

Dipòsit legal: B.5222-2008
ISBN: 978-84-691-4472-5

¿HACIA EL FIN DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA BUROCRÁTICA?

**LOS EFECTOS DE LAS TIC SOBRE EL CAMBIO ORGANIZATIVO:
LOS CASOS DE CATALUÑA, ESCOCIA, EMILIA-ROMAÑA Y QUÉBEC**

Mayo de 2007

**YANINA WELP
UNIVERSIDAD POMPEU FABRA
DOCTORADO EN CIENCIAS POLÍTICAS Y SOCIALES**

**DIRECTOR
JACINT JORDANA - UNIVERSITAT POMPEU FABRA**

Abstract

El objetivo de esta investigación es analizar los efectos de la innovación tecnológica sobre el cambio organizativo en las administraciones públicas (AP), para determinar en qué medida y bajo qué condiciones el modelo burocrático descrito por la teoría weberiana podría ser superado por una nueva forma organizativa que –siguiendo la literatura– hemos denominado *administración-red*. La pregunta de investigación es: *¿Bajo qué condiciones, y con qué resultados, los procesos de incorporación de TICs en las administraciones públicas operan como impulsores de cambios –administrativos, en la relación con el ciudadano y en la formación de redes de actores públicos y privados–?*

El análisis se centra en tres aspectos de la AP, circunscriptos por estar atravesados por procesos de innovación tecnológica y que dan lugar al planteo de las preguntas específicas:

- 1) estructura y funcionamiento de la administración pública: *¿qué cambios estructurales y funcionales se consolidan como resultado de los procesos de innovación en TIC?*
- 2) relación administración–ciudadanía: *¿cómo afectan a la relación administración-ciudadanía los procesos de introducción de TIC? ¿En qué medida hay mayor capacidad de dar respuestas a la ciudadanía?*
- 3) redes de actores públicos y privados: *¿en qué medida los procesos de innovación orientados a la introducción de TIC promueven la formación de redes de actores públicos y privados en el seno de las administraciones públicas?*

Como hipótesis, planteamos que *bajo condiciones tales como: la percepción de una coyuntura crítica, un cambio político y/o la necesidad de coordinación entre niveles de gobierno, los procesos de innovación tecnológica promueven cambios en las administraciones públicas, que podrían conducir a la formación de una administración-red* (H1). En ausencia de estas condiciones, la incorporación de TIC tendería a reproducir las pautas de actuación preexistentes, introduciendo tibios cambios en la gestión, mejoras en la prestación de servicios y un incremento de la participación del sector privado. Como subhipótesis proponemos que la incorporación de TIC conduce a una mayor horizontalidad estructural, y a transversalidad y flexibilidad funcional en la administración pública (SH1); en la relación administración-ciudadano se produce un

incremento de la interacción, más transparencia y capacidad de control por parte de los ciudadanos, la creación de nuevos servicios basados en TIC y/o la apertura de nuevos espacios de participación ciudadana. Sin embargo, de acuerdo a la orientación ideológica del partido político en el gobierno y a la importancia relativa del sector privado/la burocracia en la toma de decisiones, podría haber: i) mayor peso de la orientación al ciudadano como cliente o usuario de servicios públicos, ii) mayor énfasis en los procesos de mejora de la calidad democrática o una combinación de ambos) (SH2). Por último, las TIC conducirían al incremento cualitativo y cuantitativo de las redes de actores públicos y privados fomentado por las TIC. La varianza vendría dada por el poder de cada actor en los procesos de toma de decisiones (SH3).

La unidad de análisis escogida es el gobierno regional, debido a que estos: a) han recibido nuevas competencias y protagonismo a partir de los procesos de descentralización y/o regionalización, lo que permite analizar su configuración institucional en un lapso de tiempo relativamente reciente; b) están más cerca del ciudadano que los estados centrales -lo que permite profundizar en esta relación y, en particular, analizar el peso de la identidad nacional *histórica* en la *orientación al ciudadano*-; c) como nivel de gobierno intermedio, tienen un rol de articuladores entre el nivel estatal/federal y los gobiernos locales.

A partir de un estudio en profundidad del caso catalán (España), se precisó el modelo de análisis. Luego se contrastaron estos resultados con Escocia (Reino Unido), Emilia-Romaña (Italia) y Québec (Canadá) para comprobar las hipótesis. Los casos presentan similitudes (nivel de desarrollo económico, procesos de innovación tecnológica conducidos, etc.) y diferencias (los contextos institucionales y las tradiciones políticas, entre otros) que permiten sopesar la relevancia de distintos factores explicativos. La aproximación empírica se realizó mediante entrevistas a actores clave, seleccionados a partir de los criterios planteados en el modelo analítico, y el estudio de los planes y las políticas diseñados e implementados en los últimos años, entre otra documentación relevante.

Índice de Contenidos

Abstract	5
Agradecimientos	11
1. Introducción	13
2. El Enfoque de la Investigación	25
2.1 El marco teórico	26
2.1.1 Las teorías de la Administración Pública	29
2.1.2 Democracia y TICs	38
2.1.3 El estado y las nuevas redes de políticas públicas	45
2.1.4 La administración-red	51
2.2 Enfoque analítico: ¿Qué factores condicionan el cambio?	55
2.2.1 Innovación tecnológica para el cambio organizativo	55
2.2.2 Contextos institucionales y Cambio organizativo	62
3. Metodología	71
3.1 Las pregunta de investigación	73
3.2 Hipótesis	76
3.3 El modelo de análisis	80
3.4 Criterios de Caracterización de los casos	89
3.5 Justificación de los casos	93
4. Cataluña	99
4.1 El contexto institucional	101
4.1.1 La distribución de competencias entre niveles de gobierno	102
4.1.2 Demografía, economía y sociedad	105
4.1.3 Gobiernos y partidos políticos	106
4.2 La administración pública	107
4.2.1 Estructura y funcionamiento	107
4.2.2 Estructura organizativa e innovación tecnológica	117
4.3 La relación con el ciudadano	132
4.3.1 Los canales de atención al ciudadano	132
4.3.2 Iniciativas de participación ciudadana	151
4.4 Las Redes de Actores	154
4.4.1 Las redes de actores públicos y privados	154
4.4.2 Las redes inter-administrativas	161
4.5 El caso catalán: Modelo de atención al ciudadano	164
5. Escócia, Emilia-Romaña y Québec	173

5.1 Escocia.....	174
5.1.1 El contexto Institucional	175
5.1.2 La Administración Pública	178
5.1.3 La Relación con el ciudadano.....	186
5.1.4 Las Redes de actores públicos y privados.....	192
5.1.5 El caso Escocés: accountability y eficiencia	195
5.2 Emilia-Romaña.....	199
5.2.1 El contexto institucional.....	199
5.2.2 La Administración Pública	203
5.2.3 La relación con el ciudadano	209
5.2.4 Las Redes de actores Públicos y Privados.....	214
5.2.5 Emilia-Romaña: la coordinación como ventana de oportunidad.....	218
5.3 Québec.....	221
5.3.1 El contexto institucional.....	222
5.3.2 La Administración Pública	227
5.3.3 La relación con el ciudadano	236
5.3.4 Las Redes de Actores Públicos y Privados.....	241
5.3.5 El caso Québec: ¿administración-red o Nueva Gestión Pública?.....	242
6. ¿Administración Burocrática vs. Administración-Red?	245
6.1 Análisis de los factores explicativos.....	245
6.2 Discusión.....	271
7. Conclusiones	277
8. Bibliografía.....	289

Índice de Ilustraciones

Ilustración 1: Modelo analítico.....	83
Ilustración 2: Personal de las Administraciones Públicas de Cataluña.....	108
Ilustración 3: Evolución del volumen de personal de la G. de Cataluña	109
Ilustración 4: Evolución de las visitas a las of. de atención (1999-2005).....	136
Ilustración 5: Evolución de llamadas al 012 (1997-2006).....	144
Ilustración 6: Evolución de los accesos al portal gencat (1996-2006)	145
Ilustración 7: El empleo público en Escocia	181
Ilustración 8: Evolución del trabajo flexible en Emilia-Romaña	206
Ilustración 9: Evolución del trabajo flexible en la AP de Emilia-Romaña	207
Ilustración 10: Sector público en Québec.....	229

Índice de Tablas

Tabla 1: Las actuaciones TIC orientadas al ciudadano	43
Tabla 2: Tipos Ideales: burocracia weberiana y administración-red	54
Tabla 3: Preguntas de Investigación e hipótesis.....	80
Tabla 4: Dimensiones y factores de análisis	81
Tabla 5: Criterios de clasificación de los canales de atención al ciudadano	90
Tabla 6: Criterios de clasificación de actuaciones orientadas al ciudadano.....	91
Tabla 7: Criterios de descripción de los casos.....	92
Tabla 8: Servicios mínimos obligatorios a cargo de entes locales	105
Tabla 9: La AP catalana según cantidad de trabajadores.....	108
Tabla 10: Personal de la Administración de la Generalitat	111
Tabla 11: Personal de la Generalitat distribuido por vinculación	112
Tabla 12: Procedencia de las llamadas en el 902 y el 012	142
Tabla 13: Evolución de las llamadas al 012 (1999-2005)	144
Tabla 14: Visitas al portal gencat.....	146
Tabla 15: los canales de atención al ciudadano de la G. de Cataluña	150
Tabla 16: Las actuaciones orientadas al ciudadano de la G. de Cataluña.....	154
Tabla 17: El caso catalán.....	167
Tabla 18. Los canales de atención al ciudadano del SE	190
Tabla 19: Las actuaciones orientadas al ciudadano del SE.....	192
Tabla 20: El caso escocés	198
Tabla 21: Giunta de Emilia-Romaña - Funcionarios y trabajo flexible.....	205
Tabla 22: Los canales de atención al ciudadano en Emilia-Romaña	212
Tabla 23: Las actuaciones orientadas al ciudadano del gobierno de E-R.....	214
Tabla 24: El caso de Emilia-Romaña	220
Tabla 25: Los canales de atención ciudadana del gobierno del Quebec	239
Tabla 26: Las actuaciones de e-democracia en Québec.....	240
Tabla 27: El caso Québec	243
Tabla 28: canales de atención al ciudadano	267
Tabla 29: iniciativas TIC orientadas al ciudadano.....	269
Tabla 30: Indicadores de cambios en las administraciones públicas.....	272

Agradecimientos

Pese a que un trabajo de tesis a menudo se realiza muy en solitario, tuve la oportunidad de compartir debates y recibir útiles sugerencias de diferentes personas que han contribuido generosamente leyendo y discutiendo sobre algunos temas en particular, sugiriéndome literatura y/o llamando la atención sobre diversos aspectos a considerar, lo que ha contribuido al desarrollo de esta investigación. Esto obedece, en gran medida, a que hice los cursos de doctorado en la Universidad Pompeu Fabra (UPF) y, luego, desarrollé el trabajo de investigación en el marco del Programa Internet Cataluña (PIC) del Internet Interdisciplinary Institute (IN3), Universitat Oberta de Catalunya (UOC).

Mi tesis doctoral se vinculó al proyecto *e-Gobernanza y atención ciudadana: la Generalitat de Cataluña en el contexto internacional*, patrocinado por el Departamento de Presidencia y el ex Departament d'Universitats, Recerca i Societat de la Informació (DURSI) de la Generalitat de Cataluña. Terminado el trabajo de campo, di los pasos finales del análisis en el Centro de investigación sobre Democracia Directa (c2d) y el e-Democracy Center, ambos en la Universidad de Ginebra.

En primer lugar, debo agradecer a mi director de tesis Jacint Jordana (UPF) que me animó y acompañó en todo el proceso de realización del trabajo con sugerencias, críticas y recomendaciones. También debo mencionar al profesor Manuel Castells, co-director del PIC y un valioso consejero en la realización de este trabajo. Javier Ramos fue un gran compañero de debate y discusiones cuando inicié este camino, siempre dispuesto a la lectura y a la crítica constructiva. A mis compañeros de trabajo y amigos Ferran Urgell (UOC) y Xavier Fernández (UPF), excelentes colegas y guías cuando comencé a estudiar España y Cataluña, les agradezco especialmente el haber sido maestros pacientes y perseverantes del idioma catalán.

Paco Lupiañez, Miquel Salvador, Agustí Cerrillo, Marc Gil y Elad Harrison leyeron partes del documento y me hicieron sugerencias y comentarios de gran utilidad; con Rosa Borge, Nacho Criado y Mentxu

Ramiló intercambiamos puntos de vista y bibliografía en numerosas ocasiones. También debo mencionar a mis colegas del PIC, especialmente a Eduard Aibar, Julio Meneses y Mireia Fernández Ardévol.

En el análisis de Cataluña debo un especial agradecimiento a Marta Contente, Oriol Lloret, Cristina Riba, Eva Gumà, Jordi Puig, Montse Arenas y Annais Tomas; a los numerosos trabajadores de la Generalitat que fueron entrevistados y, en particular, a los de la Dirección General de Atención Ciudadana. En el estudio internacional, por la ayuda prestada para organizar la agenda de visitas y encuentros, además del envío de material y la atención a diversas consultas, debo mencionar a Jim Kinney (Escocia); Sandra Lotti, Chiara Manccini y Paolo Di Giusto (Emilia-Romaña); Stefania Zenadochio, María Jesús Bronchal y Yanic Viau (Quebec). A todos ellos, les agradezco su buena predisposición para abrir las puertas de la administración, resolver dudas y colaborar activamente para encontrar información, concertar entrevistas, y hacer el esfuerzo de recordar datos, números y fuentes. Para la organización de estas visitas desde Barcelona, también agradezco la colaboración de Anna Sánchez Juárez.

En Ginebra, mis colegas del c2d, Uwe Serdult y Fernando Méndez fueron los compañeros de discusión cuando se acercaba el final del trabajo y tenía mayor necesidad de discutir puntos de vista. En Buenos Aires, Maxi Papandrea me hizo diversas y útiles sugerencias para hacer el trabajo más legible y Emilio Lafferriere me ayudó con la revisión de la bibliografía. Virtual o presencialmente, Marc Recasens colaboró en las numerosas ocasiones en que tuve problemas con *la tecnología*. Por último, debo agradecer a mi familia y a mis amigos: Lidia Gabriel, Alberto y Adrian Welp, Jorge Belinsky y Ana Basualdo. A Evelyn Welp y Felix Pons les agradezco muy especialmente por la paciencia y el cariño.

CAPÍTULO 1

1. Introducción

El modelo burocrático descrito por la teoría weberiana se desarrolló con la sociedad industrial, dando respuesta al nuevo modo de producción, a la sociedad de masas y al afianzamiento de la economía monetaria que provocaron el crecimiento y la expansión de las tareas administrativas del Estado moderno (David Osborne y Ted Gaebler 1994; Wolfgang Dreschler 2005; Aby Jain 2004; Jane Fountain 2002, 2005; Charles Lindblom 1980).

Max Weber señala que la burocracia se corresponde con el modelo de dominación racional-legal y por tanto difiere de los cuerpos administrativos que caracterizaron a formas previas de organización (1984: 176). Los objetivos básicos planteados por la burocracia *weberiana* son alcanzar la eficiencia y la racionalidad en la resolución de actuaciones. Esto se garantiza mediante una marcada división del trabajo unida por una línea de dirección vertical, que trae aparejadas la uniformidad y previsibilidad de rutinas y procesos y la persistencia del sistema por encima de las personas. En pocas palabras, este modelo instituye para la Administración Pública (AP) las bases de una organización racional asentada en reglas escritas, legales, exhaustivas y organizadas en un sistema estable y jerárquico (Weber 1984).

La organización burocrática se desarrolló también en el sector privado. Así, el modo de producción en serie –*taylorismo* o *fordismo*– se sustentaba en los incrementos de productividad obtenidos por las economías de escala en un sistema de producción mecanizado basado en una cadena de montaje de un producto tipificado, en las condiciones de control de un gran mercado por "*una forma organizativa específica: la gran empresa estructurada sobre los principios de integración vertical y la división del trabajo social y técnicamente institucionalizadas*" (Manuel Castells 1997: 182).

Sin entrar en detalles acerca del grado de materialización de los elementos señalados por el modelo weberiano, se considera que este sistema fue el sustento de la administración de buena parte del siglo XX (Fountain 2001; Michael Barzelay 1992, 2001; Oscar Oszlak 1984; Lindblom 1980). En el sector público, la burocracia se encargó de funciones de gobierno tales como las relaciones exteriores, las fuerzas armadas, el sistema judicial y de policía o el control de enfermedades, cuyos lineamientos eran decididos por el poder político. Con el auge del Estado del Bienestar también se convirtió en la principal forma de organización oferente de servicios de salud, educación y asistenciales e incrementó rápidamente su papel en la oferta de servicios de transporte (William Niskanen 1980). A pesar de su rol preponderante, en las últimas décadas muchos autores han señalado elementos que ponen en crisis el modelo de administración burocrática.

Antes de continuar con este argumento, cabe destacar que la construcción del concepto se basa en un *tipo ideal*, por lo que no se espera que cada una de las características señaladas se encuentren absolutamente desarrolladas en la observación empírica¹. Pese a estos límites fijados por el modelo, algunos autores han mostrado que las críticas a la ineficiencia y a las dificultades de las que se acusa a las burocracias contemporáneas derivan tanto del supuesto desarrollo *en exceso* de algunos atributos (por ejemplo, el cumplimiento estricto de procedimientos que al no ser readaptados a los cambios genera inflexibilidad) como de no cumplir con parámetros establecidos legalmente (por ejemplo, la informalidad en los procedimientos, la carencia de estrategias de motivación a los funcionarios o la desarticulación entre políticos y burócratas, entre otros) (Lindblom 1980, Nicos Mouzelis 1991, Nieto 1976, Anne Marie Berg 2004). Así, citando a Olsen (2006), se critica a la burocracia tanto por su *burocratización* como por la *falta* o incumplimiento de principios burocráticos.

Más allá de este debate, que consideraremos en mayor detalle más adelante, las críticas recibidas por esta forma organizativa se pueden

¹ Un tipo ideal se forma a partir de características y elementos de ciertos fenómenos dados, pero no intenta corresponderse con todas las características de un caso particular. Los tipos ideales son una abstracción que permite la aproximación a un fenómeno social particular (Weber 1984).

agrupar en tres grandes bloques, el primero se refiere de forma directa y casi exclusiva al aparato burocrático, mientras los dos siguientes derivan de crisis y cambios en el mismo sistema político:

- *el cuestionamiento de la estructura de la Administración Pública (AP)* debido a la percepción de que se ha vuelto demasiado costosa e ineficiente (Osborne y Gaebler 1994, Owen Hughes 2001, Richard Heeks 2001, Mouzelis 1991, Marshall Meyer et. Al 1985);
- *un déficit democrático* basado en el aumento del desinterés y/o la desconfianza de los ciudadanos hacia los políticos y las instituciones políticas en general, y hacia la administración pública en particular, a la que se critica el haber dejado demasiado poder en manos de una estructura funcional no electa (Morten Huse 2003, Steven Clift 2003, Martín Hagen 1997, Jain 2004, Niskanen 1980); y,
- *una reestructuración de las redes de actores que intervienen en la gestión de lo público*, derivada de las transformaciones producidas en la sociedad y el mercado (Guy Peters 1998a, Jon Pierre 2000, Peters y Pierre 2001), que se manifiesta en la necesidad de intervención gubernamental en nuevos ámbitos -por ejemplo, la regulación de las telecomunicaciones y en especial de Internet- e incluyendo diversos actores, que trascienden el marco del Estado-Nación (CE 2001, Barry Hague y Brian Loader 1999, Castells 1997, 2001).

Pero la presión por el cambio no apunta sólo a la Administración Pública o, más en general, al Estado, sino que afecta a toda la organización socioeconómica. Así, cabe mencionar que del mismo modo en que la emergencia de la burocracia weberiana acompañó el crecimiento de la sociedad industrial y el capitalismo durante el siglo XX, su crisis se vincula a la del propio sistema productivo, cuya necesidad de reestructuración se hizo evidente en los años setenta (Alan Minc 1987, Yoneji Masuda 1981, David Lyon 1988, Ian Miles 1996).

En ese momento, se produjo un cambio de paradigma que se manifestó especialmente en la centralidad adquirida por las Tecnologías de la Información y las Comunicaciones (TIC)². Siguiendo a Christopher Freeman,

² Las Tecnologías de la Información y las Comunicaciones (TIC) son el conjunto

definimos un paradigma tecno-económico como un grupo de innovaciones técnicas, organizativas y gerenciales interrelacionadas. En cada nuevo paradigma, un insumo particular o conjunto de insumos puede describirse como el *factor clave* de ese paradigma, caracterizado por la caída de costes relativos y la disponibilidad universal (citado en Dossi *et al* 1988: 10). De este modo la informatización de la sociedad, a partir de la revolución tecnológica que se constituye como nuevo paradigma operativo en la década de los setenta, se convierte en la base de la globalización socioeconómica (Drucker 2002, Ianni 1999, Lyon 1988, Daniel Bell 1994)³.

La globalización es el proceso por el que la creciente comunicación e interdependencia entre los distintos países del mundo unifica mercados, sociedades y culturas, provocando que las actividades decisivas en un ámbito de acción determinado (la economía, los medios de comunicación, la tecnología, la gestión del medio ambiente...) funcionen como unidad en tiempo real en el conjunto del planeta. Así, los modos de producción y los movimientos de capital se configuran a escala planetaria, mientras que los estados-nación van perdiendo capacidad para actuar en forma aislada.

El cambio organizativo fue clave para mantener los beneficios económicos de las empresas, intensificar la productividad del trabajo y del capital, y globalizar la producción, la circulación de bienes y los mercados. Se llevó adelante aprovechando las oportunidades proporcionadas por el proceso de globalización para obtener beneficios en cualquier parte del planeta y conseguir, a la vez, apoyo estatal para el aumento de la productividad y la competitividad de las economías nacionales, a menudo en detrimento de la protección social y el interés público (Castells 1997: 45).

Los agentes económicos que incorporaron a sus estrategias de mercado los avances de la ciencia y la tecnología tuvieron a su disposición

convergente de la microelectrónica, la informática (máquinas y software), las telecomunicaciones, la televisión, el radio y la opto electrónica (Castells 1997).

³ Lo Nuevo en este proceso de innovación tecnológica, siguiendo a Paul David y Dominique Foray (2002) "*lies in the accelerating (and unprecedented) speed at which knowledge is created, accumulated and most probably, will depreciate (...) Economics historians point out that nowadays of disparities in the productivity and growth of different countries have far less to do with their abundance (or lack) of natural resources than with the capacity to improve quality of human capital and factors of productivity: in other words, to create new knowledge and incorporate them into equipment and people*".

una serie de herramientas que les permitieron superar la crisis a través de la flexibilización en la gestión económica y la globalización del capital, la producción y el comercio (Minc 1987, Peter Drucker 1987, Manfred Kochen 1987).

El conjunto de transformaciones dio lugar a una nueva forma social, la *sociedad-red*, cuya estructura está construida en torno a redes de información. Una red es "... un conjunto de nodos interconectados. Un nodo es el punto en el que una curva se intersecta a sí misma (...) La tipología definida por las redes determina que la distancia (o intensidad y frecuencia de la interacción) entre dos puntos (o posiciones sociales) sea más corta (o más frecuente, o más intensa) si ambos son nodos de una red que si no pertenecen a la misma (...) Las redes son estructuras abiertas, capaces de expandirse sin límites, integrando nuevos nodos mientras puedan comunicarse entre sí, es decir, siempre que compartan los mismos códigos de comunicación (por ejemplo, valores o metas de actuación). Una estructura social que se base en las redes es un sistema muy dinámico y abierto, susceptible de innovarse sin amenazar su equilibrio" (Castells 1997: 506-507).

Internet se convirtió en la base material de la *sociedad-red*. Internet comenzó a desarrollarse en Estados Unidos en 1969, ligada primero a proyectos militares (ARPANET) y más tarde a los centros universitarios de investigación (NSFNET). A partir de la creación de protocolos comunes (TCP/IP) y el World Wide Web (WWW), se dieron dos pasos claves para la apertura de la red a la sociedad y el mundo, que se completaron en 1995, cuando la Fundación Nacional de Ciencias de Estados Unidos (NSF) cedió el control de la red, que pasó a manos privadas. Esto consolidó la estructura básica de lo que hoy conocemos como Internet: una red abierta e interconectada gestionada por corporaciones privadas, organizaciones sin ánimo de lucro y otras entidades colectivas, que es administrada y utilizada por diversos actores (Abbate 1999; Berners y Fischetti 1999; Lessig 2001; Castells 2001, Werle 2001). La red es la infraestructura tecnológica y el medio organizativo que permite el desarrollo de nuevas formas de relación social que, aunque no tienen su origen en ella no podrían desarrollarse sin la red (Castells 1997).

La *empresa-red* es uno de los ejemplos más consolidados de esta transformación estructural. Combina descentralización interna de las grandes empresas, conexión entre las pequeñas y medianas empresas, y alianzas y asociaciones estratégicas entre las grandes empresas y sus redes auxiliares (Atkinson 1985, Castells 1997, Drucker 1987). Castells (2001) señala que aunque la *empresa-red* precedió a la difusión de Internet, esta tecnología permitió la escalabilidad, la interactividad, la flexibilidad, la gestión de marca y la producción personalizada a medida del consumidor, en un mundo empresarial organizado en red. Junto a la *empresa-red* o *empresa-flexible*, la estructura de los *nuevos* movimientos sociales globales da otro ejemplo de las potencialidades de la organización en red.

Diversos cambios políticos, ideológicos y sociológicos han conducido a la creación de movimientos sociales más complejos en términos de objetivos y articulación de demandas de los que predominaron en períodos previos (Jeffrey Juris 2004). La *organización-red* ha permitido la relación entre temas, sectores y escalas diversas. Esto es, en función de incrementar su influencia, los movimientos confluyen aunque sus objetivos no sean estrictamente coherentes. Por otra parte, el reconocimiento de identidades particulares en un plan de acción global también es una característica diferencial de esta nueva forma de proceder que conduce a "*pensar localmente y actuar globalmente*". La organización en red promueve la colaboración y la participación en mayor medida que las antiguas formas jerárquicas y paternalistas, que más bien las inhiben (Aida Quintar 2001, Juris 2004). Una vez más, se puede observar que aunque la tecnología no sea la causa de esta rearticulación, juega un rol clave al potenciar la *organización-red*.

Pero, *¿podemos hablar también de la emergencia de una administración-red?* Este concepto comenzó a desarrollarse en el Programa Internet Cataluña (PIC), IN3-UOC. La definición se vincula a los desarrollos teóricos de Jane Fountain (2001: 4) que, optando por el concepto de virtual state, señala que "*a virtual state is a government that is organized increasingly in terms of virtual agencies, cross-agency and public-private networks whose structure and capacity depend on the internet and web*". Fountain se interesa por el análisis de la interacción entre la tecnología y las

instituciones para comprender en qué medida cambian procesos y estructuras. Basándonos también en características señaladas por teorías de análisis de la administración pública, el gobierno electrónico y la nueva gobernanza (Osborne y Gaebler 1995, Grandori 2000, Hall 2002, Cerrillo 2005, Hinnant y Moon 2001, Finger y Pecoud 2003, Mayntz 2000, Rodhes 1997, entre muchos otros) podemos hacer un primer esbozo de las diferencias entre la forma organizativa tradicional y la que podría emerger en este nuevo contexto. La denominación de administración-red pone énfasis en la organización flexible y con lazos múltiples, en contraposición a la forma jerárquica weberiana, en el rol central de la tecnología para conducir procesos, en la formación de redes de actores para la gestión de lo público y en la propuesta de una nueva relación con el ciudadano en la que más que o en paralelo a la legalidad prima el objetivo de la satisfacción ciudadana y la mejora de la calidad democrática.

¿Qué evidencias permitirían diferenciar la formación de una nueva estructura organizativa de un simple cambio y rearticulación de la estructura previa, es decir, del modelo burocrático weberiano? Responder a estas preguntas requiere de un gran esfuerzo por delimitar conceptos que permitan luego analizar procesos. Cabe señalar que un cambio radical de la administración pública sólo podía darse con un replanteo del rol del gobierno, tanto de su estructura y funcionamiento internos como de la relación con la ciudadanía y con otros actores. En esta línea, no es casual que mientras la centralidad del gobierno y su estructura organizativa y funcional son cuestionadas, el concepto de *gobernanza* (governance) adquiera cada vez mayor relevancia en el ámbito de la ciencia política y la sociología. El término *gobierno* cubre los diferentes aspectos de la organización política y administrativa de un país mientras el de *gobernanza* trasciende el ámbito circunscrito al gobierno, por ejemplo, para considerar también a otras organizaciones que participan en la gestión de lo público o para entender las relaciones de poder en ámbitos globales y entre gobiernos multinivel (Peters y Pierre 2005, Mayntz 2005, Prats i Catalá 2005).

Siguiendo a Cerrillo consideramos que *"el surgimiento de la gobernanza supone un cambio en las maneras tradicionales de proceder de los poderes públicos. La asignación imperativa, la dirección jerárquica y el*

control de los procesos políticos están siendo sustituidos por nuevas formas de regulación basadas en la negociación y la coordinación e, incluso, la persuasión, mediante los cuales los responsables públicos tratan de movilizar recursos políticos dispersos entre actores públicos y privados” (Agustí Cerrillo 2005: 12).

La *gobernanza* introduce un nuevo enfoque que permite observar los cambios en la articulación del poder, incorporando los niveles de gobierno supranacionales, regionales y locales y también el sector privado y la sociedad civil. En este marco, se podía esperar que, tal como se ha mencionado para el caso de empresas y movimientos sociales *globales*, la innovación tecnológica estimulara la reforma administrativa para dar lugar a la *administración-red*. El concepto ha adquirido mayor difusión en los últimos años en paralelo al cuestionamiento del estado-nación (Renate Mayntz 2001, Prats i Catala 2005). Aunque existen diversos enfoques, el punto en común es el énfasis dado a la incapacidad de los estados de responder de forma aislada o autónoma a problemas globales y la creciente incorporación del sector privado a la gestión del espacio público (Peters y Pierre 2005, Mayntz 2001, Prats i Catala 2005, Cerrillo 2005). En este sentido, Rhodes (1996: 658-659) considera que las redes adquieren relevancia como complemento de los mercados y estructuras de gobierno poniendo recursos y ejerciendo el control y la coordinación de las sociedades complejas.

Por otra parte, se constata que la incorporación de TICs a los procesos a cargo de las administraciones públicas ha recibido un fuerte impulso, dando lugar al desarrollo de iniciativas agrupadas bajo el paraguas del *gobierno electrónico (e-government)*. Las definiciones de e-government son muchas y, en general, provienen del sector privado o de instituciones internacionales. El punto en común es el peso determinante dado a la tecnología (OCDE 2001, UN 2001) y en particular a la digitalización de servicios públicos y a las webs gubernamentales (Gartner Group 2000, SIBIS 2003). La retórica que acompañó el optimismo sobre las posibilidades transformadoras de las TIC probablemente se vio fortalecida por el espacio de negocio abierto para las empresas. En este sentido, hay estudios que muestran la importancia de los gobiernos como mercado para los productos tecnológicos del sector privado (Karen Layne y Jungwoo Lee 2001).

A la vez, se produjo un espiral en el que las mismas empresas que vendían productos luego establecían los parámetros para evaluar a las administraciones (Accenture es un ejemplo destacado, aunque dista de ser el único), generando una carrera por introducir tecnología y conseguir los mejores puestos en los rankings (a menudo subestimando los objetivos *públicos* de la innovación). Principalmente estas empresas y consultoras (como la mencionada Accenture, IBM o Gartner Group), pero también muchos gobiernos, elaboraron documentos y planes de actuación en los que la tecnología se presentaba como la “*gran solución*” a los problemas organizativos. Estos discursos suponían que las TIC facilitarían la reducción de la administración pública y la incorporación de otros actores sin perjudicar la calidad de la gestión. También los líderes políticos y las organizaciones internacionales consideraban que la tecnología podría transformar las reglas de funcionamiento de la AP para incrementar su eficiencia con sistemas que estimulen el trabajo cooperativo, flexibilicen la capacidad de respuesta y permitan cambiar la rígida diferenciación horizontal entre unidades.⁴

Diversos autores señalaron que los nuevos flujos de información erosionarían las jerarquías, simplificando procedimientos (Mathias Finger y Gaëlle Péroud 2003, Hudson 1999); planteaban la posibilidad de mejorar el acceso y la distribución de canales de contacto con la ciudadanía (Bruce Bimber 1999, Hein van Duivenboden y Miriam Lips 2001), con lo que se aproximaría la administración al ciudadano, incluso abriendo nuevos espacios de participación política (Andrew Chadwick y Christopher May 2003, Hague y Loader 1999, Clift 2000, 2003); y señalaban que las TIC incrementarían las posibilidades de establecer alianzas con otros agentes (gubernamentales y no gubernamentales, del sector privado y/o la sociedad civil) y que volverían más transparente la actividad de los gobiernos a partir de aumentar la difusión de información pública y el seguimiento del *policy making* (Subhash Bhatnagar 2003, John Hall 2002, Gascó 2002).

Pero tras poco más de una década de intensa promoción de TIC y de casi tres décadas de difusión de la reforma administrativa se observan

⁴ Una larga lista de referencias a las planificaciones de impulso al gobierno electrónico y la sociedad de la información da cuenta de esto. A modo de ejemplo, se puede consultar el análisis de estas planificaciones en una selección de casos a nivel federal y regional en la Unión Europea realizado por Jordana, Sancho y Welp (2003b)

cambios diversos y de consecuencias ambiguas. Una de las transformaciones más visibles fue el incremento de la participación del sector privado en la cogestión de la esfera pública, que –siguiendo a Peters y Pierre (2005)- se vio como una forma de paliar el déficit fiscal y de mantener los niveles de calidad y cantidad en la provisión de servicios públicos. La propuesta de reducir el tamaño de la administración –principalmente a partir de un proceso de privatizaciones que ocurrió con intensidad en los sectores de servicios públicos, empresas industriales y sectores de recursos energéticos- fue otra de las políticas que lograron mayor difusión (R.A.W. Rhodes 1996).

Los portales gubernamentales se han convertido en nuevos espacios de gestión y relación con la ciudadanía. Y es indudable que se ha acrecentado la información puesta a disposición del ciudadano, y que han mejorado los canales de acceso a esta información, aumentando cualitativa y cuantitativamente las posibilidades de control sobre los gobiernos (Hague y Loader 1999, Rosa Borge 2005).

Sin embargo, las consecuencias de la digitalización son diversas en cuanto a la mejora de la eficiencia o de la interacción del ciudadano con la administración (Accenture 2003, 2004; Gartner Group 2000, 2001; Todd La Porte et al. 2000; Chris Demchak et al. 2000; SIBIS 2003; Wilson Wong y Eric Welch 2004; Patrick Dunleavy et al. 2003). Incluso algunos estudios muestran que la estructura de la administración no parece haber sufrido transformaciones radicales en su organización y funcionamiento burocráticos (Charles Hinnant y Joe Moon 2001, Aibar y Urgell 2003, Fountain 2005, Jain 2004).

En definitiva, el recorrido realizado hasta aquí nos induce a pensar que si bien ha habido cambios, estos son diversos y sus resultados ambiguos. Por ello, el objetivo de esta investigación es analizar ***¿bajo qué condiciones los procesos de innovación tecnológica operan como impulsores de cambios –organizativos, en la relación con el ciudadano, en las redes de actores que intervienen en la gestión de lo público- en las administraciones públicas?***

En las siguientes páginas, se estudian de forma sistemática los procesos de incorporación de TIC en las AP. Planteamos que el cambio podría dar lugar a una nueva forma de *administración-red* o, por el contrario,

modificar algunas características del modelo burocrático tradicional sin alterarlo sustancialmente. Dado que la comparación permite esclarecer procesos históricos singulares a partir de la comprobación de ciertas conexiones probables entre determinados fenómenos que se establecen como variables independientes, nos propusimos realizar este tipo de estudio. Comparamos cuatro regiones: Cataluña, Escocia, Emilia-Romaña y Québec. Estas regiones presentan similitudes –en cuanto a tamaño, desarrollo y competencias– y diferencias –en contextos políticos e institucionales y distribución de las competencias entre el nivel regional y los gobiernos locales– que permiten contrastar la influencia de distintos factores en la configuración de resultados.

Nos centramos en el gobierno regional porque el proceso de descentralización y regionalización vivido en las últimas décadas convierte a este nivel de gobierno en un actor relevante en la reestructuración de la administración pública (Michael Keating 1995, Prats i Català 2005). Los gobiernos regionales establecen relaciones estrechas con el nivel estatal y también con los gobiernos locales, con quienes deben interactuar tanto en relación con la distribución del presupuesto como para el desarrollo de sus competencias. Por otra parte, el proceso de descentralización, que les ha conferido mayores ámbitos de actuación, los estimula a la promoción de innovaciones tecnológicas en el ámbito administrativo (Alexander Heichlinger 2004). Estos permiten, además, explorar la relación con la ciudadanía establecida por niveles de gobierno intermedios (la justificación de los casos se realiza en el apartado metodológico).

Cabe destacar también que, debido a la novedad del tema, y pese a que en los últimos años se han desarrollado diversos estudios orientados a comprender elementos específicos del cambio que se produjo en las administraciones y de la creación de esta nueva ventana de relación entre administración y ciudadanía –los portales gubernamentales–, hay escasos estudios que sistematicen estas transformaciones. Esta investigación se propuso responder a las preguntas planteadas con la creación y aplicación de un modelo analítico soportado en las teorías del análisis de la tecnología, el neoinstitucionalismo, la *gobernanza* y la administración pública, para contrastar las hipótesis e identificar elementos novedosos. El análisis

combinó técnicas cualitativas y cuantitativas. Se realizaron entrevistas a actores clave en los procesos de incorporación de TIC orientados a la atención al ciudadano y a la reforma administrativa. También estudiamos la documentación oficial generada alrededor de las mencionadas iniciativas y de los canales de atención al ciudadano (presencial, telefónico e internet) y las encuestas de satisfacción ciudadana.

En las siguientes páginas se desarrolla el enfoque de la investigación (2). En el marco teórico (2.1) se incluyen las teorías de la administración pública, el debate sobre la democracia y las TIC, el análisis de las nuevas redes de actores y las características de la administración-red. En el marco analítico (2.2) se consideran los estudios de la tecnología y el neoinstitucionalismo. Luego se realiza la propuesta metodológica (3) –se enuncian las preguntas de investigación, las hipótesis y el modelo de análisis– y se justifican los casos. Un capítulo dedicado a Cataluña (4) contiene un análisis en profundidad al que sigue un capítulo con el estudio de Escócia, Emilia-Romaña y Québec (5). Luego se compara entre los casos (6) y finalmente se extraen algunas conclusiones (7).

CAPÍTULO 2

2. El Enfoque de la Investigación

De la interrelación entre innovación tecnológica y cambio social da cuenta una extensa literatura (entre otros Daniel Bell 1994, Castells 1997, Martín Carnoy 2000, Joseph Schumpeter 1942, Lyon 1988, Minc 1987). Pero aunque se detecte una alta correlación entre ambos factores, no es posible establecer una relación causal entre ellos: ni el cambio social explica linealmente la innovación tecnológica, ni ésta impacta sobre una sociedad que respondería automáticamente a sus estímulos de la forma esperada o prevista. Sin embargo, sí podemos analizar esta interrelación y los factores contextuales que promueven unos cambios y unos modos de hacer en detrimento de otros a partir de la incorporación de tecnología.

Este apartado tiene el objetivo de realizar una revisión de la literatura que aporta nociones para comprender los procesos de incorporación de TIC como una de las fuentes del cambio organizativo en las administraciones públicas. Por un lado, se realiza un recorrido por un conjunto de teorías que permite identificar las dimensiones a observar: las teorías de la administración pública, las teorías que abordan la relación entre democracia y nuevas tecnologías, y las nuevas redes de actores públicos y privados para el diseño y gestión de políticas públicas.

A continuación, el enfoque analítico señala una serie de consideraciones que fundamentan el abordaje: los estudios de la tecnología y las teorías del neoinstitucionalismo. Aunque estas corrientes se han desarrollado en campos separados, consideramos que comparten algunos lineamientos que nos permitirán plantear un enfoque integrador a la hora de identificar los factores explicativos y los mecanismos que influyen en la configuración de las características concretas de cada caso analizado.

2.1 El marco teórico

Aunque se reconoce la existencia de interacciones entre los diferentes elementos que hacen a la organización de los estados, nos centramos en el burocrático. Consideramos también las intersecciones entre la burocracia, la democracia y las redes organizacionales en las que se generan las políticas públicas, especialmente las orientadas a mejorar la relación entre administración y ciudadanía y la eficiencia de la misma administración. En este contexto, una muestra de la relevancia que han adquirido las Tecnologías de la Información y las Comunicaciones para las administraciones públicas es la misma proliferación de definiciones que han buscado ponerle una etiqueta a las nuevas formas de hacer –administrar, participar, gobernar- mediante las TIC.

El *e-gobierno* (*e-government*), la *e-gobernanza* (*e-governance*), la *e-democracia* (*e-democracy*) o la *e-administración* (*e-administración*) son las etiquetas más difundidas. Las definiciones se superponen y apenas es posible delimitar ámbitos específicos para cada una. Así, el concepto de *e-administración* enfatiza los aspectos internos de la administración pública, los cambios en la estructura y la forma de gestionar derivados de la introducción de TIC, los mecanismos de coordinación entre diferentes unidades o la reconfiguración de relaciones jerárquicas (J. Prins 2001). Sin embargo, otras definiciones de la *e-administración* ponen énfasis en la transparencia y la participación, además de en los procesos internos, con lo que los límites entre este concepto y el de *e-gobierno* o *e-democracia* se vuelven difusos. Sólo por mencionar un ejemplo, el Gobierno de Nueva Zelanda la ha definido como "*la manera en que los gobiernos emplean las nuevas tecnologías para proporcionar a las personas un mejor acceso a la información y a los servicios gubernamentales, mejorar la calidad de los servicios y dar más oportunidades para participar en los procesos y en las instituciones democráticas*" (A vision for New Zealanders, 2001).

La *e-democracia* se centra en el uso de medios electrónicos de comunicación como instrumentos para incrementar la participación y la transparencia de la gestión gubernamental. Por ejemplo, se trata del uso de TIC para controlar la responsabilidad de los legisladores y políticos, para

participar en los procesos de toma de decisiones, para conocer la gestión presupuestaria, etc. Es decir, incluye tanto el incremento de la participación –que debería darse cuantitativa y cualitativamente- como la mejora de la calidad de la información para formar opiniones o para participar en la toma de decisiones (Alexander Trechsel, Raphael Kies, Fernando Méndez y Phillippe Schmitter 2003).

Respecto al *gobierno electrónico*, encontramos que el punto en común señalado es el peso dado a la tecnología (OCDE 2001, UN 2001) y en particular a la digitalización de servicios públicos y su prestación en las webs gubernamentales (Gartner Group 2000, SIBIS 2003). Una vez más, se hace difícil la distinción, especialmente en relación al concepto de e-administración.

Un problema añadido es que muchos autores han comenzado a criticar esta acepción restringida del *e-gobierno*, que se refiere básicamente a la digitalización de servicios, planteando la necesidad de analizar los gobiernos como un todo –y no sólo las webs - y de superar una perspectiva centrada en el diseño de *productos* para analizar también sus *usos* y las consecuencias de su interacción con las instituciones (Julianne Mahler y Priscilla Reagan 2002, Layne y Lee 2001, Finger y Pécoud 2003, Ferran Urgell, Eduard Aibar y Yanina Welp 2005).

Un nuevo concepto surge en este contexto, el de *gobernanza electrónica* (*e-governance*), cuyo ámbito varía según los autores pero en general tiende a incorporar la participación ciudadana y las redes de actores al ámbito del *e-government*, y por tanto tiene límites difusos con la e-democracia (Thomas Riley 2003, Finger y Pecoud 2003).

En cualquier caso, fue el sector privado -en particular las consultoras y las empresas especializadas en TIC- el creador de la mayor parte de estas definiciones. Algunos análisis que muestran la importancia del sector público como mercado para el sector privado (Layne y Lee 2001), y la misma proliferación de documentos de consultoras y empresas multinacionales, parecen señalar que estas denominaciones han funcionado más como etiquetas comerciales que como conceptos útiles para el análisis. Por esta razón, no nos basaremos en estos informes sino que proponemos un modelo de análisis sostenido con criterios y metodologías propios de la ciencia

política y la sociología, no de los estudios de mercado.

