógica de las actuaciones, como demuestra la misma presentación de las grandes cifras que hemos reproducido en el gráfico anterior.

Otra de las novedades que presenta España.es en relación con la financiación es la concreción de las fuentes de financiación. Info XXI distinguía entre dinero del ministerio responsable y dinero del MCyT o de otras administraciones. En cambio, España.es añade por un lado el sector privado (11% del presupuesto previsto) y las demás administraciones españolas (25%). La falta de la memoria económica impide saber los detalles de dicha financiación, así como si se trata de dinero ya realmente comprometido o sólo una estimación y un deseo.

De acuerdo con la división que hemos efectuado de las iniciativas de Info XXI, las de gobierno electrónico sumaban un total de casi 153 millones de euros, mientras que para el nuevo plan ascienden a 180 millones de euros. Por lo tanto, en lo que parece que es el aspecto menos débil de los indicadores de la Sociedad de la Información en España, no se baja la guardia e incluso se destinan más medios, aunque en general se haya reducido el presupuesto. De todas maneras, y posteriormente al plan España.es, en mayo de 2003, se publica el documento «Plan de choque para el impulso de la Administración electrónica en España 2003».

Igual que en el caso de España.es, el documento no contempla ningún tipo de reserva presupuestaria, sólo un gráfico que explica cómo se repartirán los gastos los diferentes ministerios. Aunque el plan España.es representa en algunos aspectos una mejora sustancial con respecto a su predecesor (estructura racional de las actuaciones en base a los objetivos concretos de mejora de los indicadores de la SI y no una estructura en base a actuaciones ministeriales), el hecho de que olvide algunas de las virtudes de éste (gran concreción presupuestaria de las actuaciones) hace que no pueda más que contemplarse con cierto escepticismo su desarrollo. Habrá que esperar, por lo tanto, al desarrollo de España.es para poder afirmar que ha sido un avance significativo en el desarrollo de la SI. Sin embargo, no será por su diseño inicial, claramente mejorable a la luz de lo que ya existía.

En sintonía con las grandes líneas de España.es se van a desarrollar también otras actuaciones concretas en el seno de la organización empresarial Red.es. Se trata de grandes iniciativas que se van a focalizar en aquellos aspectos más estratégicos del desarrollo de la Sociedad de la Información: educación (Internet en la escuela, mejor coordinación bibliotecaria y nuevos servicios y herramientas para las bibliotecas) e infraestructuras (Internet rural, red de puntos de acceso público a Internet en todas las bibliotecas). El presupuesto para estas iniciativas es: Internet en la Escuela, 272 M€; Internet en las bibliotecas, 38 M€; Internet rural, 30 M€ y Patrimonio.es 200 M€.

Por último, consideramos la participación en el diseño del plan. Como muestran otras experiencias, la intervención de entidades representantes de la sociedad civil y la representación regional son buenas medidas para implicar a los actores en el desarrollo de la planificación, por un lado, y por otro para que los mismos actores anticipen problemáticas y soluciones a las mismas. (Jordana *et al.* 2003a, Jordana *et al.* 2003b). En España, al igual que ocurre en otros ámbitos de la intervención pública, en el fomento de Internet intervienen tanto la Administración General del Estado como las Comunidades Autónomas (CCAA). Las características de estas intervenciones hacen que a menudo el resultado de las políticas se traduzca en la diferenciación regional y en problemas de coordinación entre ambos niveles de gobierno (eEspaña 2002, Jordana *et al.* 2003a). Pese a que estas consideraciones deberían haber sido un punto de partida para tratar con este nuevo ámbito de políticas públicas en que todos los niveles de gobierno tienen jurisdicción para intervenir, lo que muestran las planificaciones que hemos analizado es una tendencia a reafirmar la falta de coordinación con todas sus consecuencias: mala utilización de recursos, superposición y/o vacíos en la planificación y utilización del sector para pujas políticas.

