

L'organització territorial i les tecnologies de la informació i de la comunicació

Antoni Farrés i Sabater

Consultor en temes de l'Administració pública

En un sentit estricte, per organització territorial s'entén el conjunt d'entitats públiques amb personalitat pròpia que existeixen en el marc d'un determinat territori. Així, es parla de l'organització territorial de l'Estat, que estaria formada per les comunitats autònomes, les províncies i els municipis, principalment... i en un sentit ampli, en tractar de l'organització territorial, s'han de considerar també les opcions entorn de l'administració perifèrica de l'entitat superior.

Enric Argullol, *L'organització territorial de Catalunya. Una perspectiva jurídica*, 1986

I. De la societat industrial a la societat de la informació: què està passant?

Les entitats territorials bàsiques catalanes són la Generalitat i els municipis. Hi ha, però, dos tipus d'organismes més en el territori: els que són àmbits de descentralització o desconcentració de l'Estat i de la Generalitat —delegacions provincials i/o territorials— i els que, en funcions de cooperació, agrupen electes locals —diputacions i consells comarcals.

En aquests moments la confluència de les tecnologies informàtiques, de telecomunicacions, la digitalització i les indústries de continguts (*media*) estan provocant canvis fonamentals en les actuals estructures econòmiques i socials i, per tant, també els produiran sobre les estructures polítiques i territorials.

Aquests canvis no són quantitius sinó qualitius. S'està produint un canvi de mode de producció: de la societat industrial a la societat informacional o del coneixement.

Això vol dir que la informació i el coneixement es converteixen ara en el motor del desenvolupament econòmic i social, de la mateixa manera que la producció de béns materials ho va ser en la societats agràries i industrials.

Com deia fa pocs dies a Tarragona Joan Majó, amb motiu de la inauguració del II Congrés de Municipis de Catalunya: «la societat industrial s'ha acabat». I aclaria que no deia que s'hagués acabat la indústria, sinó que aquesta deixava de tenir el paper de motor fonamental del creixement des del punt de vista econòmic. El sector serveis creixerà probablement fins a un 80 % en dos grans camps: el del processament i distribució de la informació del coneixement i el dels serveis relacionats amb l'atenció directa a les persones.

Aquests canvis afectaran profundament les entitats que configuren i estructuren el territori, ja que aquests canvis són organitzatius, més que no pas tecnològics. Una administració digital no és una administració amb ordinadors, sinó una administració concebuda i organitzada d'una altra manera, com a conseqüència de la incorporació de la tecnologia.

Quin canvi d'escenari provoca la revolució tecnològica, que obligarà necessàriament a transformar l'organització? Per què s'haurà de destinar esforços a la reenginyeria de processos, aplicats a l'administració?

En la societat industrial els paradigmes han estat: la sincronia, l'homogeneïtat i la seqüencialitat.

1) **SINCRONIA**: calia que l'activitat humana s'ajustés a unes pautes espacials i temporals compatibles amb les de la màquina.

2) **HOMOGENEÏTAT**: per aconseguir aquest ajustament s'havia d'unificar els criteris per mesurar temps i espai (hora oficial, sistema mètric, cartografia exacta...; temps i espai esdevenen un producte, una mercaderia).

3) **SEQÜENCIALITAT**: cal identificar amb precisió cadascuna d'aquestes unitats temporals i espacials.

A mesura que s'incorporaven al procés d'industrialització, els països van afavorir o provocar processos de concentracions poblacionals en indrets favorables a la implantació d'indústries: proximitat de matèries primeres, bones comunicacions o proximitat a grans mercats, amb la qual cosa modifiquen profundament els tipus d'assentaments de la població sobre el territori.

En l'àmbit territorial, les conseqüències del model industrial són l'aparició de les grans metròpolis per disposar de més mà d'obra i de més consumidors potencials i la construcció de grans xarxes viàries per unir aquestes metròpolis.