A efectos analíticos, la investigación se inscribe en el marco de los estudios de *gobernanza*. El concepto de *gobernanza* tiene una larga existencia en la teoría política, aunque, en los últimos años ha adquirido mayor difusión, debido a una serie de procesos que cuestionan el rol tradicional del estado-nación (Renate Mayntz 2001, Prats i Catala 2005).

Pese a la diversidad de enfoques, el elemento común a los estudios de la *gobernanza* es el énfasis en la emergencia de problemas a los que los estados no pueden dar una respuesta aislada (por ejemplo el terrorismo o las pandemias); la tendencia a incorporar al sector privado al diseño e implementación de políticas públicas, como medio de superar el déficit fiscal y mantener las prestaciones; y la creciente intervención de gobiernos locales y regionales que, junto a la creación de entes supraestatales, limitan la capacidad de actuación discrecional de los estados centrales (Peters y Pierre 2005, Mayntz 2001, Prats i Catala 2005, Cerrillo 2005).

El concepto de *gobierno relacional* también se vincula con estas ideas en tanto se señala que el cambio más relevante apunta hacia la adopción de un modelo *relacional*, que difiere una parte importante de la gestión de los servicios públicos a organizaciones privadas (Ramió 2002, Ballart y Ramio 2000). Ramió sintetiza este proceso: "*se ha pasado de una dinámica de gestión directa (que requiere unos determinados diseños organizativos, unas habilidades profesionales concretas y unas aportaciones acotadas en la implantación de la e-Administración) a una dinámica de gestión de redes prestadoras de servicios públicos (que modifica los diseños organizativos, las habilidades profesionales y los requisitos y potencialidades de la implantación de la e-Administración)*" (Ramió 2002).

Estas teorías permiten comprender el cambio organizativo en la administración pública regional estimulado por la innovación en TIC, analizando tres dimensiones de las AP's (estructura y funcionamiento interno, relación con el ciudadano y las redes de actores en que los gobiernos regionales definen y desarrollan su estrategia de incorporación de TICs). Las teorías predominantes en el ámbito de la administración pública - la burocracia, considerada en sus aspectos organizativos, normativos y de

organización de recursos humanos⁵-, la democracia y el estado permiten la construcción del modelo de análisis.

2.1.1 Las teorías de la Administración Pública

La administración pública weberiana representa el modelo que se ha consolidado y se mantiene hasta la actualidad como forma organizativa hegemónica de las administraciones públicas contemporáneas. La delimitación de sus características y de las críticas que recibe nos servirá de guía para definir el modelo analítico (en el capítulo 3).

La administración burocrática weberiana

Los objetivos básicos de la burocracia *weberiana* son alcanzar la eficiencia y la racionalidad en la resolución de procedimientos, lo que se garantiza mediante la división del trabajo, la jerarquía en la dirección y la previsibilidad de rutinas y procesos pautados legalmente (Weber 1984).

En palabras de Weber, *"la experiencia tiende a demostrar universalmente que el tipo de Organización administrativa puramente burocrático, es decir, la variedad monocrática de burocracia es, desde un punto de vista técnico, capaz de lograr el grado más alto de eficiencia, y en este sentido es el medio formal más racional que se conoce para lograr un control efectivo sobre los seres humanos. Es superior a cualquier otra forma en cuanto a precisión, estabilidad, disciplina y operabilidad. Por tanto, hace posible un alto grado en el cálculo de resultados para los dirigentes de la Organización y para quienes tienen relación con ella. Finalmente, es superior tanto en eficiencia como en el alcance de sus operaciones, y es formalmente capaz de realizar cualquier tipo de tareas administrativas"*.

Las características del cuadro administrativo del tipo más puro (*monocracia*) descritas por Weber (1984: 176) son las siguientes: que los

⁵ Algunos autores (Olsen 2006) han señalado que analíticamente se puede distinguir la burocracia como un conjunto de características organizativas (una organización jerárquica, formalizada, con altos niveles de especialización, etc.); como un staff profesional (los funcionarios públicos); y como una estructura normativa e institucional en la que se funda la autoridad (el orden racional-legal).

funcionarios son personalmente libres y se deben sólo a los deberes objetivos de su cargo; su trabajo se organiza en estricta jerarquía administrativa y con competencias rigurosamente fijadas en virtud de un contrato; o sea, sobre la base de la libre selección según la calificación profesional que fundamenta su nombramiento -en el caso más racional, por medio de ciertas pruebas o del diploma que certifica su calificación. Son retribuidos en dinero con sueldos fijos, en general con derecho a pensión; son revocables, a instancia del propio funcionario y en ciertas circunstancias pueden ser también revocados si se prueba su mal ejercicio del cargo. Su retribución está graduada primeramente en relación con el rango jerárquico, luego según la responsabilidad del cargo y, en general, según el principio del *decoro estamental*. Ejercen el cargo como su única o principal profesión y tienen ante sí una *carrera*, o perspectiva de ascensos y avances por años de ejercicio, por servicios o por ambas cosas. Trabajan con completa separación de los medios administrativos y sin apropiación del puesto, y están sometidos a una rigurosa disciplina y vigilancia administrativa.

Los parámetros señalados nos permiten desmenuzar las características del modelo, que repasaremos rápidamente, organizándolas en tres grupos estrechamente interrelacionados pero que, a grandes rasgos, explican la estructura de la burocracia, las características de los funcionarios y el funcionamiento de la burocracia como un todo (basado en Weber 1984, Olsen 2006, Dreschler 2005, Fountain 2001, Niskanen 1980, Guy Benveniste 1984, Olmedo y Parrado 2000). Es decir, considerando sus características de estructura organizativa, de recursos humanos y de forma normativa:

- *División del trabajo unida en una línea jerárquica de mandos*: la jerarquía y la división racional del trabajo provocan que cada puesto o cargo tenga una serie de atributos (categoría, funciones generales y específicas, y autoridad) muy claramente definidos. El resultado es un organigrama que vincula todos los niveles y líneas de autoridad en una estructura piramidal organizada de arriba hacia abajo con reglas de subordinación de los niveles inferiores hacia los superiores.
- *El status especial del funcionario público*: la selección de personas en base al mérito y la competencia técnica (y no en base a preferencias personales u otros procedimientos informales); con procesos de admisión

y promoción pautados; la diferencia entre un funcionario y un accionista de una empresa, que permite el surgimiento de la *profesión especializada*, y la profesionalización de la burocracia, que va acompañada por garantías de estabilidad en el empleo, han creado una estructura de funcionarios altamente estable. La posibilidad de hacer carrera dentro de la institución garantiza a su vez la permanencia de las personas.

➤ *Legalidad y estabilidad del sistema*: esto proviene de la existencia de normas y reglamentos legales y escritos, de comunicaciones formales, de la impersonalidad en las relaciones del trabajo, las rutinas y procedimientos estandarizados y la previsibilidad del funcionamiento del aparato burocrático. La característica general del funcionamiento burocrático es la estandarización de procedimientos con una vocación exhaustiva, se trata de que los procedimientos contemplen el máximo de posibilidades para que nada quede fuera de lo previsto y pautado. Para dejar constancia y poder probar y seguir cualquier procedimiento, las comunicaciones siguen rutinas fijadas.

Esta es la caracterización según el modelo ideal. Asimismo, la burocracia puede verse como una herramienta racional para ejecutar decisiones de los líderes políticos y como una estructura que determina qué autoridad y qué recursos se pueden usar legítimamente para la acción de gobierno. Da estabilidad a los sistemas políticos democráticos porque mientras el poder político cambia, la burocracia se mantiene asegurando continuidad en el seguimiento de las políticas. Así, es un mecanismo que permite hacer compatible el gobierno democrático con el principio de eficacia⁶ (Alejandro Nieto-García 1976: 810).

⁶ Sin embargo, la relación entre burocracia y democracia aparece como un tema complejo. Mientras algunos estudios muestran que existe una correlación positiva entre el buen funcionamiento de la burocracia y la democracia, que se manifiesta en bajos niveles de corrupción (Dreschler 2005), otros autores señalan que la burocracia ha convivido con regímenes autoritarios sin que se generasen contradicciones entre ambos (Oszlak y O'Donnell 19, Oszlak 1984, Felcman 1988).

Los problemas del modelo

Cabe señalar que el mismo Weber llamaba la atención sobre los riesgos que podía comportar el crecimiento de esta forma organizativa, ya que, por ejemplo, mostraba una tendencia a consolidar objetivos propios (la supervivencia, la reproducción e incremento de su tamaño) por encima de aquellos para cuyo cumplimiento ha sido creada⁷. El que la burocracia sea una institución con sus propios principios y normas es uno de los aspectos en que más énfasis ha hecho la crítica: distintos autores señalan que en el modelo weberiano las reglas acaban convirtiéndose en fines en sí mismas; que la falta de flexibilidad y adaptación de las normas genera resultados inapropiados; que las unidades administrativas producen objetivos que entran en conflicto con los objetivos de la organización y que esto conduce a una *resistencia al cambio* que responde a la prioridad dada a la jerarquía, al control y la predecibilidad (Gordon Tullok 1965; Crozier 1969; Marshall Meyer, William Stevenson y Stephen Webster 1985; Jain 2004; Berg 2004).

Tullok, entre otros, observa esta tendencia de las instituciones burocráticas a defender sus propios objetivos, en términos de supervivencia y reproducción institucional, por encima de los objetivos para los que fue creada (1965: 223). Esto podría explicar los *incentivos perversos* que enfrentan las administraciones al incorporar TIC. Fountain (2005) señala que la burocracia enfrenta *incentivos perversos* al conducir procesos de innovación tecnológica porque se le plantean objetivos incoherentes: por una parte, el poder de una unidad de gobierno se mide por sus recursos mientras, por otro, uno de los objetivos más usuales de la innovación es reducir costes. La inflexibilidad en la gestión de presupuestos, ya que normalmente no se pueden hacer reasignaciones, no estimula estas mejoras

⁷ Las consecuencias negativas del crecimiento de la burocratización también se han estudiado para otras organizaciones, como muestra el emblemático estudio de Michels sobre los partidos políticos. Michels (1969) señala en su estudio, conocido como "*la ley de hierro de la oligarquía*", que cuando los partidos políticos comienzan a crecer se burocratizan, cada vez se toman decisiones más complejas con mayor rapidez, por lo que algunos individuos, por su capacitación, se vuelven imprescindibles. Esto crea una dicotomía entre eficiencia y democracia interna. El autor también señala que las masas desean estos liderazgos, que se vuelven imprescindibles, y responden al culto a la personalidad. Lo que se produce es una creciente ruptura entre la burocracia profesionalizada y las bases de los partidos.

de la gestión. Así, no habría incentivos a reducir la redundancia entre unidades y programas administrativos porque el no poder reorientar recursos generaría conflictos internos, resistencias y *pérdida de importancia* en relación con otras unidades de gobierno.

Olsen (2006) indica que un buen funcionamiento del sistema debe basarse en la *motivación* y en la *capacidad*. La *Motivación* la dan los incentivos materiales que existen en las carreras personales así como la socialización y la habituación a la institución burocrática. A su vez, la *capacidad* de seguir reglas y normas depende de las calificaciones y orientaciones personales pero también de la capacidad de los líderes políticos de poner dirección y recursos a los objetivos que se plantea. La falta de motivación –y no una característica intrínseca al funcionamiento burocrático– sería una explicación posible de la *resistencia al cambio* tan mencionada en los estudios de innovación tecnológica. Así, muchos de los problemas detectados, como esta supuesta *resistencia al cambio* de los funcionarios, que actuarían en contra de las innovaciones, derivan de que no se siguen los mecanismos esperados (y no, en este caso, de que se sigan *en exceso*). Esto es, no hay lineamientos claros ni incentivos a que los trabajadores asuman los objetivos de las iniciativas como propios.

En el funcionamiento cotidiano, se suele descuidar la relación entre políticos y burócratas o entre burócratas de diferente status, en la que a menudo se generan conflictos. Ya hace décadas Nieto (1976: 535) observaba que "*la vieja jerarquía sigue conviviendo con la especialización moderna: mientras que, por un lado, se mantiene en la línea jerárquica la potestad de decidir, por otro, la capacidad de ejecutar ha pasado inevitablemente a manos de los especialistas. Todo ello supone, como puede imaginarse, un desequilibrio entre ejecución y decisión*". Este conflicto se ha acrecentado y ha adquirido nuevas características en la actualidad. Las diferenciaciones se han ido ampliando con la introducción de TIC ya que junto al político y al burócrata, también intervienen los técnicos, los especialistas en sistemas, etc. que obligan a la convivencia y negociación entre personas con perfiles e intereses diferentes.

Además, algunos autores destacan que los límites entre funcionarios y políticos son difusos. Como indica Nieto, está clara la diferencia entre un

ministro y un administrativo, pero no queda tan claro si un director general es un político o un funcionario (1976: 813). En este esquema, se diluyen las responsabilidades o se trasladan hacia la cúpula con cierta indiferencia de otros responsables.

Se plantea también la relación entre la información y el poder. Algunos autores han afirmado que *"la burocracia detiene proyectos que pueden restar un poder que se ejerce por habilidad en el manejo formativo y en el ocultamiento de información (...) La información implica poder. Ceder dicha información significa perderlo"* (Isidoro Felcman 1988: 30).

Robert Merton (1952) y Michel Crozier (1969) apuntan que el control normativo estricto favorece la seguridad y establece pautas de comportamiento volviéndolas previsibles y provocando a la vez inflexibilidad y la tendencia a desviar los medios de los fines. Esto pone en evidencia algunas contradicciones que se suponen inherentes al modelo desarrollado.

Olsen (2006) menciona que en el tipo ideal los burócratas son responsables de seguir las reglas señaladas en sus unidades y de evitar acciones arbitrarias, pero luego no son responsables de las consecuencias derivadas de estas acciones sujetas a las reglas. Así, surgen dos críticas contradictorias que han predominado desde los '70: se critica a la burocracia por su discrecionalidad (por no seguir las reglas) y también se la critica por seguir excesivamente las reglas y ser inflexible y rígida (Olsen 2006).

La crisis de la AP tradicional y las nuevas propuestas

En la década del 80', el acuerdo en torno a la crisis del modelo burocrático weberiano alcanzó un amplio consenso. Se señalaba que la rigidez de la burocracia no permitía dar respuestas a los nuevos problemas de un entorno más complejo y cambiante, caracterizado por la globalización de mercados; que la estructura del empleo público premiaba la ineficiencia y acentuaba la tendencia de la burocracia a reproducir sus propias estructuras de funcionamiento, con los altos costes y la ineficiencia de la gestión que esto provocaba; y que la crisis fiscal que asolaba al estado del bienestar incrementaba el descontento de la ciudadanía (Hughes 1998, Barzelay 2001, Osborne y Gaebler 1994).

Los países anglosajones y especialmente los Estados Unidos fueron pioneros en sugerir un modelo alternativo a la burocracia weberiana. Este se centra en la propuesta de la Nueva Gestión Pública (NGP), que es una de las más influyentes entre las teorías post-burocráticas. La propuesta de la NGP se basa en el modelo de competencia del sector privado y busca crear estructuras administrativas reducidas, descentralizadas y que permitan cierta flexibilidad administrativa, apostando por modelos menos jerárquicos y poniendo énfasis en la eficiencia, la eficacia y la orientación al ciudadano (Hugues 1998, Barzelay 2001, Osborne y Gaebler 1994).

Osborne y Gaebler (1994), entre otros autores, proponen la *reinención del gobierno*. Frente al modelo tradicional, sugieren la creación de gobiernos emprendedores (*entrepreneurial government*) que promuevan la competencia entre los proveedores de servicios, capaciten y faculten a los ciudadanos para desplazar el control fuera de la burocracia, colocándolo en la comunidad, midan el funcionamiento de sus agencias no en función del gasto sino de los resultados, redefinan a sus usuarios o consumidores como clientes y les ofrezcan opciones, mientras descentralizan la autoridad por medio de la gestión participativa, y prefieren los mecanismos de mercado a los mecanismos burocráticos (1995: 49). Se trata de lograr "*la transformación fundamental de los organismos y sistemas públicos para que se produzcan mejoras espectaculares en su eficacia, su eficiencia, su adaptabilidad y su capacidad para innovar. Esta transformación se logra cambiando su propósito, sus incentivos, su responsabilidad, su estructura de poder, su cultura*" (Osborne y Peter Plastrik 1998:30).

Sin embargo, tras un primer momento de cierto consenso, también la Nueva Gestión Pública ha recibido numerosas críticas, entre las que cabe destacar el que se centre en la relación intra-organizacional y puntualmente en el coste-beneficio de las acciones más que en las relaciones inter-organizacionales y la necesidad de dar confianza a las instituciones (Olsen 2006, Dreschler 2005); que se preocupe más por los resultados que por las responsabilidades o que ignore la contradicción que se genera entre competencia (entre distintos proveedores) y dirección (en términos de lineamientos políticos) (Rhodes 1996: 663-664). También se rechaza la metáfora del ciudadano como cliente porque, se aduce, ignora las

particularidades de la provisión de bienes y servicios públicos (Fountain 2005, van Duivenboden y Lips 2001).

Cabe mencionar que la reforma organizativa muestra puntos de partida heterogéneos. Aunque existen unos criterios comunes que permiten hablar de un modelo burocrático, también existen diferentes tradiciones⁸ (Miquel Salvador 2003a, 2003b). Los países anglosajones, por ejemplo, se han caracterizado por desarrollar una estructura administrativa menos rígida y de menor dimensión que los europeos continentales o los nórdicos, cuyo despliegue del estado del bienestar conduce a una organización de mayor tamaño y con más funciones a su cargo. Es decir, las características de la burocracia están directamente condicionadas por la orientación del Estado y los contextos institucionales.

Más en general, la literatura señala que puede existir una contradicción entre algunos de los parámetros que orientan la reforma organizativa, como la transparencia, la legitimidad o la eficiencia, ya que mientras por un lado se plantea la necesidad de actuar más rápido, por otro se exige abrir procesos de comunicación y participación en la toma de decisiones; con lo que se genera una tensión entre dar respuestas más rápidas y dar respuestas consensuadas y respaldadas por una mayor legitimidad democrática (Wong y Welch 2004).

Otro tema clave es la misma prestación de servicios públicos. Históricamente, la burocracia se hizo cargo de la prestación de servicios públicos por *"la dificultad de definir con suficiente precisión las características del output para su contratación"* (Niskanen 1980: 18). Niskanen (1980: 19) señala que esta misma dificultad crea el problema del

⁸ Así, por ejemplo, al analizar la formación de la burocracia en España, Salvador encuentra que tradicionalmente se definía una estructura de cuerpos a través de escalas cerradas e impermeables, reservadas a determinadas titulaciones, con la exigencia previa de determinadas pruebas selectivas de carácter objetivo, y con mecanismos de ascenso basados en la antigüedad. Esta normativa especial sería el punto de partida de un sistema de autorregulación de las condiciones laborales por parte de estos cuerpos de empleados públicos, que cada vez ganaban mayor independencia respecto la dirección política de la organización. Esto contrasta con el proceso de creación de los cuerpos en el modelo francés, diseñado de forma centralizada desde la dirección política como un mecanismo para organizar y estructurar la función pública. Frente al modelo *top-down* francés, el modelo *bottom-up* español determinó un espacio de independencia, con importantes resistencias a la intervención desde la dirección política, considerada *"externa"* a unos cuerpos autorregulados (2003a: 119).

control de la prestación de los servicios públicos “*cuando los objetivos de los burócratas no son suficientemente consistentes con los de la organización colectiva*”. De esto ha resultado que la medición de la eficiencia acabe considerándose a partir del gasto.

Soete y Weehuizen (2003/2004: 3) señalan la contradicción que puede surgir entre la reducción del gasto y los objetivos de mantener y/o ampliar el acceso y la calidad de la prestación de servicios públicos: “*today, the ‘governance’ of public sector services consists mainly of input policy measures in the form of more, or less, public spending (budget). Results have been generally poor: increased public spending has resulted in little improvements in the efficiency and/or quality of public service delivery; reduced public spending by contrast has often led to a reduction in both access and quality of public service provision. Internal pressures for performance often consisted of bureaucratic forces optimizing the internal interests, while external pressures for quality and cost-effectiveness were lacking*”.

Tradicionalmente, la noción de “*bien público*” se ha correspondido con un bien con un status especial que justifica y legitima ser controlado por el estado, como el gas, el petróleo o el espectro radioeléctrico que son recursos limitados. En forma más controvertida se ha considerado que el estado debía garantizar ciertas prestaciones sociales a sus ciudadanos como la salud, la educación o las jubilaciones. Esto se consolidó durante el apogeo del estado del bienestar. La creciente participación del sector privado en la gestión de bienes públicos (en particular en sectores antes considerados clave como son los vinculados con los recursos energéticos) y en las prestaciones de servicios sociales ha complicado el escenario previo.

Por otra parte, la incorporación de TICs a la administración pública complica aún más la definición, ya que, por ejemplo, surgen nuevos servicios y una alteración en la forma de las prestaciones (antes se hacían desde criterios de equidad, universalidad, etc.). Surge la posibilidad de brindar servicios personalizados que altera los criterios previos y transforma la misma definición de servicio público. En el contexto señalado, la relación de la administración con el ciudadano y la misma teoría democrática deben ser revisadas (Jane Broadbent y Richard Loughlin 2001, 1996; Nieto 1974).

2.1.2 Democracia y TICs

En las últimas décadas, paralelamente al debate sobre la crisis de la administración, se ha desarrollado una discusión sobre la democracia. El tema principal es el incremento de la desconfianza de los ciudadanos en las instituciones de la democracia representativa, siguiendo a Subirats (2002), "no se trataría tanto de un alejamiento en relación a la democracia como sistema de gobierno (...), sino de un acusado descenso de la confianza pública en la forma de operar y en el rendimiento de las instituciones representativas".

Son numerosos los indicadores que muestran un declive de la capacidad de los sistemas de democracia representativa para mantener entre los ciudadanos la convicción de que las instituciones políticas existentes merecen aceptación y apoyo (Lipset 1992). Los elementos básicos de esta crisis serían el desinterés de los ciudadanos por la política, que se manifestaría en el descenso de la participación en elecciones, en la desconfianza de las instituciones y representantes y en la caída de la afiliación partidista y sindical (Robert Putnam 2003, Russell Dalton y Martín Watenberg 2000; Huse 2003; Clift 2000; Carnoy 2001; Hague y Loader 1999). El supuesto descenso de la participación ciudadana es un tema controvertido tanto por las diferencias observables entre países –en algunos ha crecido la participación mientras en otros desciende⁹ –como por la aparición de nuevas formas de participación, no mediadas por los partidos políticos (Clift 2000, Hagen 1997, Terry Clark y Ronaldf Inglehart 1998).

En el contexto descrito, se espera que las nuevas tecnologías influyan sobre el funcionamiento de la democracia. Hay distintos puntos de vista sobre este efecto, negativos y positivos (Benjamín Barber 1999, Pippa Norris 2000, Riley 2005). Por ejemplo, Barber describe tres escenarios futuros para la relación entre la tecnología y la democracia, *The pangloss scenario*, que es una proyección de las tendencias y actitudes actuales; *the pandora scenario*,

⁹ El descenso se ha dado en algunas democracias occidentales, como Estados Unidos, adonde la participación en elecciones presidenciales paso del 62,8% en 1960 al 48,9% en 1996 (Putnam 2002). Por otra parte, en los ochenta muchos países iniciaron transiciones desde regimenes autoritarios a la democracia, por el que este sistema se ha generalizado. En América latina el promedio de participación electoral para el período 1976-2006, supera el 70% (Welp 2007).

que muestra el peor escenario posible en el contexto del determinismo tecnológico; y *the Jeffersonian scenario*, que señala un uso positivo de la tecnología en la moderna vida democrática (1998: 577). En general, se espera que las TIC puedan funcionar como instrumentos de revitalización de la democracia, especialmente por sus potencialidades para difundir información, incrementar el acceso ciudadano, mejorar la prestación de servicios y la eficiencia de las administraciones y también para promover nuevas formas de participación en el marco democrático (Subirats 2002). La e-democracia alude al uso de medios electrónicos de comunicación que dan poder a los ciudadanos para controlar la responsabilidad de legisladores y políticos sobre sus acciones en el ámbito público, ya sea mediante el fortalecimiento de la transparencia del proceso político, el mejoramiento de la calidad de las instancias de formación de opinión, o el incremento de la participación de los ciudadanos en el proceso de toma de decisiones (Trechsel *et al* 2003).

La participación electrónica se ha definido como toda actividad voluntaria de los ciudadanos, dirigida a intervenir o influir en la selección de los gobernantes o en la toma de decisiones públicas (Verba, Schlozman y Brady 1995), que se canaliza o se produce a través de medios electrónicos o telemáticos. Esta definición, como ha señalado Borge (2005) coincide con el nivel máximo de participación ya que se deben considerar también otros niveles de participación. Siguiendo a Arnstein (1969) la participación puede organizarse en cinco niveles: Información, Comunicación, Consulta, Deliberación y Participación en decisiones y elecciones. La Fundación Bofill (2004) ha elaborado una clasificación de estos niveles de participación y su materialización en la web, que será considerada para el análisis empírico. Esta incluye:

1. *Información*: divulgación de información a través de las webs y correos electrónicos (convocatorias, anuncios, noticias).

2. *Comunicación*: interacciones bidireccionales (buzones de contacto, espacios de interacción en la web)

3. *Consulta*: referendos, encuestas, sondeos utilizados por el gobierno para conocer la opinión ciudadana.

4. *Deliberación*: espacios de debate, discusión y reflexión sobre

cuestiones públicas (chat, foros, etc.)

5. *Participación en decisiones y elecciones*: voto electrónico y otras consultas con resultado vinculante, recogida de firmas para iniciativas, etc.

En los últimos años se ha producido una intensa actuación de los gobiernos en este campo. Sin embargo, estudios con base empírica como el de Borge (2005), señalan que los poderes públicos no parecen estar muy dispuestos a implementar mecanismos electrónicos de participación, mientras los medios electrónicos sí son empleados con mayor frecuencia fuera de las instituciones políticas con el objetivo de favorecer la organización y participación entre los propios ciudadanos, y entre colectivos y organizaciones varias de la sociedad civil.

En un análisis de las estrategias de innovación tecnológica desarrolladas por los gobiernos locales del País Vasco, Ramiló Araujo encontró que eran pocos (16%) los ayuntamientos que consideraban el desarrollo de mecanismos participativos. Tras analizar diversas experiencias, la autora concluía: *"la participación, dinamización, utilidad y potencial de los mismos para canalizar un diálogo más fluido entre representantes y ciudadanía no se ha desarrollado, tal vez por falta de interés por parte de la corporación local, por desconocimiento de cómo dinamizar el debate y aprovechar el potencial de esta herramienta o por la falta de cultura participativa, en general, de la ciudadanía y de la clase política"* (2005: 40).

En la misma línea, Chadwick y May (2003) llaman la atención sobre las diferencias entre la potencialidad y los resultados concretos de la incorporación de tecnología, afirmando que es necesario un cambio político para que los aspectos positivos del gobierno electrónico puedan desarrollarse. En palabras de estos autores, *"e-government potentially blurs the distinction between executive and legislative functions by creating opportunities for citizens as citizens to have direct political influence upon public bureaucracies in ways that have not existed before. This will, of course, throw up its own issues of accountability, but we argue that this form of new public sector is not even likely to emerge unless policy is radically altered"* (Chadwick y May 2003: 293).

Respecto a los cambios en la comunicación que pudiera generar la

creación de nuevos canales de contacto (portales gubernamentales, teléfonos móviles, etc.), algunas investigaciones ponen en duda la dimensión de la influencia del uso de las TIC sobre la interacción gobierno-ciudadanía. Bimber realizó un análisis basado en encuestas para comprobar la tesis de que la tecnología podría cambiar la conducta política, básicamente a partir de incrementar el contacto y de la posibilidad de los ciudadanos de hacer conocer sus deseos a la administración. El autor concluye que aunque existen diferencias entre los ciudadanos que se conectan con la administración a través de internet -respecto a los que lo hacen por teléfono o por correo postal-, estas diferencias no son pronunciadas (y sugiere que podrían ser explicadas por los perfiles de usuarios -más o menos participativos- más que por los mismos canales). En sus palabras: *"claims by internet advocates that the technology will revolutionize citizen communication with government appear quite wrong. Indeed, communication technology does affect the structure of citizen communication with government, but the connection is more incremental than revolutionary"* (Bruce Bimber 1999: 410).

Para Lawrence Pratchett (2006) la democracia no es un resultado tangible de los procesos de uso de TICs, ya que señala que existe, un elemento de inconclusión en el que no es posible identificar qué etapa ha sido cumplida por un gobierno en la construcción de la democracia: *"no hay ninguna meta o bandera de llegada, o medalla de oro que ganar"*. Muy por el contrario, sólo es posible indicar las instituciones que sostienen la democracia, y los métodos que utilizan para mejorar su práctica democrática. *"El reconocimiento de esta noción de inconclusión, está vinculado a la necesidad de reconocer que la democracia no es una idea cristalizada, o un conjunto de instituciones. En la teoría política, los argumentos insisten en concentrarse en los principios que definen la democracia y cual debería ser el modelo ideal de acción democrática. En la práctica, la base constitucional y la interpretación política de la democracia continúan desarrollándose a través del mundo (...) Los instrumentos de e-democracia no son siempre apropiados a las localidades. Una de las grandes ventajas de Internet, y de otras TICs, es que son menos limitados por la especificidad temporal o geográfica"* (Pratchett 2006: 166-168).

En cualquier caso, la influencia de la tecnología sobre la relación ciudadanía-administración se puede abordar en distintas dimensiones, aunque esta división es analítica ya que están estrechamente interrelacionados (Welp 2006). Por un lado, encontramos los temas que responden estrictamente a la calidad de la democracia, sobre la que la tecnología podría influir a partir de poner a disposición de los ciudadanos mayor información sobre la gestión del espacio público, generando más transparencia, y también en la puesta en funcionamiento de nuevos canales de comunicación con los ciudadanos. Por otra parte, la innovación tecnológica en la AP también puede cambiar la prestación de servicios públicos, por ejemplo a partir de la incorporación de nuevos servicios – información cartográfica, del tiempo, del tránsito- que antes no se consideraban de competencia del gobierno en los términos en que se observa en la actualidad (con servicios de avisos personalizados, etc.)

Así, aunque la apelación al ciudadano ha sido una constante en todo el proceso de introducción de nuevas tecnologías, cabe destacar algunas diferencias en los efectos que estas pueden comportar para la relación entre el ciudadano y la administración. Así, podemos diferenciar:

- *el derecho del ciudadano a acceder a la información pública*: esto apunta a mejorar la calidad de la información recibida y se espera que incremente la confianza en el sistema político y administrativo. Se busca dar transparencia a la gestión, hecho que tiene el efecto de incrementar el control sobre el gobierno. La evaluación se realiza sobre la calidad y cantidad de la información puesta a disposición del ciudadano.
- *La orientación al ciudadano como usuario-receptor de servicios públicos*: aquí el énfasis se pone en la calidad de la prestación. Por ejemplo, se busca organizar la información según criterios de perfil de los ciudadanos (jóvenes, tercera edad, niños, inmigrantes, etc.) o sobre hechos vitales (jubilación, nacimiento de un hijo, etc.) Se busca también que el ciudadano tenga un mayor control sobre sus propias tramitaciones. La evaluación se realiza sobre la satisfacción del ciudadano con los servicios recibidos; y,
- *La participación ciudadana en base al derecho otorgado por la soberanía*: aquí se enmarcan los procesos de participación democrática a

partir del uso de las nuevas tecnologías (consultas en línea, voto electrónico, posibilidades de participación en el diseño de políticas públicas, etc.)

Tabla 1: Las actuaciones TIC orientadas al ciudadano

Área	Descripción	Actuaciones
<i>El derecho ciudadano a acceder a la información pública</i>	Se busca mejorar la calidad de la información recibida. Lo que a su vez debería tener consecuencias positivas incrementando la confianza ciudadana en el sistema político. La transparencia de la actividad gubernamental tiene un efecto de control, sobre el gobierno, y de aprendizaje, para un ciudadano que estará más capacitado para la toma de decisiones. Refuerza la democracia representativa.	La creación de páginas webs con información del gobierno, el seguimiento de la actividad legislativa a través de TICs, publicación de presupuestos, etc.
<i>Orientación al ciudadano como usuario-receptor de servicios públicos</i>	El énfasis se pone en incrementar la calidad de la prestación, lo que se puede dar a través del control del ciudadano sobre sus demandas, por ejemplo, con la posibilidad de hacer un seguimiento de sus tramitaciones. También hay nuevos servicios de información y se promueve la ampliación del acceso. Refuerza la confianza y satisfacción hacia la administración pública.	Proyectos como Ventanilla Única, creación de servicios personalizados, simplificación de procedimientos, velocidad de respuesta, puesta online de información georeferencia, del tránsito, etc.
<i>Participación ciudadana en base al derecho otorgado por la soberanía</i>	Se incluyen los procesos de participación democrática a partir del uso de TICs. Dependiendo de las características de los proyectos, los resultados pueden potenciar el buen funcionamiento de la democracia representativa o introducir y facilitar el despliegue de mecanismos de democracia directa.	Consultas en línea, voto electrónico, participación en el diseño de políticas públicas. Presupuesto participativo, consultas ciudadanas.

Fuente: Elaboración propia

Estas diferencias de perspectiva, aunque complementarias, han promovido distintas visiones (ver tabla 1). Así, mientras algunos gobiernos han centrado sus políticas en mejorar la calidad de las prestaciones de servicios públicos, personalizar servicios, etc., otros han puesto mayor énfasis en incrementar la transparencia de la gestión o en generar nuevas áreas de participación ciudadana. Una mejora de las prestaciones repercute sobre la legitimidad del sistema político, del mismo modo que la transparencia de la gestión y el

acceso a mayor cantidad de información tiene consecuencias sobre el ejercicio y la misma percepción de la democracia (Citizen First 2004).

Volviendo a la escala de participación de Arnstein (1969), encontramos que los primeros niveles (información, comunicación y consulta) se ubican en las dos primeras áreas de actuación (promoción del acceso a la información pública y orientación al ciudadano como usuario de servicios públicos) mientras las dos últimas (deliberación y participación) son propiamente formas de participación ciudadana democrática.

En cualquier caso, la forma en que se concreten las actuaciones del gobierno, el acceso a la información o el incremento de la participación, condiciona la percepción final que tiene el ciudadano sobre el gobierno y el sistema político en general. Por ejemplo, la Nueva Gestión Pública promovió la idea de mejorar los servicios considerando que el ciudadano es un usuario que paga (impuestos) por prestaciones.

La metáfora del "*ciudadano como cliente*" tuvo cierta difusión. Sin embargo, algunos autores han señalado que existen diferencias de legitimidad: los gobiernos tienen la obligación de proveer servicios al público y la relación entre estos y sus administraciones es diferente de la que existe en el sector privado (van Duivenboden y Lips 2001). Esto se debe a que en el mercado los clientes tienen distintas opciones mientras los ciudadanos sólo tienen una con los servicios y obligaciones del gobierno; los clientes pagan por los servicios, los ciudadanos tienen con el gobierno una relación y una responsabilidad más profunda que la que implica el pago por un servicio. En las democracias la metáfora del servicio al cliente, especialmente en su forma más mercantilizada, es una degradación, minimización y perversión de la relación estado-ciudadanía. Y segundo, en el sector privado es válido el tratamiento diferencial -por antigüedad o riqueza del cliente- mientras no es moral o éticamente apropiado para los gobiernos (Fountain 2005, Dunleavy y Argetts 2000).

Aunque algunos de los elementos mencionados se desarrollan más en el marco de la NGP que en el de la administración-red, su análisis contribuirá a delimitar las diferencias en la relación administración-ciudadanía en el modelo burocrático weberiano y en el modelo de *administración-red* en 2.1.4.

2.1.3 El estado y las nuevas redes de políticas públicas

Este apartado sitúa el contexto en que la *sociedad de la información*¹⁰ se conjuga con otros procesos, como la globalización de los mercados y la descentralización política, para modificar las relaciones y la articulación de poder entre y al interior de los estados. Buscamos analizar las nuevas redes de actores, considerando en especial a los gobiernos regionales y al sector privado, que será un creciente partícipe en el diseño y co-gestión de políticas públicas.

En el pasaje a la sociedad de la información, el estado-nación comienza a actuar en un escenario diferente, en el que ya no puede concebirse como indivisible sino que ejerce un poder compartido con agencias e instancias internacionales. Las fronteras políticas y territoriales son cada vez más difusas y permeables, y la política del estado ya no coincide con el espacio donde se juega el destino nacional (Jurgen Habermas 2000).

Seguimos a autores como Christopher Mardsen (2000: 3) que, adhiriendo a las tesis *transformativas* frente a las de la *hiperglobalización* o el *escepticismo*, entienden la creciente interdependencia de las naciones y los actores no estatales en la redefinición de la soberanía como un cambio incremental y basado en las instituciones preexistentes.

En este nuevo escenario -en palabras de Prats i Català (2005: 25)- "*a los estados les va a corresponder cada vez más un papel de 'gestor de interdependencias' entre desafíos, actores y estrategias situados a lo largo del eje local-global. Esto exige grandes capacidades de seguimiento, jurisdicción y coordinación internacional, así como de comunicación, y una*

¹⁰ Diferentes conceptos aluden a este escenario: *sociedad postindustrial* (Bell 1973, Touraine 1969), *sociedad informacional* (Castells 1997), *sociedad de la información* (Lyon 1988, Masuda 1981) o *sociedad del conocimiento*, entre otras. Entre los pioneros, Daniel Bell (1973) describía el advenimiento de la *sociedad postindustrial* centrándose en los cambios en el modo de producción y Alain Touraine (1969) la denominaba también *sociedad programada*, poniendo énfasis en la transformación que se origina dentro del sistema de dominación. Pocos años después, Yoneji Masuda utilizaba el concepto *sociedad de la información* (1981), para definir la etapa en que el valor del conocimiento y de la planificación basada en nuevas tecnologías se convertían en centrales. Un trabajo posterior desarrollado en esta línea y que se ha convertido en una obra de referencia es *La era de la Información* de Manuel Castells (1997), que propone el concepto de *sociedad informacional*.

gran disposición a aprender que trascienda las fronteras (...) la conducción jerárquica dentro de una instancia política se convierte en excepción; sistemas de soberanía compartido perforan la soberanía nacional; una estructura multinivel de la arquitectura de la gobernabilidad global, en la que actúa una pluralidad de actores privados y públicos, se superpone al sistema internacional del mundo de los Estados."

Para David Held, entre otros, este proceso se inició hace algunas décadas. *"La intensificación de los procesos de regionalización y globalización, particularmente después de la segunda guerra mundial, contribuyó simultáneamente a la expansión de responsabilidades funcionales del Estado democrático liberal y a la erosión de su capacidad para atender solo, de forma efectiva, las demandas planteadas por sus poblaciones"* (Held 1997: 153). También se ha indicado que *"la descentralización es uno de los hechos que más destacadamente acompañan a la globalización. Los gobiernos nacionales ya no pueden pretender asumir toda la responsabilidad por el desarrollo nacional. Los desafíos específicos del desarrollo se dan también hoy y preponderantemente (...) en el espacio metropolitano y regional"* (Prats i Català 2005: 20).

El concepto de *gobernanza* busca dar cuenta de esta nueva situación. *"Desde una perspectiva general, la gobernanza se identifica con los cauces y los mecanismos a través de los cuales las diferentes preferencias de los ciudadanos que coexisten en esta nueva realidad se convierten en elecciones políticas efectivas y la conversión de la pluralidad de los intereses sociales en una acción unitaria, alcanzando las expectativas de los actores sociales"* (Cerrillo 2005: 12). La *gobernanza* se ha considerado como el conjunto de normas, principios y valores que pautan la interacción entre los actores que intervienen en el desarrollo de una determinada política pública. En la actualidad, esta interacción se produce en entornos más o menos estables que se conocen como redes de políticas públicas (Cerrillo 2005: 23).

El *Libro Blanco de la Gobernanza Europea* (CE 2001) señala los principios sobre los que se debería desarrollar esta forma de gobernar¹¹,

¹¹ Los mayores desarrollos del concepto se han dado en el marco de la Unión Europea, cuya estructura de diferentes niveles de gobierno en interacción con actores del sector privado ha generado debates tanto sobre la *gobernanza* de gobiernos multinivel como sobre la legitimidad democrática de la misma (Mayntz

basada en un modo de hacer política menos jerárquico, y complementado con instrumentos no legislativos como: i) un mayor grado de participación y apertura, con más información en línea, más mecanismos de diálogo y más atención a las particularidades regionales, enfatizando el rol de las organizaciones de la sociedad civil; ii) la mejora de las políticas, las normas y los resultados, poniendo especial énfasis en la evaluación del nivel de gobierno desde el que es más eficiente actuar; y iii) la apuesta por la *Gobernanza* mundial, incrementando la eficacia de las instituciones internacionales.

Peters y Pierre (2005) señalan que la *gobernanza* parece haber surgido más para reflejar un cambio que se estaba produciendo efectivamente en la sociedad que como una herramienta analítica generada por los científicos sociales para mejorar la calidad de los análisis previos. Para Pierre (2000: 54) el reequilibrio al que conduce la *gobernanza* obedece a la necesidad de introducir a los actores privados en la prestación de servicios para mantener su calidad a pesar de los recortes presupuestarios, y a la necesidad de fomentar la participación, especialmente entre la diversidad de actores. Así, se considera que las redes adquieren relevancia como complemento de los mercados y estructuras de gobierno poniendo recursos y ejerciendo el control y la coordinación de las sociedades complejas (Rhodes 1996: 658-659).

En la misma línea, la incorporación del concepto de redes de políticas (*policy networks*) a la ciencia política se justifica por la limitación observada en los gobiernos como centros de dirección, y en la emergencia de actores de diferente procedencia y naturaleza en el ámbito de las políticas públicas. El concepto de red pretende así reconocer la existencia de esta complejidad y pluralidad (Cerrillo 2005: 23). Otros estudios (Mayntz 2000, David Held 1997) señalan, sin embargo, que esta incorporación de actores en algunos casos socava la legitimidad democrática. En palabras de Held (1997: 174) "*el orden internacional se caracteriza tanto por la persistencia del sistema de*

2000, Peters y Pierre 2005, Keating 1995). Así, en el Libro Blanco de la *Gobernanza* Europea (2001) se propone abrir el proceso de diseño e implementación de políticas públicas a la mayor cantidad de ciudadanos y organizaciones. Se espera que esto incremente la transparencia de los procesos de gobierno, genere una mayor responsabilidad y legitime la acción conjunta de los estados miembros como una herramienta para responder mejor a las necesidades ciudadanas.

Estados soberanos como por el desarrollo de una pluralidad de estructuras de poder y autoridad, muchas de las cuales cuentan, a lo sumo, con débiles u oscuros mecanismos de accountability”.

Cabe señalar que, pese a que existen paralelismos entre las teorías de la *gobernanza* y la Nueva Gestión Pública, sus desarrollos no son coincidentes. Peters y Pierre (1998) señalan que el punto en común entre ambas teorías es el énfasis puesto en el borramiento de los límites entre el sector público y el privado, pero mientras la NGP se orienta a los resultados, la *gobernanza* analiza los procesos y, más puntualmente, los recursos que se ponen en juego para dar equilibrio a un sistema que funciona con mayor autonomía de las sanciones y el control del gobierno.

En cualquier caso, la *gobernanza* aporta un marco con dimensiones que permiten analizar tendencias generales y las particularidades de cada contexto, y se centra en la interrelación entre los distintos actores, poniendo énfasis en las redes de actores públicos y privados y en el funcionamiento de una *gobernanza multinivel*.

Así, la diversidad de teorías que se agrupan bajo el paraguas de los estudios de la *gobernanza* se orienta al análisis de los cambios en la articulación del poder entre estados, estados y sector privado y distintos niveles de gobierno al interior de un estado¹². Por su parte, la NGP tiene un objetivo más acotado que la constituye en sentido estricto en una teoría de la administración pública, analizando y proponiendo cambios puntuales para superar la estructura burocrática (Ann Ewalt 2001).