TABLA 8
Iniciativas adicionales de Red.es

Internet en la Escuela	272 M€
red.es	136 M€
CCAA	121 M€
MCyT	600.000 €
MECyD	14 M€
Internet en las bibliotecas (2003-2005)	38 M€
(Convenio MCyT – MECyD)	22 M€
a) red de puntos de acceso público red.es	11,5 M€
corporaciones locales	600.000 €
b) aplicaciones del MCyT y PISTA	10,5 M€
c) mejor coordinación bibliotecaria MECyD	5 M€
Internet rural (2002-2005)	30 M€
red.es	11,3 M€
MAPyA	4 M€
MCyT	0,6 M€
Corporaciones locales	14 M€
Patrimonio.es (2003-2010)	200 M€

El concepto de *path dependence* es definido como la influencia de determinada configuración institucional sobre los resultados de las políticas. El concepto se refiere al establecimiento de particulares cursos de acción que una vez introducidos pueden ser muy difíciles de modificar (Powell y DiMaggio 1991). En este sentido, tal como muestra nuestro análisis, la dinámica iniciada en la planificación de la sociedad de la información reproduce deficiencias en la elaboración de políticas en cuanto a la falta de coordinación regional y ahora le agrega un componente de respuesta a la demanda europea que parece conducir a dar respuesta desde la elaboración de planificaciones en las que no hay un diseño abierto, amplio y flexible de políticas que puedan contribuir a la expansión de la sociedad de la información en España.

4. Conclusiones

Los programas públicos para desarrollar la Sociedad de la Información a nivel estatal en España no han sido capaces de generar los avances deseados en los indicadores propuestos por la Unión Europea. Como hemos visto, ha habido diferentes planes e iniciativas, pero han adolecido de limitaciones que han frenado su pleno desarrollo.

Info XXI, dejando a un lado el poco apoyo político de nivel que se le prestó, era un plan concreto, pero con pocas posibilidades de promover una visión de la sociedad de la información y su consecuente desarrollo debido a la lógica sectorial con la que estaba diseñado. Fue esta lógica la que llevó a que hubiera ministerios más ‘cumplidores’ con los plazos y ejecuciones que se habían marcado y otros menos cumplidores, sin que hubiera

ningún mecanismo para estimular al desarrollo general del plan. Es esta misma lógica de iniciativas propias de cada ministerio la que nos permite explicar por qué en Info XXI cohabitan actuaciones absolutamente dispares, en presupuesto y relevancia: hubo ministerios que entendieron que elaborar una lista de proyectos relacionados con la SI significaba algo muy alejado de lo que entendió otro ministerio. Precisamente, aquellos indicadores en los que España se sitúa en una buena posición respecto a sus vecinos son los que se sitúan en las órbitas de ministerios que ya antes de la existencia de Info XXI se habían preocupado de añadir las TIC como una herramienta más de su tarea, tanto en el interior del departamento como en la relación con los ciudadanos.

Después del análisis y las recomendaciones de la Comisión Soto, no podemos decir que el plan España.es fuera realmente a resolver los problemas detectados en Info XXI. Si bien es cierto que algunos sí que quedaron resueltos, España.es carece de una herramienta fundamental que distinguió a Info XXI: una dotación presupuestaria concreta, de la cual se puede hacer responsable a un ministerio, y con compromisos de ejecución anual. Y, lo que es quizá más significativo, toda esta información disponible para los ciudadanos y actualizada. España.es remite, para los detalles de las grandes cifras de gasto, a una 'memoria económica' que no ha sido elaborada. Sí que es cierto que, en su lugar, la lógica sectorial y de división de proyectos por ministerios ha desaparecido del diseño general del plan.