La industrialització a Catalunya comporta un model territorial que pivota entre

l'aglomeració (Badia del Vallès, 16.414 hab./km²) i el despoblament (Gisclareny, 0,89 hab./km²). Les organitzacions polítiques es concentren a les metròpolis i mantenen una xarxa sobre el territori, en un intent d'evitar-ne la total desestructuració (delegacions o descentralitzacions administratives) i alhora les administracions territorials locals, molt febles, necessiten sumar esforços per intentar donar resposta als seus problemes (comarques, províncies o organitzacions instrumentals com man-comunitats i consorcis).

La societat industrial ha modificat, doncs, els assentaments poblacionals, cosa que ha condicionat el tipus d'organització territorial per administrar-los.

En el trànsit cap a la societat de la informació es posa en evidència que els vells paradigmes de la societat industrial es modifiquen. I, molt probablement, per negació dels anteriors es perfilen com a nous paradigmes l'asincronia, l'heterogeneïtat i el paral·lelisme o simultaneïtat.

1) ASINCRONIA: és possible avançar cap a noves formes d'organització que ens portin a una distribució millor de les activitats de les persones, tot evitant els col·lapses (diaris, setmanals...) i que calgui calcular les infraestructures per suportar pics d'ús.

2) HETEROGENEÏTAT: la potència de processament, emmagatzemament i distribució de la informació fa possible evitar la uniformització; permet tractar de manera equivalent el que és igual i de manera diversa el que és diferent.

3) PARAL·LELISME: podem coordinar processos de producció i distribució geogràficament llunyans com si fossin espacialment propers i temporalment consecutius. Tot, ara i aquí.

Aquests canvis que s'estan produint evidencien que ja no cal coincidir en el temps i l'espai per fer eficient el procés de producció (Majó). Això influeix sobre el lloc de treball i el lloc de residència i la seva diferenciació; en canviar les relacions de treball es produiran nous assentaments de població, la qual cosa tindrà repercussions sobre les estructures polítiques i administratives territorials.

Quin serà, doncs, el nou model d'implantació territorial? Un dels primers referents va ser un model difós (Silicon Valley), on en un espai relativament gran, habitualment articulat per un important eix de comunicació, conflueixen activitats econòmiques, residencials, d'oci... En una fase posterior veiem que apareix el concepte de Silicon Alleys, que concentra activitats econòmiques amb un alt valor afegit en zones concretes de ciutats per aprofitar les sinergies que generen les altes densitats de fluxos relacionals.

La societat industrial va provocar una jerarquització de països i ciutats que la societat de la informació està tornant a canviar (Irlanda, Finlàndia, Singapur...).

Fins ara classificàvem els països en industrialitzats, en procés d'industrialització i subdesenvolupats, i passaven d'un estadi a l'altre de manera successiva. Irlanda, un país exportador de mà d'obra que no havia fet la revolució industrial, és capaç de col·locar-se en el grup de països capdavanters de la nova societat, amb creixements econòmics envejables. És a dir, ja no cal passar d'un estadi al que ve immediatament després, és possible saltar-se fases històriques.

II. El nou repte polític: evitar o minimitzar la fractura digital

Lisboa 2000 és una fita important. El Consell Europeu va acordar fer una opció estratègica a favor de la societat del coneixement. Hi constata que els canvis que s'estan produint al que denominem *nova economia* exigeixen una transformació radical de l'economia europea i per això estableix un objectiu estratègic de creació d'infraestructures del coneixement, d'augment de la innovació, de reforma econòmica i de modernització del sistema de benestar social i dels sistemes educatius.

En el document de la presidència d'aquella reunió s'estableix com a objectiu estratègic de la Unió convertir-se en l'economia basada en el coneixement més competitiva i dinàmica del món, capaç de créixer de manera sostenible amb més i millors ocupacions i amb un grau més gran de cohesió social.

De fet, el que es persegueix és que en la mesura que hi hagi un quadre macroeconòmic sòlid, es pugui assolir un creixement econòmic sostingut de l'entorn del 3 %, alhora que s'aconsegueix frenar la pèrdua de competitivitat respecte dels EUA i de l'Àsia/Pacífic.