Sin embargo, la NGP también tiene consecuencias sobre la *gobernanza*: *"en primer lugar, presupone que el Estado renuncia a algún control directo sobre su organización. Al 'dejar a los gestores gestionar', la nueva gestión pública concede un papel más periférico a los cargos electos en comparación a los sistemas tradicionales de gobierno (...) En segundo lugar, la nueva gestión pública aboga por menos control en la entrada*

¹² Cerrillo (2005: 5-8) describe las principales diferencias en las teorías de la *gobernanza*, que giran en torno a la concepción del Estado: algunos autores consideran que está perdiendo todo poder en manos de las redes auto-organizadas (Rhodes), o que la pérdida de legitimidad y la complejidad de los procesos políticos reducen la importancia del gobierno (Klijn, Kickert, Kooiman); otros consideran que el control jerárquico y la autoorganización social no son mutuamente excluyentes (Scharpf, Mayntz) mientras una última corriente destaca el papel preponderante del Estado actual (Peters, Pierre).

(inputs) y más énfasis en la evaluación y el rendimiento. Esto, a su vez, requiere diferentes modelos e interacciones organizacionales comparadas con el modelo previo de Administración Pública. Lo que es aún más importante, puesto que los criterios utilizados normalmente en las evaluaciones se obtienen más de las organizaciones del sector privado que de la teoría burocrática; esta postura supone otro golpe para las demandas de una especificidad política y cultural del sector público” (Peters y Pierre 2005: 50).

Las TIC como política pública descentralizada y cogestionada

Una de las áreas en que se ha hecho más evidente la importancia de la coordinación es la misma regulación y promoción de TIC. Así, se puede observar el rol que ha tenido la Comisión Europea como guía para la elaboración de políticas y la definición de objetivos. Un ejemplo destacado es el plan eEurope, que se creó como un método abierto de coordinación entre los gobiernos nacionales. Consiste en la identificación de objetivos concretos (porcentaje de ordenadores en las aulas, seguridad en las transacciones digitales o porcentajes de usuarios de internet). A partir de la definición de estos objetivos, deja en manos de los estados las tareas concretas a desarrollar para alcanzarlos en cada país (Welp 2004: 95). Los procesos de descentralización, sin embargo, han producido que además del nivel supranacional y nacional de gobierno, adquieran peso las administraciones regionales, provinciales o autonómicas y las locales.

Entre las áreas de gestión que pasan a subniveles de gobierno destacan la salud y la educación, pero también la ampliación de las capacidades fiscales que puedan sustentar el desarrollo de estas competencias. Con los objetivos explícitos de incrementar la proximidad al ciudadano y mejorar la eficiencia de la gestión, las actuaciones de promoción de la sociedad de la información (SI) y en particular del gobierno electrónico se han convertido en ámbitos de actuación clave para todos los gobiernos.

El análisis de las políticas de gobierno electrónico adquiere especial relevancia en el contexto de la re-configuración del estado, ya que frente a los presupuestos liberales no intervencionistas, las estrategias políticas de

estímulo a la difusión de Internet han sido variadas (muy intervencionistas, más regulativas que de promoción, una combinación de ambas, etc.), innovadoras, y con participación privada tanto en la inversión como en el diseño y desarrollo (Jacint Jordana et. al 2003). Pero también son un ámbito en que el sector privado adquiere gran protagonismo, tanto por las posibilidades de mercado que representan las administraciones públicas como por las características concretas de un sector que requiere de innovación continua y grandes inversiones.

El hecho de que el impulso a las TIC no requiera de competencias exclusivas –con la excepción de las políticas de regulación del mercado de telecomunicaciones, que están en manos de los gobiernos centrales y supraestatales- ha justificado parte de este despliegue de políticas públicas, que a la vez se ha vinculado a las propuestas de reforma administrativa. Así, en los últimos años se pusieron en marcha gran cantidad y diversidad de políticas TIC¹³. Jordana et al. (2003: 12) afirman que *"las actuaciones públicas para impulsar la Sociedad de la Información constituyen un conjunto muy diverso de iniciativas que se extienden por la mayoría de las áreas de intervención tradicionales de las administraciones públicas. Es ineludible esta diversificación, porque digitalizar la sociedad implica actuar directamente sobre todas sus áreas, desde los servicios sociales hasta las finanzas públicas o el asociacionismo popular, sólo por mencionar algunas al azar"*. O sea que si los ámbitos de intervención previa del estado son mayores, probablemente también los serán las acciones públicas orientadas a la promoción de la SI. En este escenario de difusión de TIC, debemos volver a preguntarnos por los resultados en términos de cambio organizativo a los que podría conducir la innovación tecnológica.

¹³ Jordana et al (2005: 342) agrupan las políticas públicas de difusión de la SI en tres modalidades generales que incluyen las de gobierno electrónico: i) iniciativas incluidas en el marco de un plan global, definido de forma articulada como un conjunto de objetivos y medidas orientadas al impulso a la SI; ii) puesta en marcha de diversos programas o líneas de actuación, segmentadas en diferentes departamentos, cada una con su lógica particular, o incluida en otros planes de acción, como por ejemplo planes de impulso a la investigación aplicada, al desarrollo tecnológico o a la promoción económica; iii) finalmente, en algunos casos se ha actuado sin planes de conjunto ni objetivos sectoriales, tan sólo se han llevado a cabo algunas iniciativas puntuales, respondiendo a lógicas dispersas presentes en la administración pública (a partir de impulsos externos, del impulso de otros niveles de gobierno, etc.)

2.1.4 La administración-red

Las teorías de la administración pública, la relación administración-ciudadanía y la *gobernanza* contribuyeron a la identificación de las variables que nos han permitido caracterizar a la administración burocrática weberiana y sugerir una definición de *administración-red*. Ambas se organizan en torno a tres dimensiones que son atravesadas por los procesos de innovación tecnológica: la estructura y funcionamiento de la administración pública, la relación administración-ciudadanía y, por último, las redes de actores en que se gestionan las políticas públicas (y reconfiguran el mismo rol del estado) ¹⁴.

En primer lugar, si nos centramos en la administración pública -en su estructura y funcionamiento interno- la literatura señala que las AP son cuestionadas por su rigidez e inflexibilidad, por su excesivo tamaño o por la falta de incentivos que incrementen la eficiencia y productividad de los procesos a su cargo. Las soluciones propuestas van desde la apuesta por mejorar el modelo a la transformación radical del mismo. En cualquiera de los casos, el cambio más relevante apunta hacia la adopción de un modelo *relacional* o *en red*, que difiere una parte importante de la gestión de los servicios públicos a organizaciones privadas, alterando radicalmente su estructura y funcionamiento internos para pasar de la gestión directa a la coordinación y evaluación (Ramió 2002, Mayntz 2000, Peters y Pierre 2005). Esto implica un cambio, tanto a nivel organizativo como funcional. Definir en base a unos criterios objetivables la *administración burocrática* y la *administración-red* permitirá evaluar en qué medida las transformaciones producidas permitirían hablar de un cambio de modelo o, por el contrario, de una readaptación de la burocracia weberiana. Aquí nos centramos en el aspecto interno, en la estructura organizativa y los recursos humanos que dan sustento a las actuaciones de la administración pública (ver tabla 2).

Las siguientes dimensiones -en estrecha relación con la anterior- se refieren a la relación de la administración con otros agentes: la ciudadanía,

¹⁴ La integración de estos enfoques teóricos y analíticos, salvo algunas propuestas desarrolladas en forma relativamente aislada y que se han centrado más en la perspectiva teórica que en el análisis empírico (Raquel Gallego y Michael Barzelay 2004; John Hudson 1999, Bogason y Toonen 1998, Criado et al. 2002), ha sido un campo poco explorado para comprender los procesos de innovación tecnológica en las administraciones públicas.

cuya relevancia y particularidad radica en que es la detentadora de la soberanía y, por tanto, el fundamento último de la organización burocrática; y las redes de actores de las que depende la *gestión del espacio público*.

En cuanto a la relación administración-ciudadanía, la literatura sugiere que la innovación tecnológica podría contribuir a incrementar la transparencia y el control de la actividad de los gobiernos y, a la vez, abrir nuevos espacios de participación democrática. Todo ello podría derivar en una superación de los problemas de legitimidad que atravesarían los sistemas políticos y que se manifestaría en descensos de la participación ciudadana en las elecciones y desconfianza en los políticos. Hemos mencionado que la influencia de la tecnología sobre la relación con la ciudadanía puede conducir a fortalecer la organización –con mayor transparencia y mejor prestación de servicios públicos- y/o introducir cambios cualitativos –con la creación de nuevos servicios y/o la apertura de espacios de participación. La forma en que se concreten estas prestaciones, el acceso a la información o el incremento de la participación condiciona la percepción final que tiene el ciudadano sobre el gobierno y el sistema político en general.

Por último, consideramos las redes de actores. El análisis de la *gobernanza* coincide con muchos de los parámetros de la *administración-red* (cuyo enfoque es más restringido, centrado en la administración pública), en la medida en que señala cambios en las maneras tradicionales de actuación de los poderes públicos, por los que la asignación imperativa, la dirección jerárquica y el control de los procesos políticos comienzan a ser sustituidos por nuevas formas de regulación basadas en la negociación y la coordinación mediante las que los responsables políticos tratan de movilizar recursos dispersos entre actores públicos y privados (Mayntz 2000: 35). La literatura sobre el tema coincide en describir cambios en los gobiernos (y en la organización sociopolítica), especialmente en la tendencia del sector público a adoptar modelos organizativos del sector privado; en el establecimiento de vínculos más estrechos con la sociedad civil y el sector privado; y en la incorporación -en alguna medida- de este último al diseño e implementación de políticas públicas (Mayntz 1998, 2001; Rhodes 1996; Fritz Scharpf 2000; Cerrillo 2005). En nuestro caso, se trata de analizar en qué medida las TIC

promueven el incremento de relaciones interadministrativas y la formación de redes de actores públicos y privados.

Con los elementos señalados, y siguiendo las conceptualizaciones de la *sociedad-red* y la *empresa-red*, como tipo ideal y de forma exploratoria podemos caracterizar *la administración-red* por:

- ✓ *Ser una organización horizontal, con actuaciones transversales, flexible, dinámica, guiada por criterios de eficiencia y productividad y con capacidad para coordinar redes de agencias y unidades de gobierno para la prestación de servicios públicos.*
- ✓ *el planteo de un vínculo con el ciudadano centrado en una mayor interacción –basada en la diversificación de las formas de interacción del ciudadano con la administración pública tanto en su rol de usuario de servicios públicos como en el rol de detentador de la soberanía–; y por la transparencia de la gestión de gobierno fomentada por el acceso y difusión de las TICs;*
- ✓ *la formación de redes de actores –otras administraciones y agencias, el sector privado, organizaciones de la sociedad civil, etc.- en el diseño y la implementación de políticas públicas;*
- ✓ *el papel central de la innovación tecnológica en el funcionamiento de la organización, que facilita una actuación flexible y coordinada en estas redes de actores en que se inscribe la administración pública, que funciona, a su vez, como un conjunto de nodos estrechamente interconectados.*

A continuación, caracterizamos ambos modelos: el burocrático weberiano y la *administración-red*. Aunque las tipologías son problemáticas, porque la clasificación se logra a expensas de los matices y porque son intrínsecamente estáticas, siguiendo a Esping Andersen consideramos que son útiles porque permiten economía de medios en el análisis y nos ayudan a delimitar y entender procesos, permiten agrupar varias especies en función de sus semejanzas en determinados atributos fundamentales y, contribuyen a comprobar hipótesis y a que "el analista pueda identificar con mayor

facilidad la lógica que subyace a su dinámica"¹⁵ (2000: 101). Caracterizar estos dos tipos ideales de administración en sus contextos históricos nos permitirá seleccionar los indicadores a observar.

Tabla 2: Tipos Ideales: burocracia weberiana y administración-red

Dimensiones	Administración weberiana	Administración-red
<i>Estructura y funcionamiento de la AP</i>	<ul style="list-style-type: none"> - Jerarquía. Autoridad basada en el cargo - División estructural del trabajo. Fragmentación en unidades administrativas. - Estabilidad del sistema. - Reclutamiento en procesos públicos, pautados y basados en el mérito <ul style="list-style-type: none"> - Profesionalización - Estabilidad en el empleo 	<ul style="list-style-type: none"> - Horizontalidad. Autoridad basada en la competencia - Transversalidad. - Funcionamiento por proyectos más que por agencias. - Adaptación al contexto - Flexibilidad funcional. - Contrataciones específicas. <ul style="list-style-type: none"> - Especialización - Régimen laboral variable
<i>Relación AP - ciudadanía</i>	<ul style="list-style-type: none"> - El político es responsable ante el ciudadano (la burocracia como instrumento) - La burocracia como intermediaria entre la democracia y la necesidad de eficiencia - El receptor de servicios es un ciudadano con derechos 	<ul style="list-style-type: none"> - Evaluación por resultados (responsabilidad sobre los resultados) - La mejora de la prestación de servicios como clave <ul style="list-style-type: none"> - Eficiencia y accountability - Orientación al ciudadano vs. Orientación al cliente
<i>Redes de actores</i>	<ul style="list-style-type: none"> - El gobierno actúa con mayor autonomía - Actuación centrada en la capacidad <ul style="list-style-type: none"> - Gobierno autosuficiente - Predominio del estado nación - Concentración de competencias y actividades - Evaluación en función del gasto 	<ul style="list-style-type: none"> - La toma de decisiones no tiene un centro único - Centrado en los resultados <ul style="list-style-type: none"> - Cooperativo - gobierno multinivel - descentralización de competencias, coordinación - Evaluación centrada en los resultados

Fuente: elaboración propia.

¹⁵ Para la construcción de los tipos ideales se trata de i) seleccionar y clasificar los datos empíricos para definir los rasgos de una organización, ii) llevar los rasgos seleccionados hasta su extremo lógico, y iii) formar un conjunto cuyas interrelaciones tengan consistencia lógica (Moulenzis 1991: 52-53).

2.2 Enfoque analítico: ¿Qué factores condicionan el cambio?

Si el marco teórico permite delimitar una serie de procesos y de dimensiones a observar para describir el *estado de situación*, las herramientas analíticas sugieren explicaciones para estos procesos. Los estudios de la tecnología y las teorías neoinstitucionalistas contribuyen a explicar el cambio y las permanencias que se puedan detectar en el análisis de la innovación tecnológica orientada a la reforma organizativa.

2.2.1 Innovación tecnológica para el cambio organizativo

En la introducción se ha señalado que las formas organizativas predominantes en cada contexto histórico se vinculan con el modo de producción hegemónico. Actualmente vivimos en medio de una transición marcada por el pasaje de la sociedad industrial a la *sociedad informacional* (Castells 1997), en la que los cambios tecnológicos ocupan un lugar destacado. Numerosos estudios dan cuenta de estas transformaciones. Por citar un clásico, podemos mencionar *The post industrial Society* (1973), obra pionera en la que Daniel Bell afirmaba que en 30 o 50 años (en la actualidad) veríamos la emergencia de una sociedad que se caracterizaría por mostrar nuevas formas en la estructura social, la política y la cultura.

A partir de lo que observa en Estados Unidos, Bell hace proyecciones de la evolución que seguirán los países de Europa Occidental, la Unión Soviética y Japón: crecimiento del sector servicios por encima del industrial y de la agricultura, burocratización creciente de la ciencia, especialización del trabajo intelectual, aumento de la importancia de los problemas gerenciales para el sistema político y, en esta línea, pérdida de valor del concepto de clase como factor explicativo del cambio social (Bell 1994).

Las críticas a la obra de Bell han sido numerosas. En particular, se ha destacado que el análisis es adecuado para Estados Unidos pero no para otras sociedades avanzadas, como Japón o Alemania, donde el empleo industrial, aunque disminuya en términos relativos, continua teniendo gran importancia (Castells 1997); que el sector servicios es una categoría ambigua, que impide discernir con claridad las áreas directamente vinculadas

a las nuevas tecnologías de otras actividades tradicionales incluidas en el sector servicios (Gershuny y Miles 1988); y que los datos en que basó su análisis corresponden a transformaciones ligadas al apogeo del industrialismo, estudiado por Solow para el período 1909-1949, y no para la sociedad de la información (Castells 1997, Lyon 1988).

Pero también existe consenso sobre algunas de las características de las nuevas sociedades avanzadas, en las que la influencia de la introducción de tecnología en distintos procesos sociales, políticos y económicos ha sido determinante. Se coincide en señalar que la meta fundamental de esta transformación fue hacer frente a la incertidumbre causada por el rápido ritmo de cambio en el entorno económico, institucional y tecnológico de la empresa, aumentando la flexibilidad en la producción, gestión y comercialización. Y también hay consenso al indicar que se redefinieron los procesos de trabajo y las prácticas de contratación, introduciendo el modelo de producción escueta con el objetivo de ahorrar mano de obra mediante la automatización de puestos de trabajo, la eliminación de tareas y la supresión de capas directivas (Castells 1997: 181).

La crisis económica iniciada en los años setenta puso en evidencia la necesidad de una reestructuración del sistema productivo. En ese momento, los avances de la ciencia y la tecnología ponían a disposición de los agentes económicos una serie de herramientas para superar la crisis a través de la flexibilización de la gestión y la globalización del capital, la producción y el comercio. Desde entonces el análisis de la tecnología adquiere mayor importancia -a pesar de que ha formado parte de todo el desarrollo histórico- debido a su centralidad en la configuración del sistema socioeconómico. Las TIC se han convertido en el motor de la economía, campo en el que existe una larga tradición de estudios de la innovación tecnológica¹⁶, y también en el elemento clave en el debate sobre el cambio social, especialmente por sus consecuencias sobre aspectos tan

¹⁶ Un extenso debate aborda el efecto del cambio tecnológico sobre la economía. Siguiendo la línea teórica iniciada por Schumpeter (1942) se puede considerar que el proceso de desarrollo económico se da a partir de cambios que revolucionan la estructura económica desde adentro provocando la destrucción de lo antiguo y la absorción de elementos nuevos en un proceso de "*destrucción creadora*" que da lugar a los ciclos económicos. Por ejemplo, a mediados del siglo XX, la incorporación de tecnología en la cadena productiva dio lugar a un importante aumento de la productividad, materializado en las técnicas fordistas y tayloristas (Freeman 1996).

fundamentales como la organización y el funcionamiento de los mercados laborales¹⁷. También en las administraciones públicas se ha incrementado el interés por el análisis de la innovación tecnológica, entre los que ha predominado la orientación a identificar los *impactos* de las TIC en las administraciones públicas.

Estos cambios a nivel macro también deben ser analizados a nivel micro, lo que permite comprender en procesos de pequeña escala cómo se producen y qué factores contribuyen a explicar sus resultados. Así, para entender la interacción entre los procesos de innovación tecnológica y el cambio organizativo es necesario asumir una perspectiva de análisis de la tecnología.

Siguiendo la extensa literatura sobre el tema, se ha criticado que en el estudio de la relación entre la tecnología y la sociedad, ha predominado una perspectiva determinista, que asume que el desarrollo tecnológico provoca de forma cuasi lineal el cambio de las estructuras sociales (Castells 1997, Wiebe Bijker et. Al 1989, Bruno Latour 1999, Wanda Orlikowsky 1992, Aibar 2001). Esto implicaría que la fuente más importante de cambios, a lo largo de la historia, sea la innovación tecnológica, que se supone *impacta* sobre todos los ámbitos sociales: las instituciones, las formas de interacción, el imaginario cultural y las cosmovisiones. La perspectiva determinista considera que la relación entre tecnología y sociedad es unidireccional. Así, se espera que la introducción de tecnología tenga un efecto lineal sobre las organizaciones y los procesos. El determinismo tecnológico considera que mientras que la evolución de la sociedad (en sus aspectos económicos, políticos o culturales) es consecuencia del desarrollo tecnológico, la tecnología sigue un curso particular de acuerdo con sus propias leyes.

¹⁷ El debate sobre el efecto de introducir nuevas tecnologías en los mercados laborales está polarizado. Hay quienes vaticinan el desempleo masivo (Wiener 1949) y quienes afirman que ha llegado la época en que el hombre podrá dedicarse al ocio propuesto por los griegos (Mackintosh 1986, Rifkin 1996). La evidencia empírica señala, por una parte, que la introducción de las nuevas tecnologías en las décadas del 80' y 90' coincidió con el crecimiento de los niveles de desempleo en las economías desarrolladas (Freeman 1996: 19), pero por otra, las sociedades más avanzadas tecnológicamente se asocian por lo general con tasas de desempleo más bajas (Castells 1997: 284). Braverman (1974), desde un enfoque marxista, observa que un proceso que se acentúa es la ruptura entre la concepción y la ejecución en el trabajo con lo que el cambio tecnológico funcionaría como estructura de control sobre los trabajadores, dejando en peores condiciones a aquellos que no cumplan los requisitos para ocupar los mejores puestos.

Parece, además, como si la tecnología se desarrollase en un ámbito externo al medio social, como una especie de factor exógeno con una dinámica propia. Muchos autores han comenzado a señalar la necesidad de cambiar este enfoque debido a que los procesos de innovación tecnológica analizados en términos de causa-efecto no permiten entender las transformaciones que se producen -que no siempre responden a los objetivos explícitos de la innovación- ni explican por qué muchas innovaciones no alcanzan el éxito esperado.

Para Kraemer y Dedrick (1996) uno de los argumentos que explican por qué a menudo la incorporación de tecnología no resulta en el cambio esperado es que centrarse sólo en la tecnología -en su *impacto* sobre las organizaciones- impide ver los procesos de mediación en que ésta se inscribe y que condicionan su funcionamiento. Otro tanto ocurre con la investigación, que se ha ocupado más de la tecnología (como producto acabado) que de sus usos en las organizaciones. Kraemer y Dedrick (1996) señalan que algunos fracasos de los procesos de innovación derivan de ignorar la importancia de envolver y hacer partícipes a los trabajadores ("*como si bastara con la simple incorporación de tecnología*"); o también de que se han introducido procesos para mejorar las áreas de gestión actualmente existentes, lo que ha tenido ventajas mínimas (Kraemer y Dedrick 1996).

El término *impacto* sugiere un proceso casi mecanicista en el que causas y efectos se enlazan mediante una relación simple o, incluso, automática, mientras los resultados de la incorporación de tecnología son relativos a su contexto social. Así, una misma tecnología tiene efectos muy distintos en configuraciones sociales y culturales diversas (Wiebe Bijker y John Law 1992).

Las prácticas y estudios de gobierno electrónico han reproducido esta evolución. En estos, la retórica optimista de los primeros años poco a poco da lugar a estudios con base empírica que muestran que la tecnología no es una respuesta mecánica, ni las estructuras pueden modificarse con la facilidad prevista. Un ejemplo de esto lo dan los estudios comparativos de webs, que tuvieron un gran desarrollo tanto en el ámbito académico como en el sector privado (La Porte et al. 2000; Demchak et al. 2000; SIBIS 2003; Wong y Welch 2004; Dunleavy et al. 2003; Accenture 2003, 2004). Si bien

estos estudios tienen la ventaja de permitir la comparación de un gran número de casos con un coste en tiempo y recursos relativamente bajo, tienen la debilidad que genera el suministrar una evidencia parcial e indirecta de las transformaciones que tienen lugar, ya que -salvo algunas excepciones- se centran únicamente en los cambios externos (*front office*) visibles desde los portales (Urgell et. Al 2005).

Algo semejante puede decirse de los estudios de *buenas prácticas*, habituales en el marco de investigaciones del *e-government* y desarrollados especialmente por consultoras (Accenture 2003, 2004; Gartner Group 2000, 2001). Estos ponen un énfasis excesivo en el diseño de iniciativas, sin considerar los usos de las mismas y los resultados globales de los procesos de incorporación de tecnología.

Dos críticas generales ponen en evidencia problemas básicos de ambos tipos de estudios: la concepción de la tecnología como una receta eficiente *per se* para cambiar el estado de cosas; y una noción "*despolitizada*" o al menos descontextualizada de la administración pública en la que se da por supuesto que tanto los problemas como las soluciones a los mismos son fácilmente extrapolables a diferentes contextos institucionales (Aibar y Urgell 2003, Fountain 2001). A los estudios predominantes de gobierno electrónico (webs y buenas prácticas) se les ha acusado de promover una visión restringida, que se centra la digitalización de servicios públicos y las websites pero sin contemplar los cambios globales que provocan estas innovaciones¹⁸. Se les critica también la desconsideración de los aspectos organizativos, que intervienen en el éxito o fracaso de los proyectos finales. Por último, se les acusa de ignorar las particularidades de la misma definición de las iniciativas y los aspectos

¹⁸ Finger y Pecoud, por ejemplo, critican la acepción (restringida) del e-government que se refiere básicamente a la digitalización de servicios públicos. Estos autores señalan que se pueden identificar tres estadios en el desarrollo del gobierno electrónico, que pasaría de un primer momento de *sustitución* (estadio 1), en el que se cambia el proceso de realización de actividades de la gestión tradicional a la digital; un segundo momento *mirroring* (estadio 2), en el que se produce una transformación de la forma en que los estados producen los servicios; y un momento de creación de nuevos servicios (estadio 3) en que es probable que el sector privado participe incorporando su "*mayor capacidad de innovación*" (2003: 4). En el proceso la administración pasa de ser proveedora de servicios a transformar los mismos, lo que la convierte en *gestora de información*, para luego cambiar la misma concepción del *policy making* incorporando nuevos actores. Estos cambios no pueden ser inferidos de estudios de *buenas prácticas* o exclusivamente del análisis de webs.

políticos que envuelven. Así, se observa que la introducción de TIC no necesariamente deriva en incrementos de la productividad¹⁹ o de la eficiencia, ni provoca cambios automáticos en la organización. Se postula, por el contrario, que las transformaciones adquieren relevancia si se articulan con la reingeniería de procesos y/o con reformas organizativas (Ramilo Araujo 2004). Un problema añadido es que mientras las organizaciones del sector privado son evaluadas en términos de eficiencia económica, las organizaciones públicas responden a la eficiencia política en la resolución de sus objetivos, lo que dificulta el mapa de actuaciones y la evaluación de resultados.

La contraparte de los estudios deterministas son los estudios tecnológicos (technology studies) (Bijker y Law 1992). Estos se han caracterizado por: analizar los procesos de innovación desde sus orígenes (y no sólo los productos tecnológicos acabados); el estudio tanto de los períodos de inestabilidad (controversias, crisis, etc.) como de los de estabilidad; el estudio de todos los factores y agentes que intervienen en el cambio técnico, la integración de análisis económicos, políticos, sociológicos o filosóficos y de la innovación exitosa pero también de la fracasada (Aibar 2001).

Adoptar este enfoque *constructivista* nos lleva a considerar los procesos de mediación organizativa y cultural que condicionan el uso y el rediseño de la tecnología en contextos determinados (Bijker 1995). El análisis sigue los trabajos que en los últimos años han propuesto modelos analíticos específicos para explicar la variedad de usos y efectos de las TIC en las organizaciones estatales, considerando simultáneamente tanto la forma en que las tecnologías pueden incorporar estructuras organizativas o elementos normativos como los procesos de apropiación e interpretación a que los usuarios las someten (Wanda Orlikowski 2000, Fountain 2001, Marie-Claude Boudreau y Daniel Robey 2005).

El enfoque constructivista aplicado al análisis del cambio en la

¹⁹ Siguiendo a Kraemer y Dedrick (1996: 8), se considera que es más difícil calcular el rédito en las organizaciones públicas porque no proveen servicios para la venta. Aún así, maximizar la productividad de los trabajadores a través de la aplicación de TIC es igualmente importante para las organizaciones públicas, que deben encontrar una demanda creciente de servicios sobre sus cada vez reducido presupuestos.

administración pública promovido por la innovación tecnológica nos conduce a considerar los contextos y los actores que intervienen en los procesos de innovación. Es decir, no se trata sólo de identificar el resultado de la incorporación de TIC sino de preguntarnos también por los objetivos iniciales de la innovación, los problemas a los que buscaba dar respuesta, las mediaciones producidas hasta que se consolida una nueva forma de actuar o se modifica una preexistente, etc. En primer lugar, se encuentra la dimensión interna de la administración pública, en la que buscamos observar los procesos de cambio, tanto en su formulación como en su desarrollo concreto. En segundo lugar, buscamos entender las relaciones con los usuarios externos de estos procesos de innovación, por un lado con el ciudadano, por otro con las redes de actores públicos y privados promovidas por el desarrollo de las TIC.

Así, algunas preguntas y ejes que se deben considerar al analizar la influencia de la tecnología sobre las organizaciones, siguiendo a Kraemer y Dedrick (1996) son: *¿Qué fuerzas motivan a individuos u organizaciones a considerar la necesidad de adoptar nuevas tecnologías? ¿Qué tipología de actores promueve y usa las nuevas tecnologías?* También se llama la atención sobre los procesos de descentralización-centralización que pueden comportar las TIC. Este tema es central para el análisis y el desarrollo de una teoría de la *administración-red* y también para comprender la articulación de las nuevas redes de actores, inter e intraadministrativas. La literatura muestra dos argumentos contrapuestos para defender una u otra estrategia. Los partidarios de la descentralización de la informática afirman que de esta manera se puede responder mejor a la demanda de los usuarios finales y a las necesidades de los departamentos. Los partidarios de la centralización, en cambio, sostienen que ésta permite economías de escala, mejoran la coordinación entre agencias para el uso de los datos y promueven que los gestores de TIC sean guiados por los objetivos de la organización.

Otros autores (Benveniste 1984) señalan la diferencia entre *descentralización política*, que es el traspaso de poder a otras administraciones, de la *descentralización administrativa*, que se refiere al traspaso de poder a niveles inferiores de una misma administración (también se ha denominado a este segundo proceso de *desconcentración*). Para este

autor, *descentralización* es la medida en la que unidades interdependientes seleccionan sus propios objetivos y la forma en que los logran. Por el contrario, un sistema centralizado es aquel compuesto por varias unidades dónde la elección de los objetivos y los medios para lograrlos se delegan a una unidad central que señala al resto el camino que hace falta seguir.

En paralelo a estos argumentos a favor o en contra de la centralización, Kraemer y Diedrick (1996) señalan que la investigación empírica ha mostrado que la informatización no implica *per se* una influencia centralizadora o descentralizadora, sino que el contexto en el que la informatización es usada tiene una influencia más fuerte que la tecnología, que puede soportar ambos tipos de formas. "*The context in which computing is used is a much stronger influence on whether organizations centralize or decentralize than the technology, which can support either type of arrangement. In general computer tends to reinforce existing tendencies and is not likely to affect organizational structure in significant ways by itself*" (Kraemer y Diedrick 1996).

En síntesis, consideramos que la introducción de TIC y en particular de sistemas de información transversales afecta en diversos grados a toda la administración, sus relaciones y procesos; afecta a la prestación de servicios y por ende al contacto con el ciudadano y con otros actores. De la misma manera, el resultado de estos procesos se verá afectado no sólo por las características de la tecnología incorporada sino también por los actores que intervienen, los objetivos planteados, etc. En el análisis, debemos considerar tanto los objetivos planteados por la innovación como los contextos y la interacción entre diversos actores, que son elementos destacados en la configuración del resultado final. A continuación analizamos la forma en que contextos y procesos se articularían para explicar distintos resultados.

2.2.2 Contextos institucionales y Cambio organizativo

Arribamos a este punto con una pregunta clave en torno a cómo se explica el cambio institucional, y en nuestro caso *¿cuál es la dinámica del cambio incentivada por la introducción de TIC en la burocracia, en la relación administración-ciudadano y en las redes de actores en que se gestiona el*

espacio público? El neo-institucionalismo²⁰ nos proporciona un marco apropiado para comprender la influencia de los contextos institucionales en los resultados de los procesos de innovación tecnológica que llevan adelante las administraciones públicas. En particular, este enfoque señala la importancia de las pautas de funcionamiento para explicar los procesos de cambio o mantenimiento del *status quo*.

Guy Peters (2003) define el concepto institución como un rasgo estructural de la sociedad y/o la forma de gobierno. Las características de esa estructura son que puede ser formal (una legislatura, un organismo dentro de la burocracia pública o un marco legal) o informal (una red de organizaciones inter-actantes, una conjunto de normas compartidas); que trasciende a los individuos e implica a grupos de individuos a través de cierto conjunto de interacciones pautadas y relativamente predecibles; que existe cierta estabilidad a través del tiempo; y, por último, que son estructuras que afectan al comportamiento individual (las instituciones deben establecer restricciones formales e informales).

Las instituciones conforman no sólo la base de cualquier sistema político sino, además, es *"innegable que afectan el desempeño de la economía (...) reducen la incertidumbre por el hecho de que proporcionan una estructura a la vida diaria. Constituyen una guía para la interacción humana"* (Douglas North 1993: 14).

Se concibe a las instituciones como resultado de un diseño no completamente consciente, como pautas supra-organizativas y sistemas simbólicos que ordenan la realidad y la dotan de significado y, por lo tanto, condicionan el comportamiento de los agentes en la medida en que determinan la configuración de sus percepciones y la definición de sus intereses (DiMaggio y Powell 1991). North (1983) señala también que las instituciones funcionan como mecanismos para reducir los costos de transacción implícitos en todo intercambio, lo que tiene el objetivo central de aumentar la eficiencia en términos de fines y ganancias. Algunos conceptos

²⁰ Esta corriente de pensamiento surge durante las décadas del sesenta y setenta a partir de la importancia otorgada a las instituciones para explicar los procesos sociopolíticos y del rechazo a las explicaciones de carácter atomístico y, en particular, del rechazo a la comprensión de las instituciones como resultado de la agregación de decisiones individuales (Di Maggio y Powell 1991).

clave que nos aporta esta teoría son: *critical junctures*, *path dependence*, isomorfismo institucional, *decoupling* y *policy feedback*.

Critical junctures (coyuntura crítica) son coyunturas críticas, momentos de transición en los que se establecen direcciones de actuación que pueden organizar las fórmulas políticas predominantes de los años posteriores a la *coyuntura crítica*. "A *critical juncture* may be defined as a period of significant change, which typically occurs in distinct ways in different countries and which is hypothesized to produce distinct legacies" (Collier y Collier 2002: 29). El concepto de *coyuntura crítica* incluye tres componentes: la afirmación de que un cambio ha ocurrido, que distintas respuestas fueron dadas en distintos casos y las hipótesis explicativas sobre sus consecuencias. Si las hipótesis prueban ser falsas, esto significa que la coyuntura crítica no produjo su herencia (*legacy*). En adición, otros elementos deben ser considerados: los antecedentes en los que surge la coyuntura crítica, la crisis que emerge de estas condiciones y tres componentes de la herencia (sus mecanismos de producción, de reproducción, las explicaciones rivales -causas constantes- y el eventual fin de la herencia) (Ruth Collier y David Collier 2002).

Buscamos observar hasta qué punto las tradiciones en que se inscribe cada caso explican la evolución de sus políticas y de los resultados de la innovación tecnológica. Dentro de las diferentes variantes que existen en este corriente²¹, nuestra perspectiva se encuadra en los análisis del

²¹ Frente al primer institucionalismo, basado en la ley y las reglas formales que estructuraban el comportamiento de los agentes, el neoinstitucionalismo presenta una variada gama de explicaciones (Peters 2003 y 1998b, Immergut 1998, Hall y Taylor 1996, DiMaggio y Powell 1991): algunas corrientes continúan basándose en las normas, aunque incluyendo también procesos informales (March y Olsen), otras han combinado el poder de las instituciones con las teorías de la elección racional (Scharpf), o el institucionalismo con la historia y, más concretamente, con las consecuencias posteriores de las decisiones tomadas en la construcción de instituciones en el pasado (Skocpol) sólo por mencionar algunas de las corrientes más relevantes (Por detalles ver Peters 2003.) Immergut (1998) sintetiza las diferentes orientaciones del neoinstitucionalismo en dos, una más próxima al *rational choice*, y otra que denomina *cultural approach*, basada en argumentos explicativos sobre el papel de las instituciones y su proceso de creación y supervivencia. Aquí, más que de las estructuras formales, se trata de identificar las reglas subyacentes, las reglas del juego que ejercen influencia sobre los comportamientos individuales. Guy Peters (1998b) diferencia tres perspectivas: el institucionalismo normativo, las distintas versiones vinculadas al *rational choice* y el institucionalismo histórico. Por otra parte, Hall y Taylor (1996) coinciden en la distinción del institucionalismo histórico y el *rational choice*, pero definen como tercera corriente al institucionalismo

Institucionalismo Histórico o el *cultural approach* ya que, en el marco de esta investigación, consideraremos la intervención pública como resultado de procesos complejos de tensión entre las resistencias generadas en el establecimiento de un patrón de actuaciones y la presión al cambio (Ellen Immergut 1998, Paul Pierson 1995, Collier y Collier 2002; DiMaggio y Walter Powell 1991).

En el apartado 2.1.1 hemos analizado la burocracia weberiana, sus objetivos básicos de eficiencia y la racionalidad en la resolución de procedimientos. Analizamos también las críticas al modelo, tanto por sus tensiones internas (por ejemplo, la tendencia a reproducirse y priorizar objetivos propios por encima de aquellos para los que fue creada) como las impulsadas por nuevos modelos de gestión desarrollados siguiendo el modelo del sector privado. Estas tensiones entre las instituciones formales y su funcionamiento efectivo son las que el neoinstitucionalismo nos permite observar, para evaluar el cambio y la permanencia. Otro tanto ocurre con la apelación al ciudadano (analizada en 2.1.2). En este caso, la retórica de la innovación tecnológica pone en el centro de sus objetivos la mejora de las respuestas. Sin embargo, cabe analizar hasta qué punto esto se materializa de forma efectiva, hasta qué punto hay una conexión entre la demanda y la oferta y en qué medida son compatibles los objetivos de eficiencia, transparencia y democratización del espacio público.

Se trata de observar la interrelación que se produce entre los contextos institucionales y las iniciativas de cambio. En una obra centrada en Finlandia, Castells e Himanen vinculan el desarrollo de la sociedad de la información con el estado del Bienestar. Estos autores discuten la existencia de un modelo único de expansión de las nuevas tecnologías a partir de la hipótesis de que los contextos sociales intervienen en la configuración de los resultados de los procesos (2002: 18). Señalan que la identidad proporciona un fundamento clave para la legitimidad política que permite al Estado desempeñar un papel en la sociedad de la información. Identifican, frente al modelo finlandés de *sociedad informacional*, abierto y de bienestar social, el modelo autoritario de Singapur y el abierto y gobernado por el mercado de Silicon Valley.

sociológico.

Nos apoyamos también en la noción de *path dependence*, que define particulares cursos de acción que una vez introducidos pueden ser muy difíciles de modificar. Esto es así porque las instituciones imponen una serie de restricciones al comportamiento basado en el interés personal, es decir, definen o restringen las estrategias que los actores políticos, sociales y económicos adoptan en la lucha y en los procesos por alcanzar sus objetivos. Pierson (1997, 2000) estudia los beneficios crecientes de la *path dependence*. "*Increasing returns dynamics capture two key elements central to most analysts' intuitive sense of path dependence. First, the pinpoint how the costs of switching from one alternative to another will, in certain social contexts, increase markedly over time. Second, and related, they draw attention to issues of timing and sequence, distinguishing formative moments or conjunctures from the periods that reinforce divergent paths. In an increasing returns process, it is not only a question of what happens but also of when it happens. Issues of temporality are at the heart of the analysis*" (Pierson 2000: 251).

Las organizaciones funcionan a partir de rutinas que permiten reducir los problemas de elección de estrategias y, por tanto, reducen la incertidumbre en la acción de la organización. La estructura burocrática, como hemos analizado en el apartado correspondiente, tiene esta función de crear un marco de previsibilidad para las actuaciones. Pero, por otra parte, también tiende a crear sus propias estructuras de supervivencia. En el mismo sentido, cabe analizar si las decisiones tomadas en los primeros momentos de diseño de políticas públicas de innovación en TIC ha condicionado o no las prácticas posteriores. La idea del *policy feedback* sugiere la importancia de analizar las políticas públicas²² como causa y no sólo como resultado de la demanda, es decir, una política puede tras un momento inicial considerarse como causa explicativa de patrones de

²² Siguiendo el planteo de Ozlack y O'Donnell, se considera política estatal a toda acción u omisión que expresa una determinada intervención del Estado respecto de una cuestión, entendida esta última como un tema que suscita controversias y distintas tomas de posición por parte del resto de los actores: "*la política estatal no constituye ni un acto reflejo ni una respuesta aislada sino más bien un conjunto de iniciativas y respuestas, manifiestas o implícitas, que observadas en un momento histórico y en un contexto determinados permiten inferir la posición -agregaríamos, predominante- del Estado frente a una cuestión que atañe a sectores significativos de la sociedad*" (1981: 385).

actuación y/o de la formación de grupos de interés que refuerzan los efectos de esta política y demandan acciones posteriores al estado (Pierson 1993 y 2000). En este sentido, por ejemplo, el desarrollo de portales gubernamentales no parece haber sido motivado por una gran demanda ciudadana, pero una vez consolidados como fuentes de información los ciudadanos generan demandas sobre ellos.

Estos elementos se vuelven especialmente relevantes para nuestra investigación, ya que establecen la necesidad de considerar los contextos como *arenas* que estructuran las acciones y luego condicionan el cambio. En este sentido, una opción tecnológica, tal como se señala en el ejemplo de Arthur, una vez establecida puede ser muy difícil de modificar tanto por los costes económicos como culturales del cambio. Cuatro características de la tecnología y sus contextos sociales generarían estos *increasing returns* reafirmando el *path dependence*: los costes fijos de establecerla ("*when set up or fixed costs are high, individuals and organizations have a strong incentive to identify and stick with a single option*"); el efecto aprendizaje (el conocimiento adquirido en el uso de sistemas complejos incrementa los beneficios de continuar utilizándolos), efectos de coordinación (esto ocurre cuando los beneficios recibidos por unos incrementan el estímulo a que otros adopten la misma opción), y *adaptive expectations* ("*projection about future aggregate use patterns lead individuals to adapt their actions in ways that help make those expectations come true*") (Arthur 1994).

¿Cuáles son los argumentos que se esgrimen en la incorporación de tecnología en las administraciones públicas? ¿Cuáles son los procesos, las instituciones y las políticas que se diseñan para conducir la innovación?

En un análisis centrado en comprender la difusión de Internet comparando entre países, Helen Milner (2003) arriba a la conclusión de que la difusión de las TIC y en particular de Internet no depende de factores exclusivamente económicos²³ y que la influencia de la política doméstica se materializa en las decisiones políticas de los líderes.

²³ La evidencia empírica muestra que el grado de desarrollo económico de los territorios condiciona la difusión de TICs, es decir, que los territorios con más riqueza son los que muestran una mayor penetración de nuevas tecnologías (Milner 2003, Castells y Himanem 2002; OCDE 2001; Ezster Hargittai 1999; Mauro Guillén y Sandra Suárez 2001).

Milner identifica cuatro tipos de presiones internacionales sobre los líderes políticos en su definición de políticas que podríamos aplicar tanto al análisis de la difusión de Internet como al más concreto de la innovación tecnológica en las administraciones públicas: la influencia de países con poder dominante, la presión del mercado, el aprendizaje y la copia. Su pregunta es *¿por qué algunos países adoptaron Internet antes que otros?* Y la conclusión a la que llega es que la influencia más relevante es el poder de los países hegemónicos, especialmente de Estados Unidos. En segundo lugar, también encuentra que el efecto aprendizaje ejerce presión para la adopción de políticas.

En nuestro análisis consideraremos también la influencia del nivel supraestatal, la Unión Europea, sobre las políticas implementadas en las regiones que pertenecen a este territorio. Observamos tanto al interior de los gobiernos como en la comparación entre estados ciertas tendencias comunes²⁴. En esta línea, el *isomorfismo institucional* es un concepto que define la tendencia a adoptar fórmulas institucionales aceptadas y consolidadas en su entorno de referencia. La reproducción de mecanismos formales e informales de actuación, aceptados por el contexto de la organización, hacen que ésta tienda a ganar legitimidad y aumente su capacidad de supervivencia, pues su evaluación social se realiza sobre esto y no en función de los resultados de su actividad concreta en términos de eficacia o eficiencia (Jonh Meyer y Brian Rowan 1991).