Por lo tanto, la Administración General del Estado no parece que haya sido capaz de diseñar y implementar de manera adecuada aquellos planes e iniciativas destinados al desarrollo de la Sociedad de la Información, aunque ha habido diferentes intentos sucesivos e incluso la existencia de comisiones independientes que han reorientado los proyectos. Uno de los mayores retos que se plantean en este momento es poder conocer con más exactitud hasta qué punto los aciertos y errores son responsables de que la SI siga sin despegar en España y el país siga en la cola de indicadores en relación con sus vecinos europeos. La reciente ampliación de la Unión Europea, con países que, en muchos casos, muestran unos indicadores de SI sensiblemente superiores a los españoles, demuestra hasta qué punto es necesaria la implicación de la Administración Pública en el desarrollo de la SI para recortar diferencias con los socios más aventajados del entorno europeo.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Castells, M. (1997), *La era de la Información*. Madrid: Alianza.
- Castells, M. (2001), *La Galaxia Internet*. Barcelona: Plaza & Janés.
- Castells, M. y Himanen, P. (2002), *El estado del bienestar y la sociedad de la información. El modelo finlandés*. Madrid: Alianza editorial.
- Cebrián, J L. (1998), *La Red*. Madrid: Taurus.
- Comisión Europea (1993), *Libro Blanco del Crecimiento, competitividad y empleo. Retos y pistas para entrar en el siglo XXI*.
- Comisión Europea (1994), *Europa y la Sociedad de la Información Global*.
- Comisión Europea (1999), *Plan de acción para el Desarrollo de la Sociedad de la Información eEurope*. Declaración de Lisboa de 1998.
- Dutton, W.H., (1999), *Society on the Line*. Oxford: Oxford University Press.
- Dutton, W.H. ed. (1996), *Information and Communication Technologies*. Oxford: Oxford University Press.
- Fundación Auna (2002), *Informe anual sobre el desarrollo de la Sociedad de la Información en España, eEspaña 2002*.
- Gallup/ Comisión Europea (2002), *Flash Eurobarometer: Internet and the public at large*.

- Gallup/ Comisión Europea (2002), *Flash Eurobarómetro: Los profesores y la sociedad de la información*.
- Gibbs, J., Kraemer, K., y Dedrick, J (2003), «Environment and Policy factors shaping global eCommerce diffusion: a cross country comparison», *The Information Society* 19: 5-18.
- Guillén, M. y Suárez, S. (2001), «Developing the Internet: entrepreneurship and public policy in Ireland, Singapore, Argentina and Spain», *Telecommunications Policy* 25: 349-371.
- Hargittai, E. (1999). «Weaving the Western Web: explaining differences in Internet connectivity among OECD countries», *Telecommunications Policy* 23: 701-718.
- Jordana, J. et al. (2003a), *Planificant la Societat de la Informació. Una anàlisi de les iniciatives impulsades per les administracions públiques a Espanya*. Barcelona: DURSI.
- Jordana, J. et al. (2003b), «Les polítiques públiques de promoció i difusió de la Societat de la Informació a Europa», *Coneixement I Societat* 3.
- Jordana, J. et al. (2004), *Regional public policy in Spain: assessing strategies for Internet promotion* (En preparación).
- Lessig, L. (2001), *El código y otras leyes del ciberespacio*. Madrid: Taurus.
- Lyon, D. (1988), *The Information Society. Issues and illusions*. Cambridge: Polity Press.
- Milner, H. (2002), «The global spread of the Internet: the role of international diffusion pressures in technology adoption». Ponencia presentada en Yale University, 10-11 mayo 2002.
- Mounier, P. (2002), *Los Dueños de la Red. Una historia política de Internet*. Madrid: Editorial Popular.
- Norris, P. (2000), «The Worldwide Digital Divide». Ponencia presentada en el *Annual Meeting of the Political Studies Association of the UK*, London School of Economics and Political Science, 10-13 abril.
- OCDE (2001), *Understanding the digital divide*.
- Powell, W y DiMaggio, P. (1991), *The New Institutionalism in Organizational Analysis*. Chicago y Londres: University of Chicago Press.
- Telefónica (2002), *La Sociedad de la Información en España. Situación actual y perspectivas*.
- Werle, R. (2001), Internet @ Europe: Overcoming institutional fragmentation and policy failure. <http://eiop.or.at/eiop/texte/2001-007a.htm>.