Les tres idees força aparentment són molt senzilles: tothom connectat, tothom amb formació digital al final de 2002 i que aquest procés sigui integrador des del punt de vista territorial i cohesionador des del social.

No obstant això, aquests objectius posen en evidència la por a la fractura digital, en una doble vessant:

- 1) Territorial: territoris amb infraestructures i sense.
- 2) Personal: persones amb «formació digital» o sense.
 - Analfabets inicials (fracàs escolar).
 - Analfabets sobrevinguts o digitals.

Fractura territorial

La liberalització de les xarxes de telecomunicacions pot tenir uns efectes positius, si més no teòricament, com ara la millora en l'oferta de serveis i un abaratiment dels costos per a l'usuari.

La pràctica, però, evidencia que la privatització de la gestió està fent desaparèixer el caràcter de servei públic i, per tant, no es garanteix el dret a la connectivitat com a servei públic universal, sinó que el desplegament de xarxes solament s'està produint en els territoris considerats madurs des d'una òptica de mercat.

L'aparició de tecnologies més senzilles en necessitats infraestructurals (ràdio) que d'altres (cable) no està produint una complementaritat entre si per cobrir el conjunt del territori i així garantir la connectivitat com a dret universal, sinó que superposen les seves xarxes en els territoris madurs, amb el perill de provocar la saturació en alguns llocs i l'absència d'infraestructures en d'altres, si més no, ara com ara.

Els poders públics, si volen mantenir els mínims de cohesió social i evitar la ruptura definitiva del territori, hauran d'intervenir tot dissenyant les polítiques compensatòries que garanteixin un mínim d'homogeneïtat en el conjunt del país. Els antecedents dels plans d'ajuts públics per a l'electrificació i la telefonia rurals o el pla de repetidors de televisió evidencien que el mercat sol no garantirà el concepte d'universalitat, ja que el seu objectiu no és la cohesió social i la governabilitat, sinó simplement l'obtenció de beneficis.

Ara com ara, el mapa d'infraestructures que permeten accés a banda ampla es redueix a l'interior de l'arc format per les denominades ciutats de la segona corona metropolitana (Mataró, Granollers, Sabadell, Terrassa, Vilafranca i Vilanova i la Geltrú) i les capitals de província (Girona-Salt, Tarragona-Reus i Lleida).

Fractura personal

En el document final de les reunions de Portugal, l'*e-Europe 2002*, aprovat a Santa Maria de Feira sota el nom d'*Una Societat de la Informació per a tots*, situa com a segon objectiu clau «Invertir en les persones i en la formació» i planteja un conjunt d'accions al voltant de la formació inicial, unes altres al voltant de la formació continuada i alguns mecanismes destinats a la població en general.

Una vegada més la formació té caràcter estratègic. Quant a la formació inicial, s'estableix que a final del 2002 tothom ha de tenir formació digital en el moment de

deixar les aules, però no defineix el contingut d'aquest concepte de formació digital i topa d'entrada amb el primer gran problema: qui forma els formadors?

No es tracta simplement de donar a conèixer el conjunt d'habilitats que són necessàries per treballar amb ordinadors, ja que molt probablement els alumnes en saben més que els mestres; es tracta de passar del concepte actual d'aula d'informàtica, «ensenyar a utilitzar», a un altre concepte pedagògic com és «utilitzar per aprendre»; és a dir, la incorporació de l'ordinador multimèdia a l'aula.

Això comporta un nou concepte de l'ensenyament i, per tant, la necessitat del reciclatge dels ensenyants actualment en exercici, i assegurar que els futurs mestres surten preparats per a aquest nou rol. Europa constata que no té preparades les seves estructures educatives per a aquesta nova situació.

D'altra banda, tots els estudis europeus assenyalen que en un termini de vuit a deu anys la meitat dels llocs de treball seran en sectors que, o bé formen part dels grans fabricants de productes i serveis de les tecnologies de la informació, o bé els utilitzen intensivament. Per tant, en tots els sectors econòmics és prioritari adaptar els treballadors a l'entorn de la societat de la informació, transformar les qualificacions tradicionals i garantir una oferta suficient d'experts en aquest àmbit. Per tant, la formació continuada esdevé condició necessària per incorporar-se al mercat de treball o per mantenir-s'hi.