El concepto de *decoupling* se utiliza para mostrar el desajuste o la no

²⁴ Un recorrido general muestra que las políticas públicas implementadas, en términos de diseño, han tendido a la convergencia. Cabe mencionar que en los primeros años de la década del noventa los países más desarrollados de Europa pusieron en marcha planificaciones estratégicas estrechamente vinculadas al desarrollo del sector de las nuevas tecnologías y a la profundización del proceso de liberalización de las telecomunicaciones (Finlandia, Holanda y Bélgica 1994, Alemania o Suecia 1996). La tendencia fue cambiando hacia la incorporación de políticas de difusión orientadas a toda la sociedad, con la inclusión de acciones para promover el uso de las nuevas tecnologías en la educación y con actuaciones para combatir la fractura digital. En los últimos años las políticas se diseñan en el marco de planificaciones específicas orientadas a la educación, la seguridad en las transacciones electrónicas, el comercio electrónico, etc. (Jordana et. al 2003). Las líneas seguidas han sido, a grandes rasgos, la elaboración de planificaciones estratégicas generales primero -aunque en muchos casos se trató de ambiciosos programas en la retórica acompañados de escasas acciones-, y luego las planificaciones sectoriales -con iniciativas orientadas a desarrollos muy concretos. Las actuaciones pasaron de centrarse en la liberalización de las telecomunicaciones y en los sectores tecnológicos para orientarse a toda la sociedad.

concordancia entre las instituciones formales y su funcionamiento efectivo. El *decoupling* ocurre como respuesta a la falta de eficacia de las instituciones o cuando se produce un conflicto entre diversos marcos institucionales con pautas que no se ajustan entre sí (Meyer y Rowan 1991).

Por último, cabe mencionar un debate que nos interesa especialmente. En el contexto del crecimiento de la globalización ha tomado lugar una discusión sobre la tendencia (o no) de los sistemas políticos a seguir un patrón que conduce a que las diferencias sean cada vez menos relevantes y los sistemas políticos tiendan a adoptar patrones semejantes. Mientras los partidarios de las teorías de la divergencia afirman que distintos contextos institucionales producen resultados divergentes, los partidarios de la convergencia afirman que los sistemas políticos tienden a la semejanza. Los teóricos de la divergencia suponen que las políticas públicas apuntan a reforzar y reproducir el patrón de actuación vigente o *path dependence* (Pierson 1995, 2000; Hall 1993). Los teóricos de la convergencia, por su parte, señalan que la globalización de los mercados, en general, y la existencia de ámbitos supranacionales, como la Unión Europea, en particular, estimulan la convergencia en el diseño de políticas públicas y en sus resultados (Thatcher 2000).

Para el campo específico de la promoción de las TIC en la administración pública, un tercer grupo de autores señala que la adopción de tecnologías, por ejemplo en el desarrollo de portales gubernamentales, se ha convertido en una tendencia global, desarrollada al impulso de la promesa de mejorar la eficiencia y la *accountability*. Pero se afirma también que muchas veces estas políticas sólo refuerzan el patrón de actuaciones preexistente. En definitiva, para estos autores se ha dado un proceso de convergencia en las prácticas pero no en los resultados, que están condicionados por el contexto institucional y, puntualmente, por el grado de autonomía de sus burocracias (Wong y Welch 2004: 289).

En definitiva, la incorporación de tecnología en las organizaciones no provoca unos resultados de forma mecánica y predecible sino que los contextos institucionales –entre otros factores- intermedian modificando el resultado final. Del mismo modo, las políticas públicas no tienen un efecto lineal –se plantea un objetivo y se obtiene el resultado esperado- sino que

existen otras variables –los usos, los contextos, los actores que intervienen en la definición de las iniciativas- que influyen sobre el producto final.

Por ejemplo, la brecha que se puede producir –y a menudo se ha producido- entre la disponibilidad de infraestructuras y tecnologías y su utilización efectiva, e incluso entre su uso y la obtención de mayor eficiencia (Fernández y Welp 2003: 54). Este es el escenario en que se realiza la presente investigación, que busca identificar la forma en que se articulan diversos factores para explicar los procesos de innovación tecnológica, considerando las semejanzas y diferencias entre los casos analizados.

Las perspectivas constructivistas de análisis de la tecnología se combinan con la propuesta neo-institucionalista para diseñar un modelo de análisis que incorpora tanto variables institucionales como la identificación de actores y el seguimiento de procesos. A continuación se explica la metodología utilizada para el análisis empírico.

CAPÍTULO 3

3. Metodología

Ya se ha señalado que el análisis tiene la intención de desarrollar inferencias descriptivas y explicativas. Es decir, trataremos tanto de identificar una serie de transformaciones como sus explicaciones. La comparación de los factores explicativos de los procesos analizados es relevante para establecer inferencias, considerando que estas no son universales y más que como inferencias causales funcionan como vínculos entre los distintos factores que intervienen en la configuración de las organizaciones públicas. Hacer explícitos dichos vínculos en un modelo de análisis es la vía para volver inteligibles estos procesos²⁵.

Cualquier fenómeno analizado por las ciencias sociales se desarrolla en el contexto de una multiplicidad de condiciones que influyen y lo condicionan. Para analizar estas condiciones y sus efectos se ha propuesto: a) dividir las condiciones entre variables dependientes e independientes, y b) considerar algunas condiciones como parámetros o constantes mientras otras varían para observar su influencia en la variable dependiente o fenómeno que se quiere explicar (Neil Smelser 1982).

Para establecer estas relaciones es necesario construir un modelo de análisis. La noción de modelo se basa en la distinción entre los fenómenos empíricos y los conceptos utilizados cuando pensamos acerca de los

²⁵ Durante los últimos cuarenta años la sociología y la ciencia política se han ocupado de discutir sobre los métodos de análisis en ciencias sociales. Aunque no entraré en este debate, que está ampliamente documentado (King, Kehone y Verba 2000; Smelser 1975; Ibáñez 1985, 1986), destacaré que coincido con los autores que afirman que los objetivos de la investigación son los que deben orientar la opción metodológica. En este sentido, el diseño de la investigación es fundamental para obtener resultados válidos, con independencia de su carácter cuantitativo, cualitativo o su combinación de ambos tipos de técnicas (King et al. 2000, Ragin 1987, Sartori 1970).

fenómenos empíricos. Un modelo es una construcción de conceptos sobre cuya base formulamos predicciones condicionales acerca de lo que esperamos que suceda en el mundo real (Smelser 1982: 175).

He tenido en cuenta los parámetros del Método Comparativo (Ragin 1981, 1989; Lijphart 1975; Giovanni Sartori 1970), aunque no lo he utilizado *strictu sensu* por no reunir sus condiciones. Como método de las ciencias sociales, este se considera un procedimiento sistemático para examinar relaciones, semejanzas y diferencias entre dos o más entidades tales como países, organizaciones o sistemas políticos, con el objetivo de indagar sobre sus causas y extraer conclusiones. El Método Comparativo es un método de análisis lógico, no es un método estadístico. No se trabaja con muestras de población sino con instancias relevantes de un fenómeno determinado y las explicaciones derivadas no son probabilísticas.

Los objetivos básicos del análisis comparativo son el análisis de las semejanzas y diferencias entre casos, que se da a partir de la observación de regularidades que son explicadas comprobando una serie de hipótesis que establecen relaciones causales y permiten establecer generalizaciones o particularidades, generando o refutando teorías²⁶. Por diversas razones, entre las que destacan la carencia de información sistemática de fuentes comparables y por la imposibilidad de incrementar el número de casos no se utilizó el método comparativo en forma estricta sino que se tuvieron en cuenta sus parámetros para diseñar el modelo de análisis.

La comparación nos permite comprobar las hipótesis. Para ello, se requiere del tratamiento conceptual de la realidad, lo que se traduce en la necesidad de crear o utilizar conceptos empírico comparativos que puedan ser analizados a partir de variables medibles²⁷.

²⁶ El método comparativo tuvo un impulso a partir de las pautas señaladas por John Stuart Mill (1843), que establecía distintas formas de proceder en la comparación científica. Los métodos de la *concordancia* y de la *diferencia* se consolidaron como formas de comparación. El método de la *concordancia* identifica casos con condiciones semejantes que producen resultados diferentes. De lo que se trata es de identificar todas las variables pertinentes para descubrir cuál es la que genera las diferencias en los resultados. El de la *diferencia* se basa en analizar casos que difieren en sus condiciones pero que producen resultados semejantes.

²⁷ Un gran esfuerzo para delimitar los conceptos y formas de proceder fue realizado por Sartori (1970) al establecer diferentes niveles de abstracción para diferenciar entre niveles de análisis. Para autor, comparar requiere de conceptos capaces de viajar, es decir, conceptos que permitan comparar realidades diferentes. Pero

La comparación también permite esclarecer procesos históricos singulares –la manifestación particular de una forma organizativa- a partir de la comprobación de ciertas conexiones probables entre determinados fenómenos que se establecen como variables independientes. En esta línea, a continuación se enuncian y contextualizan las preguntas de investigación y las hipótesis, luego se desarrolla el modelo analítico y los criterios para analizar los casos, por último se justifica la selección de casos.

3.1 Las pregunta de investigación

El objetivo de investigación es comprender los efectos de los procesos de innovación tecnológica sobre la reforma organizativa y explicar las interrelaciones en que se configuran sus resultados. La pregunta general de investigación se plantea de la siguiente manera: ***¿Bajo qué condiciones, y con qué resultados, los procesos de innovación en TICs operan como impulsores de cambios –administrativos, en la relación con el ciudadano y en la formación de redes de actores públicos y privados- en las administraciones públicas?***

La respuesta dada a esta pregunta permite analizar qué tipo de cambios son estimulados por la incorporación de TICs en las administraciones públicas y en qué medida podemos sugerir que se produce una transformación hacia una nueva modalidad, la *administración-red*, o una reestructuración de la administración burocrática weberiana.

Entendemos –y proponemos contrastar en el estudio de los casos- que la emergencia de las TIC en el contexto de la crisis de la AP podría funcionar como una *coyuntura crítica* cuya resolución puede cambiar el patrón de actuaciones, generando un nuevo patrón (hacia alguna modalidad de *administración-red*) o reforzar el patrón de funcionamiento de la actual administración regida por la burocracia weberiana (*path dependence*). Tal como hemos analizado en el capítulo 2, otros factores podrían influir en los procesos de cambio estimulados por las TIC, la estrategia previa de incorporación de nuevas tecnologías (que podría generar mecanismos de

además, se necesitan conceptos que sean susceptibles de ser traducidos a observaciones. Esto genera una tensión entre la universalidad y la especificidad. Los conceptos deben permitir agrupar los casos y también identificar las particularidades.

path dependence y/o de *policy feedback*).

Las preguntas específicas se orientan a comprender procesos en las tres dimensiones consideradas clave: i) la estructura y el funcionamiento interno de la administración pública, ii) la relación administración pública - ciudadanía, y iii) las redes de actores en las que se gestiona lo público.

Sobre la primera dimensión -la estructura y funcionamiento interno de la administración pública- la pregunta es: **¿Qué cambios estructurales y funcionales se consolidan como resultado de los procesos de innovación en TIC?** La literatura señala que las administraciones públicas son cuestionadas por su rigidez e inflexibilidad, por su excesivo tamaño o por la falta de incentivos que incrementen la eficiencia y productividad de los procesos a su cargo. Buscamos observar en qué medida la innovación tecnológica contribuye a superar estos problemas, estimulando la coordinación entre unidades, la transversalidad en el diseño de proyectos y la flexibilidad estructural y funcional. En qué medida la dirección jerárquica, el rígido control de los procesos y la extensa y exhaustiva división del trabajo son sustituidos por nuevas formas de regulación o, por el contrario, adaptan las formas previas de actuación y regulación a la incorporación de TIC.

Observaremos si la organización responde a los parámetros del modelo burocrático, esto es: *la división del trabajo unida en una línea jerárquica de mandos*, que se expresa en un organigrama que vincula todos los niveles y líneas de autoridad en una estructura piramidal con reglas de subordinación de los niveles inferiores hacia los superiores; *el status especial del funcionario público*, con selección de personas en base al mérito y la competencia técnica y procesos de admisión y promoción pautados; y la *legalidad y estabilidad del sistema*, garantizada mediante normas y reglamentos legales y escritos, la impersonalidad en las relaciones del trabajo, y las rutinas y procedimientos estandarizados. En las conclusiones consideramos si lo observado responde al modelo weberiano, a *desviaciones* del mismo o a una transición hacia una nueva forma organizativa.

Sobre la segunda dimensión, la relación con el ciudadano, nos interesa conocer: **¿Cómo afecta a la relación administración-ciudadanía los procesos de introducción de TIC? ¿En qué medida hay mayor capacidad de dar respuestas a la ciudadanía?** Buscamos analizar

si la innovación tecnológica se articula y modifica la relación tradicional del ciudadano con la administración. La literatura sugiere que las TIC podrían contribuir a incrementar la transparencia y el control de la actividad de los gobiernos, y a la vez, abrir nuevos espacios de participación democrática, y crear nuevos servicios públicos basados en la información. Todo ello podría derivar en un incremento de la legitimidad del sistema político, que, por el contrario, habría disminuido en los últimos años (según sugiere el descenso en la participación ciudadana en elecciones en el mundo desarrollado y la desconfianza en los políticos).

Sin embargo, otros autores señalan que podría producirse una transformación hacia un gobierno más centrado en la eficiencia que en la legitimidad democrática, o que los problemas de acceso provocarían nuevas diferencias sociales entre los ciudadanos que acceden y los que no. El análisis nos permitirá dilucidar estas cuestiones en los casos estudiados. Consideramos también la interrelación entre el incremento de la transparencia, la mejora de los servicios públicos y la apertura de nuevos espacios de participación que los gobiernos podrían llevar adelante mediante la incorporación de TIC.

Por último, la tercera pregunta es: ***¿en qué medida los procesos de innovación orientados a la introducción de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones promueven la formación de redes de actores públicos y privados en el seno de las administraciones públicas?*** Abordaremos la formación de redes público-privadas en un ámbito específico, que es el de la incorporación y desarrollo de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones para la mejora de los procesos internos de la administración, la apertura de nuevos canales de atención al ciudadano, el incremento de la eficiencia de los actuales canales, etc.

Las organizaciones funcionan a partir de rutinas que permiten reducir los problemas de elección de estrategias y, por tanto, reducen la incertidumbre en la acción de la organización. La estructura burocrática, como hemos analizado en el apartado correspondiente, tiene esta función de crear un marco de previsibilidad para las actuaciones. Sin embargo, los nuevos actores que intervienen en el diseño e implementación de innovaciones impulsadas por las TIC cambian el escenario. Nos proponemos

comprender en qué medida este cambio está promovido por las TIC y como afecta a los resultados de los procesos de innovación. El enfoque *constructivista* de análisis de la tecnología (2.2.1) nos lleva a considerar los procesos de mediación organizativa y cultural que condicionan el uso y rediseño de la tecnología en contexto: considerando tanto la forma en que las tecnologías pueden incorporar estructuras organizativas o elementos normativos como los procesos de apropiación a que los usuarios las someten (Orlikowski 2000, Fountain 2001, Boudreau y Robey 2005, Bijker 1995).

3.2 Hipótesis

Hipótesis 1: *Bajo condiciones tales como la percepción de una coyuntura crítica, un cambio político y/o la necesidad de coordinación entre niveles de gobierno, los procesos de innovación tecnológica promueven cambios en las administraciones públicas.*

- ✓ ***Percepción de una Coyuntura crítica:*** En el contexto de crisis de la administración pública e incremento del poder de las regiones, los gobiernos son incentivados a emprender procesos de transformación (el incentivo podría provenir tanto de factores externos –la presión a la copia, el poder del mercado de la tecnología– como de la necesidad/oportunidad de incrementar su poder relativo y de los incentivos a mejorar la prestación de cara al ciudadano, entre otros). La *coyuntura crítica* tiene como característica distintiva la percepción de que ha ocurrido un cambio significativo al que se debe responder modificando las trayectorias de actuación previas.
- ✓ ***Cambio político:*** en tanto promover la innovación tecnológica goza de gran popularidad, el cambio de partido político en el gobierno contribuye a superar el *path dependence* y emprender reformas. Estas estarían condicionadas por:
 - *La Orientación ideológica del partido en el gobierno:* Aunque la literatura señala que la promoción del gobierno electrónico ha sido una constante en las regiones desarrolladas con independencia de la ideología de los partidos políticos en el

gobierno, la combinación de las dos primeras condiciones (coyuntura crítica y cambio político) con el arribo de partidos de corte liberal –más propensos a la adopción de políticas cercanas a la NGP- promovería cambios más radicales y *orientados al mercado* que los gobiernos de centro-izquierda.

- ✓ ***Necesidad de coordinación entre niveles de gobierno***: factores contextuales tales como la distribución y articulación de competencias entre niveles de gobierno, promoverían cambios del modelo tradicional de gestión centrada en la capacidad de cada unidad de gobierno para promover las actuaciones coordinadas entre distintos actores. Esto es, los diseños institucionales que inhiben o dificultan la actuación autónoma promoverían las actuaciones conjuntas.

En relación con las preguntas específicas formuladas y dimensiones propuestas, se plantean las siguientes hipótesis:

Subhipótesis 1: Horizontalidad, transversalidad y flexibilidad

- ✓ Se espera que la jerarquía de lugar a la toma de decisiones en función de la capacidad y la especialidad más que del cargo, lo que otorga más ***horizontalidad y especialización*** al sistema. Se pone más énfasis en la coordinación (en detrimento de la jerarquía).
- ✓ La incorporación de TIC conduce a un aumento de la ***transversalidad*** (en detrimento de la fragmentación y compartimentación administrativa). Esto es, más cooperación entre departamentos, con un volumen creciente de intercambio y reutilización y producción compartida de información.
- ✓ El servicio público adopta un modelo más dinámico y especializado, lo que generaría un servicio público más ***flexible*** (con distintas formas de contratación y mayor movilidad laboral), capaz de producir mejores y más rápidas respuestas a contingencias sociales y, en general, con más eficacia y eficiencia.

Subhipótesis 2: Orientación al ciudadano: transparencia, mayor control ciudadano, más interacción, nuevos servicios públicos, personalización, nuevos espacios de participación política.

- ✓ Se produce un **aumento de la interacción** con los usuarios/ciudadanos, tanto cualitativa como cuantitativa, lo que incluye desde el aumento de los canales de comunicación a la ampliación de la oferta de información (más información disponible, posibilidad de hacer seguimiento y control de trámites, transparencia de la gestión, etc.) El énfasis en uno u otro aspecto provocaría: i) mayor peso de la orientación al ciudadano como cliente o usuario de servicios públicos, ii) mayor énfasis en los procesos de mejora de la calidad democrática o iii) una combinación de ambos. Los diferentes resultados están condicionados por:
 - *La participación del sector privado:* en contextos en que el sector público mantenga criterios más autónomos para definir los objetivos de las iniciativas de innovación (aunque el sector privado participe en el diseño) se espera encontrar una mayor orientación al ciudadano y/o a la reforma interna (lo que sería mayor en las regiones con componentes identitarios propios). En contextos en que el sector privado adquiere autonomía se espera encontrar proyectos con más énfasis en la tecnología que en la demanda;
 - *El papel de la burocracia:* en contextos de mucho poder de la burocracia se espera encontrar escenarios regidos por la oferta de la administración más que por la demanda de los ciudadanos.
 - *Orientación ideológica del partido en el gobierno:* se espera que los gobiernos de corte liberal tengan menos injerencia en el espacio público y pongan mayor énfasis en la transparencia que en promover la participación ciudadana; por otra parte, se espera que se ocupen de crear nuevos servicios públicos basados en las TIC. Gobiernos de corte socialdemócrata pondrían más énfasis en la eficiencia para mejorar las

prestaciones actuales y se ocuparían –además de la transparencia- de abrir nuevos espacios de participación.

Subhipótesis 3: incremento cualitativo y cuantitativo de las redes de actores públicos y privados fomentado por las TIC

- ✓ **Creciente participación del sector privado** en la gestión y promoción de TIC: los servicios públicos se estructuran crecientemente en las redes de actores privados y públicos, en las que se podría potenciar la ejecución delegada y la centralización del control (la red en este caso adoptaría la forma de un conjunto de nodos interconectados con centros muy delimitados).
 - En contextos en que la gestión sea más flexible y el sector público mantenga criterios más autónomos para definir los objetivos de las iniciativas de innovación (aunque el sector privado participe en el diseño) se espera encontrar una mayor orientación al ciudadano y/o a la reforma interna. En contextos en que el sector privado adquiere autonomía se espera encontrar proyectos con más énfasis en la tecnología que en la demanda; y en contextos de mucho poder de la burocracia se espera encontrar escenarios regidos por la oferta de la administración más que por la demanda de los ciudadanos.
 - Convergencia: en contextos con mayor participación del sector privado -debido a que las empresas multinacionales y los organismos internacionales han ocupado un rol destacado como referentes para el diseño de políticas de innovación tecnológica- se espera encontrar un escenario de convergencia en el diseño de políticas de innovación tecnológica y escenarios semejantes en la evolución y tendencias.
- ✓ **Más Relaciones inter-administrativas:** los gobiernos con mayores incentivos/necesidad de coordinar sus proyectos de incorporación de TIC con otros niveles de gobierno tenderán a formar redes de actuación centralizadas. Mientras los gobiernos con mayor capacidad de actuación *aislada* en los proyectos de innovación en TIC

mantendrán una autonomía más característica del gobierno vinculado al modelo burocrático que a la administración red.

Tabla 3: Preguntas de Investigación e hipótesis

Dimensiones	Preguntas de investigación	Hipótesis
Administración Pública (general)	<i>¿Bajo qué condiciones, y con qué resultados, los procesos de innovación tecnológica operan como impulsores de cambios –administrativos, en la relación con el ciudadano y en la formación de redes de actores públicos y privados- en las administraciones públicas</i>	Coyuntura crítica Cambio político Necesidad de coordinar políticas entre niveles de gobierno Resultado: administración-red
Estructura y funcionamiento interno	¿Qué cambios estructurales y funcionales se consolidan como resultado de los procesos de incorporación de TIC?	Horizontalidad Transversalidad Flexibilidad
Relación AP - ciudadanía	¿Cómo afectan a la relación administración-ciudadanía los procesos de innovación tecnológica? ¿En qué medida hay mayor capacidad de dar respuestas a la ciudadanía?	Transparencia Más control ciudadano Incremento de la interacción Nuevos servicios públicos Personalización Nuevos espacios de participación
Redes de actores	¿En qué medida los procesos de innovación orientados a la introducción de TIC promueven la formación de redes de actores públicos y privados en el seno de las administraciones públicas?	Mayor participación del sector privado Mayor interacción entre administraciones

3.3 El modelo de análisis

El modelo de análisis conjuga cuatro dimensiones que permiten describir y explicar los cambios. En primer lugar, consideramos los factores contextuales, que son aquellos que permiten comprender el marco más general en el que se inscriben los procesos de introducción de TIC en las administraciones públicas (variables independientes). Las otras tres dimensiones apuntan a describir el estado de situación y los procesos que atraviesan las administraciones públicas a partir de la incorporación de TIC: la administración pública (interno), la relación administración ciudadano y las

redes de actores (interadministrativas y entre actores públicos y privados). Distintos factores agrupados en cada una de estas dimensiones permiten proceder al análisis.

Tabla 4: Dimensiones y factores de análisis

Dimensiones	Factores
Contextuales	Competencias regionales Desarrollo económico La identidad nacional Partido político en el gobierno (ideología, cambio político) Percepción de crisis estructural
La administración pública	Estrategia previa de incorporación de TIC Estructura de la administración pública El Trabajo en el sector público
Relación ciudadano-administración	Canales de atención al ciudadano Proyectos de e-democracia
Redes de actores	Redes de actores públicos y privados Redes interadministrativas

El marco teórico y analítico ha conducido a identificar estos factores como promotores y/o mediadores del cambio organizativo impulsado por las TIC. Así, si por ejemplo el desarrollo económico condiciona la incorporación de TIC, la percepción de una crisis estructural puede promover el planteo de cambios institucionales radicales o más profundos que los que conducen a una evolución del sistema manteniendo sus parámetros básicos. Los factores contextuales permiten explicar, en parte, por qué se mantiene o cambia una estrategia de innovación. Estos operan como soportes de la definición de una estrategia de innovación tecnológica que, entendemos, se está llevando adelante en todos los gobiernos desarrollados, sea por copia u otros mecanismos de difusión. La articulación entre estos factores puede estimular cambios más radicales o adaptar la innovación tecnológica a la estructura y funcionamiento preexistente.

Luego, dado que la estructura de la AP actúa como mediadora de los procesos de innovación, también condiciona los resultados de los mismos. Así, una estrategia tecnológica (con sus lineamientos y unidades de gobierno a cargo) puede ser muy difícil de modificar por los costes fijos que tuvo establecerla, por la misma tendencia de la burocracia a defender

objetivos propios, por los costes que implicaría un cambio o incluso también por el conocimiento adquirido por los trabajadores y los efectos de coordinación, si se ha estimulado a otros actores a adoptar estos procesos o procesos semejantes. También puede haber un efecto de retroalimentación, cuando una opción tecnológica cuenta con una masa crítica de usuarios favorables a su mantenimiento. De este modo, la innovación tecnológica se entiende como un *policy feedback*, una causa y también una consecuencia. Es decir que los resultados de la innovación tecnológica, tal como se ha postulado en los marcos teórico y analítico, se pueden analizar tanto como una resultante de la estrategia definida en las redes de actores como de la mediación de variables contextuales, de la demanda ciudadana, etc.

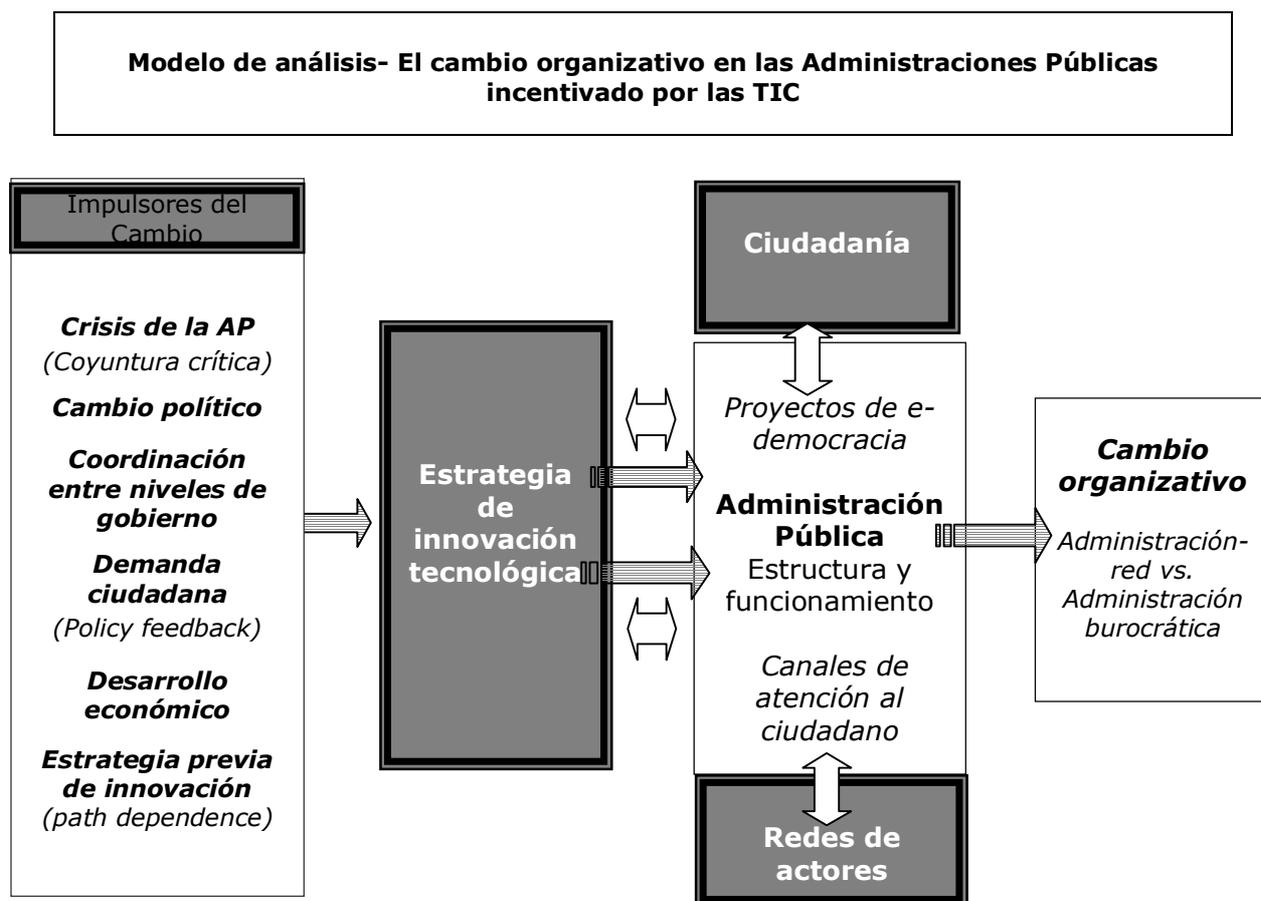
En la relación entre la administración y el ciudadano se puede observar hasta que punto los funcionamientos efectivos se corresponden con los objetivos propuestos por la innovación tecnológica. Los deseos, usos y satisfacción de los ciudadanos son tanto un resultado de todo este proceso como, a la vez, una nueva fuente de cambio e innovación. El ciudadano es considerado tanto un usuario final como un motor del proceso de cambio.

Los canales de atención al ciudadano son un objeto de estudio destacado en tanto permiten observar si su organización responde a la estructura jerárquica y compartimentalizada o presenta alternativas; permiten analizar las transiciones comparando entre canales, para considerar si los nuevos (la web) se organizan de forma innovadora frente a los tradicionales (la atención presencial y el teléfono). Con la misma intención analizaremos si el trabajo de los funcionarios públicos en la provisión de información presenta diferencias o no entre los diferentes canales. Además, serán una vía para comprender la evolución de la relación con el ciudadano y los objetivos que se plantea el sector público en su orientación al público. Por último, permiten analizar el papel del sector privado en el diseño e implementación de estas iniciativas, como co-gestor de la administración en la provisión de servicios públicos.

En cuanto a la estrategia general, una vez definida, su efecto y consecuencias concretas sobre la administración pública, la relación con la ciudadanía y la formación de redes de actores está mediada por los factores contextuales y también por la interrelación con la misma estructura

administrativa. En este proceso se definen los alcances del cambio organizativo, que luego a su vez condicionan los procesos siguientes. La siguiente ilustración muestra la articulación entre los factores o dimensiones de análisis y los procesos que promueven y condicionan el cambio. Luego se realiza una explicación detallada de estos factores.

Ilustración 1: Modelo analítico



3.3.1 Factores contextuales

Se analizará cómo influyen las características adquiridas y desarrolladas por los nuevos gobiernos regionales en el diseño de políticas de promoción de la innovación tecnológica.

Las **competencias regionales** se entienden como la capacidad institucional para diseñar políticas públicas de promoción de la innovación

tecnológica, gobierno electrónico y SI. Esta capacidad está condicionada por el proceso histórico en el que fueron obtenidas, atributos normativos y por los deberes y obligaciones del gobierno en relación con los habitantes del territorio bajo su jurisdicción. Las competencias regionales y su articulación entre niveles locales y regional de gobierno permiten sopesar si existen diseños institucionales que incentivan la centralización-descentralización/coordiación-autonomía de las políticas de innovación (lo que sería un incentivo o restricción adicional a la formación de una *administración-red*). Esto es, de acuerdo a la articulación de competencias entre los distintos niveles de gobierno se espera encontrar una tendencia más o menos acentuada a la (des)centralización y a la formación de estructuras de gestión en red. Los gobiernos regionales que comparten mayor cantidad de competencias con los locales tendrán más estímulos a establecer estructuras cooperativas que aquellos que concentran mayor cantidad de competencias y por tanto definen su poder con más autonomía. Esto se podría vincular a formas de *path dependence*.

El **desarrollo económico** tiene una gran influencia en la definición de políticas y en sus resultados. La literatura muestra que la riqueza es una de las variables con más peso para explicar la difusión de Internet, aunque también se señala que intervienen otras variables que explican las diferencias entre casos de contextos económicos comparables (ver 2.2.2). Esto también tiene efectos sobre la fractura digital y por lo tanto puede condicionar la demanda ciudadana de servicios por uno u otro canal y la misma estrategia de la administración en su relación con la ciudadanía. El desarrollo económico funciona como un factor de control, dada la estrecha vinculación entre la riqueza de los gobiernos y su potencial para la incorporación de TIC. La intención de comparar indicadores de difusión de TIC ha sido descartada por la dificultad de encontrar datos comparables²⁸.

²⁸ Los indicadores que miden el desarrollo de la Sociedad de la Información (SI) son muchos, diversos y problemáticos. En cuanto a la penetración de Internet, la proliferación de fuentes de datos y la divergencia que encontramos entre los mismos sugieren que los análisis pueden ser confusos, por lo que conviene analizar minuciosamente los criterios de clasificación, el problema que se acentúa por la velocidad de crecimiento que se observa en los primeros años de difusión de la tecnología, en que las tasas de expansión suelen ser exponenciales. Las diferencias en los indicadores provienen tanto de la dificultad como de la falta de consenso para establecer criterios de recopilación de datos (OCDE 2001, UE 2000, SIBIS 2003).

Se consideran **componentes identitarios** particulares a aquellos que generan una identidad nacional alternativa a la del estado central, y que pueden basarse en la etnia, la posesión de una lengua propia, en razones históricas o en una combinación de los elementos mencionados. Analizamos si la existencia de estos componentes influye sobre la definición de la estrategia, ya que los gobiernos podrían fomentar formas específicas de relación con la ciudadanía para promocionar o responder a ellos. La identidad nacional *propia* dentro de otro estado podría funcionar como un incentivo a mejorar las relaciones particulares de la región con *su* ciudadanía y en este sentido podría promover el énfasis en la mejora de la prestación de servicios bajo la competencia del gobierno regional, de la transparencia y/o de procesos de participación ciudadana.

Cambio del partido político en el gobierno. La literatura señala que, durante la última década, el desarrollo del gobierno electrónico ha sido una constante en los países desarrollados (ver capítulo 2). La evidencia empírica indica que la ideología política no parece tener mayor influencia en que se implementen políticas de difusión del gobierno electrónico o no. Por el contrario, se ha afirmado que realizar proyectos de innovación tecnológica es una cuestión de *retórica* a la que los gobiernos se han sumado. Con lo que es necesario diferenciar entre la retórica y las acciones concretas. Por otra parte, en tanto emprender reformas administrativas y promover la innovación tecnológica gozan de gran popularidad, puede que el cambio de partido político en el gobierno –independientemente de la ideología– promueva transformaciones y redefiniciones de la estrategia mientras el mantenimiento del mismo partido político en el gobierno podría hacer más lentos estos procesos. Luego, las características y orientación de estas reformas podrían estar condicionadas por la ideología de los partidos.

Percepción de una crisis estructural o critical juncture: en los casos en que existe la creencia de que la administración pública enfrenta una crisis estructural los gobiernos emprenderán procesos de transformación más intensos mientras que cuando no se perciba esta crisis serán más proclives a desarrollar innovaciones de evolución más lenta y en continuidad con políticas previas.

3.3.2 Administración Pública

Consideramos los componentes organizativos y funcionales definidos por el modelo burocrático weberiano a través de la presencia de elementos como la jerarquía, la compartimentación o la sujeción estricta a normas que caracterizan a la administración weberiana. El análisis de esta dimensión es tan indispensable como problemática debido a que, como señala Jain (2004), a menudo se cae en la paradoja de encontrar que el objetivo de una innovación tecnológica en la administración pública es superar la compartimentación y jerarquización pero luego esta fracasa debido justamente a la compartimentación y jerarquización. Para evitar este círculo vicioso explicativo comenzaremos por describir el estado de situación para luego analizar los procesos de cambio.

La relación entre la **estructura y el funcionamiento de la administración** y sus formas de gestionar y planificar la innovación es bidireccional. Las especificidades de la administración condicionan y son condicionadas por la planificación y los resultados del cambio y, en particular, por la manera en que los nuevos sistemas de información se insertan. Cabe destacar que pese a que, por un lado, la evidencia empírica a nivel internacional muestra la variabilidad de sistemas administrativos, por otro, el panorama de problemas y dificultades es relativamente homogéneo. La relación burocracia-política también será analizada ya que en contextos en que la burocracia tiene mayor poder se espera encontrar una mayor presión al mantenimiento del status quo; mientras se espera que en contextos con fuerte liderazgo político pueda haber o bien mayores niveles de consenso o bien mayores niveles de conflicto con la burocracia. Para comprobar la validez de estas ideas identificaremos los perfiles de los trabajadores de la AP y las características de las mismas modalidades laborales.

En cuanto a la **estrategia de innovación tecnológica**, se consideran sus objetivos en el seno del sector público (que puede poner énfasis en diferentes elementos como la eficiencia, la calidad, el acceso, la visibilidad política, etc.) En segundo lugar, estudiamos cómo se conduce la innovación. Se incluye aquí el análisis de las unidades que llevan adelante las actividades de diseñar, planificar y conducir los procesos de transformación

necesarios para incorporar de forma intensiva el uso de las TIC en las funciones básicas de las administraciones públicas.

3.3.3 Relación administración-ciudadanía

En esta dimensión, se trata de analizar cómo influyen los procesos de innovación tecnológica sobre las caracterizaciones analizadas en la tabla uno. Es decir, observar hasta qué punto y con qué características las iniciativas TIC influyen sobre la posición del ciudadano como detentador de la soberanía, como usuario de servicios públicos y como un agente democrático, considerando las tendencias comunes y las particularidades de los casos. Los canales de relación con el ciudadano aparecen en el modelo como agentes con entidad y características propias. De hecho, su configuración, planificación o rediseño resultan cada vez más unos efectos deliberados de procesos de gestión de la innovación y el cambio. Por otra parte, a partir de la creación de nuevos canales de relación se crea la demanda de mayor cantidad de servicios, más transparencia, etc.

Canales de atención al ciudadano: se realiza un análisis de la estructura de los canales de atención al ciudadano, considerando también los resultados de la re-configuración de los mismos en términos de eficiencia, mejora de la calidad y cantidad de información, etc. Nos centramos en los canales de atención al ciudadano y los proyectos de innovación tecnológica orientados a mejorar, cambiar o introducir nuevos servicios. Buscamos observar si se traslada la estructura compartimentada -basada en la división de la administración en departamentos- o si por el contrario se está desarrollando una estructura transversal en la prestación de servicios y en la organización de estas ventanas de contacto. Los canales de atención al ciudadano se destacan como objeto de estudio porque:

- ✓ nos permiten analizar la estructura interna y el funcionamiento de la administración,
- ✓ muestran el rol jugado por las TIC en la organización de esta ventana de contacto para mejorar tiempos de respuesta, dar eficiencia al sistema, crear nuevos servicios, personalizarlos, etc.
- ✓ debido a que concentran la mayor parte de la interacción entre ciudadanos y gobiernos (si no consideramos las elecciones) permiten

comprender sobre qué bases se asienta y evoluciona esta relación entre la administración pública y la ciudadanía,

✓ la atención al ciudadano, por organizarse en torno a nuevos desarrollos tecnológicos –especialmente en los portales gubernamentales y los servicios digitalizados, pero también en el soporte de la información en bases de datos compartidas y en nuevos sistemas de gestión de datos- han sido un terreno de activa participación del sector privado.

✓ permiten analizar la información como un servicio público, ver qué tipo de información adquiere mayor importancia, si existe un cambio en el interés público y en las competencias del gobierno.

Proyectos de e-democracia: se observa hasta qué punto y con qué características –tendencias comunes y particularidades de los casos- los proyectos de innovación tecnológica influyen sobre la posición del ciudadano como detentador de la soberanía, como usuario de servicios públicos y como un agente democrático, analizando también los niveles de participación que se promueven. Analizamos las características de los proyectos orientados a mejorar la atención al ciudadano y también estudiamos los proyectos con objetivos de incrementar o abrir espacios de participación, dar transparencia a la gestión, etc.

3.3.4 Redes de actores públicos y privados

Mientras en la administración tradicional la provisión de servicios públicos encontraba al estado como principal actor, las teorías postburocráticas proponen un cambio en el modelo de gestión caracterizado por una reducción de la presencia del estado, basado en privatizaciones y externalización. Analizamos la **relación con el sector privado 'promovida' por la incorporación y/o gestión de TIC:** en esta dimensión consideramos el tipo de relación que se establece entre el sector público y el privado en la gestión, diseño e implementación de servicios orientados al ciudadano y basados en TIC. Se observa, en nuestro ámbito de interés, la dinámica de trabajo, tipo y cantidad de empresas que participan, formas de contratación, etc. Evolución en la historia reciente de la relación con el sector privado promovida por la incorporación de innovaciones tecnológicas. Consideramos también las **Relaciones interadministrativas incentivadas**

por las políticas de innovación tecnológica: analizamos en qué medida las TIC promueven el establecimiento de sistemas interoperativos entre administraciones, el desarrollo de proyectos comunes, etc.

3.4 Criterios de Caracterización de los casos

Una vez desarrollado el modelo analítico, podemos explicitar los criterios globales para caracterizar los casos y responder a las hipótesis. Esto es, algunas de las dimensiones de análisis identificadas se pueden traducir en indicadores con valores que faciliten la comparación entre los casos y permitan la evaluación global de los mismos. Así, en la tabla 5 se enumeran los criterios de evaluación de los canales de atención al ciudadano, en la tabla 6 los criterios de evaluación generales de las iniciativas orientadas al ciudadano y en la tabla 7 se sintetizan las dimensiones e indicadores propuestas por el modelo analítico.

En cuanto a los canales de atención al ciudadano, seleccionamos unos criterios que permiten observar su proximidad a la administración burocrática o su evolución hacia otra modalidad. Por ejemplo, la *organización en función de la demanda ciudadana*, en el caso de la atención presencial se refiere a la organización de oficinas reproduciendo la división en unidades administrativas, en un extremo (*baja*), y, en el otro, a la creación de oficinas generalistas (*alta*); en el intermedio se ubicarían los sistemas en transición o que combinan ambas formas. En la atención telefónica, en un extremo está la existencia de una puerta única de acceso (*alta*), y en el otro que cada unidad de gobierno tenga su propio centro telefónico de atención (*baja*), y en el *medio* la combinación de ambos sistemas u otras fórmulas alternativas.

En la web, se trata de encontrar portales de entrada única (*alta*) que organicen y faciliten el acceso al usuario frente a que cada unidad tenga su propia web, desconectada o escasamente articulada con el resto (*baja*). La coordinación intra-administrativa se expresa en la existencia de bases de datos comunes y la necesidad de interacción y coordinación al interior de la administración (*Alta-Media-Baja*). La gestión en redes de actores se refiere a la participación del sector privado y otras administraciones en la gestión de los canales. A mayor cantidad de "Altos" en la clasificación de los canales de

atención al ciudadano estos se acercarán más a la administración red o tenderán a superar la administración burocrática, y viceversa, a mayor cantidad de “Bajo” los canales se aproximarán a la administración burocrática weberiana.

Tabla 5: Criterios de clasificación de los canales de atención al ciudadano

Canal	Características	Evaluación
Presencial	Organización en función de la demanda ciudadana	<i>Alta-Media-Baja</i>
	Coordinación intra-administrativa	<i>Alta-Media-Baja</i>
	Gestión en redes de actores	<i>Alta-Media-Baja</i>
Teléfono	Organización en función de la demanda	<i>Alta-Media-Baja</i>
	Coordinación intra-administrativa	<i>Alta-Media-Baja</i>
	Gestión en redes de actores	<i>Alta-Media-Baja</i>
Internet	Organización en función de la demanda	<i>Alta-Media-Baja</i>
	Gestión en redes de actores	<i>Alta-Media-Baja</i>
	Puerta única (intra-administrativa)	<i>Alta-Media-Baja</i>
	Coordinación interadministrativa	<i>Alta-Media-Baja</i>

Fuente: Elaboración propia

La tabla 6 traduce en indicadores las formas en que las administraciones públicas podrían utilizar las TIC en su relación con el ciudadano (ver tabla 2). En primer lugar seleccionamos variables que permitirían observar la forma en que las TIC contribuyen a incrementar el acceso a la información pública; en segundo lugar, su contribución a la mejora o cambio en la prestación de servicios públicos, por último se ubican los proyectos orientados a la participación ciudadana (que combinarían los dos niveles más elevados de la escala de participación de Arnstein descritos en 2.1.2). Esto nos permitirá observar y clasificar “la orientación al ciudadano” predominante en cada caso, detectando particularidades y tendencias.

En cuanto a la clasificación de las actuaciones, del mismo modo que con los canales de atención al ciudadano, la mayor cantidad de “Altos” y “Si” en las actuaciones enumeradas en la tabla 6 indica un énfasis en la e-democracia, aunque esta no necesariamente es exclusiva de la administración-red, lo casos ubicados aquí se aproximarían más a sus parámetros. Por el contrario, a mayor cantidad de “Bajo” y “No” los casos estarían más cercanos a la administración burocrática weberiana. Los

criterios sintetizados en la tabla requieren de mayor contextualización para ser explicados e interpretados ya que, por ejemplo, la transparencia o la mejora de las prestaciones no serían objetivos de la administración red.

Tabla 6: Criterios de clasificación de las actuaciones orientadas al ciudadano

Área	Actuaciones	Evaluación
Acceso a la información pública	Webs con Información gubernamental	<i>Alta-Media-Baja</i>
	Publicación de presupuestos	<i>Alta-Media-Baja</i>
	Información legislativa	<i>Alta-Media-Baja</i>
Servicios públicos	Mejora de las prestaciones	<i>Alta-Media-Baja</i>
	Nuevas prestaciones	<i>Alta-Media-Baja</i>
	Ventanilla única intra-administrativa	<i>Si-No</i>
	Ventanilla inter-administrativa	<i>Si-No</i>
Participación ciudadana	Consultas en línea	<i>Alta-Media-Baja</i>
	Espacios de interacción no vinculantes	<i>Alta-Media-Baja</i>
	Espacios de interacción vinculantes	<i>Alta-Media-Baja</i>

Fuente: elaboración propia

Por último, para el análisis general, los indicadores se organizan en función de las hipótesis. Los tres primeros funcionan como contexto y permiten realizar inferencias explicativas. Su manifestación se observará a partir de las entrevistas y documentos de la administración (coyuntura crítica), y datos tales como última elección gubernamental y la distribución de competencias entre niveles de gobierno (cambio político y coordinación entre niveles de gobierno), observación de la estructura de los canales de atención, etc.

Horizontalidad, transversalidad y flexibilidad se derivan de considerar las formas de funcionamiento predominantes en las iniciativas de incorporación de TIC en las administraciones. Así, la *horizontalidad* se clasificará como *alta, media* o *baja* en función de la existencia de proyectos que se gestionen fuera de la influencia (o con menor influencia) de la jerarquía administrativa y con mayor necesidad de coordinación y poder de decisión basado en la capacidad y los requerimientos del proyecto en concreto. La *transversalidad* se evalúa en función de la existencia de más o menos proyectos entre unidades de gobierno, sistemas interoperativos, etc.

La descripción de la estructura de los canales de atención al ciudadano también permite evaluar la *transversalidad* y la *horizontalidad* de acuerdo con la forma en que se toman las decisiones concernientes a esta área y a cómo funcionan (fragmentación acorde con las unidades de la administración u organización en función de la demanda ciudadana). La *flexibilidad* se vincula especialmente a la caracterización de los recursos humanos de la administración (con mayor o menor importancia de los funcionarios, etc.)

Tabla 7: Criterios de descripción de los casos

Dimensiones	Resultado /situación	Descripción	Valor
Administración Pública (general)	Coyuntura crítica	Se construye a partir de la percepción de los responsables políticos sobre el estado de situación. Existe esta percepción o no.	SI/NO
	Cambio político	Es un dato objetivo basado en las últimas elecciones. Hubo o no cambio en el partido político en el gobierno.	SI/NO
	Coordinación regional-local	Se basa en la distribución de competencias entre niveles de gobierno regional y locales.	<i>Alta-Media-Baja</i>
Estructura y funcionamiento interno	Horizontalidad	Procesos de toma de decisión menos basados en la jerarquía que en la capacidad y competencia específica.	<i>Alta-Media-Baja</i>
	Transversalidad	Existencia de sistemas interoperativos entre unidades de gobierno, proyectos compartidos, bases de datos comunes, etc.	<i>Alta-Media-Baja</i>
	Flexibilidad	Nuevas formas de contratación, flexibilidad en el trabajo, ocupación por proyectos más que por áreas, etc.	<i>Alta-Media-Baja</i>
Relación AP - ciudadanía	Transparencia/Control	Difusión y acceso a información legislativa, sobre la actuación del gobierno, sobre presupuestos, etc.	<i>Alta-Media-Baja</i>
	Interacción	Estadísticas de uso de los canales de atención al ciudadano.	<i>Alta-Media-Baja</i>
	Mejora de la atención	Mayor rapidez, simplificación de trámites, automatización, etc.	<i>Alta-Media-Baja</i>
	Nuevos servicios TIC	Creación de nuevos sistemas de información (gis, etc.)	<i>Alta-Media-Baja</i>
	Nuevos espacios de participación	Apertura de nuevos espacios de participación ciudadana	<i>Alta-Media-Baja</i>
Redes de actores	Participación del sector privado	Participación del sector privado en los proyectos de desarrollo de TIC.	<i>Alta-Media-Baja</i>
	Relaciones inter-administrativas	Existencia de sistemas interoperativos entre administraciones, proyectos compartidos, bases de datos comunes...	<i>Alta-Media-Baja</i>

Fuente: Elaboración propia

En el bloque de administración-ciudadanía nos basamos en la

información online disponible a partir de actuaciones gubernamentales (*transparencia y control* se evalúan en función de que el ciudadano cuente con información sobre la actuación gubernamental, presupuestos, información legislativa, etc.) La *interacción* se evalúa con la misma información estadística de visitas, llamadas, etc.

Los nuevos servicios, a partir del desarrollo de servicios basados en TIC tales como información del tránsito o meteorológica en tiempo real, sistemas de información geo-referenciada, etc. La apertura de *espacios de participación* se clasifica como alta, media o baja en función de la cantidad y la tipología de estos espacios (considerando nuevamente los niveles de participación de Arnstein). Es más baja si se trata de envío de consultas y/o propuestas (sin interacción entre ciudadanos) y no vinculante que si se abren espacios de interacción con consecuencias vinculantes.

Las redes público-privadas se analizan en función de la participación del sector privado en la incorporación de TIC. Y, por último, las redes interadministrativas se evalúan del mismo modo que la horizontalidad y la transversalidad pero considerando la relación entre administraciones.

3.5 Justificación de los casos

Una vez descrita y justificada la metodología para la realización del estudio empírico, debemos explicitar y justificar los criterios de selección de la unidad de gobierno y los casos estudiados.

En cuanto a las regiones, cabe destacar que el proceso de descentralización política, y en particular, la creación y/o fortalecimiento de gobiernos regionales con competencias para definir y gestionar políticas públicas dentro de su territorio, ha sido una de las variables clave del cambio político-institucional de las últimas décadas²⁹. Este proceso es el resultado de diversas variables que van desde la voluntad de autogobierno de algunos

²⁹ Tal como menciona el informe del Comité de las Regiones de la UE (2004: 8), en los ochenta Alemania era el único estado de la comunidad con un gobierno federal en el que los poderes, incluido el legislativo, estaban considerablemente descentralizados a través de organismos subnacionales y gozaban de legitimidad democrática. A finales de esa década, Bélgica aprobó una Constitución federal, la República Federal de Austria se adhirió a la UE y varios países, entre ellos Italia, España y Reino Unido, introdujeron formas de descentralización.

territorios con larga tradición de gestión autónoma de los asuntos públicos (Cataluña o País Vasco en España), a la promoción de la descentralización política como un mecanismo para mejorar la eficiencia económica, en particular de las zonas periféricas, ofreciéndoles mayores posibilidades de gestionar sus recursos (como las regiones de estatuto ordinario en Italia) (Keating 1996, Rhodes 1995, Aparicio 1999, Leonardi y Nanetti 1990).

El Comité de las Regiones de la Unión Europea (CDR) establece el principio de subsidiariedad, explicitando que *"las decisiones serán tomadas de la forma más abierta y próxima a los ciudadanos que sea posible"*; y combinando el énfasis en la aproximación al ciudadano con las expectativas de eficiencia: *"sólo una mayor eficiencia puede justificar que se transfieran procesos de toma de decisiones a un nivel superior, lejos del control ciudadano"* (UE 2004: 5).

Los cambios no persiguen sólo una mayor democratización y transparencia sino que también plantean una ampliación de las redes de actores que participan de la toma de decisiones. *"La elaboración ascendente (bottom up) de políticas surge ante el fracaso de los enfoques demasiado débiles basados en un círculo cerrado de interlocutores sociales. La complejidad de las políticas, el gran número de partes interesadas, tanto públicas como privadas, el amplio espectro de poderes, la escasez de recursos y la dura competencia por acapararlos, hacen de la cooperación entre sujetos yuxtapuestos (los que operan en el mismo territorio, por ejemplo) algo fundamental para lograr la máxima eficacia en el proceso de toma de decisiones. Las instituciones públicas, por lo tanto, por elección y por necesidad, delegan parte de sus propios poderes en redes mixtas públicas y privadas"* (UE 2004: 6).

Así, escoger como unidad de análisis el gobierno regional se justifica porque estos: a) han recibido nuevas competencias y protagonismo a partir de los procesos de descentralización y/o regionalización, lo que permite analizar su configuración institucional en un plazo de tiempo relativamente reciente; b) estarían más cerca del ciudadano que los estados centrales -lo que permite profundizar en esta relación y, en particular, analizar el peso de la identidad nacional *histórica* en la *orientación al ciudadano*-; mientras también; c) como nivel de gobierno intermedio, tienen un rol de

articuladores entre el nivel estatal/federal y los gobiernos locales.

Siguiendo a Heichlinger (2004: 4): *"Regional and local administrations are closest to de citizen. They are therefore key partners in the successful implementation of eGovernment projects, not only because of their essential role of coordination and cooperation with other administrative levels (sub-regional, national, European, international), but also because of the demonstrable wish of population to influence and participate in public decision making via electronic means (eDemocracy). (...) the regional level is the best one at which initiate such development as its remit is broader than of the fragmented local authority level while its focus is narrower than the sometimes overburdened central state, with is often 'one size fits all' macro-level policy programmes"*.

Debido a la novedad del tema abordado, optamos por realizar en primer lugar un estudio en profundidad, centrado en la Generalitat de Cataluña, para acotar el modelo de análisis e identificar posibles variables explicativas. Luego se contrastaron estos resultados con tres casos con niveles de riqueza y condiciones estructurales semejantes para sopesar la influencia de los diferentes factores explicativos y comprobar las hipótesis.

3.5.1 La Generalitat de Cataluña

El trabajo de campo en la Generalitat de Cataluña se realizó durante aproximadamente 18 meses e incluyó el seguimiento de los proyectos destacados de innovación tecnológica vinculados a la atención al ciudadano – cambios de gestión interna y mejora o introducción de nuevas formas de relación con el ciudadano- y la realización de casi un centenar de entrevistas a más de setenta personas, en distintas etapas del seguimiento de proyectos³⁰.

También se realizó una ronda de entrevistas que incluyó a todos los departamentos de la Generalitat para identificar los principales proyectos de

³⁰ Un acuerdo entre la Generalitat de Cataluña y el Programa Internet Catalunya (PIC) dirigido por Manuel Castells e Imma Tubella en el Internet Interdisciplinary Institute (IN3) de la Universitat Oberta de Catalunya permitió realizar una exhaustiva observación participante de los principales proyectos de innovación tecnológica desarrollados por el gobierno autonómico.

innovación tecnológica en desarrollo. No se trataba, en este caso, de hacer un análisis exhaustivo de los proyectos sino de conocer las actuaciones emblemáticas, definidas a partir de la selección de los mismos funcionarios y responsables de cada departamento.

Se realizaron entrevistas semi-estructuradas diseñadas en función de las iniciativas analizadas. El criterio para seleccionar a los entrevistados partió de informantes clave de la misma administración (de Presidencia y del Centro de Telecomunicaciones y Tecnologías de Información (CTITI), con responsabilidad sobre los proyectos de innovación tecnológica). Luego, se contactó a altos cargos –directores generales- a quienes se entrevistó o derivaron a entrevistas a los responsables de estos proyectos. (En el anexo se puede consultar el listado de entrevistados).

La observación participante se centró en la Dirección General de Atención al Ciudadano (DGAC), a través de la asistencia a las diferentes reuniones que se hacían para llevar adelante las siguientes iniciativas: i) la creación de la nueva home de la Generalitat (portal gencat.cat) que incluía la incorporación del portal de trámites cat365 en el gencat e indicaciones y herramientas de uso común a todas las webs de la administración, ii) la unificación del teléfono asociado al portal de tramitaciones cat365 (902 012 345) con el 012, que incluía también el desarrollo de servicios y aplicaciones y la nueva licitación del servicio, y iii) la reforma del primer sistema de información transversal de la Generalitat de Cataluña, el SAC.

3.5.2 La comparación: Cataluña, Escócia, Emilia-Romaña y Québec

Las entrevistas y visitas a Escocia, Emilia-Romaña y Québec se concretaron entre octubre y diciembre de 2005 (cuando ya hacía más de un año que se estaba realizando el trabajo de campo en la Generalitat de Cataluña). En cada caso, previamente se había contactado a diferentes personas de la administración para enviar cuestionarios, solicitar información específica y coordinar la identificación de responsables de proyectos de innovación tecnológica y reforma administrativa. La búsqueda de información – documentos internos, información de las webs, análisis académicos- se realizó antes, durante y después de estas visitas.

Las regiones escogidas presentan similitudes –en términos de tamaño, nivel de desarrollo y competencias- y diferencias –en cuanto a historia, contextos políticos e institucionales y distribución de las competencias entre el nivel regional y los gobiernos locales- que permiten contrastar entre los casos. Estructuralmente son territorios semejantes en cuanto a población (Escocia y Emilia-Romagna rondan los cuatro millones y medio de habitantes y Cataluña y Quebec los siete millones) y todos se ubican en el grupo de regiones desarrolladas. Los casos divergen en cuanto a las competencias que poseen y también en torno a la distribución de las mismas entre el nivel regional y los gobiernos locales. En Emilia-Romagna y Escocia el nivel local tiene mayor peso relativo frente a Québec y Cataluña, cuyos gobiernos regionales son más fuertes y acumulan más competencias. El cambio de partido en el gobierno en Québec y Cataluña y la continuidad en Escocia y Emilia-Romagna permitió contrastar las políticas diseñadas por unos y otros. Los componentes identitarios, las estrategias de desarrollo de TIC implementadas, etc. permitieron sopesar diferentes factores explicativos.

El estudio combinó técnicas cualitativas y cuantitativas. Se realizaron los siguientes acercamientos: i) Revisión bibliográfica, de documentos oficiales y de otras fuentes secundarias relevantes; ii) identificación y análisis de la estructura de los canales de atención al ciudadano: esto se realizó tanto a partir del análisis de la web como de documentación interna de la administración y de entrevistas a los actores implicados en los procesos de mantenimiento y gestión de estos canales de atención; iii) identificación de los proyectos de innovación tecnológica orientados a introducir TIC en los procesos internos orientados a la atención al ciudadano; y iv) entrevistas a actores clave del sector público y del privado implicados en el proceso de diseño e implementación de los proyectos.

De acuerdo a la metodología utilizada, el recurso a las citas textuales tiene un valor ilustrativo de las tendencias y conflictos al interior de la administración pero no pretenden ni pueden operar como "*pruebas*" ni permiten realizar inferencias de valor estadístico. Las entrevistas están codificadas debido a que se garantizó confidencialidad a los entrevistados. Esta opción se justifica por dos razones, por un lado porque este es un análisis académico y por tanto no se busca asociar enunciados con personas

concretas –aunque sí en algunos casos es relevante asociarlas con atributos del cargo desempeñado- sino comprender tendencias y procesos. Por otro, la garantía de confidencialidad mejoraba las condiciones para el diálogo.

CAPÍTULO 4

4. Cataluña

El objetivo de este capítulo es analizar los mecanismos y procesos por los que la incorporación de TIC a la administración de la Generalitat de Cataluña podría contribuir al cambio organizativo. Siguiendo el modelo analítico, examinaremos el contexto institucional, considerando brevemente el proceso de formación del gobierno autonómico, sus competencias y sus características socio-económicas básicas.

Luego, indagaremos en la estructura y el funcionamiento de la administración pública, la orientación al ciudadano de los proyectos de innovación tecnológica y el rol del sector público, a partir de la definición de estrategia(s) de innovación tecnológica y de la participación del sector privado en el diseño y gestión de políticas públicas de gobierno electrónico. Todo esto nos permitirá caracterizar esta administración según su proximidad-distancia de los parámetros que definen los tipos ideales de administración weberiana y *administración-red* (ver tabla 2).

El estudio se basó en un análisis en profundidad de los proyectos de innovación tecnológica llevados adelante por la Dirección General de Atención al Ciudadano (DGAC) y en una ronda de entrevistas para identificar iniciativas relevantes en el conjunto de los departamentos (Ver 3.5.1).

La DGAC fue escogida porque tiene atribuciones de carácter marcadamente transversal, que desarrolla principalmente a través de la coordinación del portal Gencat, del teléfono de atención al ciudadano de la Generalitat de Cataluña (el 012) y del Sistema de Información Ciudadana (SAC, una base de datos con información de todos los departamentos sobre trámites, organigrama, etc.) De esta manera, siguiendo el funcionamiento de esta unidad se lograba un doble objetivo: estudiar los proyectos de innovación tecnológica vinculados a la relación con los ciudadanos y analizar

las consecuencias de estos proyectos dentro de la organización, a partir de la participación de los diferentes departamentos.

Como decíamos, dado su rol como articuladora de los sistemas de información de la Generalitat, el trabajo desarrollado en la DGAC permitió conocer la situación general analizando tanto los proyectos transversales como los procesos en que se desarrollaban las iniciativas de innovación que se iniciaron en 2004-2005, esto es: i) la construcción de la nueva home de la Generalitat (portal gencat.cat), que incluía indicaciones y herramientas de uso para todas las webs de la administración, ii) la fusión del teléfono 012 y el 902 012 345 (del portal cat365, que también paso a ser integrado en el portal gencat), iii) la reforma del primer sistema de información transversal de la Generalitat de Cataluña, el SAC y iv) la transformación del Centro de Telecomunicaciones y Tecnologías de Información (CTITI).

El CTITI es el encargado de la organización y gestión interna de la informática en la administración autonómica. Su análisis nos ha permitido analizar la evolución de los proyectos de gestión de información, interoperatividad entre unidades, etc., y también el crecimiento de la importancia política de este tema. Cabe mencionar que durante la realización del trabajo de campo, el CTITI dependía de la Secretaria de la Sociedad de la Información, dependiente a su vez del Departament d'Universitats Recerca i Societat de la Informació (DURSI). A partir de un cambio de la estructura de gobierno, en mayo de 2006 esta secretaria y también el CTITI pasaron a formar parte del departamento de Presidencia³¹.

El abordaje nos ha permitido identificar variables de análisis para discutir las hipótesis y caracterizar el caso catalán. A continuación iniciamos el estudio siguiendo las dimensiones planteadas en la metodología: 1) factores contextuales, 2) estructura y funcionamiento internos de la administración pública, 3) orientación al ciudadano y 4) redes de actores que intervienen en el diseño e implementación de políticas vinculadas a la incorporación de TICs para la mejora de la atención ciudadana.

³¹ Los cambios en la estructura de gobierno afectaron a la Dirección General ya que la DGAC ha pasado a depender directamente de la Secretaría de Telecomunicaciones y SI, que ha sido reubicada en presidencia, junto con la Dirección General de Infraestructuras y Servicios de Telecomunicaciones (de nueva creación). (Decreto 177/2006)

4.1 El contexto institucional

Cataluña ha sido y es una de las regiones más dinámicas del estado español. Desde mediados del siglo XIX, su temprana industrialización en el contexto español –junto a la de País Vasco- impulsó un fuerte desarrollo económico. El sentido de identidad basado en la lengua y en las instituciones propias se potenció en este momento, acompañado de ambivalencia en las demandas planteadas al estado.

A principios del siglo XX, *"el catalanismo"*, en palabras de Keating, *"aspiraba al autogobierno para Cataluña, pero al mismo tiempo quería catalanizar España en el sentido de modernizarla y abrirla más a la influencia catalana"* (1996: 147). El dinamismo de la región se manifestaría más tarde tanto en su activa participación política en el proceso de formación de las Comunidades Autónomas en España, que se inició con la transición a la democracia tras el largo período franquista (1939-1977), como en sus buenos indicadores económicos en el contexto español y europeo.

En el contexto español, Cataluña se sitúa entre las cinco primeras Comunidades Autónomas en diferentes indicadores, como por ejemplo renta per cápita, hogares conectados a Internet o inversión del gobierno en I+D. Dentro de Europa, acuerdos como el de los *"cuatro motores de Europa"* (Cataluña, Lombardía, Rhone-Alpes y Baden Württemberg) han dado un fuerte impulso a la investigación especializada mostrando la potencialidad de la región. Otro ejemplo lo da el gasto en I+D, que en 2004 fue de 2.106.870 euros, lo que representaba el 1,44% de su PBI, muy superior al ratio global español de 1.07% (Fuente: INE 2005).

Con la apertura del proceso democrático y la sanción de la Constitución de 1978, se crean las comunidades autónomas. Inicialmente se plantean como una fórmula institucional que permite articular las demandas nacionalistas en el estado, pero finalmente esta forma organizativa es adoptada en todo el territorio español, formándose 17 Comunidades Autónomas (CCAA). Cataluña tuvo un rol destacado, siendo la primera en sancionar su estatuto en 1981³². Este proceso no estuvo exento de tensiones

³² La sanción de estatutos -que sigue el artículo 151 de la Constitución Española- culminó en 1983, año para el que todas las comunidades autónomas españolas

ya que mientras desde esta Comunidad Autónoma se insistía en el reconocimiento del "*hecho diferencial*" de una nación sin estado dentro de España, el proceso de sanción de estatutos terminó armonizando a las distintas comunidades con independencia de su reconocimiento como nación histórica (Keating 1996: 151).

El estatuto estableció la recuperación de instituciones que habían estado vigentes durante la II República (1931-1939), como el Parlamento y el poder ejecutivo a cargo de la Generalitat. El Parlamento, se compone de ciento treinta y cinco escaños elegidos por sufragio universal, que luego eligen al Presidente y al Consejo Ejecutivo. El poder judicial se distribuye entre la administración central, que conserva la mayor parte, y la administración catalana³³ (Aparicio 1999: 39).

4.1.1 La distribución de competencias entre niveles de gobierno

La adquisición de competencias sumada a la creación de un gobierno regional fuerte son características de esta administración. El gobierno de Cataluña asumió sus competencias de forma relativamente rápida e inició un proceso de avance en sus cuotas de autogobierno, hecho que se puso nuevamente de manifiesto en el año 2006, con las propuestas de sanción de un nuevo estatuto³⁴.

Después de Navarra y País Vasco, Cataluña tiene el nivel más alto de autogobierno en España. La Generalitat tiene jurisdicción compartida en educación, seguridad social y justicia, y competencia exclusiva en materias de cultura, medioambiente, comunicaciones, transporte, comercio, seguridad pública y gobiernos locales. Un ejemplo del nivel de competencias catalán es que dispone de su propia policía autonómica, los *Mossos d'Esquadra*, que en los últimos años han ido sustituyendo paulatinamente a la Guardia Civil y la

contaban con su propio Estatuto de régimen común y su asamblea legislativa (Aparicio 1999: 39).

³³ Algo semejante ocurre en la Comunidad Autónoma de Navarra con la aplicación del Derecho Foral.

³⁴ El Nuevo estatuto se debatió durante 2005 y 2006 hasta que finalmente se aprobó en el Parlamento de Cataluña por el 90% de los votos (la única oposición fue la del Partido Popular). En el Congreso de los Diputados español se aprobó con el 54,8% de los votos. Luego fue ratificado por referéndum con una participación del 49,4%, de la que el 73,9% fueron votos afirmativos y un 20,7% de votos en contra.

Policía Nacional, dependientes del gobierno del Estado.

La recaudación impositiva, como en el resto de las comunidades autónomas españolas –con la excepción de País Vasco y Navarra- es una atribución compartida. El denominado concierto tributario hace que algunos impuestos, como la renta, sean recaudados por la administración central, por lo que los ingresos de la CCAA dependen en buena medida de las transferencias de este gobierno. De acuerdo con el estatuto de autonomía vigente (el de 1981), el catalán es la lengua propia de Cataluña y es lengua oficial junto al castellano.

La administración catalana ha desarrollado, desde los '80, una fuerte política de incentivos y promoción del uso del catalán (con televisión y radios en catalán, incentivos a la creación artística en esta lengua y la creación de un centro de enseñanza del catalán para inmigrantes de dentro y fuera de España, entre otras actividades).

En cuanto a la articulación de competencias entre el gobierno regional y los gobiernos locales, en España constitucionalmente se optó por un gobierno local de competencia general que se ha reconocido como de carácter "*bifronte*", en tanto el reparto de competencias entre Estado y comunidades autónomas ha dispuesto la dependencia funcional (estatutaria) y financiera de los entes locales de ambos niveles de gobierno (Elena Rosado Rodríguez 2002).

A la incertidumbre generada por el modelo de competencia general se agrega que el análisis de la normativa de ordenación y organización territorial y de la legislación sectorial elaborada por las Comunidades Autónomas con el objetivo de atribuir competencias a los Entes Locales se ha ocupado más de las diputaciones y las comarcas.

La fragmentación e inframunicipalismo que caracterizan el mapa del mundo local español (que el catalán reproduce), conllevan –siguiendo a Rosado Rodríguez (2002)- dos consecuencias inmediatas que influyen en el sistema de articulación de relaciones entre entidades públicas, tanto desde la perspectiva vertical como en el plano de las relaciones horizontales: por un lado, la necesidad de un segundo nivel de administración local, supramunicipal y subregional que contribuye a facilitar la vertebración del territorio y repercute en la existencia de estructuras que faciliten la

coordinación. En principio, este papel corresponde a las Diputaciones, pero los gobiernos regionales tienen potestad para crear otras entidades de este tipo, respetando la autonomía y garantía institucional de las entidades provinciales. Por otro, la necesidad de impulsar fórmulas de cooperación intermunicipal que permitan a los municipios, a través de la puesta en común de sus recursos alcanzar un nivel similar de prestación de servicios en todo el territorio, o simplemente una mejor utilización de los mismos.

Cataluña está formada por cuatro provincias, Barcelona, Tarragona, Lérida y Gerona, por 41 comarcas y 946 municipios³⁵. El municipio es la entidad básica de la organización territorial y el elemento primario de la participación ciudadana en los asuntos públicos, tiene autonomía y es gobernado por un alcalde. La Comarca es una entidad local formada por la agrupación de municipios, tiene personalidad jurídica y plena capacidad y autonomía para el cumplimiento de sus fines. Las comarcas son creadas por ley del Parlamento de Cataluña.

Los municipios tienen derecho a asociarse creando mancomunidades, de las que actualmente hay 68; también se pueden asociar con otras administraciones o entidades privadas sin fines de lucro –hay 219 asociaciones de este tipo-. En ambas asociaciones el objetivo debe ser determinado y referirse a la ejecución común de obras o la ejecución compartida de servicios de su competencia. Por último, los entes locales pueden formar entes de gestión –hay 707 en la actualidad-, estos son organismos autónomos con personalidad jurídica pública, de carácter administrativo, industrial, financiero o análogo (Fuente: Municat³⁶). Los servicios obligatorios son básicamente las que se pueden observar en la tabla 8, establecidos según el tamaño del ayuntamiento.

³⁵ El régimen municipal responde al artículo 137 de la constitución española (*"El estado se organiza territorialmente en municipios, en provincias y en las Comunidades Autónomas. Todas estas entidades gozan de autonomía para la gestión de sus respectivos intereses"*) y al artículo 5 del Estatuto de Autonomía de Cataluña (*"La Generalitat de Cataluña estructura su organización territorial en municipios y comarcas. También podrá crear demarcaciones supracomarcas"*). Las leyes que dan cumplimiento a las mencionadas previamente son la 5/1987, del régimen provisional de las competencias de las diputaciones provinciales; la ley 6/1987, sobre la organización comarcal; la Ley 8/1987, 8/1987, municipal y de régimen local de Cataluña. Estas leyes básicas han sido modificadas y ampliadas.

³⁶ Web de la Dirección General de Administración Local del Departamento de Gobernación y Administraciones Públicas: <http://www.municat.net> (15/08/2006)

Tabla 8: Servicios mínimos obligatorios a cargo de entes locales

Más de 50.000 hab.	Más de 20.000 hab.	Más de 5000 hab.	Todos los municipios	Alumbrado Público
				Cementerios
		Más de 5000 hab.	Todos los municipios	Recogida de basuras
				Limpieza de calles
Más de 5000 hab.	Todos los municipios	Alcantarillado		
		Acceso a núcleos		
Más de 5000 hab.	Todos los municipios	Pavimentación y conservación de calles		
		Control sanitario de Alimentos		
Más de 5000 hab.	Todos los municipios	Parques y jardines		
		Bibliotecas		
Más de 5000 hab.	Todos los municipios	Mercados		
		Protección civil		
Más de 5000 hab.	Todos los municipios	Servicios sociales		
		Prevención y extinción de incendios		
Más de 5000 hab.	Todos los municipios	Instalaciones deportivas		
		Transporte público		
Más de 5000 hab.	Todos los municipios	Protección del medio Ambiente		

Fuente: Muncicat (http://www.municat.net/pagines/ens/ens5_3.htm (15/08/2006))

El ámbito de distribución de competencias es complejo ya que participan los distintos entes locales. El esquema descrito deriva en un complicado sistema de acceso y negociación de recursos con competencias delimitadas pero en muchos casos también superpuestas.

4.1.2 Demografía, economía y sociedad

La población total de Cataluña es de 6.995.206, lo que representa el 15,8% de la población española. El 70% de la población catalana vive en los 45 municipios que superan los 20.000 habitantes. El 60% vive en el área metropolitana de Barcelona³⁷. Cabe mencionar que desde principios del siglo veinte se han dado dos procesos acentuados, por un lado, la llegada de inmigrantes y, por otro, el proceso de urbanización. En el primer sentido, se puede mencionar que si en 1900 la región tenía cerca de 2 millones de habitantes, entre los años 1950 y 1970 ya contaba con más de 5 millones a raíz de la llegada de un gran contingente migratorio procedente de distintos puntos de España (especialmente Andalucía, Murcia y Extremadura).

³⁷ Las capitales de provincia muestran la distribución de población: Barcelona concentra a 1.593.075, Tarragona 128.152, Lérida 124.709 y Gerona 86.672. Entre los municipios, 28 no superan los 100 habitantes; 492 se encuentran entre los 100 y los 1.000 habitantes, 254 entre los 1.001 y los 5.000, 120 entre los 5.001 y los 20.000, 31 entre los 20.0001 y los 50.000, y 21 por encima de los 50.000 habitantes (INE 2005).

Actualmente la inmigración viene de fuera de la península, especialmente del Norte de África y de América del Sur. Desde 1992 hasta el 2004, la población ha aumentado hasta rondar los 7 millones de habitantes³⁸. Estos procesos migratorios tienen efectos sobre las políticas de comunicación del gobierno regional, ya que se combina la necesidad de integrar a una población nueva (castellano parlante o, en principio, más predispuesta al aprendizaje del castellano que al del catalán –Miley 2004) con la "reafirmación del catalán como lengua propia" de la comunidad autónoma.

4.1.3 Gobiernos y partidos políticos

Las primeras elecciones autonómicas posteriores a la dictadura de Franco se realizaron en 1980. Ganó *Convergencia i Unió* (CiU), una formación nacionalista y demócrata cristiana de corte conservador que se mantuvo en el poder hasta 2003, siempre bajo el mando de su líder, Jordi Pujol. Algunos autores han señalado que la fuerte identidad de Pujol, que ha combinado una marcada política nacionalista con una estrategia de acuerdos, incluso con el Partido Popular (PP) -la principal formación conservadora de España-, favoreció el desarrollo de un estilo propio en la elaboración de las políticas públicas en Cataluña, de corte catalanista y *negociador* (Salvador 2003, Keating 1996).

En 2003 se interrumpe la larga hegemonía de CiU a partir de la formación de una coalición de partidos de perfil nacionalista y de izquierda. El partido con mayor peso era el *Partit dels Socialistes de Catalunya* (PSC), afiliado al PSOE. El siguiente es *Esquerra Republicana de Catalunya* (ERC), una formación de corte independentista. El tercer miembro de la coalición es *Iniciativa per Catalunya Verd* (ICV), un partido ecologista y vinculado a Izquierda Unida (IU) en el ámbito el estado. El cambio coincide con el cambio de gobierno español, tras el triunfo en las elecciones de 2004 del Partido Socialista Obrero Español (PSOE).

³⁸ www.gencat.cat (01/08/2006)

4.2 La administración pública

4.2.1 Estructura y funcionamiento

En España, la creación de los nuevos gobiernos autonómicos siguió el modelo basado en la función reguladora del estado, caracterizado por un alto nivel de burocratización y un fuerte sentido de jerarquía (Fernández et al 2003). Respecto de la administración pública, se dio un proceso de imitación – *isomorfismo institucional*– ya que la mayoría de las regiones españolas adoptaron y reprodujeron en el nivel autonómico el modelo de la administración central (Salvador 2003).

Autores neoinstitucionalistas como Meyer y Rowan (1991) han señalado que la tendencia a la adopción de modelos consolidados y aceptados en su entorno de referencia se explica porque ayuda a las organizaciones a ganar legitimidad e incrementar su capacidad de supervivencia más allá de los resultados de su actividad concreta. Por otra parte, el papel de las regiones con componentes nacionalistas en el contexto español también explicaría esta tendencia a formar "*un estado dentro del estado*".

En la ilustración 2 se puede observar, a través del volumen de empleados públicos correspondiente a cada administración catalana, la importancia de la administración autonómica. Más de la mitad del personal de las administraciones públicas se ubica en el gobierno autonómico, y el 66% del personal de la Generalitat trabaja en los departamentos.

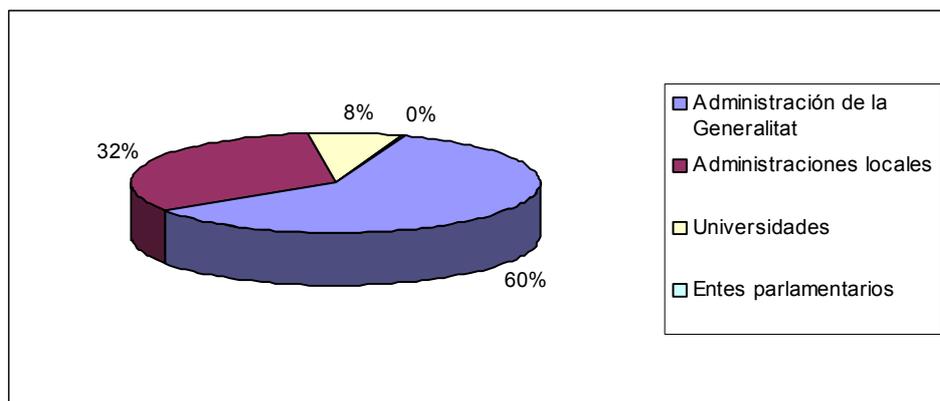
Esto muestra el peso del gobierno regional frente a los gobiernos locales y también destaca la forma tradicional de gestionar, dado que los departamentos tienen una dimensión considerablemente mayor que las empresas públicas y los entes autónomos de gestión.

La Generalitat ha consolidado una estructura que se ha mantenido, con cambios funcionales, hasta la actualidad. El gobierno catalán se organizó en departamentos o consejerías³⁹ y se produjo un proceso acelerado de

³⁹ Los departamentos son (en julio de 2006) los siguientes: Presidencia; Agricultura, Ganadería y Pesca; Bienestar y Familia; Cultura; Economía y Finanzas; Educación y Universidades; Gobernación y Administraciones Públicas; Interior; Justicia; Medio Ambiente y Vivienda; Política Territorial y Obras Públicas; Relaciones Institucionales

dotación de personal, tanto por las transferencias de recursos humanos desde las delegaciones territoriales del Estado como por la contratación de nuevos efectivos (Salvador 2003: 30).

Ilustración 2: Personal de las Administraciones Públicas de Cataluña



Fuente: Libre Blanc de la Funció Pública (2006: 250)

Tabla 9: La administración pública catalana según cantidad de trabajadores

Administración Pública*		Total
Administración de la Generalitat		143.946
Departamentos	95.148	
Entidades Autónomas	38.050	
Sector Público Empresarial	10.748	
Administración local		77.182
Entes locales	53.926	
Entes de gestión	23.256	
Universidades		18.198
Entes parlamentarios		434
Total		239.760

* Se debe tener en cuenta que el personal coyuntural (que no está incluido aquí) es de 17.717 personas, que se distribuyen de la siguiente manera: Administración de la Generalitat 11.051, Administración local, 5.711; Universidades, 939; y entes parlamentarios, 16.

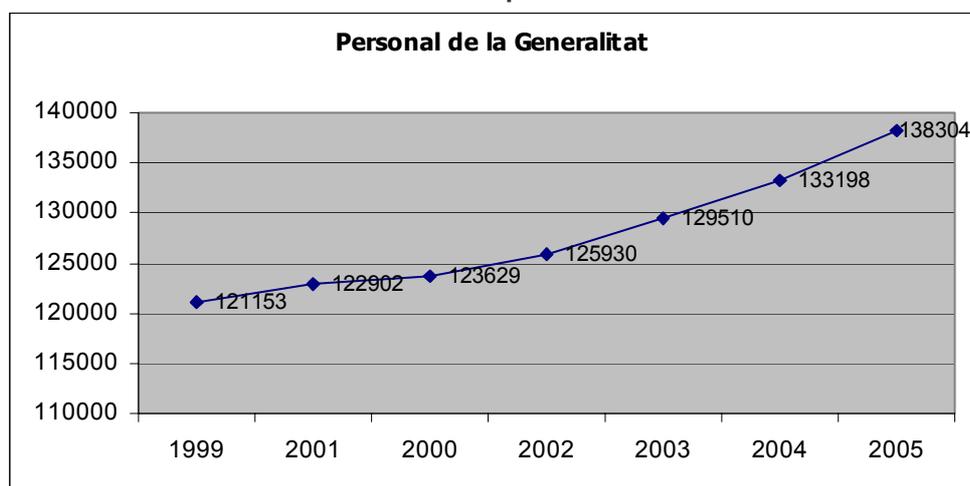
Fuente: GIP/SIP, BDLB (Citado en el Libre Blanc de la Funció Pública 2006: 250)

Pese a que han existido algunas iniciativas de transformación organizativa global, el gobierno regional sigue teniendo hoy las características de la burocracia pública tradicional, con una estructura altamente jerarquizada y, a la vez, con gran cantidad de unidades de gestión que funcionan de forma relativamente aislada.

y Participación; Salud; Trabajo y Industria.

A menudo los teóricos de la burocracia han llamado la atención sobre la tendencia de las organizaciones a incrementar su volumen de personal y sus dimensiones y a generar objetivos propios que adquieren más valor que aquellos para los que han sido creadas (Weber 1984, Lindblom 1980, Niskanen 1980). Pero, por otra parte, en las últimas décadas, se ha señalado la *necesidad* de reducir la estructura de las administraciones públicas y dotarlas de mayor eficiencia y flexibilidad. En el caso de la Generalitat observamos que en los últimos seis años el crecimiento del volumen de personal ha sido sostenido, como muestra el siguiente gráfico. En términos absolutos el incremento ha sido del 14,1% respecto de 1999.

Ilustración 3: Evolución del volumen de personal de la Generalitat de Cataluña



Fuente: Aibar, Urgell y Welp (2006)

La asunción de competencias por parte del gobierno regional es el primer factor explicativo. En este sentido, por ejemplo, el número de efectivos de los *mossos d'esquadra* se ha doblado entre los años 1999 y 2005 y actualmente representa un 9,9% del personal total de la Generalitat. Sin embargo, aunque se haya producido este traspaso de efectivos, también el estado español ha incrementado su volumen de recursos humanos. Así, entre los años 1990 y 2001, si bien los trabajadores de la administración central habían descendido (-23%), en términos globales los trabajadores de la administración pública (administración central, autonómica y local) se habían incrementado en un 19% (OCDE 2002).

El volumen de personal de la Generalitat teniendo en cuenta los Departamentos, entidades autónomas y sector público empresarial asciende a 143.946. Si consideramos también el Parlamento y los organismos adscritos: la Sindicatura de Cuentas, el *Sindic de Greuges*, el Consejo Consultivo y el Consejo del Audiovisual de Cataluña y los organismos dependientes de este consejo y del sector público empresarial vinculado, el personal de las administraciones locales, las entidades y organismos que las conforman y el personal de las siete universidades públicas, el total del personal de las administraciones públicas catalanas es de 239.760 personas (enero de 2005).

Esto significa que en Cataluña hay 35 empleados públicos por cada 1.000 habitantes. Además, si se incluye el personal docente concertado (24.000 personas) y el personal que presta servicios en el ámbito de salud bajo el régimen de concierto (56.000) la cifra alcanza las 320.000, lo que representa un 9% de la población activa⁴⁰ (Llibre Blanc FPC 2006).

Como se puede observar en la Tabla 10, el desarrollo del estado de bienestar explica buena parte del crecimiento de las administraciones públicas, ya que los departamentos con mayor cantidad de trabajadores son aquellos ligados a prestaciones tales como Educación (58.183) y Salud (35.368 correspondientes al departamento y 3.408 del sector público empresarial). Los departamentos que siguen en volumen son los ligados a seguridad (Departamento de Interior, con 14.278 trabajadores) y Justicia (10.152 empleados).

Los planteos de reforma se han hecho presentes en esta comunidad autónoma. Algunas propuestas buscan cambiar la dinámica de trabajo por formas más flexibles y adecuadas a las necesidades actuales. Por citar un ejemplo destacado, un exhaustivo análisis del servicio público catalán (publicado como *El Libre Blanc de la Funció Pública Catalana 2006*⁴¹) propone

⁴⁰ La definición no incluye el personal de la Administración del Estado en Cataluña (31.883 personas según el boletín estadístico del personal al servicio de las administraciones públicas). El recuento tampoco incluye las personas que prestan servicios en lugares de naturaleza coyuntural, es decir, el personal que ocupa lugares no permanentes en la estructura (como el contratado o nombrado para sustituciones puntuales o para realizar tareas de refuerzo, etcétera)

⁴¹ El Libre Blanc de la Funció Pública Catalana (2006). El original es en catalán, las traducciones son mías. http://www.gencat.net/governacio-ap/administracio/llibre-blanc/pdf/Llibre_blanc_funcio_publica.pdf

definir un sistema de la función pública catalana que facilite la gestión de políticas y programas interadministrativos, que genere sinergias entre las administraciones catalanas, y que facilite la movilidad del personal entre las diversas administraciones de Cataluña.

Tabla 10: Personal de la Administración de la Generalitat

	Departamentos y entidades autónomas	Sector público empresarial	Total
Agricultura, Ganadería y Pesca	1.719	347	2.066
Bienestar y Familia	3.293	--	3.293
Comercio, Turismo y Consumo	492	--	492
Cultura	1.129	224	1.353
Economía y Finanzas	1.170	47	1.217
Educación	58.183	--	58.183
Gobernación y Administraciones Públicas	435	33	468
Interior	14.278	--	14.278
Justicia	10.152	90	10.242
Medio Ambiente y Vivienda	1.373	1.331	2.704
Política Territorial y Obras Públicas	1.447	2.364	3.811
Presidencia	1.455	2.503	3.958
Relaciones Institucionales y Participación	81	--	81
Salud	35.368	3.408	38.776
Trabajo e Industria	2.393	165	2.558
Universidades, Investigación y Sociedad de la Información	230	236	466
Total	133.198	10.748	143.946

Fuente: GIP/SIP Citado en El Llibre Blanc de la Funció Pública (2006: 251)

El objetivo es diseñar un *modelo catalán de función pública* como "un sistema integrado que incluya los empleados de todas las administraciones catalanas, garantice el adelanto hacia una Administración más eficiente, más descentralizada en el territorio, más próxima al ciudadano, y con una clara vocación de servicio público" (2006: 20). Se puede observar cómo se combinan en esta propuesta los objetivos de la reforma administrativa promovida en las últimas décadas con la demanda de competencias para que el ámbito autonómico establezca el sistema de la función pública: conectar las administraciones catalanas, descentralizar en el territorio para aproximarse al ciudadano y mejorar la eficiencia de la AP.