Tant és així, que des de la Unió Europea s'ha dissenyat una estratègia específica que, sota el nom de *e-learning*, pretén articular i estructurar una resposta a aquest repte.

La realitat d'avui, però, és molt lluny d'aquests objectius i hi ha el risc que en el grup de persones analfabetes, com a conseqüència del procés de fracàs escolar, es puguin afegir contingents de nous analfabets «digitals» que provoquin una fractura personal i generacional.

III. Incidència de la societat de la informació sobre les estructures politicoadministratives: nous paradigmes, noves contradiccions

La societat de la informació afavoreix una relació més directa entre administració i administrats, i és un «canal» de doble direcció i, per tant, les diverses opcions polítiques faran que evolucionem cap a un o un altre sentit. Són, doncs, possibles polítiques diferents i, per tant, el pensament únic no és la fatalitat indefugible que ens volen fer creure.

Com a mínim, quatre grans camps en resultaran afectats:

Democràcia directa / democràcia representativa

És evident que les facilitats de comunicació de la societat de la informació fan possible avançar cap a mecanismes més propers a la democràcia directa. No obstant això, la democràcia representativa no solament és fruit de la impossibilitat de reunir-nos tots els ciutadans per prendre una decisió, i per això deleguem a uns representants perquè ho facin en nom nostre, sinó que també aquest mecanisme permet allunyar en el temps algunes decisions en relació amb els fets que les motiven, per objectivar-les, per racionalitzar-les (és impensable un referèndum sobre la pena de mort, l'endemà mateix d'un sagnat atemptat d'ETA).

Les tecnologies de la informació i la comunicació (TIC) permeten una intervenció més directa del ciutadà individual, però alhora impossibiliten el paper de mediació dels partits polítics. Per tant, en el nou context de possibilitats d'intervenció directa, si aquests no reformulen els seus rols en el sentit d'afavorir l'objectivació dels problemes i es limiten a ser instruments d'autoreproducció, la seva crisi s'accentuarà, ja que en la societat de la informació qui resulta més perjudicat són els organismes intermedis que no aporten valor afegit al resultat final.

Cal, per tant, redefinir els instruments col·lectius de participació política, alhora que s'afavoreix una participació més directa sense tants intermediaris en l'exercici de la democràcia. Segur que els anys vinents el debat democràcia representativa/democràcia directa recomençarà i, sigui el que sigui, el procés implicarà un nou escenari i uns rols diferents dels actuals, cosa que fa por a molta gent.

Per això no és sorprenent que per part de les administracions polítiques sovint s'hagi buscat l'aplicació de les TIC a les rutines existents sense trencar amb els paradigmes comunicacionals i de poder previs, en lloc d'utilitzar-les per avançar vers la idea de la democràcia directa sense perdre capacitat de deliberació, ni eficiència decisonal (Subirats).

Principi de subsidiaritat

El principi de subsidiaritat o de proximitat ha estat el fonament de molts dels processos de descentralització i de desconcentració. El mateix estat de les autonomies, deixant de banda el reconeixement de les comunitats històriques, ha estat inspirat per aquest principi. La invocació dels ajuntaments ha fonamentat les constants reivindicacions de més competències, sota la forma «que ho faci l'administració més propera

al ciutadà», argumentant un coneixement millor de la realitat de l'àmbit territorial en què es presta un determinat servei i per comoditat dels ciutadans mateixos per poder demanar o reclamar el titular de la competència.

Avui, i en el context de la societat de la informació, l'administració més propera ja no és necessàriament la que ho és en termes físics, perquè tant l'espai com el temps s'han modificat. Ara l'administració més propera podria ser la millor connectada.

Tant és així que, en el *Libro blanco para la mejora de los servicios públicos* aprovat per un Consell de Ministres el mes de febrer de 2000, es planteja la creació del Portal Único de la Administración, alhora que l'Administració General de l'Estat es reclama com a instància de relació directa amb el ciutadà.