El mencionado *Llibre Blanc* señala también la necesidad de crear incentivos para el funcionario –tan discutida en la literatura sobre reforma

administrativa-, al sostener que no es funcional ni justo ofrecer las mismas retribuciones a personas con una larga trayectoria y rendimiento en la función pública que a personas que acaban de acceder a su puesto de trabajo, ya que esto no incentiva el talento: *"No responde a criterios de eficiencia y de eficacia ni supera ningún análisis riguroso ofrecer el mismo reconocimiento al esfuerzo que ha realizado la persona que tras veinte años llevando a término una actividad laboral con un nivel óptimo de conocimiento y de eficacia, que a otra que se acaba de incorporar, sobre la que no se dispone de ninguna evidencia que muestre sus potencialidades en el desarrollo profesional"* (2006: 172).

El escenario se ha vuelto aún más complejo debido a que en los últimos años se han diversificado las modalidades de contratación laboral (ver tabla 11). Actualmente convive una capa de funcionarios que han accedido a sus puestos siguiendo la carrera administrativa con una capa de contratados que han sido escogidos por los responsables políticos para desarrollar tareas específicas. Las estadísticas señalan que el total de contratos laborales no llega al 15% del personal de la administración y la mayor parte se concentra en el sector público empresarial más que en los departamentos.

Tabla 11: Personal de la Generalitat distribuido por vinculación

	Directivos	Eventuales	Funcionarios		Laborales		Total
			Funcionario /estatutario	Interino	indefinido	temporal	
Departamentos y entidades autónomas	162	189	94.948	26.555	6.170	5.174	133.198
Sector público empresarial	289		254		8.877	1.327	10.748
Subtotal			95.202	26.556	15.047	6.501	
Total	451	189	121.758		21.548		143.946

Fuente: Libre Blanc de la Funció Pública Catalana 2006

Una vez señaladas las características básicas de la administración catalana, podemos comenzar a analizar el rol de las nuevas tecnologías como impulsores de transformaciones cuyo objetivo manifiesto es el incremento de la calidad y eficacia de la gestión, y de la calidad de la democracia.

4.1.2 Las instituciones de promoción de TIC

En la Generalitat de Cataluña diferentes organismos se han encargado a lo largo de los últimos años del desarrollo de la Sociedad de la Información. En 1998 se creó el Comisionado para la Sociedad de la Información (CSI), que era una apuesta de intervención sobre el proceso de regulación, dado que el mismo año se sancionó la Ley General de Telecomunicaciones (de competencia del estado central). El Comisionado empezó actuando en dos niveles: por un lado, promovió el primer Plan estratégico *Catalunya en Xarxa* (Cataluña en Red) (1999) y, por otra, desarrolló y coordinó proyectos específicos para facilitar a los ciudadanos, las empresas y otras instituciones la incorporación y uso de las TIC (Jordana et al 2003).

La tarea del Comisionado era de coordinación, puesto que buena parte de las acciones del Plan estratégico eran conducidas por los diferentes departamentos del gobierno de la Generalitat. Bajo el liderazgo del Comisionado y de Localret, consorcio local que agrupa la mayoría de los municipios de la Comunidad Autónoma, se diseñaron iniciativas y se generaron compromisos y consenso.

LOCALRET es un Consorcio local para el desarrollo de las redes de telecomunicaciones y de las nuevas tecnologías formado por 800 ayuntamientos de todo el territorio catalán (dato de diciembre de 2006), que agrupan más del 99% de la población de Cataluña, así como por las dos entidades municipalistas catalanas: la Asociación Catalana de Municipios y Comarcas y la Federación de Municipios de Cataluña (www.localret.es).

El proyecto *Catalunya en Xarxa* fue presentado en el Parlamento de Cataluña el 18 de noviembre de 1998. Las políticas de acción de Catalunya en Xarxa se definieron alrededor de tres líneas estratégicas: i) política de búsqueda y desarrollo alrededor de la SÍ: se trata de integrar en la I+D los sectores público y privado. El Comisionado plantea la investigación en dos direcciones: investigación en TIC aplicada a los diferentes sectores, fundamentalmente medicina, telecomunicaciones, enseñanza y desarrollo de contenidos multimedia; e investigación sobre el impacto socioeconómico de la implantación de las TIC; ii) presencia de Cataluña en la red: Destaca la articulación en dos objetivos: la presencia de la lengua catalana a la red y la

presencia de contenidos digitales catalanes sobre negocios, servicios al ciudadano, cultura, expresión ciudadana, etc.; y iii) el marco regulador (*Catalunya en Xarxa* 1999).

En el ámbito de la promoción de la SI en la administración, las iniciativas iniciales apuntaban a la inclusión de servicios telemáticos de organismos públicos y privados que sean relevantes para la sociedad y también para el intercambio de datos entre las administraciones. En el Plan se consideraba que *"disponer de información relevante"* era un requisito indispensable tanto para el ejercicio de los derechos ciudadanos, como para la competitividad de la industria catalana. Por esto la administración debía ser *"el motor del cambio para la consolidación de una SI equilibrada, en la que la información y los servicios del sector público sean un factor fundamental para el buen funcionamiento del mercado interior y para la libre circulación de mercancías, servicios y personas"*.

Las iniciativas para promover la modernización administrativa eran: i) Información pública en red: acceso a la información pública europea, estatal, autonómica, local y de interés social; ii) Intranets administrativas: intercambio de datos entre las administraciones e implantación progresiva de estándares de intercambio interadministrativo; iii) Acceso del ciudadano a la tramitación electrónica; iv) Incorporación del procedimiento judicial a los servicios electrónicos de la administración pública; v) Movilidad y gestión temática del territorio y de emergencias; vi) Formación para los agentes de la administración y apoyo humano a los ciudadanos. Se observa en estos puntos, la apuesta por conectar administraciones, integrar bases de datos al interior de cada administración y mejorar la calidad de la atención al ciudadano. Los objetivos, se mantienen a lo largo del tiempo.

En cualquier caso, se destaca que la forma de pensar actuaciones – con planes estratégicos generales- es semejante a la que se dio en la mayoría de los gobiernos, incluyendo al español, que inició sus actuaciones con el plan InfoXXI. Estas planificaciones generales, en muchos casos, como en el Info XXI, simplemente reunían acciones, con lo que los planes no fueron mucho más que una compilación de las iniciativas que se estaban llevando a cabo, buscando más *"mostrar lo que se estaba haciendo"* de cara a la Unión Europea y a los objetivos planteados por el eEurope, que

organizar o planificar actuaciones de una forma integrada (Fernández y Welp 2003).

Durante el año 2000 se reestructuró la organización institucional y se creó la Secretaría General para la Sociedad de la Información, que reemplazó al Comisionado y quedó bajo la dependencia del nuevo Departamento de Universidades, Investigación y Sociedad de la Información (DURSI). En un primer momento las competencias en telecomunicaciones se mantuvieron en el Departamento de Presidencia⁴².

En 2001, un decreto cambió el nombre de la Secretaría, que pasó a denominarse Secretaría de Telecomunicaciones y Sociedad de la Información, con lo que se agregaron las competencias de planificar, supervisar, dirigir, coordinar y asesorar respecto de las necesidades de telecomunicaciones e informática de la Generalitat.

La administració Oberta de Catalunya (AOC)

El proyecto mas emblemático de la legislatura vigente hasta 2003 fue el conducido por el consorcio *Administració Oberta de Catalunya* (AOC). El consorcio se creó como resultado de la firma del Pacto para la Promoción y el Desarrollo de la Sociedad de la Información en las Administraciones Públicas en Cataluña, firmado en el parlamento el 23 de julio de 2001. La AOC es un consorcio creado entre la Generalitat de Cataluña (con una representación del 60%) y Localret (con un 40%)⁴³. Uno de los objetivos centrales de la AOC era la construcción de una ventanilla única administrativa con la que se pretendía mejorar la relación entre ciudadanos y administración a través del uso intensivo de TICs.

La AOC fue un proyecto destinado a proveer servicios electrónicos de todas las administraciones que actúan en Cataluña fomentando la modernización y la reforma de las administraciones representadas en el consorcio. Es decir, buscaba ser una ventanilla única "detrás" de la que

⁴² También se creó el Consejo de la Sociedad de la Información que, con carácter interdepartamental, sustituyó al anterior Consejo para la adaptación de la Generalitat a la SÍ. Estaba integrado por el Consejero del DURSI, el Secretario de Telecomunicaciones y Sociedad de la Información, y los secretarios generales de los departamentos de la Generalitat.

⁴³ Para información detallada ver Aibar y Urgell 2003: 39 y ss.

trabajarían las distintas administraciones (ventanilla única intra-administrativa e inter-administrativa).

La creación del portal Cat365 fue uno de sus primeros y más destacados resultados. Se basaba en "*la necesidad de que los servicios a los ciudadanos sean accesibles por diferentes canales (Internet, teléfono, presencial y correo, básicamente)*" (Acuerdo de gobierno 11/06). La iniciativa fue de gran relevancia en tanto contaba con una visión estratégica clara de los objetivos a alcanzar –integración de procesos, interoperatividad, puesta en común de bases de datos, etc.– sin embargo, como observaremos más adelante, uno de los principales obstáculos que debió enfrentar fue la propia carencia de una visión política y organizativa para integrar administraciones.

La AOC, el DURSI y la DGAC

Si el consorcio AOC y el departamento de gobernación tuvieron un rol predominante en la legislatura que culmina en 2003, en la siguiente este rol pasa a ser compartido con la Dirección General de Atención al Ciudadano (DGAC), adscrita a la Secretaría General de Presidencia. Creada en septiembre de 2000 sus funciones se establecen en torno a cinco ejes: i) la organización de los servicios centrales de información corporativa y la coordinación de las unidades administrativas relacionadas; ii) la creación y aplicación de sistemas de información ciudadana basados en la interconexión de los diferentes departamentos mediante la introducción de medios multimedia e informáticos; iii) la elaboración de criterios y el seguimiento de los contenidos que en materia de información y atención ciudadana desarrollen los departamentos en sus ámbitos competenciales; iv) elaboración de propuestas e impulso a la aplicación de las nuevas tecnologías de la información y la comunicación en el ámbito de la atención ciudadana de la Administración de la Generalitat de Cataluña y v) la creación y mantenimiento de bases de datos corporativas de Atención Ciudadana (Decreto 292/2000, de 31 de agosto). Vemos como se perfilan en este documento elementos destacados en la construcción de una administración red, como son los sistemas de información corporativos, la orientación al

ciudadano o la actuación coordinada entre unidades de gobierno (para superar el aislamiento y la compartimentación administrativas).

El Departamento de Gobernación, a través del consorcio AOC, tutela el desarrollo de las actividades interadministrativas. El Departament d'Universitat (DURSI) adquiere un papel relevante -por su rol como coordinador de sistemas de información transversales- en la gestión de los procesos de incorporación de TIC al interior de la Generalitat. La DGAC, por su parte, se ocupa específicamente de la atención al ciudadano (organización de las oficinas *generalistas* de atención presencial, control del teléfono de información 012 -cuya gestión está en manos privadas- y organización general de las webs del gobierno autonómico) y la mejora de los sistemas de información del gobierno de la Generalitat que dan sustento a la atención al ciudadano (básicamente el Sistema de Atención al Ciudadano, SAC).

Pero las reformas se suceden y la gestión de las iniciativas TIC gana protagonismo y peso político-administrativo. En el año 2006, disolvió el DURSI y se reubicó la Secretaria de la Sociedad de la Información en Presidencia⁴⁴. La forma de comprender la promoción de innovaciones se puede observar en la evolución y diseño de las mismas unidades encargadas de llevarlo adelante. Así, a grandes rasgos, podemos señalar que se pasa de un modelo en que cada departamento tenía su propia unidad encargada de crear instituciones que centralizan o coordinan la definición de la estrategia. Pero también en este proceso se observan cambios del lugar que ocupan estas instituciones con respecto a la administración pública.

4.2.2 Estructura organizativa e innovación tecnológica

A continuación, analizaremos la estrategia planteada por la DGAC y dos proyectos de innovación tecnológica que se podrían considerar emblemáticos en tanto deberían conducir -o se espera que conduzcan- a transformaciones

⁴⁴ No es casual que haya sido la directora de la DGAC la persona que pasó a ocupar la dirección de la secretaría de telecomunicaciones, aunque, por otra parte este cambio tuvo corta vida: con las elecciones de 2006 se volvieron a reorganizar los ministerios. Bajo la órbita de Presidencia quedarían Atención Ciudadana y sistemas de información, en el Dep. de Gobernación y administraciones públicas el área de modernización administrativa y sociedad de la información y el nuevo Departamento de Innovación, Universidades y Empresas quedó a cargo del área de innovación.

del funcionamiento y la estructura de la AP. Esto nos permitirá examinar hasta qué punto se ha logrado crear sistemas de información y una cultura organizativa que permita a la administración actuar en función de la demanda del ciudadano y no de su propia oferta y que permitan una mayor eficiencia –en términos de rapidez de respuesta, de gestión de recursos económicos, etc. Estudiaremos el Sistema de Atención al Ciudadano (SAC), base de datos transversal que se constituye como una de las principales fuentes para la atención ciudadana. Y luego, basándonos en el estudio "EPOCA: Empleat Públic On-line de la Generalitat de Catalunya. Anàlisi d'una iniciativa d'administració electrònica" de Àngel van Beek i de Blas (2006), analizaremos la situación del portal de los funcionarios públicos de la Generalitat.

La estrategia de la DGAC

Desde la DGAC, que gana protagonismo como gestor estratégico intra-administrativo, se desarrollan y promueven herramientas para atraer a otras unidades de gobierno y provocar cambios basados en la introducción de TIC. Según las entrevistas a responsables de esta unidad, durante el proceso de observación, la DGAC apunta a *"convertirse en un prestador de servicios de front office, dar asesoramiento a los departamentos. De hecho, esta línea es importante porque es la forma de hacer converger a todos los departamentos y acabar con la fragmentación: 'solucionarles la vida'. En cambio los acuerdos de gobierno y acciones similares no consiguen nada y hacen que la gente trabaje por su cuenta igualmente"* (P17).

La vía para dar soporte a los departamentos es la construcción de herramientas comunes. Por ejemplo, se señala que *"actualmente cada departamento tiene sus propias fuentes de información y alimentan de forma aislada su portal, la idea que tenemos es construir un repositorio común de información en el que cualquiera pueda poner y sacar contenidos, lo que dará coherencia general al sistema"* (P72).

Otros entrevistados de la unidad evalúan que *"como punto fuerte, la DGAC tiene la contundencia de sus planteos y un marcado liderazgo. La debilidad es que se están planteando demasiados proyectos a la vez"* (P10).

Se busca racionalizar costes, reducir la dispersión de información, mejorar la calidad de la atención, pero es muy difícil porque se deben emprender muchas iniciativas particulares bajo una idea general que a la vez evoluciona (P17). Los responsables de la estrategia con quienes hablamos ponen énfasis en la necesidad de llevar adelante un proceso de reorganización que busca a la vez construir sistemas interoperativos, reducir el nivel de complejidad de la gestión y ahorrar recursos.

También en las entrevistas a los responsables departamentales uno de los objetivos más destacados fue el de "*poner orden*" en el alto grado de dispersión existente. En uno de ellos se señalaba que: "*al momento, el énfasis está en poner orden en las bases de datos, que se encuentran en un estado lamentable, la información no sirve para gestionar porque no estamos seguros de su validez, de si está actualizada, etc. Ni siquiera es la máxima aspiración conectarlas e integrarlas porque lo primero que tenemos que hacer es normalizarlas con formatos, criterios y aplicativos comunes*" (P60).

Además, se plantea que las iniciativas a desarrollar debe tener un efecto directo sobre la prestación de servicios: se busca reducir el tiempo de tramitación e incrementar la eficiencia de los procesos (automatizando, simplificando, etc.) pero, sobre todo, organizando la gestión interna. El análisis de otros casos nos permitirá distinguir si esta es una particularidad del caso catalán o una tendencia común en la implantación de reformas e innovaciones. La hoja de ruta ha incorporado nuevos componentes desde el énfasis en la digitalización de servicios que se destacaba en el Cat365 para priorizar acciones en base a resultados esperados.

La percepción predominante es que la mejora de los servicios depende más de la transformación del *back office* que de la puesta *on line* de los procedimientos reproduciendo la forma en que se realizan por vías tradicionales. Por otra parte, se plantea la necesidad de reducir la discrecionalidad de las unidades de gobierno, potenciando los sistemas transversales. En palabras de un responsable, "*se trata de poner sobre la mesa la idea de que no hace falta que cada unidad y sub-unidad administrativa tenga su web, lo que hace falta es evitar que la información se encuentre escondida*" (P77). Es decir, se trata de racionalizar tanto los recursos económicos –con recursos compartidos y criterios de utilidad (y no

de visibilidad) para definir el gasto- como la misma información, evitando las duplicaciones y la desactualización y haciéndola más accesible.

Como paso previo, es importante mencionar el trabajo de inventariar que se está realizando, que pone en evidencia la falta de conocimiento propio que había. Por ejemplo, uno de los objetivos explícitos de la redefinición del portal gencat, en palabras de un entrevistado, era *"racionalizar recursos"*, y por esto, añadía, *"se hizo un análisis para decidir qué webs se mantendrían y cuáles no en función de su importancia y del actual uso que hacen los ciudadanos"* (P59).

Hasta este momento no existía un registro del número de webs desarrolladas dentro la Generalitat de Cataluña. Sin embargo, en la evolución de proyecto se tomó conciencia de que esta reforma no podía realizarse. Por tanto, si bien el nuevo portal gencat está en funcionamiento y sus objetivos se han mantenido o han evolucionado siguiendo la línea inicial, se ha abandonado la idea de cerrar webs y se ha centrado la estrategia en *"controlar la situación de ahora en adelante"* (P59).

Unos de los puntos a destacar es que esta estrategia de comunicación y generación de herramientas comunes se desarrolló en un marco en el que la DGAC y o/el Centro de Telecomunicaciones y Tecnologías de Información (CTITI)⁴⁵, adquirirían un rol destacado, en cierta medida soportado en que asumían buena parte de los costes de desarrollo y/o compra de estas herramientas, en particular del gestor de contenidos corporativo (Vignette) y de un buscador (Google Search Appliance).

El gestor de contenidos corporativo debe permitir una gestión coordinada de portales y contenidos; acelerar el lanzamiento de nuevas iniciativas; reflejar una imagen unificada y racionalizar los recursos, reaprovechando contenidos y definiendo estándares que faciliten los desarrollos. A la vez, el cambio tiende a disminuir la discrecionalidad de los departamentos con un mayor control sobre el desarrollo de iniciativas. Además de reducir costes al compartir las licencias y sumar fuerzas en la negociación con el sector privado, un gestor de contenidos compartido por

⁴⁵ El Centro de Telecomunicaciones y Tecnologías de Información está adscrito al DURSI pero al tener una estructura matricial, tiene trabajadores en cada departamento. Los trabajadores del CTITI vinculados a la DGAC forman parte de este modo de la definición de la estrategia de atención al ciudadano en esta unidad.

muchos departamentos permitirá que el intercambio de información entre unidades administrativas sea posible.

Los sistemas de información transversales: el caso del SAC⁴⁶

El Sistema de Atención al Ciudadano (SAC) tiene su origen en el "*Plan de actuaciones sobre los sistemas de información al ciudadano*" (PDSIC) del año 1995. El plan señalaba la necesidad de acercar la administración al ciudadano a partir de habilitar diversos canales de atención y proponía la creación de un nuevo sistema de información basado en la interconexión entre departamentos, con una coordinación centralizada en el departamento de Presidencia.

Este sistema debía tomar como punto de partida al Servicio de Información al Ciudadano (SIC), que contenía información sobre la estructura organizativa y sobre las actuaciones del gobierno autonómico. El SIC era la principal fuente para dar información a través del teléfono corporativo (en aquel momento el 93 315-1313 que fue transformado hasta convertirse en el actual 012).

El SAC se creó como un repositorio de datos pensado para dar respuesta a las demandas de información de los ciudadanos. Contiene los organismos y la actividad que realiza la Generalitat (ayudas, subvenciones, servicios, trámites, etc.) Así, se ha convertido en la base de datos que permite prestar la atención mediante el teléfono corporativo, y buena parte del trabajo de las oficinas de atención presencial *generalistas* y departamentales. A partir de 1997 comienza a ser una base de datos abierta y consultable directamente por el ciudadano desde Internet. Por último, el SAC funciona como base de información para publicaciones periódicas como por ejemplo la *Guía Breve* (con el organigrama, direcciones y teléfonos).

La principal fuente de información para crear las fichas SAC era (y continúa siendo) el Diario Oficial de la Generalitat de Cataluña (DOGC), aunque en muchos departamentos los operadores fueron incorporando

⁴⁶ Las entrevistas que se incluyen en este apartado comenzaron a realizarse cuando el cambio del sistema se estaba diseñando, por lo que los operadores SAC trabajaban en ese momento con el sistema antiguo, y cubrieron todo el proceso de diseño e implementación hasta la puesta en funcionamiento del nuevo sistema.

información relacionada con su área de actuación, proveniente de otras fuentes como por ejemplo páginas webs o resúmenes de prensa (P20). El criterio en estos casos era el interés ciudadano –supuesto y/o efectivo–.

"La principal fuente de información del SAC debe ser y es el DOGC, y algunos departamentos se guían por el boletín oficial y 'no se la juegan', pero otros si lo hacen. En realidad cada uno podía poner la información que considerase oportuna con lo que, relacionado con la demanda ciudadana que se manifestaba a través del 012, el volumen de información introducida ha ido creciendo. Hay información que debería estar en el SAC pero no lo está, con lo que para ponerla los departamentos deben 'buscarse la vida' ya que no figura en el DOGC. Esto produjo que muchos gestores del SAC montaran sus propios circuitos de información" (P71).

Algunos trabajadores del SAC han definido su tarea como periodística. *"Se buscaba que el canal estuviera muy institucionalizado, pero eso no se consiguió nunca. Incluso he puesto información en la base de datos producto de hacer búsquedas en el google. Otro tanto ocurre con las palabras clave, cada uno pone las que le parece, con lo que el sistema no puede funcionar bien"* (P42). Algunos trabajadores del SAC explican la dispersión a la que se llegó como resultado de *"la falta de cultura de trabajo transversal, que explica que cada departamento trabaje por su cuenta"* (P7), *"el sentimiento de propiedad sobre 'su' información que tiene cada unidad de gobierno, que dificulta la gestión del cambio"* (P72), o que *"tanto antes como ahora nadie sabe lo que hace el del costado"* (P42).

El sistema prosperó con un alto nivel de discrecionalidad basado en la tensión entre cumplir las reglas (y publicar sólo lo que figura en el DOGC) y la *"intención de que el ciudadano encuentre lo que busca"*⁴⁷. Desde la unidad coordinadora se mencionaba la necesidad de *"controlar"* lo que se hace en los departamentos ya que *"la relación respecto de los flujos de información no está formalizada sino que funciona a veces muy informalmente, con gente*

⁴⁷ Hay otros procedimientos en que también se observa discrecionalidad y voluntarismo. Uno de ellos es el del correo del portal gencat. Los mensajes los recibe un grupo de trabajadores de la DGAC. Si son genéricos se responden desde esta unidad y si son de competencia específica de los departamentos se les reenvían. Aquí se señala que no existe ningún protocolo de respuesta y que la única directiva es el compromiso de contestar antes de las 48 horas. *"Hay departamentos que lo hacen seriamente, aunque no haya ningún responsable claro de esta tarea, mientras otros dan respuestas a veces muy poco apropiadas"* (P74).

'del mismo nivel' que se conoce y se llama por teléfono o que mira qué es lo que se destaca en los departamentos" (P27). Se señalaba incluso la existencia de cierto grado de frustración en los departamentos que proviene de que la jerarquía que se debe respetar impide la formalización de un flujo de comunicación más dinámico (P27, P20, P21).

La información es introducida al sistema por operadores que en cada departamento redactan las fichas correspondientes, las actualizan, etc. Este trabajo se realizaba, antes de la reforma, entrando al sistema con un código de usuario. Luego, se esperaba que un superior jerárquico validara la información con otro código. En la mayoría de los departamentos o bien nunca hubo dos personas encargadas del SAC (operador y validador) o dejó de funcionar con el tiempo y el mismo funcionario que completaba las fichas pasó a encargarse de ambas tareas, por lo que debía salir y volver a entrar al sistema con diferentes códigos de usuario.

El proceso de entradas y salidas del sistema se realizaba en la mayor parte de los casos por la misma persona. En paralelo, la misma información que se introducía en el SAC, debía ser replicada en la web y en algunos casos en la intranet o en el portal del Cat 365. En algunos departamentos era la misma persona la que hacía el trabajo dos veces ya que los formatos eran incompatibles y no se había previsto automatizar estos procesos. En otros casos, diferentes personas hacían la tarea, lo que provocaba que además de la duplicidad, si no existía una buena coordinación, existiese información contradictoria o desactualizada sobre un mismo tema. En la actualidad, hay departamentos en que las unidades que llevan la web, prensa, el SAC o la intranet se han comenzado a coordinar para evitar la duplicación y la información disímil (P20, P23) pero esto no ocurre en todos los departamentos (P42, P20, P87).

Las demandas de información al SAC fueron aumentando en paralelo a la unificación y privatización del teléfono corporativo, que multiplicó el volumen de llamadas, y al mismo éxito del sistema, ya que los departamentos comenzaron a percibir su utilidad. De hecho se la considera *"una de las iniciativas transversales con mayor éxito"* (P66, P10). En este contexto, en el año 2002 se planteó una reforma cuyo objetivo básico era completar los vacíos de información, y que dio origen al proyecto SICO.

Sin embargo, con el cambio de legislatura (2003), una auditoría desestimó la implantación del sistema alegando debilidades en la organización e indexación de la información y la necesidad de encontrar otro modelo para la salida de la información a través de Internet. Se planteó entonces una reforma más profunda de la pensada inicialmente, aunque, en palabras de un responsable de la reforma, *"los cambios serán sobre todo para el ciudadano, que podrá consultarlo en la web con mayor facilidad, y para los informadores del 012. No se prevén muchos cambios para los responsables SAC de los departamentos"* (P11).

El nuevo sistema, el SAC 2.0 es diferente del anterior en aspectos tecnológicos, de contenido y administrativos. En este sentido, lo que antes era una relación horizontal de hecho entre los operadores y los trabajadores SAC de Presidencia ahora es también una relación formal.

En cuanto a los contenidos, se ha reducido el nivel de discrecionalidad con pautas más precisas y un mayor seguimiento, tanto sobre las fuentes como sobre las formas de redacción, con lo que la DGAC adquiere un rol más importante como coordinadora y organizadora del sistema en su conjunto⁴⁸. Con la implantación del nuevo sistema, *"los gestores y la necesidad de autorizaciones para trabajar en el SAC se mantienen pero se eliminaron los perfiles, con lo que se ha mejorado el workflow de la herramienta. Ya no es necesario que los gestores entren con diferentes perfiles y la validación se hace desde los mismos departamentos"* (P69).

Uno de los elementos más importantes que han cambiado con el nuevo SAC es que ahora ya no funciona instalado en un PC sino que está directamente en la web, lo que produce mejoras en la gestión como la rapidez en la resolución de problemas y el ahorro de recursos. De esta manera, como sintetizaba un responsable *"es suficiente con el uso del navegador y si se hacen modificaciones en la herramienta, la actualización se puede hacer desde Internet y no hace falta que venga un informático a instalar programas en cada ordenador"* (P69). *"Con el cliente-servidor, había una base de datos y un aplicativo para entrar en esta base, no era necesario saber informática. Una o dos veces por semana había que hacer*

⁴⁸ Este rol centralizador y coordinador ha mostrado una progresión a lo largo del estudio que hemos realizado.

actualizaciones. Ahora se puede conectar desde cualquier ordenador” (P70). Esto permite una mayor eficiencia en el trabajo de los informáticos y – aunque no se haya planteado aquí– flexibiliza la dependencia del lugar de trabajo abriendo la posibilidad de incorporar formas de trabajo a distancia.

Aunque el objetivo destacado en los proyectos actuales es “poner orden” en el alto grado de dispersión (enfoque interno), también apuntan a mejorar el acceso (externo, del ciudadano) e incluso abren la puerta a mejoras en el trabajo, posibilitando nuevas modalidades laborales. Por ejemplo, permitiendo pensar formas de teletrabajo.

Curiosamente, sólo en un departamento (el ex DURSI) se destacó entre los proyectos emblemáticos conducidos la apuesta por la introducción de nuevos mecanismos de trabajo: Se trata del Proyecto BAULA, orientado a la mejora de la gestión de expedientes electrónicos y archivo digital. A través del uso de aplicativos de workflow y mediante los convenios establecidos con CATCERT para el uso de firma electrónica, se ha conseguido gestionar digitalmente los procesos de convenios y se está trabajando para hacer lo mismo con las contrataciones. Se plantea que este proyecto permitirá en un plazo intermedio proponer formas de teletrabajo. Un responsable de este proyecto sugería que de esta manera podría haber una mejor utilización de recursos ya que distintas personas podrían hacer uso de determinadas infraestructuras alternando en el espacio (P 128).

Volviendo al SAC, otro cambio es el producido por la incorporación de un nuevo buscador. Aunque el SAC tenía salida a Internet era poco usado por los ciudadanos. Esto se podía adjudicar a diversas razones, entre ellas, a que la información estaba redactada en un lenguaje “*demasiado administrativo*” y de difícil comprensión para el ciudadano, lo que sumado a las deficiencias del buscador web anterior y a la “*anarquía*” (P42) con la que se definían las palabras clave “*volvía imposible que el ciudadano encontrara información en la web*” (P5, P8, P21). A partir de la introducción de un nuevo buscador en el portal gencat se mejoró considerablemente esta situación⁴⁹. Pero además del nuevo buscador, era necesario depurar el sistema de palabras clave, que son las que permiten las búsquedas. Un análisis de la

⁴⁹ El buscador fue comprado a google (*Google Search Appliance*) y el trabajo de indexación de información lo hicieron trabajadores de la Generalitat, logrando una gran “limpieza” de la información duplicada, obsoleta o considerada irrelevante.

situación mostró que en el año 2004 más del 70% de los departamentos no utilizaban las palabras clave (categorías) sugeridas por la DGAC para clasificar la información, además, de los 5727 términos identificados, más de la mitad se asociaba sólo a una ficha⁵⁰.

Los entrevistados coinciden en señalar que el cambio más importante se refiere a *la filosofía de gestión de la información*. Así, si antes se organizaban las fichas por departamentos, ahora se privilegia la organización temática y más horizontal (P71, P15, P70). La remodelación del acceso a la base de información en Internet muestra opiniones semejantes: *"ya no se ve como un aplicativo independiente del resto de los contenidos del portal, sino que está disperso y es accesible a través del buscador, del quién es quién, del apartado de organismos"* (P5).

Quizá porque el sistema es reciente y es necesario un proceso de adaptación o quizá por algunas dificultades que se evidenciaron en la transición o porque los cambios son más radicales de cara al ciudadano y al informador telefónico que al operador SAC, como sea, las evaluaciones son dispares aunque todos coinciden en la mejora para el ciudadano. *"Ahora hay cosas mucho más ágiles que antes. Hay un cambio de vocabulario también, sobre cómo se ofrece la información al ciudadano pero incluso sobre el que usan los mismos trabajadores, por ejemplo lo que antes era una 'ficha-catálogo' ahora se denomina 'servicio'. El volumen de información es el mismo pero ahora es de mayor calidad. Igualmente todavía hay una batalla con esto, sobre todo con las consejerías que necesitan un vocabulario más específico"* (P83).

Otros creen que *"hay más sensación de control por parte de los gestores, también se percibe una pérdida de flexibilidad, un cambio de filosofía, demasiados cambios en la estructura (por el movimiento de los equipos directivos) y menos volumen de la información gestionada por el SAC debido a que algunos operadores prefieren poner más información en la web que en el sac"* (P71). Cabe comentar que el control que es percibido como negativo era un objetivo explícito del diseño original, lo que pone de

⁵⁰ La consultora DOC6 realizó el trabajo y un modelo de clasificación. A partir de aquí se elaboró una propuesta que fue revisada en numerosas ocasiones para reorganizar los términos de clasificación en preferentes (900), sinónimos asociados (600) y clasificaciones generales (20) (P103).

manifiesto el relativo conflicto entre una forma de trabajar descentralizada y otra más centralizada o coordinada, que se muestra necesaria para mejorar la calidad de la atención.

EPOCA: El portal de los trabajadores de la Generalitat

La creación del portal EPOCA (Empleado Público On-line de Cataluña) se incluye en los proyectos de la *Administració Oberta de Catalunya* (AOC). El proyecto busca mejorar la eficacia y eficiencia en la gestión de los recursos humanos a partir de la introducción de TICs. Concretamente, se trata de simplificar y agilizar procesos en los diferentes servicios que se ofrecen a los empleados a partir de su vínculo laboral con la administración (tramitación de permisos, salarios, formación, movilidad, datos personales, etc.) y potenciar el autoservicio, incrementar la transparencia y proporcionar herramientas para facilitar la labor de los trabajadores.

El proyecto se comenzó a desarrollar en 2002 y continúa en fase de implementación. Además de mejorar los servicios existentes, tiene el objetivo de incorporar nuevos servicios a colectivos específicos y al conjunto de empleados. Desde fines de 2005, también funciona a través de Internet (<https://epoca.gencat.net>). La posibilidad de acceder desde la red externa y no sólo desde la intranet ha posibilitado que los usuarios entren al website desde fuera del lugar y horario de trabajo.

El número de usuarios activos ha pasado de los 29.000 registrados en 2003 a los 41.000 registrados en 2005, incremento que se explica por la incorporación de nuevos colectivos. Cabe mencionar que no todo el personal tiene acceso: el 70% de los trabajadores del Departamento de Salud tiene acceso, el 40% del de Bienestar y Familia, el 65% de los de Medio Ambiente y Vivienda y un 78% de Educación). La media de tramitaciones por usuario ha pasado de seis durante el año 2003 a 17 durante el 2005.

Los actores que intervienen en el proyecto EPOCA son los empleados, el personal del área de recursos humanos de los departamentos, los gestores de EPOCA y los mandos de las unidades de los departamentos. La implantación del proyecto ha provocado la creación de una nueva figura organizativa: los "equipos EPOCA", compuestos por diferentes gestores que

se encargan de un área concreta para el correcto funcionamiento del proyecto: servicio de personal, seguridad, contenidos, formación y *workflow*. Son personas designadas por el departamento que ejercen una tarea técnica y deben tener unos conocimientos y unas habilidades especializadas.

No obstante, también intervienen los actores que cumplen funciones en los procedimientos tradicionales, como los cargos altos y medios que deben validar determinadas solicitudes o procesos. En este sentido, no ha habido redefinición de procedimientos sino una replica de los mismos en otro medio.

Un estudio de van Beck i de Blas (2006), basado en una encuesta enviada a los responsables de los departamentos, señala que los resultados de la implantación del sistema son diversos. Entre ellos, podemos mencionar la percepción de que se ha provocado mayor complejidad en la gestión: la mayoría de los responsables departamentales creen que el portal ha incrementado la burocracia y que hay un exceso de pasos y personas que deben intervenir para realizar las tramitaciones. A esto se agrega que conviven las formas de gestión tradicionales con las virtuales, con lo que hay superposición de recursos humanos y sistemas para la gestión.

Buena parte de los responsables del portal opinan que la reducción de cargas laborales para los gestores de recursos humanos no es significativa. Se puede esperar que esto sea debido al coste de transición, que implica la necesidad de aprender a utilizar un nuevo sistema, ya que sólo el hecho de que no haya que trasladar físicamente expedientes e impresos podría significar una considerable reducción en las actividades realizadas. Por último, entre los aspectos positivos se destaca el ahorro de papel y la mejora del acceso⁵¹. Sin embargo, tanto en esta como en otras iniciativas se ha señalado el obstáculo de la inadecuación de la normativa, que impide incrementar la eficiencia que podrían generar estos nuevos sistemas de información. Por ejemplo, esto ocurre con los documentos cuya conservación

⁵¹ Encontramos a menudo que esta reducción de papel enfrenta diversos problemas, entre los que destacan los normativos. En el departamento de justicia se mencionaba que *"se está trabajando con la asesoría jurídica para encontrar una solución al volumen de papel que todavía es necesario archivar. Por ley hace falta guardar copia de la mayoría de los registros, y eso limita la posibilidad de reducir el papel. Se intenta al menos trabajar con versiones virtuales aunque luego, cuando está el producto final, se guarde copias en papel. Eso al menos permite alguna reducción e iniciar el cambio cultural de trabajar más virtualmente y con menos papel"* (P60).

no está establecida por ley (la proveniente de informes solicitados para diseñar políticas públicas, por ejemplo) que por la misma falta de criterios de conservación se pierde. *"Si una unidad de gobierno pide un informe y seis meses después otra unidad necesita un informe semejante lo vuelve a pedir porque no hay ningún criterio de gestión de la información"* (P61), lo que se debe a *"la dispersión de información, la dificultad para organizar y disponer de documentos"* (P16).

En cualquier caso, la mayoría de los departamentos señalan que EPOCA ha contribuido significativamente a reducir el uso del papel en los procedimientos. No hay cuantificaciones del impacto económico de esta reducción. Las ventajas señaladas –tramitación virtual, ahorro de papel- no han tenido un impacto muy profundo porque se ha tendido a reproducir en un entorno virtual los circuitos tradicionales de la gestión. Las posibilidades del empleado de acceder a su expediente y tramitar directamente bajas, traslados y permisos, entre otros, tiene un efecto positivo reduciendo el trabajo de los gestores de recursos humanos e incrementando la transparencia de estos procesos.

En los dos proyectos analizados, podemos observar como, al menos en las primeras fases de desarrollo del *gobierno electrónico*, la tecnología ha incorporado una mayor dispersión y complejidad para acceder a la información relevante con lo que se produce la paradoja de que el ciudadano o el mismo funcionario cuente con más canales y mayor facilidad relativa para contactar con la administración pero la administración tenga un funcionamiento menos eficiente y más complejo. Esto podría ser una tendencia o, por el contrario, mostrar unos costes de transición que podrían ser superados en poco tiempo, con la adaptación de la normativa a estos nuevos procesos.

Esto ha ocurrido con otras innovaciones tecnológicas que en un primer momento han provocado mayor complejidad, aunque también beneficios para el ciudadano, y ahora están siendo reformuladas para también incrementar la eficiencia. Por ejemplo, con el surgimiento de Internet se produjo un gran despliegue de páginas web de la AP. Estas páginas acabaron convirtiéndose en canales independientes de información, a su vez, el hecho de que otros canales surgieran en paralelo, como las intranets o el SAC, sin

sistemas interoperativos, condujo a que se duplicasen las tareas y/o los recursos humanos a cargo de mantener estos sistemas de información. Así, en los departamentos en que la misma persona o el mismo equipo se encargaba de los diversos sistemas de información, estos debían replicar fichas y datos para cada canal (en casos extremos pero no excepcionales hasta cuatro veces: Internet, intranet, SAC, Cat365). Por el contrario, en los departamentos en que cada canal era gestionado por unidades diferentes se producía esta duplicidad que a la vez, a menudo, incrementaba la existencia de información contradictoria, caducada, etc.

La falta de una buena comunicación interna y de sistemas interconectados explica, en muchos casos, parte del descontento y la baja motivación de los trabajadores. Así, en contra de lo que se espera, vemos que los procesos de innovación tecnológica no sólo no conducen mecánicamente a mejorar los tiempos de respuesta y las condiciones de trabajo de los funcionarios sino que a veces directamente los complican. Pero por otra parte, también se perciben resultados positivos, como muestra en incremento de usuarios y usos del portal EPOCA o el ahorro de papel que se está promoviendo. Podríamos especular que al momento de transición en el que se duplican tareas y costes, de existir voluntad política y una estrategia clara, podría seguir una reorganización hacia la eficiencia y transparencia de la gestión incentivada por las TIC.

Cabe señalar que la demanda de comunicación es un ítem recurrente por parte de los funcionarios. Se detecta cierto consenso en considerar que la administración es muy jerárquica y que existe una división tajante entre quienes deben ejecutar los procesos y quienes los deciden. Se menciona a menudo que con el cambio de gobierno se esperaba una modificación de esta tendencia. Sin embargo, al preguntar por el estado de cosas las respuestas son diversas. Mientras unos señalan, para iniciativas específicas, que las dificultades encontradas tienen relación con que se han diseñado proyectos sin tener en cuenta a los trabajadores (ni para incluirlos ni para valorar su conocimiento sobre los procesos), otros afirman que se ha producido un cambio. *"Los problemas de muchos procesos poco exitosos tienen raíces en la transmisión de información, en la comunicación: se dieron pasos en falso por no hablar a tiempo con alguna gente. La sensación de muchas personas*

es de frustración. Con el cambio de gobierno hubo una expectativa de transformación porque antes había poca participación, era todo muy jerárquico, etc. Pero estas expectativas se vieron frustradas” (P28).

La demanda de comunicación y de consignas claras no es exclusiva de una unidad de gobierno sino que fue una queja de los funcionarios en varios departamentos⁵²: *“Hay un déficit de interlocutores. Escuchan, pero no hay plazos ni respuestas concretas. El problema no es sólo de los interlocutores de fuera, también es adentro del departamento, adonde no circula información” (P32).* Sin embargo, tanto en el proyecto de reforma del SAC como en el de la web Gencat hemos observado transformaciones en cuanto a la comunicación interna. Así, uno de los entrevistados señalaba que en el proceso de reforma del SAC había notado un cambio en la comunicación interna puesto que se hacía *“teniendo más en cuenta las capas bajas de la administración” (P65).*

Por último, podemos mencionar ejemplos que podrían ilustrar cierta *“resistencia al cambio”*: ante la introducción de un sistema de inscripción online a los cursos de formación un funcionario señalaba que no era pertinente hacerlo ahora con el argumento de que *“no se deben acelerar las cosas, que ya arribarán en su momento” (P35).* Pero analizadas en profundidad, buena parte de estas *“resistencias”* muestran ser más complejas y responder a la falta de planes globales que incentiven a los trabajadores. Así, se espera que algunas innovaciones lleven a la desaparición de tareas que se realizarán automáticamente o se simplificarán, lo que *“provoca desconcierto en la gente que se ve afectada ya que no hay modelos de los pasos a seguir o de qué hacer para reaprovechar esos recursos humanos” (P72).*

La forma de emprender determinadas reformas también perjudica a los funcionarios. Uno de ellos señalaba al describir los cambios en su empleo: *“a nivel orgánico mi situación cambió a medias. Antes trabajaba*

⁵² *La falta de comunicación es una demanda antigua: un entrevistado señalaba que “cuando se comenzó a diseñar la AOC, las empresas a cargo (T-System y Accenture) no supieron que existía dentro de la administración una base de datos con toda la información al ciudadano necesaria para organizar los trámites y gestiones on line hasta tres meses antes de lanzar el cat365. Hasta ese momento estuvieron trabajando para construir algo que ya estaba hecho” (P10)*

para una persona y ahora para otra, trabajo en el mismo tema pero en una estructura diferente. El hecho de que este cambio no se publique al DOGC perjudica mi carrera profesional porque si hay un cambio de gobierno o por alguna razón se decide volver a modificar esta estructura no hay ningún reconocimiento formal de las tareas que he estado realizando. Como la carrera en la función pública es muy pautada, pierdo los puntos que mis nuevas tareas me deberían otorgar” (P28).

Esto no ocurre a menudo, en parte debido a la misma inflexibilidad del organigrama, que crea situaciones de *decoupling* -por la necesidad de readaptar tareas dentro de una unidad muy dinámica y en crecimiento, pero con una estructura rígida- que son resueltas informalmente. *“Antes las unidades de publicación se encargaban de editar documentos en papel. Cuando se inicia el desarrollo de internet, en muchos casos lo asumen pero no siempre se cuenta con las competencias ni con la dinámica necesaria para esta nueva tarea” (P27).*

4.3 La relación con el ciudadano

Como ya hemos señalado, la combinación de reforma administrativa e introducción de nuevas tecnologías para gestionar el espacio público se plantea el objetivo de aproximar la administración al ciudadano – básicamente mejorando las prestaciones y la gestión- y mejorar la calidad de la democracia, ya sea con un incremento de la transparencia como con la apertura de nuevos espacios para la participación política. Analizaremos el primer punto centrándonos en la evolución y el estado de situación de los principales canales de atención al ciudadano y en los proyectos de innovación orientados a mejorar las prestaciones. La relación entre democracia, ciudadanía y TICs se observará a partir de identificar y caracterizar los proyectos orientados a ello.