Aquest plantejament no es correspon ni políticament ni jurídicament amb el concepte d'estat de les autonomies, i per això des de Catalunya l'Administració de la Generalitat i l'Administració local estan treballant activament pel Portal de l'Administració Catalana, denominat Administració Oberta de Catalunya - Administració en Xarxa, amb la idea de validar les relacions administratives per Internet o sobre suport electrònic que permetin als ciutadans relacionar-se amb l'Administració les vint-i-quatre hores del dia -24 x 7-, poder realitzar transaccions completes amb independència de l'organisme que en té la titularitat i millorar no solament en eficàcia sinó també en eficiència.

Això implica, com hem dit abans, fer entrar en crisi els organismes administratius intermedis que no aportin valor afegit i obligarà a una simplificació administrativa que a mig termini pot fer possible una reducció de costos important. No es tracta tant d'injectar tecnologia com d'iniciar el camí que ens ha de permetre trencar amb el model burocràtic de l'administració.

La conseqüència més important, a part de la millora de serveis al ciutadà, és que molt probablement això significaria la fi de la coincidència del mapa polític amb el mapa de gestió (Xavier Marcet). I que calgui redefinir a mig termini la distribució de competències en funció del valor afegit que pugui aportar-hi cada administració.

Una conseqüència que pot semblar marginal, però que no ho és, ja que motiva aproximadament el 40 % de les visites del ciutadà als ajuntaments, és la desaparició dels certificats. Un certificat és una dada que té una administració, normalment sobre suport electrònic, que s'ha de posar sobre un paper amb determinades solemnitats per evitar la possible manipulació i que el ciutadà, fent de carter, ha de portar a una altra administració que la necessita per incorporar-la a la seva base de dades sobre suport electrònic. No seria més senzill una base de dades comuna o que l'administració que la necessita pogués capturar la dada i importar-la al seu sistema? La

conseqüència d'això és l'aparició d'un nou concepte d'administració que ja no és compartimentada, sinó que és l'administració en xarxa.

Neocentralisme o més democratització

Ja hem dit que la societat de la informació permet establir un nexa directe entre administració i administrats. És un canal de doble direcció i, per tant, pot afavorir més democratització i, tal com dèiem, una participació més activa del ciutadà o pot generar un model més centralista o autoritari, sota l'excusa de l'eficàcia i l'eficiència.

La tendència actual és preocupant, ja que les competències que tenen a veure amb la denominada nova economia no es gestionen des d'organismes administratius tradicionals, sinó que importen conceptes d'altres administracions, especialment l'americana, que es gestionen des d'agències, que no estan de manera directa sota el control dels mecanismes democràtics (Comissió Nacional del Mercat de Telecomunicacions, Comissió Nacional del Mercat de Valors, etc.) i, per tant, es produeixen un conjunt d'organismes que no solament estan actuant amb autonomia, sinó també amb uns graus d'independència que consagren la primacia dels aspectes econòmics per damunt dels polítics.

Això, junt amb l'alienació de competències fonamentals a favor de la Unió Europea i la descentralització de la despesa a favor de les regions, està debilitant els estats nacionals, cosa que provoca una reacció de defensa d'aquests estats per mantenir-se i autoreproduir-se. Aquesta reacció els porta a plantejaments del tipus Portal Únic o a exercir la seva sobirania sense tenir presents espais que seria aconsellable de considerar com una unitat, com el cas de les noves concessions de telecomunicacions.

En l'àmbit espanyol i en el moment del disseny de l'estat de les autonomies totes aquestes matèries, com per exemple les telecomunicacions, no van ser objecte de transferència, ja que era impensable en aquells moments poder transferir part de Telefònica o de Correus, i avui aquests serveis són els que han esdevingut absolutament decisius en el marc de la societat de la informació. De fet, i anant més enllà, caldria revisar el marc constitucional, ja que el model econòmic que dibuixa la Constitució té poc a veure —i menys en el futur— amb el model econòmic de la societat de la informació. És la constitució d'un estat de la societat industrial i no la constitució d'un estat de la societat de la informació en un context de globalització.

Uniformitat cultural | diversitat cultural

Encara que no sigui l'objecte d'aquesta ponència, ja que d'altres ho tractaran específicament, voldria comentar que, junt amb el perill que hi ha en els camps lingüístics i culturals a favor de la llengua franca, cal afegir el risc d'afavorir l'adopció de models i estereotips procedents d'altres tradicions culturals, valors i prejudicis, però el que és més que mai una cultura minoritària hauria pogut ser present arreu del món i a temps real com pot ser-hi ara.

L'existència de traductors automàtics, l'evolució dels sistemes de reconeixement de veu... faran possible l'aparició d'eines que facilitaran el coneixement de cultures minoritàries. De manera espontània el mercat desenvoluparà aquestes eines en llengües i cultures amb molt més pes que la nostra, llevat que la qualitat dels nostres productes —els industrials, però també els culturals— i el valor afegit que siguem capaços de generar siguin prou importants com perquè aquestes eines també contemplin Catalunya. La batalla per assegurar la diversitat cultural és tant en el terreny de la reivindicació com en el de la qualitat.

Necessitat de redefinir els drets individuals en la societat de la informació

És evident que, en aquests canvis de paradigmes i de modificacions profundes, no solament cal adequar el model institucional des de la perspectiva de model econòmic, sinó que també, fonamentalment, cal redefinir els drets individuals en la nova societat de la informació. El primer, el caràcter de servei universal d'aquells instruments que ens han de permetre tenir un paper actiu en la societat de la informació, en la participació com a ciutadans en l'activitat pública, així com en la resta de drets individuals que tenim reconeguts en l'actual marc constitucional, adequats, però, al nou context històric.

IV. Epíleg

Tot plegat fa preveure que hi haurà modificacions substancials en els següents camps:

Canvis de model territorial

1) L'extensió i la generalització del teletreball i del treball en xarxa pot afavorir una implantació territorial diferent de l'actual, de persones i d'activitats econòmiques, com a conseqüència dels desdoblaments dels conceptes empresa/centre de treball/unitat de producció, que en la societat industrial normalment formaven una unitat.

2) Molt probablement, la societat de la informació afavorirà un cert reequilibri territorial en l'assentament de les persones i les activitats econòmiques.

3) Els conceptes oci i treball no estaran tan nítidament diferenciats i s'anirà cap a fórmules mixtes.

Canvis de model d'administració: l'administració xarxa

1) La societat de la informació significa la fi del model d'administració compartimentada i una erosió important del concepte burocràtic de l'administració.

2) L'administració xarxa vol dir:

a) 24 × 7, administració disponible a tot hora per operar-hi en qualsevol moment.

b) Gestions en règim d'autoservei.

c) El ciutadà no és el servei de correus (certificats...).

d) El ciutadà no té necessitat de conèixer l'estructura de l'administració, qui és el titular de les competències, ni els procediments: transaccions completes (els fets vitals).

e) De l'administració responsiva a l'administració proactiva.

f) El nou model comporta canvis a les relacions:

- amb els ciutadans;
- entre administracions;
- amb els proveïdors;
- amb els seus treballadors i la seva organització interna.

Un nou espai de col·laboració públic/privat

1) Modificació dels conceptes públic/privat com a conceptes antagònics i ex-cloents.

- 2) El sector públic no pot garantir el progrés tecnològic, organitzatiu i econòmic.
- 3) El sector privat no pot garantir els mínims de cohesió social que permetin la convivència i el disseny de polítiques compensatòries que evitin una fractura social irreversible i que permetin avançar cap a una societat més equitativa, més justa.
- 4) Creació d'un nou espai de col·laboració públic/privat que assegurí el progrés i la cohesió social.

Finalment, tot i que no coneixem l'organització territorial del futur, intuïm que els canvis que hem descrit i les tendències que hem apuntat comencen ja a modificar profundament l'actual model. Cal, per tant, veure la societat de la informació no tant com un risc, sinó com una oportunitat. El paper de Catalunya al segle XXI depèn tant de la seva incorporació a la societat digital com de la rapidesa amb què ho faci.