4.3.1 Los canales de atención al ciudadano

El trabajo de campo muestra el interés creciente de la Administración catalana por conocer las expectativas y usos de servicios públicos y, en

función de este conocimiento, racionalizar recursos e incrementar la calidad de la prestación. Lo dicho marca un cambio con etapas previas en que, por ejemplo, el diseño de los portales se hacía a partir de las consignas de los *expertos* y predominaban las iniciativas de gran presupuesto (Aibar y Urgell 2003, Dunleavy y Margetts 2001), o se pensaban las prestaciones más desde la oferta administrativa que desde la demanda ciudadana.

El rediseño del portal de la Generalitat se basa ahora en numerosos estudios de usuarios que van desde encuestas de opinión a *focus groups* y *test de usabilidad*. A partir de conocer el coste de mantenimiento de las webs y sus estadísticas de uso, se propone hacer un cierre de los portales cuyo interés público sea discutible. Este interés por conocer la opinión de la ciudadanía se observa también en el marco de las directivas europeas. Por ejemplo el teléfono de atención al ciudadano está sujeto a las normas ISO⁵³ de calidad.

Otro aspecto innovador es la creación de nuevos servicios a partir de la información acumulada en las bases de datos de la administración. En algunos casos se hace indirectamente, con la reestructuración de los procesos internos, en otros, se trata de incrementar las prestaciones a partir de usar la información y las nuevas tecnologías. *Hipermapa* -Sistema que tiene el objetivo de reunir en una base de datos geográfica información georeferenciada⁵⁴-, es una iniciativa de este tipo, o el portal del tránsito -que usa la tecnología GSM para a través de telefonía móvil dar información en tiempo real sobre el estado de las carreteras. En el caso del hipermapa, se señala que "*la iniciativa se construyó con pocos recursos y voluntad de poner a disposición del ciudadano contenidos que resulten de fácil acceso y eficientes*" (P64).

Se destaca la tendencia a la unificación, estandarización e integración

⁵³ El 012 obtuvo su primera ISO 9001/2000 (International Standards Organization) el 03/05/2002. La ISO es una federación de organismos internacional de normalización que elabora normas en diferentes ámbitos y sectores. Obtienen esta certificación los servicios que garantizan el cumplimiento de sus criterios de calidad.

⁵⁴ El proyecto se inició sobre el Sistema de Información Territorial de Catalunya (SIT-CAT) y se organiza utilizando la información de cada departamento, como por ejemplo la relativa a transporte, educación o cultura. Es decir que se crea como un sistema de información transversal a partir de la integración de bases de datos con existencia previa (y orientada a usos internos del departamento o usos específicos orientados al ciudadano) pero a la que se da una nueva funcionalidad.

de canales de atención al ciudadano. En esta línea, podemos citar la continua absorción de teléfonos por parte del 012 o la unificación del portal cat365 (que se orientaba a la prestación de servicios) y el portal gencat (que se encargaba de la información institucional). Esto ha derivado en un crecimiento sostenido del número de interacciones entre la administración y la ciudadanía. A su vez, este crecimiento es medido y evaluado cada vez con mayor detalle.

A continuación analizaremos estos elementos (usuarios, usos y tendencias en la organización de las prestaciones) en los tres canales de atención al ciudadano más utilizados: la atención presencial, el teléfono e Internet. En esta línea, responsables de la atención al ciudadano señalan que *"el objetivo de la nueva etapa es 'reagrupar' el gobierno en base a los servicios ciudadanos. La estrategia se organizará en torno al 012, el teléfono de atención al ciudadano, y desde ahí se planteará también la reforma en el portal"* (P59). *"El ciudadano se entiende como un consumidor activo en torno a cuyos intereses se define la estrategia"* (P77). La idea de ofrecer diferentes servicios organizados por perfiles conduce también el planteo en lo que hace al canal internet: *"pensamos en un nuevo concepto de portal, basado en web2.0. Se trata de confiar más en el usuario, de darle herramientas para que organice la información de acuerdo a sus deseos (RSS, idea de autoservicio, etc.)"* (P77)

Cabe mencionar, antes de analizar la estrategia de atención al ciudadano, dada su influencia sobre el diseño de la misma: son las particulares características sociodemográficas de la región. El estudio *Catalunya en Xarxa* (Castells et al. 2002: 415-417) evidencia un contraste extraordinario respecto a la alfabetización y el acceso a nuevas tecnologías. Esta investigación señala que un 62,3% de la población de Cataluña de más de 15 años tenía, como máximo, estudios primarios. El dato equivalente en Francia para el año 1999 es del 24,1%, para los Estados Unidos el 21,5% y en España el 64,1%. Todavía hay un 1,9% de analfabetos.

Por contraste, solamente un 12% de la población catalana de más de 15 años ha acabado estudios universitarios, cuando el porcentaje en Francia es del 18% y para los Estados Unidos del 28%. La encuesta indica que el porcentaje de usuarios de Internet era del 34,6% (encuesta hecha a los

mayores de 15 años). Pero con una gran variación de edades: de las personas entre 15 y 29 años, el 63,3% eran usuarias de Internet, mientras que entre los más mayores de 50 años, solamente el 8,4% eran usuarios. El porcentaje se reducía aun más a partir de 60 años: sólo un 5,3% usaban Internet. Por su parte, la Encuesta General de Medios mostraba que en 2006 los usuarios alcanzaban el 42% de la población⁵⁵. Esta realidad, como veremos, se ha tenido muy en cuenta al diseñar la estrategia de organización y funcionamiento de los canales de atención al ciudadano.

La atención presencial

Aunque en menor medida respecto de los otros canales, también se incrementó el volumen de visitas de las Oficinas de Atención al Ciudadano (Ver ilustración 4). Tras atender un número de demandas relativamente estables durante los años 2000 a 2002, se dio un crecimiento pronunciado que cayó en 2006⁵⁶. El crecimiento observado a partir de 2002 deriva de la apertura de oficinas en Amposta, Gerona, Tarragona y Lérida (Decreto 266/200). En el año 2004 se abrió una oficina en la Cerdaña con lo que se llegó a las cinco oficinas actuales. Sin embargo, a pesar de ser el medio de atención más tradicional, los datos muestran que las oficinas de atención de la Generalitat representan el canal menos conocido por los ciudadanos. A la pregunta *"Usted sabe si la Generalitat dispone de oficinas dónde puede realizar gestiones u obtener información?"* el 75,3% de la población afirmaba no conocer ninguna.

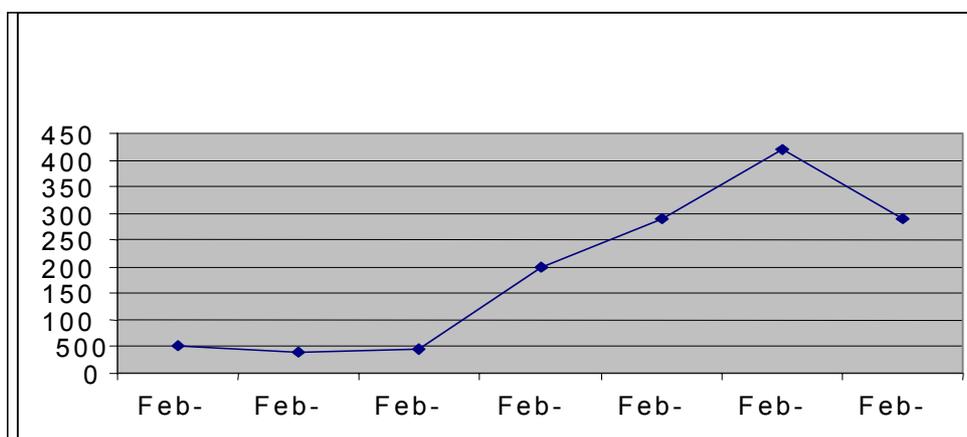
La atención presencial refleja con bastante claridad la compartimentación organizativa existente. La administración de la Generalitat de Cataluña dispone de 453 puntos de información (entre las que se incluyen oficinas de prácticamente todos los departamentos). Con la excepción de las oficinas generalistas de Presidencia y en cierta forma las de Bienestar Social, el resto de los departamentos ofrecen exclusivamente información de su competencia. Esto, tal y como han identificado estudios recientes pedidos por la Generalitat, tiene altos costes económicos y en

⁵⁵ <http://www.aimc.es/aimc.php> (15/09/2006)

⁵⁶ Se deberá esperar a futuras encuestas para saber si existe alguna relación entre este descenso y el crecimiento de visitas al portal en el mismo período.

recursos humanos, además de complicar el mapa de tramitaciones y consultas al ciudadano.

Ilustración 4: Evolución de las visitas a las oficinas de atención (1999-2005)



Fuente: Aibar, Urgell y Welp 2006

La compartimentación en este caso no sólo es señalada por la reproducción en el territorio de la división administrativa sino también por las dificultades para llevar adelante procesos de reforma. En 2004 se planteó un modelo de atención *general* que proponía la creación de oficinas del gobierno autonómico especializadas en la atención al ciudadano (esto se refiere sólo a los departamentos de la Generalitat y no incluye las prestaciones directas como la educación o la salud sino todo lo concerniente a procedimientos y trámites). El proyecto incluía la formación de un funcionario especializado en "*la atención al público*", capaz de dar respuesta a los diversos procedimientos que vinculan al ciudadano con la administración.

Cuando se encargó un estudio para hacer un diagnóstico del funcionamiento de las oficinas, algunos departamentos se mostraron reacios y/o simplemente se negaron a compartir información sobre la naturaleza de las solicitudes que realizan los ciudadanos o el número de visitas que reciben (P68). Estas reacciones evidencian que en determinadas organizaciones la creación de una *administración-red* conlleva la centralidad de unas instituciones (en este caso la que coordinaría el sistema general de atención al ciudadano) y la suposición de pérdida de poder de otras (los departamentos, cuya importancia de cara al ciudadano quedaría diluida tras

una atención generalista), mostrando qué tipo de tensiones e "*incentivos perversos*", para el caso de la resistencia al cambio de los departamentos, son las que detienen la evolución de una *administración-red*.

La información no se ve como un recurso a utilizar y potenciar de forma conjunta sino como un instrumento de poder: compartir las bases de datos se percibe como una pérdida de *influencia* (P17, P59, P29). Las dificultades derivadas de esta situación muestran que la misma información aparece a menudo como propiedad de quienes la generan o recopilan: "*la información es suya*" (P25). Así, abrir las bases de datos a otras unidades es percibido, a menudo, como una pérdida de poder o de influencia. Una vez más, el problema es estructural: si una institución pierde sus funciones, pierde su razón de existir. Por tanto, mientras los fines se vean como inamovibles no será fácil modificar las estructuras administrativas.

Resulta curioso observar que la intención de unificar, organizar prestaciones respondiendo a la demanda ciudadana y facilitar gestiones están presentes en los documentos de la Generalitat desde hace más de una década. Sin embargo, no se han desarrollado y los responsables políticos no son optimistas sobre la posibilidad de llevarlos adelante. Estas iniciativas –lo mismo que otras de menor impacto inmediato– conducirían a integrar bases de datos, poner en funcionamiento sistemas de información transversales, simplificar procedimientos y evitar la duplicación de tareas. Los entrevistados coinciden con la literatura al señalar que el problema no es la tecnología sino las relaciones de poder. "*La gestión del cambio es muy compleja; en buena parte por la reacción de los usuarios (departamentos, funcionarios), que son reticentes a la pérdida de competencias*" (P70)⁵⁷.

Del teléfono público a la gestión privada

Por su parte el teléfono, el canal al que históricamente se le ha prestado menos atención, es el que muestra un funcionamiento y organización

⁵⁷ El miedo a la pérdida de competencias y sus consecuencias poniendo obstáculos a la cooperación intra e interadministrativa ha aparecido de forma recurrente en los proyectos analizados. Un entrevistado señalaba con ironía que "*en los primeros años de desarrollo del SAC, por ejemplo, junto a la información referente a organigrama y servicios se quiso añadir la información sobre las normativas que rigen los servicios públicos, pero el primer intento de llevarlo adelante provocó el rechazo de la unidad que la gestionaba porque este era su negocio y sino 'no saldrían en los diarios'*" (P70).

diferente del que caracteriza a la administración burocrática tradicional. En el año 1998, el número telefónico de atención al ciudadano de la Generalitat de Cataluña se convirtió en el 012. La base para esta transformación fue el *Teléfono Abierto* de la Generalitat, el 93-315-1313, creado en 1983 y a cargo de la Subdirección General de Información al Ciudadano (origen a su vez de la actual DGAC). En aquel momento, hace más de dos décadas, se planteó que *"el nuevo teléfono único, disponiendo del SAC como instrumento privilegiado de acceso a la información corporativa, debería dar toda la información de primer nivel"*.

La información de primer nivel incluía el organigrama, información administrativa, normativa y temas de actualidad. Recurriendo a la tecnología existente, las llamadas para pedir información *especializada* se derivaban a los departamentos correspondientes en los que había funcionarios responsables de la atención. La organización en informantes de primer y segundo nivel se mantendría a lo largo del tiempo, aunque a partir de la privatización, con un grupo de operadores con formación especializada (por ejemplo, sobre consumo) y ya sin intervención de los departamentos.

Poco tiempo antes de crear el 012 se debatieron otros modelos. Se pensó en una forma de gestión y financiación que permitiera ampliar el horario y las prestaciones. Tras evaluar diferentes modalidades se optó por un 902 416 000, que comenzó a funcionar en marzo de 1997, en el que el coste era más elevado que el del teléfono público al que reemplazó. Unos meses después, adoptando la normativa europea y por resolución del Ministerio de Fomento del Estado se creó el 012, que continúa la línea iniciada por el 902 416 000, planteándose como número único de atención ciudadana de la Generalitat de Cataluña. El proceso de externalización permitió flexibilizar los horarios de prestación del servicio, las tareas de los responsables de darlo, los costes de las llamadas, el tipo de información (que no será sólo administrativa) e incluso la misma organización de la administración pública, que cambia su rol gestor por pasar a supervisar el funcionamiento de su antiguo servicio. En el año 1997, cuando el teléfono de la Generalitat era el 93 315 1313 lo atendían cinco funcionarios y cuatro interinos (tarea que realizaban entre otras) en el horario de la administración pública. Con la externalización se comienza a prestar el servicio de 9 a 19

hs. por personal contratado en régimen mercantil, luego se da de 8 a 21 horas y ya con el 012 se inicia el servicio los siete días de la semana, 24 horas (24x7x365). El número de operadores llegaría al centenar.

Hacia 2001, un nuevo acuerdo de gobierno (del 26 de junio) señalaba que los problemas persistían: *"la oferta de servicios de atención telefónica de la Generalitat genera una situación de dispersión que no facilita una imagen corporativa nítida, creando en el usuario cierta desorientación en el momento de dirigirse a la administración"*. El acuerdo proponía profundizar en la unificación de teléfonos incrementando la importancia del 112 (número de urgencias sanitarias, bomberos, *mossos d'esquadra*) y del 012. Sobre el 012, se mencionaba que la unificación evolucionaba de forma positiva y permitiendo su consolidación como número de referencia y se destacaba la necesidad de continuar, dado que *"el gobierno considera necesario incorporar definitivamente a la plataforma del 012 el resto de teléfonos sectoriales o monográficos, a fin de culminar el proceso de unificación iniciado en 1999"*⁵⁸.

Sin embargo, pese al relativo éxito de la iniciativa, algunos departamentos continuaron con sus teléfonos de atención e incluso se crearon nuevos números. En este sentido, se detectan dos movimientos contradictorios ya que mientras por un lado hay un proceso constante y consolidado de unificación, también continua, aunque en menor medida, el de dispersión. Por citar dos ejemplos, podemos mencionar el teléfono de atención a la mujer maltratada, creado en el año 2001, o el teléfono del portal de servicios cat365, creado en el 2002.

Las motivaciones explícitas para crear nuevos teléfonos difieren entre los dos casos: por ejemplo, el número de atención a la mujer maltratada se creó argumentando a favor de un número exclusivo y gratuito; el teléfono asociado al Cat365 también era un canal de tramitaciones y no sólo daba información del ámbito de la Generalitat.

⁵⁸ Se establece el 31 de diciembre de aquel año como fecha límite para la incorporación de un listado de teléfonos como el teléfono abierto de información cultural y el de la junta permanente de catalán (ambos del departamento de Cultura), el de loterías de la generalitat (Dep. de Interior), el de información fitosanitaria (Dep. de Agricultura, Ganadería y Pesca), los de estado de las carreteras y red sísmica (Dep. de Política Territorial y Obras Públicas) y otros teléfonos de medio Ambiente, Sanidad y Seguridad Social, Trabajo, Justicia, etc.

En el caso del teléfono del cat365, se presentaba como una estrategia política para promover la participación de los gobiernos locales. Como recuerda un funcionario: *"se suponía que los ayuntamientos no querían participar sumándose a un número telefónico asociado al gobierno de la Generalitat y que sí lo harían en esta iniciativa, que no llevaba el sello del gobierno autonómico. Finalmente, los dos teléfonos acabaron dando servicios de la Generalitat, y compitiendo por su público e incluso por su relación con los departamentos"* (P73).

Una de las claves de la estrategia de unificación era la posibilidad de ahorrar recursos, puesto que Presidencia y el mismo sistema de externalización (financiado en parte por el precio de la llamada) acabarían asumiendo los costes del servicio. Una vez más surge la brecha entre lo previsto y lo que ocurre. Se mencionaba que *"en los casos de los teléfonos sectoriales que dejen de ser operativos en virtud del presente Acuerdo de Gobierno, se autoriza al Departamento de Economía y Finanzas a efectuar la correspondiente transferencia de créditos al Departamento de Presidencia"*.

También contemplaba el destino de los funcionarios implicados en servicios que pasaban al 012: *"En el caso de teléfonos sectoriales que dejen de ser operativos en virtud del presente Acuerdo de Gobierno, y que sean atendidos por personal propio, funcionario o laboral, transferir este personal al Departamento de la Presidencia para incorporarlo a la gestión del 012"*. Ninguna de estas resoluciones se hizo efectiva porque -recuerda un entrevistado- *"como los departamentos continuaban como informantes de segundo nivel se opusieron a perder ni el personal -que no era de dedicación exclusiva al teléfono- ni los recursos"* (P73). Se observa así que mejora la calidad de las prestaciones pero no la eficiencia del sistema.

En consonancia con lo que ya hemos mencionado, una auditoria del año 2001 mostraba que el SAC era la principal fuente de información de los operadores del 012 pero, *"la creación de webs departamentales produce cierta disfunción, ya que a menudo se encuentra información en la web que no figura en el SAC"* con lo que algunos usuarios preguntan por temas sobre los que no se cuenta con la información apropiada para dar respuesta. Otro problema señalado en este documento es el crecimiento de la demanda de información sobre ocio y tiempo libre ya que *"en muchos casos la*

información solicitada no está ni en el SAC ni en las webs” mientras en la publicidad del 012 se promete dar respuesta a todo aquello que sea de interés para el ciudadano.

Las iniciativas de innovación desarrolladas durante nuestro estudio y vinculadas al teléfono fueron: el traspaso del teléfono del cat365 al 012, la nueva licitación del servicio y la creación del portal del informador (un portal basado en el SAC pero preparado especialmente para los operadores del 012).

Como en otras iniciativas analizadas, el trabajo se inició con un diagnóstico de la situación que buscaba conocer el funcionamiento de cada teléfono para planear la fusión. En el momento de la licitación, el 012 recibía mayor cantidad de llamadas y contaba con más operadores que el teléfono del Cat365. El primero tenía alrededor de 80 operadores en horas punta y entre treinta y 2 en otros horarios y el 902 tenía una plantilla de cerca de veinte operadores y recibía una media de veinte mil llamadas mensuales. Los dos prestaban servicio las 24 horas los 365 días del año. Para fusionar los teléfonos se debían homologar el coste de las llamadas y las plataformas de gestión (al momento de cierre del trabajo de campo, aunque la gestión se daba de forma unificada, las plataformas seguían siendo diferentes).

La siguiente tabla es una muestra de este trabajo: semanalmente las empresas encargadas de la prestación de ambos teléfonos presentaban datos del funcionamiento que permitían compararlos y planear la fusión.⁵⁹

Se puede observar en la siguiente tabla la importancia de la información que no es del ámbito de la Generalitat para el 012, que ha sido uno de los ejes del crecimiento de este servicio, o el peso de las relaciones internas entre cada teléfono y los distintos departamentos: mientras el 902 presta mayor información de Bienestar y Familia y de la Agencia Catalana del Agua, el 012 recibe más demandas de información sobre temas del ámbito del Departamento de Medio Ambiente o de Interior. El predominio de uno u otro teléfono en los distintos departamentos se explica básicamente por las relaciones informales establecidas alrededor de cada canal.

⁵⁹ Se trataba de un seguimiento semanal por lo que los datos no muestran la influencia de cada ámbito temático de forma absoluta sino que sólo permiten extraer conclusiones parciales ya que existe una gran variabilidad debida a, por ejemplo, el inicio de clases, temporales, apertura de concursos, etc.

Tabla 12: Procedencia de las llamadas más importantes en el 902 y el 012

Procedencia de la info más solicitada	902	012
Àmbito no Generalitat	9%	29%
Departamento de interior	2%	18%
Departamento de Medio Ambiente	--	18%
Departamento de Educación	15%	11%
Departamento de Comercio, Turismo y Consumo	--	6%
Campañas	--	6%
Departamento de Bienestar y Familia	44%	6%
Departamento de Trabajo	9%	6%
Agencia Catalana del Agua	14%	--
Departamento de Presidencia	5%	--
Departamento de Economía y Finanzas	2%	--

Fuente: documentación interna. 4º semana de mayo de 2005

En cuanto al portal del informador, básicamente se trataba de modificar el carácter demasiado institucional de la información del SAC. *"Los operadores forman parte de una empresa de telemarketing –no son funcionarios especializados en el lenguaje administrativo- y en un minuto deben encontrar la información y darla con un vocabulario claro para el ciudadano"* (P71). El portal del Informador se planteó como un trabajo paralelo a la construcción del portal gencat⁶⁰ y la reformulación del SAC.

La gestión del servicio también adquiere características especiales. Concretamente, desde la externalización, el teléfono enfrenta otro problema, que parece acentuarse en la actualidad: es un sector con mucha movilidad laboral. Por esto, se hace necesario invertir recursos en formación periódicamente. Uno de los entrevistados afirmaba que *"uno de los problemas es que el trabajo de teleoperador está mal pagado, son estudiantes, hay mucha inestabilidad laboral, etc. La empresa escoge personal a partir de un criterio definido por la DGAC y se da formación, pero a pesar de esto el trabajo es muy inestable"* (P21). Este problema se acentuó con el cambio de empresa, ya que se produjeron varias dificultades.

La nueva empresa (Atento) se había comprometido a absorber la mayor cantidad de trabajadores de la empresa anterior, pero sin reconocer la antigüedad de los que llevaban años trabajando en TGT, por lo que

⁶⁰ La empresa Abilbo hizo el diseño gráfico en ambos casos

muchos decidieron no incorporarse. *"La otra empresa tenía un funcionamiento muy basado en relaciones personales, era más pequeña y tenía cierta antigüedad, con lo que pese a que formalmente la situación no cambiaba mucho, parte de la gente decidió no pasar a la nueva empresa"* (P73), señala un entrevistado⁶¹.

Debido a que el portal del informador aún no estaba en funcionamiento en el momento del cambio, *"los nuevos operadores debieron hacer una formación con herramientas algo artesanales e improvisadas y al mes volver a hacer formación con la nueva herramienta con las consecuencias en pérdida de recursos y confusión por los operadores"* (P73). El resultado fue que durante la transición, la calidad del servicio se vio reducida dado que, al menos temporalmente, sufrió la inexperiencia de los operadores y los problemas de no contar con fuentes de información apropiadas.

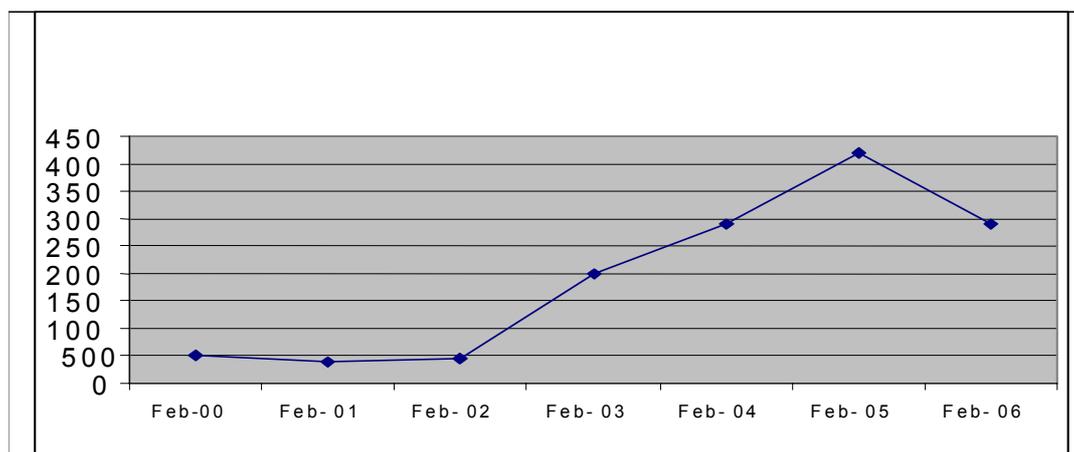
Por último, en cuanto a los usuarios, este canal muestra un pronunciado crecimiento en términos absolutos aunque con varianzas a lo largo del tiempo. Las características del medio –que da mayor cantidad de información y no sólo la de competencia exclusiva de la administración– hacen que la demanda esté altamente condicionada por el contexto. Por otra parte, el proceso de absorción de teléfonos de atención al público departamentales también tiene un efecto sobre el volumen de llamadas.

A medida que el 012 incorporaba nuevos servicios y teléfonos departamentales, se producía un traslado casi automático del número de llamadas que antes recibían estos departamentos hacia el 012. Por otra parte, se destaca también el efecto de la publicidad, tanto para el gencat como para el teléfono. En el caso del teléfono, es muy relevante el efecto de la publicidad televisiva sobre el crecimiento y reconocimiento del servicio: de

⁶¹ Por otra parte, Atento, en principio, argumentó que tener una estructura de operadores de primer nivel y otra de segundo provocaba cuellos de botella en el segundo nivel porque muchos operadores acababan derivando la llamada. Por esto se pensó en establecer un sistema de operadores de un sólo nivel, aunque finalmente se modificó y se volvió a un sistema semejante al anterior, con operadores preparados para la atención especializada, ahora denominada *middle office*. Los críticos argumentaban que en realidad lo que no querían era reconocer la importancia del segundo nivel y sus implicaciones salariales (en TGT eran los que tenían más antigüedad y por consecuencia más formación y sueldos más altos). (P73)

hecho, una encuesta señala que 4 de cada 10 personas conocen el 012 por la televisión. Es más, la televisión es el principal medio de conocimiento de este canal, especialmente entre los jóvenes (54,5%) (Gesop 2005).

Ilustración 5: Evolución de llamadas al 012 (1997-2006)



Fuente : Aibar, Urgell y Welp (2006)

Cabe agregar que en términos globales el teléfono es el medio de comunicación mas utilizado por la ciudadanía para establecer contacto con la administración (en el año 2005 el 012 recibió un total de 2.800.168). Cuando en la mencionada encuesta se preguntaba a los ciudadanos por el *medio de comunicación que prefiere para ponerse en contacto con la administración*, nuevamente el teléfono era el mas aceptado (45,9%). Por otra parte, aunque el portal sea el segundo medio de comunicación conocido, la gente prefiere la atención presencial (29,4%) por encima del canal de internet (19,9%).

Tabla 13: Evolución de las llamadas al 012 (1999-2005)

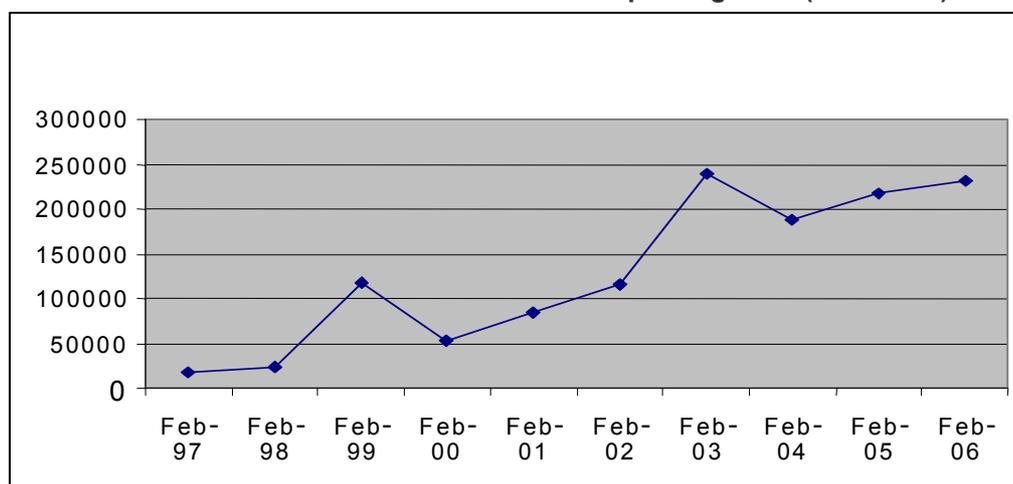
Período	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005
Enero	88.354	49.318	89.727	120.394	189.031	175.372	216.681
Junio	60.040	69.459	79.217	148.784	194.379	210.198	261.682
Media anual	66.728	62.515	91.038	146.467	208.478	183.802	233.347
Total	800.731	750.183	1.092.457	1.757.600	2.501.734	2.205.620	2.800.168

Fuente: ACD plataforma telefónica 1999-2005. Dirección General de Atención Ciudadana

El portal gencat

Sin duda el portal gencat ha tenido el crecimiento más pronunciado, con un incremento ininterrumpido de visitas, especialmente importante a partir de 2004, tal y como se puede ver en la ilustración 6. Sin embargo, según una encuesta pedida por la DGAC (Gesop 2005) un 59% de la población aún desconoce la existencia del portal. Estos datos son coherentes con los de usuarios de Internet que ya hemos citado en la introducción (para el 2002, el porcentaje de usuarios de Internet en Cataluña era del 34,6% con una pronunciada variación generacional).

Ilustración 6: Evolución de los accesos al portal gencat (1996-2006)



Fuente: Aibar, Urgell y Welp (2006)

Las variaciones se manifiestan en los diferentes perfiles de los usuarios de cada canal de información. Predominan entre los usuarios del 012 y del gencat una población de capas socio-económicas relativamente altas, nacidos en Cataluña y con el catalán como lengua de uso habitual. A la vez, entre los usuarios del portal predominan los jóvenes. Sobre las preferencias, los datos apuntan que las mujeres y las personas de edad media prefieren el teléfono. Las oficinas de atención presencial tienen más aceptación entre las personas más grandes, los nacidos fuera de Cataluña y los de habla castellana⁶².

⁶² El predominio del catalán en la comunicación de la Generalitat de Cataluña con sus ciudadanos explica estas diferencias. En el caso del teléfono los operadores se

El incremento de visitas entre 2005 y 2006 rondaba el 90%. La mayor parte de estas visitas son demandas de información: el usuario busca una información determinada sobre un servicio, una normativa o un procedimiento. En sintonía con otros estudios internacionales, todavía se producen pocas tramitaciones electrónicas – una explicación obvia de esto reside en el hecho que existen relativamente pocos trámites accesibles desde los portales y que en la mayoría de los casos, el usuario sólo puede descargarse el formulario.

Tabla 14: Visitas al portal gencat

	Marzo de 2005	Marzo de 2006
Visitas	3.034.174	6.441.805
Medias por día	97.876	207.800
Duración media de la visita	00 :04 :25	00 :2 :34
Visitas internacional	22.50%	48.3%
Visitas de origen desconocido	62.79%	1.65%
Visitas procedentes de España	14.71%	50.33%

Fuente: DGAC

A pesar de que Internet no cuenta con una larga historia, la presencia de la administración en la web no muestra un escenario muy diferente del de la atención presencial. Mientras la información se unifica en una base de datos construida en forma cooperativa con la participación de todos los departamentos (el SAC), con el surgimiento de las webs se produce la situación opuesta, de compartimentación y crecimiento *autónomo*. Se esperaba que la tecnología condujera a la simplificación administrativa tanto para mejorar la eficiencia interna como la externa, incrementando la calidad de las prestaciones, pero –al menos en los primeros años de implantación– se observa una mayor complejidad.

Si la primera home de la Generalitat fue creada en 1995, para julio de 1997 había doce webs departamentales diseñadas por funcionarios de la administración. Un entrevistado ironizaba: "*se inició con una home y por generación espontánea salieron las webs de los departamentos*" (P10). Pero esto se inscribe en una tendencia, tal como señalaba otro responsable:

establece que los operadores deben hablar en catalán y sólo deben cambiar de lengua si el usuario lo solicita explícitamente.

"como pasó con el teléfono en su día, cuando apareció Internet cada dirección general quería tener su propia web" (P15).

La multiplicación de webs departamentales inicia una etapa en la que, lejos de reformularse, la estructura de la administración se replica sobre Internet. La compartimentación administrativa se materializa en que, por ejemplo, cada uno de los departamentos empezará a usar su propia herramienta de publicación y o/gestión de contenidos. Una encuesta a los gestores de las webs de los departamentos de la Generalitat (de 2004), mostraba la gran diversidad en las formas de operar: la mayoría de las webs no disponía de mecanismos automáticos de publicación de contenidos o de eliminación de información caducada. Apenas alguna web contaba con un mecanismo de control de versiones. El funcionamiento de los portales, lejos de estar integrado a los procesos de gestión interna se encontraba superpuesto a ellas, con una nueva estructura de tareas.

Este hecho derivará en problemas para actualizar la información y o/reaprovechar o compartir recursos entre unidades de gobierno (P15, P5, P10). En síntesis, había más canales que, lejos de suponer un beneficio claro para la gestión administrativa, aumentaban la dispersión, la heterogeneidad y la desactualización de la información, además de los gastos y la ineficiencia de cara al ciudadano⁶³. Todo esto tuvo consecuencias para el trabajo de los funcionarios, sobre la eficiencia del sistema y la capacidad de dar respuestas satisfactorias a la demanda ciudadana.

Por otra parte, en el año 2002 se dividió el portal de la Generalitat. El Acuerdo de Gobierno que dio origen a la Administració Oberta de Catalunya

⁶³ Esto se agrava con el cambio de dominio (gencat.es por gencat.net) Un estudio de posicionamiento (el posicionamiento es el resultado de la importancia que los buscadores dan a una web y que en buena medida -aunque no exclusivamente- se debe a los links externos que recibe la web) mostraba la superposición de los dos dominios (gencat.es y gencat.net) en los motores de búsqueda de Google y Yahoo. Algunas de las paginas de gencat.es no existían y redireccionaban a la home del dominio gencat.net (y no a la página correspondiente de gencat.es o de gencat.net), pero muchas otras si existían. El resultado era el siguiente:

	Google	Yahoo
Gencat.net	133.000	23.900
Gencat.es	107.000	51.000

Fuente: Estudio de posicionamiento – Abilbo 2005

(AOC) establecía las competencias y la relación entre el Cat365 y el portal gencat. Un funcionario de la DGAC lo describía de la siguiente manera: *"aunque funcionen en la misma unidad, el SAC y el portal gencat son compartimentos estancos, cada uno con su propio personal y bases de datos. Cuando comienza a funcionar el cat365 ya eso se convierte en 'un festival'. Al principio la fuente del cat era el propio SAC, pero después se perdió la sincronización de cambios y actualizaciones y se generó mucha desinformación"* (P27).

El gencat sería el portal institucional, ofrecería información corporativa y sobre las acciones de gobierno, así como información sobre Cataluña (turística, territorial, etc.), mientras el Cat365 centralizaría la prestación de servicios, convirtiéndose en una ventanilla única de las administraciones catalanas en la que se reunirían los gobiernos locales y los departamentos de la Generalitat. Es decir, todos los servicios que implicaran transacciones debían incorporarse a este nuevo portal.

En 2004 se decide la reunificación, debido –entre otras razones- a que ambos portales daban información sobre la Generalitat. Según documentos internos, las ideas que debían guiar la construcción de un nuevo portal para la Generalitat de Catalunya eran: 1) Reorientar la web de la Generalitat hacia los usuarios. La línea general era *"crear una página más dinámica, con una orientación a ser un portal de país, con más noticias y servicios, manteniendo a la vez una parte de información institucional organizada de una forma sencilla y accesible"*. 2) Mejorar el posicionamiento del portal en la web e incrementar el uso de los usuarios. 3) Racionalizar recursos: se haría un análisis para decidir qué webs se mantendrán y cuáles no en función de su importancia y del actual uso que hacen los ciudadanos. Se trataba *"de poner sobre la mesa la idea de que no hace falta que cada unidad y sub unidad administrativa tenga su web, lo que hace falta es evitar que la información se encuentre escondida"*. Y 4) mejorar la calidad de la información: aprovechar el proceso de construcción del nuevo portal, las nuevas herramientas (sobre todo el buscador) y el proyecto de reforma del SAC por hacer limpieza de la información obsoleta.

El diseño del nuevo portal, en el año 2004, se planteaba dos grandes objetivos: el rediseño de la home de la generalitat y la reorganización de

todo el sistema web. El primero, orientado a la home, planteaba cambiar el criterio informativo desde la reproducción de la estructura de la administración hacia un criterio de organización temática en el que se esperaba potenciar la búsqueda basada en el aprendizaje de los usuarios. La instalación de un buscador con mucha capacidad se basaba en la idea de un usuario más habituado a Internet y que sabe qué busca en el momento de entrar a un portal administrativo, en lugar de un usuario que iría a navegar por el portal (P59, P6, P7, P9). En la misma línea, se buscaba unificar en un único portal la política informativa y de prestación de servicios de la Generalitat y potenciar así la *imagen de marca*.

El segundo objetivo era más general y apuntaba a todas las webs de la Generalitat de Catalunya: "*poner orden*" -cómo definía un entrevistado (P77)- mejorar la gestión y racionalizar el uso de recursos económicos y humanos en la organización y mantenimiento de las webs de los diferentes departamentos y agencias de la administración. El análisis del estado de situación de la presencia web de la administración, pedido como punto de partida para reorganizar su presencia en internet, mostró que existían 267 webs de la Generalitat de Cataluña. El panorama era aún más complejo por el grado de heterogeneidad existente en cuanto a índices de visitas, organización de contenidos, infraestructura y formatos tecnológicos, e incluso direcciones en las que se podían localizar las páginas (URL).

El nuevo portal (www.gencat.cat) está en funcionamiento y un cuerpo creciente de redactores se encarga de la sección noticias de la *home*, que ha adquirido gran peso relativo. Aunque los departamentos conservan la mayor responsabilidad sobre los contenidos, existe menor discrecionalidad. Se ha creado una guía de estilo y existen pautas para crear webs que incluyen la participación del CTITI. La fusión del cat365 en el gencat se ha completado con lo que se tiene acceso también a trámites y servicios desde el portal gencat. En lo tecnológico, el buscador corporativo está en funcionamiento mientras el gestor de contenidos aún se encuentra en fase de desarrollo (con varios meses de retraso en su implementación y sin perspectivas claras sobre su puesta en funcionamiento).

La organización de los canales de atención al ciudadano

La siguiente tabla sintetiza la organización de los canales de atención al ciudadano de la Generalitat de Cataluña.

Tabla 15: los canales de atención al ciudadano de la Generalitat de Cataluña

Canal	Características	Cataluña
Presencial	Organización en función de la demanda	Baja
	Coordinación intra-administrativa	Baja
	Gestión en redes de actores	Baja
Teléfono	Organización en función de la demanda	Alta
	Coordinación intra-administrativa	Media- Alta
	Gestión en redes de actores	Alta
Internet	Organización en función de la demanda	Alta
	Gestión en redes de actores	Media
	Puerta única –coord. Intra-administrativa	Media-Alta
	Coordinación inter-administrativa	Baja

Fuente: Elaboración propia

La orientación a la demanda de los canales de atención al ciudadano es diversa: mientras en la atención presencial es muy baja debido a la gran cantidad de oficinas distribuidas en el territorio, organizadas de acuerdo a los departamentos y sin competencias sobre otros ámbitos que puedan ser de interés para el ciudadano, tanto el teléfono 012 como el portal gencat se han organizado en una puerta única que facilita el acceso a información y servicios de interés para el ciudadano con independencia de la unidad de gobierno que los preste. Sin embargo, cabe destacar que mientras en el teléfono esto corresponde tanto al *back office* como al *front office*, en el portal encontramos que de cara al ciudadano el sistema funciona de una manera mientras en aspectos operativos aún se mantiene una gran dispersión (en cualquier caso, el sistema web se encuentra en transición). La coordinación intradministrativa es muy baja en la atención presencial, ya que parte de la interacción se limita a compartir una base de datos común usando las áreas bajo su competencia exclusiva. La gestión del teléfono está externalizada, con lo que la gestión en redes de actores se puede calificar como alta ya que interviene el sector privado en la prestación, la DGAC en la

supervisión y los departamentos en el soporte a la información. También hay coordinación intra-administrativa con la intermediación de la DGAC, que comunica a los departamentos y agencias las necesidades ciudadanas que se deben resolver, nueva información requerida, etc. La gestión en redes de actores y coordinación intraadministrativa es media en el portal, en que además de intervenir diversos actores de departamentos, agencias y sector privado, la creación de herramientas comunes, elementos como la guía de estilo o la misma función del CTITI como coordinador de la dimensión tecnológica de la estrategia web de la Generalitat, conduce a un medio-alto nivel de relaciones intraadministrativas. Por el contrario, es escasa la relación con otros niveles de gobierno, aunque se están desarrollando proyectos en común, como veremos en el apartado 4.4.2.

4.3.2 Iniciativas de participación ciudadana

Uno de los elementos destacados en la promoción de la participación política ciudadana es la misma creación, al inicio de la legislatura en 2004, del Departamento de Relaciones Institucionales y Participación (DRIP). Este departamento se encargó de promover los procesos participativos actuando como *"promotor, asesor y facilitador de herramientas"*. El área de participación del DRIP promueve y acompaña procesos participativos tanto dentro de los departamentos o en sectores (educación, universidades), como en el mundo local y en la sociedad en general. La Dirección General de Participación es la unidad encargada de la promoción de la participación social; el análisis, estudio, propuesta y seguimiento de mecanismos e instrumentos necesarios para garantizar la participación ciudadana en la adopción de políticas públicas.

Sus actividades se organizan en tres líneas de servicios: i) *la participación puesta al servicio de los diferentes departamentos* para el diseño, ejecución y seguimiento de políticas de la Generalitat como una manera de mejorar los contenidos y la eficiencia de su aplicación. Se trabaja tanto en la puesta en marcha de procesos de participación vinculados a proyectos legislativos o a programas de acción como en el diseño y la dinamización de espacios estables de participación; ii) *la participación puesta*

a disposición de los entes locales. A través de diversos programas se busca ayudar a los entes locales a incorporar la participación y el diálogo en sus políticas. Se considera que los ayuntamientos son pioneros en este ámbito, por lo que se trata de reconocer y dar soporte a su actividad; iii) *los proyectos propios* orientados a promover el conocimiento y las iniciativas que puedan reforzar la calidad de la democracia⁶⁴.

El proyecto destacado en el mundo local –por la cantidad de administraciones implicadas- es *Consensus* (www.e-consensus.org), que es una plataforma creada por tres instituciones catalanas: la fundación Jaume Bofill, el Instituto Catalán de la Tecnología y el consorcio de municipalidades catalanas Localret. El DRIP ha impulsado su adopción, pero no es su creador. *Consensus* es una plataforma con diversas aplicaciones que son utilizadas por los gobiernos locales que quieran implementarla y en los procesos en que estos decidan usarlas. Básicamente, es una plataforma virtual abierta para que políticos y ciudadanos interactúen.

Existen al menos 19 ayuntamientos que tienen abiertos o han tenido abiertos procesos participativos desde 2004 en el marco de esta plataforma (dato de julio de 2006). Otros ayuntamientos han utilizado la plataforma de ciudadanos.net, detectándose más de treinta ayuntamientos en total que, en Cataluña, han desarrollado procesos participativos. Otra iniciativa, también impulsada por la Fundación Bofill es Democracia web (www.democraciaweb.org) que consiste en hacer pública la actividad parlamentaria en tiempo real.

Otra actividad destacada que impulsó el departamento fue el proceso participativo para informar e implicar a la ciudadanía en la redacción de la propuesta para el nuevo estatuto de autonomía de Cataluña, proceso que estuvo abierto durante la segunda mitad del año 2004 y que contó con una importante participación de la ciudadanía⁶⁵. Estas iniciativas muestran la posición del gobierno regional frente a un área de actuaciones cuyo

⁶⁴ <http://www10.gencat.net/drep/AppJava/cat/participacio/index.jsp> (08/08/2006)

⁶⁵ Según los informes del DRIP, participaron unas 1.300 personas en las charlas y talleres de debate; más de 5.000 visitaron el Bus del estatut; cerca de 4.000 participaron de un espectáculo en el que se reunieron 1.275 aportaciones y el web del estatut recibió cerca de 90.000 visitas; hubo 9.500 intervenciones en el foro de debate y se recibieron 4.530 mensajes y 6.473 cartas y cuestionarios a través de correo postal. 1.650 asistieron a conferencias en escuelas y universidades. Ver también Espuelas (2005).

desarrollo no responde a lineamientos claros. De hecho el área de participación desaparecería de la denominación del departamento en la formación de gobierno de la siguiente legislatura (noviembre de 2006). Por otra parte, con la excepción del proceso de debate abierto para la sanción del nuevo estatuto, los procesos participativos se concentran en la definición de políticas sectoriales y en el soporte al nivel local.

La brevedad de este apartado es indicativa del escaso desarrollo de iniciativas de participación ciudadana en el nivel autonómico. Si reunimos esta información con la del apartado precedente, sobre canales de atención al ciudadano podemos encontrar que ha sido notable el incremento de la información a disposición del ciudadano, pese a que en escasos proyectos se puede encontrar, por ejemplo, información presupuestaria. Sí en cambio hay mucha información legislativa a disposición del ciudadano. Tanto en este caso como en el de la participación ciudadana es relevante el trabajo realizado por fundaciones y organizaciones de la sociedad civil (estas, contando con el soporte del gobierno, han potenciado el acceso a información sobre leyes). Un ámbito destacado de actuaciones ha sido el orientado a las prestaciones al ciudadano, en este sentido encontramos tanto el incremento de la interacción como la creación de nuevos servicios basados en la información.

La tabla 16 explicita el estado de situación. Se puede mencionar que se ha incrementado la información puesta a disposición del ciudadano especialmente con la creación de portales gubernamentales que facilitan el acceso a información sobre la actividad del gobierno, a información legislativa, etc. Sin embargo esta transparencia es relativa en tanto el conocimiento de los presupuestos de muchas de estas iniciativas no es accesible. El área de servicios públicos es la que más actuaciones ha recibido, especialmente con la mejora de prestaciones y la creación de nuevos servicios (en este ámbito se destacan los basados en la información meteorológica, georeferenciada, etc.). La creación de una ventanilla única intra-administrativa está en proceso, parcialmente en funcionamiento, aunque ha sufrido las remodelaciones de la fusión del portal cat365 con el portal gencat. Por el contrario, no funciona una ventanilla única

interadministrativa, cuyo proyecto está detenido a partir de la remodelación del proyecto AOC (ver 4.4.2). En el ámbito específico de la participación ciudadana encontramos que ha habido muy pocas actuaciones –si bien ha habido iniciativas desde el nivel local y en algunos sectores, como el educativo- en el ámbito de la Generalitat sólo se destaca la iniciativa de participación no vinculante para la creación del nuevo estatuto de autonomía.

Tabla 16: Las actuaciones orientadas al ciudadano de la Generalitat de Cataluña

Área	Actuaciones	Cataluña
Acceso a la información pública	Webs con Información gubernamental	Alta
	Publicación de presupuestos	Baja
	Información legislativa	Alta
Servicios públicos	Mejora de las prestaciones	Alta
	Nuevas prestaciones	Alta
	Ventanilla única intraadministrativa	Funcionamiento parcial
	Ventanilla interadministrativa	NO
Participación ciudadana	Consultas en línea	NO
	Espacios de interacción no vinculantes	Media-Baja
	Espacios de interacción vinculantes	NO

Fuente: elaboración propia

4.4 Las Redes de Actores

Centrándonos en la gestión de la informática, que tiene una vida más larga que la de la promoción del *e-government* propiamente dicho, analizaremos la relación con el sector privado promovida por la incorporación de TIC a la administración pública. Para el desarrollo de este último punto, consideraremos también las iniciativas sobre cuya evolución se realizó observación participante y entrevistas en los departamentos.

4.4.1 Las redes de actores públicos y privados

La participación del sector privado en el diseño e implementación de

iniciativas debe ser considerada con detalle. Ya hemos señalado el creciente volumen de contrataciones en la AP o el cambio en la gestión telefónica generado por la externalización. Un breve recorrido por la gestión de la informática de la Generalitat permite extraer otras conclusiones. Para organizar el análisis, siguiendo la clasificación de un entrevistado (P9), se puede hablar de tres momentos históricos: la empresa pública, la privatización y un tercer momento, mixto entre los dos primeros (Welp et al 2005).

En la década del 80', la Generalitat de Cataluña decidió crear su propio centro de informática, que se encargaría de la provisión y mantenimiento de servicios informáticos para toda la administración. La creación de una empresa pública se justificó por la necesidad de tener personal especializado. La estructura administrativa tradicional no permitía atraer a los "mejores profesionales" ya que el mercado les ofrecía salarios considerablemente más elevados (y les evitaba el lento procesos de escalas en el esquema burocrático). La empresa pública permitía dar salarios competitivos a partir de una estructura diferente a la del empleado público tradicional. Los primeros pasos de desarrollo de aplicaciones se dieron en este marco. Pero en poco tiempo el centro creció hasta superar los 400 empleados con una estructura de costes elevada y baja eficiencia.

En palabras de un entrevistado, en las legislaturas previas *"no había estrategia al CTTI, lo que se hizo fue sobre todo una forma de dar respuesta a un problema administrativo, es decir, poder pagar mejores sueldos por tener gente más capacitada. Un departamento podía contratar al CTTI y el CTTI a un proveedor, no había ninguna estrategia global. Con el cambio de gobierno esto se modificó, el CTTI debía convertirse en el cerebro tecnológico de la Generalitat. Por otra parte, la relación con T-System había acabado con una estructura de costes que era una barbaridad"* (P9). *"Para que el CTTI cumpla sus objetivos se ha creado un equipo de personas que debe dirigir y controlar las estrategias TIC a la Generalitat, por eso ha incrementado el volumen de personal"* (P24).

En este primer momento el sector público se hizo cargo de la prestación, pocos años más tarde se reconsideró esta estrategia. En palabras de un protagonista del proceso: *"llegó un momento en que a los*

departamentos las costaba menos comprar directamente al sector privado que hacerlo a través del CTTI. O sea que muchos departamentos empezaron a asumir la gestión de sus propios sistemas. Al principio, el CTTI era un centro informático girado al revés, casi todo eran sistemas y hosting mientras había muy pocos servicios. Por fuera empezaron a crecer los servicios y la demanda de consultoría” (P9).

Para hacer frente a este escenario, en el año 1998 se decidió privatizar el servicio de informática (el mismo año en que se privatizó el teléfono de atención al ciudadano). Cabe mencionar que aunque hay coincidencia en los problemas de partida, no todos recuerdan el proceso de privatización de la misma manera. Mientras para unos la externalización fue una estrategia inevitable para superar la ineficiencia de la gestión, para otros simplemente se siguieron *tendencias* o modas de mercado y, para un tercer grupo, se hizo un muy mal negocio con los activos de la Generalitat, ya que se reclama la velocidad y falta de auditorías u otros criterios claros para conducir el proceso. El centro informático quedó reducido a poco más de cinco personas y se estableció un contrato marco en el que una empresa (T-Systems) adquirió ventajas en su relación con la administración autonómica respecto a la gestión y mantenimiento de la informática.

La situación de semi-monopolio condujo a un nuevo escenario de ineficiencias caracterizado en ocasiones por un mal servicio a un alto coste económico y en todo caso por una gran dependencia de la empresa que gestionaba la información (P71). En las entrevistas realizadas se habla de *“precios fuera de mercado”* por los servicios prestados -que en muchos casos, por el contrato establecido, sólo podían ser prestados por esta empresa- y de baja eficiencia en los resultados. Los beneficios de la externalización no fueron claros; dentro de la administración, la percepción general de lo ocurrido es negativa: *“La estructura de T-System acabó con una facturación por horas a diferentes perfiles que era una barbaridad”* (P9).

Para unos, *“se siguió una tendencia de mercado. Del 95’ al 2000 el outsourcing fue una moda, ahora se va al modelo contrario. Cada proveedor es bueno en determinadas cosas, no se puede hacer un contrato general sólo con uno. Hoy por hoy, la informática es una herramienta de transformación empresarial y la tendencia es desarrollar proyectos de corto plazo. Los*

grandes proyectos son un error porque las cosas cambian constantemente” (P24). Para otros, el proceso de externalización se llevó adelante “cometiendo muchos errores porque no se hizo ni una auditoría para saber qué había, que lugares de trabajo eran realmente prescindibles y cuáles no. En lugar de eso se hizo una privatización salvaje, se siguió una moda y con mucha frivolidad, seguramente porque se pensaba que esto de la informática tampoco era tan importante. Después de esto la historia es la que conocemos, la gran dispersión en la que cada departamento acabó actuando por su cuenta” (P62). En 2004 se volvió a replantear el modelo.

Actualmente, con el fortalecimiento del CTITI, el planteo es un intermedio entre los dos anteriores. Se potencia la producción de contenidos pero se ha renunciado –en general, con la excepción de algunas iniciativas concretas, en partenariatado con universidades - a desarrollar aplicaciones y sistemas dentro de la administración. La administración está más involucrada en la toma de decisiones aunque continúe creciendo el volumen de externalizaciones (P28).

También se trata de generar *“una economía de escala (si alguien debe comprar licencias en lugar de hacerlo de forma separada, como antes, se hará en conjunto, de forma corporativa, para obtener mejores precios y aprovechar después el conocimiento... formación, etc.) La mayoría de los departamentos lo ven como una ayuda pero también con cierto escepticismo, hay mucha incertidumbre. El impulso será de todo tipo: libros blancos, plataformas, etc. el CTTI busca tener liderazgo” (P11). Sin embargo, “si alguien se opone a las recomendaciones del CTITI no tendrá capacidad de veto” (P10). “El CTITI se debe convertir en el músculo tecnológico de la Generalitat, por eso se ha creado un equipo de personas que debe dirigir y controlar las estrategias TIC” (P24).*

En síntesis, este tercer escenario, considerando sus objetivos se puede definir de la siguiente manera:

i) *Recuperar el conocimiento*: el poder alcanzado por el sector privado en situación de proveedor dominante se manifiesta en la posesión del saber necesario para la gestión, por ejemplo en el control de bases de datos con información pública. Se busca tener un equipo de expertos capaces de recuperar este conocimiento.

ii) *Generar una estructura de gestión, no de producción de tecnología*: existe cierto consenso en considerar que no sería eficiente para la administración ocuparse de la producción de maquinaria y aplicaciones, aspecto en el que el sector privado puede desempeñar un rol más productivo⁶⁶.

iii) *Controlar la demanda al sector privado*: esto se ve en el planteo de requerimientos. Se considera que el sector privado puede ser eficiente en contextos específicos y, por el contrario, en una situación de monopolio puede desarrollar dinámicas tan ineficientes como las del sector público. Se piensa que el contexto óptimo es aquel en que personal especializado del sector público evalúa las necesidades y realiza pedidos concretos al sector privado, controlando la demanda.

iv) trabajar con *redes de actores* formadas para el desarrollo de proyectos concretos: vinculado a lo anterior, en el diseño de proyectos concretos se plantea el trabajo conjunto para el que se realizan divisiones del trabajo y reuniones de seguimiento periódicas. En estas reuniones se observa también la proliferación de actores con diferentes perfiles: funcionarios, eventuales, contratados, etc. (Basado en P5, P9, P59, P17)

Desde el sector privado se reconoce este cambio, especialmente en la supervisión del sector público sobre los procesos: "*Se hace un control de todo -antes no se hacía-, es muy exhaustivo, desde las herramientas hasta todo el proceso. Este control y contraposición de ideas también demanda mucho tiempo, de hacer informes y dar explicaciones que no sirven para nada... puede ser que si hay un problema permitan ver dónde empezó o quien es el responsable*" (P33).

Por otra parte, las entrevistas muestran la alta valoración del sector privado que tienen los políticos y los funcionarios de cargos altos e intermedios. Estos sugieren y apuestan por la adopción de formas de actuación más eficientes siguiendo el modelo del mercado. Encontramos que entre los responsables existe la idea de que los funcionarios no son eficientes

⁶⁶ Esto no significa que en algunas áreas se estén haciendo desarrollos o participando del diseño de los mismos en interacción. Un ejemplo de esto lo da el Institut d'Imatges (IDI) adscrito al CatSalut, que ha desarrollado proyectos basados en software de código abierto junto a la Universidad de Gerona.

o no cuentan con las competencias requeridas para desarrollar sus tareas. Unos afirman que *"los funcionarios pueden decidir no 'trabajar nada' y por lo tanto boicotear cualquier proyecto. Se debe pactar con los funcionarios para lograr que trabajen aunque sea un 20% pero a falta de un organigrama más flexible que permita incentivarlos se recurre al sector privado. En este sentido, la innovación en el sector privado permite mucho más flexibilidad aunque también cueste transformar cosas"* (P2). Otros, agregan que *"hace falta motivación en el sector público y una concepción que vaya más allá del momento y las necesidades inmediatas y que piense más bien en la globalidad"* (P7). Los trabajadores contratados (en el ámbito de la innovación tecnológica, a menudo provenientes de consultoras) también lo señalan: *"Es obvio que los ritmos (de la administración pública) son diferentes de los de las empresas pero la mayor diferencia es que estas deben facturar, entonces no pueden incumplir los plazos, los retrasos conducen a perder beneficio. Esto es el que crea principalmente el funcionamiento y la dinámica diferente entre uno y otro sector"* (P61)⁶⁷.

Un funcionario señalaba que *"los funcionarios hacen tareas más rutinarias, en el marco de una estructura más rígida. Los contratados acaban teniendo tareas más dinámicas y con más cercanía a la toma de decisiones, tienen más movilidad y menos inercia. Si bien es claro que la estructura administrativa tal como está no puede dar respuesta a las nuevas tareas, habría recursos y mecanismos para hacerlo de otra manera. Por otro lado, la rapidez tampoco es un resultado tan claro, después de dos años de trabajo con el nuevo gobierno, los resultados siguen sin ser muy visibles"* (P28).

En la misma línea, las nuevas contrataciones buscan también *"sortear los obstáculos"* del funcionamiento tradicional de la administración, cuyos procedimientos son rígidos y lentos. Así, por ejemplo, el nuevo portal gencat

⁶⁷ Otras quejas que provienen de los trabajadores contratados por la administración para realizar proyectos concretos o de las empresas y consultoras que participan se refieren a las dinámicas de trabajo. *"Las planificaciones nunca están cerradas y en cualquier parte del proceso alguien puede intervenir, cambia algo y hay que volver atrás con todo. No hay etapas claras en el desarrollo de las iniciativas, lo que en el sector privado, al ir asociado a beneficios económicos se cumple con mucha más claridad"* (P12). *"No está claro cuándo termina un proyecto, ya que a menudo se alargan las tareas, y cuando hay más de un interlocutor y más de una empresa las responsabilidades no quedan pautadas con la suficiente claridad. aquí no es tan fácil renegociar como íi lo es en el mundo empresarial. Hay varios interlocutores y todos ellos compiten por cuotas de poder. Por esto hay mensajes cruzados"* (P61).

cuenta con un grupo de redactores que trabajan en horarios que no se corresponden con los administrativos, con funciones muy específicas e innovadoras en el marco de las tareas del funcionario tradicional. *"Cuando se produce el cambio de gobierno, por experiencia previa de trabajo me convocan a trabajar. Primero comienzo como free lance, a montar un equipo de trabajo, y finalmente me hacen un contrato laboral como eventual. Si el conseller de esta unidad cambia mi cargo debería ser ratificado o pierdo el empleo. En cualquier caso, se trata de un puesto de trabajo de nueva creación"* (P7).

Una consecuencia añadida de estos procesos a nivel organizativo, en palabras de un entrevistado, es que *"ahora la DGAC ocupa un rol centralizador, coordina y se convierte en la unidad por la que los departamentos deben pasar para realizar tareas vinculadas al mantenimiento o creación de webs, pero se hace en un contexto nuevo, de la 'denominada administración delegada porque todas las tareas de publicación a la web quedan en manos de los departamentos, la responsabilidad es suya con lo que hay ámbitos de absoluta libertad y otros más regulados"* (P72).

Ahora hay una mayor conciencia de lo que se debe hacer. Un funcionario afirmaba que *"si sabes qué quieres hacer, no puedes externalizar el cerebro sino únicamente 'las manos'"*. Este es el ejemplo claro de lo que pasa con el CTTI actualmente" (P2). *"También hace falta que el conocimiento esté y se quede dentro de la administración. Ahora los proveedores están más dirigidos y esto ya es un cambio muy sustancial. La situación ha cambiado también porque antes las empresas eran 'las que sabían' y en cambio ahora hay una incertidumbre general"* (P7).

Algunos funcionarios y trabajadores con un grado intermedio/alto en la definición y/o gestión de iniciativas se muestran directamente pesimistas: *"en general desde la administración pública no se tiene demasiado idea de esta cuestión (el gobierno electrónico) y por este motivo se dedican a elaborar discursos que acostumbran, además, a ser vacíos, llenos de retórica (fractura digital, etc.) pero que operativamente no llegan al ciudadano."* (P2).

Otros proponen nuevas formas de actuar: *"Ahora se piensa que el cambio organizativo se da en paralelo, no a posteriori como se esperaba con*

la AOC. Hace falta construir sistemas transversales y para hacerlo se debe trabajar transversalmente, y se está haciendo. Hay más comunicación e interacción” (P7). “La innovación se produce por ensayos de prueba y error pero con mucha información básica. Hay que saber qué quiere la gente y qué puede y debe dar la administración” (P77).

Pero también hay cierta opinión común que señala que “es un momento muy duro para los proyectos de gobierno electrónico porque muchos de los modelos con los que se había empezado no acaban de funcionar. Por el momento, en este panorama se pierden muchas energías y los resultados parecen decepcionantes” (P7).

4.4.2 Las redes inter-administrativas

Un indicador del escaso énfasis dado a las relaciones interadministrativas es que en todas las entrevistas realizadas en Cataluña, sólo en el caso del Departamento de Relaciones Institucionales y Participación (DRIP) y el de Gobernación y Administraciones Públicas se mencionaron iniciativas que se desarrollaban en relación con los gobiernos locales (a pesar de la importancia de Localret y de la iniciativa AOC). Aunque Gobernación es un departamento muy importante en términos de competencias y presupuesto, se observa que al limitar la actuación interadministrativa en TIC a esta unidad, se la mantiene en el marco de la estructura burocrática.

Si profundizamos en estas iniciativas, la del DRIP se refería a la puesta a disposición de los municipios de una plataforma de participación ciudadana y asistencia para realizar procesos participativos. Las de gobernación incluían un amplio espectro que iba desde la integración de bases de datos a proyectos de certificación digital⁶⁸.

La propuesta AOC era y sigue siendo la iniciativa más ambiciosa de relaciones interadministrativas basadas en TIC, pese a los cambios que se

⁶⁸ Otra iniciativa que apunta a crear una administración-red es la que deriva de la sanción de la Ley 30 sobre procedimiento administrativo: por esta ley, la Generalitat de Cataluña tiene la obligación de recibir y remitir cualquier documentación de los ciudadanos para hacer trámites de nivel municipal. A la inversa, los municipios que han firmado convenio deben recibir y remitir documentación que se dirija a la Generalitat. “Pero sólo han firmado convenio unos 200 municipios debido a que el gasto les puede resultar elevado para sus presupuestos”. (P14)

han producido. De todos modos, el cambio de estrategia obedece a problemas que no han sido tecnológicos sino políticos. Un entrevistado señalaba: *"desde el punto de vista político, no conozco las razones por las que el proyecto AOC se desarrolló en paralelo a otras iniciativas que iban en la misma línea, desde el punto de vista técnico fue una locura. En lo que se refiere al portal, una empresa hizo el proyecto, pero si se hubiese utilizado la base de datos del SAC desde el principio hubiera costado cuatro duros"* (P66). *"Con la AOC parecía que había mucha prisa para todo, se debían buscar soluciones ad hoc para que el portal saliera rápido, por eso se construyó una fachada pero casi no se hizo trabajo de back office"* (P63).

Se esperaba que los ayuntamientos se sumaran a la estrategia si no la veían como algo propio de la Generalitat, pero al final esto no pasó y se acabó con dos portales y dos teléfonos de servicios y atención al ciudadano en el nivel autonómico (P66, P21). *"Una de las cosas que puso en evidencia la AOC es que hay que pensar los proyectos de otra manera, para que sean operativos unos años y luego pasar a la fase siguiente. Se deben desarrollar proyectos cortos, con consecuencias rápidas y visibles y con posibilidad de evolucionar. El problema de los proyectos tecnológicos normalmente es de contenidos y no de técnica"* (P22).

Como sea, el proyecto cat365 se ha reformulado por completo. *"Ahora se quiere que el Cat365 pase a ser un distribuidor, una infraestructura tecnológica para dar soporte a las relaciones interadministrativas entre los distintos niveles de gobierno de Cataluña"* (P29). En las entrevistas encontramos que los funcionarios adjudican la redefinición de la estrategia al cambio de gobierno, que *"cambia todo"*. Uno de ellos señala que *"para evitar que los cambios de gobierno detengan todos los proyectos y se empiece de nuevo con todo, la solución es la profesionalización al máximo de la función pública y conseguir que haya continuidad pese a que cambien las personas o los partidos. Que si los proyectos están bien se pueda seguir adelante"* (P39).

En cuanto a los desarrollos de gobierno electrónico, muchos entrevistados indicaban que al cambiar de gobierno *"se hizo tabula rasa con todo lo que se había hecho antes. Esto provocó una gran pérdida de conocimiento y experiencia previa. Aunque los objetivos sean diferentes,*

siempre hay cosas que se pueden reaprovechar, lo que permitiría abaratar costos e incluir a la gente que de todos modos continuará trabajando dentro de la administración” (P35).

Los cambios permanentes se adjudican a la debilidad del servicio público o a la falta de criterios estratégicos y consensuados. Algunos entrevistas señalaban que *“en la Generalitat la gestión no tiene la fuerza que tiene la política, con lo que no se da continuidad a los proyectos” (P60)*, también se ha mencionado que *“se debería seguir un modelo más profesionalizado y menos susceptible a los cambios electorales, como en Francia” (P35)*. Incluso desde el sector privado, empresas vinculadas al diseño de proyectos para la administración mencionan que *“la solución a los cambios de estrategia radica en la profesionalización para que no se pierdan proyectos.” (P39)*

La plataforma de servicios al ciudadano ha quedado integrada al portal gencat, y sus objetivos iniciales de convertirse en una ventanilla única de las administraciones catalanas para la interacción con el ciudadano se han abandonado. La explicación de este cambio de estrategia se basan en una evidencia: las administraciones locales no participaron de la iniciativa⁶⁹. Las razones de esto pueden radicar en el hecho de que los gobiernos –del mismo modo que los departamentos dentro de la generalitat- aspiran a realizar acciones que tengan visibilidad política mientras el Cat365 diluía esta visibilidad. Actualmente el consorcio AOC, que organizativamente depende del Departamento de Gobernación y Administraciones Públicas se ocupa de crear una base de datos con la información de todos los ciudadanos de Cataluña y de impulsar una mayor integración del back office de las administraciones públicas catalanas.

El portal de la AOC (<http://www.aocat.net> 08/3006) destacaba entres sus principales iniciativas un módulo de gestión municipal de solicitudes y trámites por internet integrado a la plataforma CAOC (e-TRAM); un buscador para las AP, que tiene el objetivo de facilitar de forma integrada a los ciudadanos, entidades y empresas el acceso a la información relevante de las administraciones públicas (trámites, gestiones, servicios, equipamientos

⁶⁹ Sin embargo si han participado en una gran cantidad de iniciativas, muchas de ellas estrechamente vinculadas a la construcción de una administración red. En esta línea se destaca la actuación de Localret.

públicos, etc.); la expedición telemática de votantes del padrón; y, por citar una última iniciativa, una plataforma de colaboración interadministrativa que tiene el objetivo de simplificar la tramitación de los ciudadanos evitando que se les soliciten documentos acreditativos de los que ya disponen las administraciones.

Se ha mantenido el objetivo de la muticanalidad, sin embargo, la integración de administraciones en una única ventanilla se ha descartado ante la evidencia de que si las administraciones no se hacen "*visibles*" en la prestación de sus servicios, de cara a sus ciudadanos, no tienen suficientes estímulos para cooperar. A veces las tensiones se resuelven, como es el caso del sistema de información SAC ("*cuando se comienza a crear el sistema los departamentos no estaban muy convencidos del trabajo, porque pensaban que debían hacer algo para 'otros', pero al poco tiempo se dieron cuenta de las potencialidades y ya no hubo problemas*", P23) o perduran, como ejemplifica la convivencia de dos oficinas de registro en un mismo edificio ("*hay un edificio en el que conviven oficinas de presidencia y de interior, se pensó en organizarlas sólo en una en la que diga 'Generalitat' para ahorrar trabajo y espacios, pero finalmente se rechazó la idea porque la delegación perdía 'visibilidad'*", P68).

Ha habido un cambio en el planteo de cómo construir una *administración-red*. También se ha criticado a este proyecto el haber generado cierta eficacia externa (mejorando el acceso y la rapidez en las tramitaciones para los usuarios del portal), pero sin un beneficio equivalente en eficiencia interna.

4.5 El caso catalán: Modelo de atención al ciudadano

Podemos sugerir que los procesos de innovación tecnológica analizados en Cataluña operan como impulsores de cambios al interior de la administración, pero la evolución de estos cambios es compleja y lleva signos diversos. En el aspecto organizativo, encontramos la convivencia de unos objetivos de integración en una *administración-red* con los procedimientos de la administración burocrática. Sin embargo, lentamente, hay una tendencia a la implantación y funcionamiento exitoso de buena

parte de las iniciativas.

El análisis realizado en este capítulo muestra que, a la vez que se mantienen líneas de actuación planteadas hace una década, los procedimientos para desarrollarlas se han modificado. Así, el *Plan Director de los Sistemas de Información al Ciudadano* (PDSIC) ya proponía en 1995 la unificación de la imagen corporativa que ha vuelto a ser uno de los objetivos de los proyectos analizados en 2004-2005 (la fusión del portal cat365 en el portal gencat y de su teléfono en el 012). Esto pone de manifiesto que las transformaciones han sido constantes pero no siempre coherentes o lineales, ya que algunos de los objetivos actuales no hacen más que reformular los planteados pocos años atrás (como la reunificación de portales). Por otra parte, algunos proyectos no se han podido desarrollar debido a obstáculos creados por la misma organización, como es el caso de la reestructuración de las oficinas de atención presencial que continua en fase de propuesta por, entre otras razones, la resistencia de los departamentos a perder *visibilidad* en un área de relación directa con el ciudadano.

Cuando observamos cronológicamente los procesos seguidos, encontramos, por un lado, que desde hace más de una década se plantea la necesidad de racionalizar recursos, reorganizar la información y mejorar el acceso (p.e. con un teléfono único) y, por otro, existen procesos contradictorios con los objetivos planteados: se siguen creando teléfonos, los portales se multiplican en pocos años, etc.

Así, pese a que en el discurso que promueve la innovación predominan las referencias a la necesidad de simplificar procedimientos, ahorrar recursos, crear bases de datos compartidas, reducir la compartimentación y la inflexibilidad de la administración pública, etc., las actuaciones son contradictorias, por lo que es difícil evaluar los resultados en términos globales. Además, se mantienen muchas dificultades que alteran y reducen las posibilidades de cambio de las iniciativas implementadas. En algunos casos, las innovaciones se han hecho sin las previsiones necesarias, con lo que las iniciativas de gobierno electrónico a menudo se han convertido en promotoras de mayor complejidad burocrática y mayor dispersión de información.

También la articulación entre el liderazgo político y la actuación

burocrática es compleja. Si la literatura muestra que existe una tensión entre los políticos y los funcionarios, que se ha acrecentado con las propuestas de reforma de la administración pública, nuestro análisis lo confirma sólo en parte. Vimos que con el cambio de gobierno se inició una reformulación radical del proyecto estrella del gobierno autonómico, la iniciativa Administració Oberta de Catalunya (AOC). Sin embargo, aunque a menudo en proyectos menos "*visibles*", hay continuidad con el periodo anterior, lo que se opone a la idea de que con el cambio de gobierno "*se vuelve a comenzar*"⁷⁰. Aunque esto se ha adjudicado a la *debilidad* del servicio público frente al poder político, la supuesta tensión entre políticos y funcionarios se manifiesta de otras formas.

Lo paradójico es que los políticos señalan que la debilidad de los cambios a menudo responde al poder y resistencia de los funcionarios. Por mencionar un ejemplo de estas tensiones, los funcionarios señalaban que "*el nuevo gobierno llegó con el prejuicio de que la administración que había era una administración de CIU, porque se habían hecho muchas contrataciones a dedo, y en parte era cierto, pero también había mucha gente que había hecho oposiciones, etc.*" (P28) Las contrataciones por fuera del régimen del servicio público (en régimen de contratación mercantil) son uno de los temas de debate. De este modo, el mismo funcionario señalaba que "*con el cambio, en lugar de ganar transparencia siguió entrando gente sin concurso, oposiciones, etc.*" (P27)

En un nivel micro, uno de los problemas destacados es la falta de comunicación, un ítem recurrente por parte de los funcionarios. Se detecta cierto consenso en considerar que la administración es muy jerárquica y que existe una división tajante entre quienes deben ejecutar los procesos y quienes los deciden, que se ha agravado con la participación creciente del sector privado. Se menciona a menudo que con el cambio de gobierno se esperaba una modificación de esta tendencia. Sin embargo, al preguntar por el estado de cosas, las respuestas son diversas. Mientras unos señalan, para iniciativas específicas, que las dificultades encontradas tienen relación con que se han diseñado proyectos sin tener en cuenta a los trabajadores (ni

⁷⁰ Entre los proyectos escogidos por los departamentos como emblemáticos o destacables un cierto número son iniciativas que comenzaron a desarrollarse en la legislatura anterior (G@udi, Historia Clínica compartida, UNEIX, etc.)

para incluirlos ni para valorar su conocimiento sobre los procesos), otros afirman que se ha producido un cambio.

Siguiendo los criterios planteados en el modelo analítico (ver tabla 17), no se ha detectado la percepción de una coyuntura crítica o crisis estructural en la que se base la definición de la estrategia, aunque sí la necesidad de redefinir las actuaciones para obtener mejores resultados. Por el contrario, los efectos del cambio político sobre el cambio o mantenimiento de la estrategia de innovación y la relación entre política y burocracia aparecen como dos factores con gran influencia sobre la evolución del proceso de innovación.

Tabla 17: El caso catalán

Dimensiones	Preguntas de investigación	Indicadores	Características
Administración Pública (general)	¿Bajo qué condiciones, y con qué resultados, los procesos de innovación tecnológica operan como impulsores de en las administraciones públicas	Coyuntura crítica	NO
		Cambio político	SI
		Coordinación regional-local	Media-Baja
Estructura y funcionamiento interno	¿Qué cambios estructurales y funcionales se consolidan como resultado de los procesos de incorporación de TIC?	Horizontalidad	Baja
		Transversalidad	Media
		Flexibilidad	Media
Relación AP - ciudadanía	¿Cómo afectan a la relación administración-ciudadanía los procesos de innovación tecnológica? ¿En qué medida hay mayor capacidad de dar respuestas a la ciudadanía?	Transparencia/Control	Media-Baja
		Mayor interacción	Alta
		Mejora de la atención	Alta
		Nuevos servicios TIC	Alta
		Nuevos espacios de participación	Media-Baja
Redes de actores	¿En qué medida los procesos de innovación orientados a la introducción de TIC promueven la formación de redes de actores públicos y privados en el seno de las administraciones públicas?	Participación del sector privado	Media-Alta
		Relaciones interadministrativas	Media

Fuente: Elaboración propia

La horizontalidad es media-baja ya que aunque hay iniciativas transversales, los cambios estructurales no se han consolidado, aunque si se manifiestan en el funcionamiento, con un mayor énfasis en la coordinación y una transformación relevante de la composición del empleo público.

Si una *administración-red* es una estructura con relaciones más transversales y con mayor número de interacciones, la circulación de información y los contactos resultan centrales para el trabajo cotidiano. En los proyectos analizados, encontramos un gran despliegue de comunicaciones. En el caso de la nueva home (portal gencat.cat), el proceso de diseño incluyó una serie de reuniones de la unidad responsable de la nueva home con cada uno de los departamentos. Frente a una tradición altamente jerarquizada, este proceso de negociaciones se estableció con los grados medios y los responsables directos de la gestión. También cabe mencionar que se detecta un componente de centralización muy alto en que las relaciones predominantes son de una unidad administrativa con cada uno de los participantes y no de los distintos departamentos o unidades entre sí.

El día a día de la definición de proyectos de innovación muestra un escenario con actores diversos –tecnólogos, funcionarios, políticos, consultores- que a menudo chocan en la definición de objetivos. Sumado a esto, la complejidad del desarrollo de las iniciativas conduce a que a menudo se retrasen los cronogramas establecidos (como en el lanzamiento del portal gencat o en la creación del portal del informador) y/o se modifiquen las expectativas (el diseño del portal gencat, la redefinición del sistema de webs de la Generalitat). Esto provoca que muchos tengan la sensación de que las dificultades se multiplican, y genera una perspectiva negativa del desarrollo del gobierno electrónico, a pesar de que su evolución es problemática pero constante y en general con resultados positivos.

Las diversas reformas de la estructura administrativa, incluso con la creación de consejerías y direcciones generales completamente nuevas, tampoco han introducido modificaciones relevantes⁷¹. Este desfase entre el diseño formal y el funcionamiento real aparece a menudo en la observación. Se evidencia el *decoupling* existente y la tendencia de las instituciones a producir mecanismos informales que faciliten o simplemente permitan mantener unos niveles de actuación. Así, a lo largo de los años se han

⁷¹ Este es el caso del departamento de Relaciones Institucionales y Participación (DRIP), creado en 2004, que se ha organizado siguiendo el modelo tradicional, con una estructura de división del trabajo sectorial unida por la jerarquía. En este caso un funcionario señalaba que “se funciona por proyectos, de forma transversal, pero el departamento se organizó por áreas, probablemente por la velocidad con la que se debió hacer el organigrama y la falta de modelos alternativos” (P123).

producido diversas modificaciones por las que, por ejemplo, un departamento se reorganiza y una de sus áreas de actuación pasa a formar parte de otro departamento: sólo por citar un ejemplo, este fue el caso del *Departament d'Universitats, Recerca i Societat de la Informació* (DURSI), que durante el año 2006 se suprimió, pasando a incluirse el área de universidades en el Departamento de Educación y creándose una nueva secretaría dentro de Presidencia para el área de Sociedad de la Información⁷². Estos traspasos, que se han producido en numerosas ocasiones con los cambios de legislatura pero también durante el mismo período de gobierno, han generado que la compartimentación se fomente también al interior de una unidad de gobierno. Así, cuando un área pasa a formar parte de otra suele profundizarse su relativa autonomía, con lo que no sólo existe escasa comunicación entre departamentos sino que también al interior de los departamentos las diferentes direcciones tienen escaso conocimiento e interacción entre ellas.

En un plano general, las entrevistas y el seguimiento de proyectos muestran que los parámetros de la administración burocrática a menudo se ven como un obstáculo al cambio organizativo promovido por la innovación tecnológica. En esta línea también se menciona que las consecuencias del aislamiento, la desconfianza y el sentimiento de propiedad genera una gran duplicación de tareas y circulación de información poco fiable: se puede encontrar información disímil sobre un mismo hecho debido a la falta de coordinación y/o a problemas de actualización, todo por "*la falta de criterios organizativos comunes*" (P25).

Otra fuente de duplicación de tareas y mal uso de recursos proviene, por ejemplo, de la falta de criterios para la conservación de documentos. Cada departamento tiene sus propios archivos y sistemas de archivos y no existe coordinación entre este personal (P25). Por otra parte, cuando surgen iniciativas de digitalización que permitirían ahorrar papel y espacios físicos, no se puede hacer "*porque la normativa no lo permite*" (P60). También existe despilfarro de recursos por mala gestión de la información, con los documentos cuya conservación no está establecida por ley (la proveniente de

⁷² Se trata de la *Secretaría de Telecomunicaciones y Sociedad de la Información*, de la que dependen la *Dirección General de Atención al Ciudadano* y la nueva *Dirección General de Infraestructuras y Servicios de Telecomunicaciones*).

informes solicitados para diseñar políticas públicas, por ejemplo) que por la misma falta de criterios de conservación se pierde.

En cuanto al servicio público, el análisis muestra que hay un cambio relevante en su composición, con la incorporación de personal contratado. Hemos observado también que el empleo tradicional sigue siendo el predominante. Analizamos cómo en muchos casos las innovaciones no se han pensado para mejorar la eficiencia interna, provocando mayores gastos y complejidades para el trabajador público y para la organización en general. Un ejemplo de esto fue observado con el surgimiento de Internet, cuando se produjo un gran despliegue de páginas web de la AP. La convivencia paralela de distintas webs y canales de información, como las intranets o el SAC, sin sistemas interoperativos, condujo a que se duplicasen las tareas y/o los recursos humanos a cargo de mantener estos sistemas de información.

Más allá de pensar o no en retribuciones económicas, existe acuerdo sobre la necesidad de estimular a los trabajadores, pero también se afirma que *"hay lentitudes inherentes al funcionamiento del sector público. Faltan recursos humanos para hacer cambios más relevantes, por eso se realizan contrataciones laborales"* (P60). Las entrevistas realizadas muestran la alta valoración del sector privado que tienen los políticos y los funcionarios de cargos altos e intermedios, que apuestan por la adopción de formas de actuación más eficientes siguiendo el modelo del mercado.

Entre los responsables existe la idea de que los funcionarios no son eficientes o no cuentan con las competencias requeridas para desarrollar sus tareas. Las *nuevas* contrataciones buscan también *"sortear los obstáculos"* del funcionamiento tradicional de la administración, cuyos procedimientos son rígidos y lentos. El resultado de este proceso es la creación de dos estructuras paralelas de trabajadores (P27). La escasa comunicación que existe entre unos y otros debido a las diferentes dinámicas horarias y/o a que realizan tareas específicas con escasa comunicación entre ellos incentiva los prejuicios mutuos, a menudo sin información que los sustente: los funcionarios de cargos medios y medio-bajos) rechazan las contrataciones *"a dedo"* y les parece injusto que *"los contratados cobren más"* (P74). Los contratados aunque también destacan la actividad de algunos funcionarios, mencionan que el trabajo de por vida y los horarios de la administración

permiten que "*casi no se trabaje*" (P 128). Unos llegan a las ocho de la mañana, fichan y en horario de verano marchan a las tres de la tarde. Otros no fichan o tienen mayor flexibilidad horaria y a menudo trabajan hasta entrada la tarde.

En general, cabe destacar que la política de innovación tecnológica para el cambio organizativo se reorienta desde el diseño y puesta en marcha de proyectos muy ambiciosos en términos de objetivos y recursos hacia proyectos mas acotados en el tiempo y en los que se busca un efecto o resultado medible en el corto plazo. Analizaremos, al comparar esta estrategia con la llevada adelante en los otros casos estudiados, si esto señala una tendencia –de la misma manera que el desarrollo de proyectos *ejemplares* fue una tendencia en los primeros años de desarrollo del gobierno electrónico- o si estamos frente a una particularidad del caso catalán.

De cara al ciudadano, hay un mayor conocimiento y evaluación de sus expectativas y conformidad. La integración y explotación de bases de datos ha permitido también crear nuevos servicios de información. Un buen ejemplo de esto lo dan los servicios basados en información georeferenciada. También hay más posibilidades de conocer y seguir el funcionamiento de la política y el gobierno. Sin embargo, la participación ciudadana parece que no tiene un lugar central en el ámbito autonómico sino que se espera que sea el nivel local el que *debería* implementarla y desarrollarla mientras la región le da soporte. Por el contrario, el énfasis puesto en la mejora de la comunicación *cotidiana* de la administración con el ciudadano es una característica destacada en esta región (como muestra la difusión y el uso del teléfono de atención al ciudadano o la creación de nuevos sistemas de información).

Brevemente, podríamos señalar que se han producido tibios cambios estructurales y cambios funcionales más claros. Por ejemplo, en los últimos años se ha incrementado la transparencia en el acceso a la información y los servicios basados en sistemas de información, muy valorados por los ciudadanos, que tienen a su disposición más y mejores canales para seguir y controlar procedimientos. También se han construido bases de datos transversales, como el SAC o el Hipermapa que son exitosas tanto porque

generan eficiencia interna como porque cuentan con buena valoración por parte de la ciudadanía (en el caso del SAC a partir de la intermediación del 012). Por el contrario, no se destacan las iniciativas orientadas a la participación ciudadana.

Por último, si la formación de una administración-red es uno de los ítems que ponen en evidencia la necesidad de articular nuevas y/o más sólidas redes de actores, observamos en el caso catalán que mientras estos pasos son firmes en la incorporación del sector privado, aún no están definidos con solidez en el entorno de trabajo con las administraciones locales. La coordinación entre el nivel de gobierno regional con el local es *media* dado que son muy pocos los proyectos que se orientan a crear fuertes lazos interadministrativos. Por otra parte, aunque estas iniciativas son muy relevantes, en la actualidad son las que más reformulaciones han recibido, a partir del cambio en la estrategia AOC. Pese a las variaciones en la estrategia, de todos modos, se destacan los pasos dados hacia la integración de bases de datos y el desarrollo de proyectos tales como los de firma electrónica, digitalización del padrón y otros sistemas de información comunes (e-Tram, por ejemplo), que apuntan y sostienen el trabajo interadministrativo.

CAPÍTULO 5

5. Escócia, Emilia-Romaña y Québec

El presente capítulo tiene por objetivo desarrollar un análisis de los procesos de innovación tecnológica y cambio organizativo en tres administraciones regionales. Como hemos señalado en la metodología (ver 3.5), debido a la novedad del tema abordado decidimos realizar en primer lugar un estudio en profundidad, centrado en la Generalitat de Cataluña. El desarrollo de este estudio permitió acotar el modelo de análisis e identificar las variables explicativas. Luego se contrastaron estos resultados con tres casos con niveles de riqueza y condiciones estructurales semejantes para sopesar la influencia de los diferentes factores explicativos y comprobar las hipótesis. Para el abordaje a estos casos que complementan el estudio se realizaron entrevistas semi-estructuradas y se hizo una revisión de documentos, planificaciones, webs gubernamentales. Los elementos analizados fueron:

- i) *contexto institucional*: se plantea un breve recorrido por la formación del gobierno regional, sus competencias, la articulación de competencias entre el nivel local y el regional, y la situación socio-económica y política;
- ii) *la administración pública*: se comparan los diferentes organigramas, la reforma organizativa; las tendencias en la contratación de trabajadores; el diseño y evolución de la estrategia de promoción del gobierno electrónico y la incidencia de algunos proyectos de innovación tecnológica sobre la estructura y funcionamiento de la organización;
- iii) *la orientación al ciudadano*: se analiza la estructura, el funcionamiento y las tendencias en la organización de los canales

de atención al ciudadano; el conocimiento que tiene la administración respecto de las necesidades/demandas ciudadanas y los proyectos de participación ciudadana.

iv) *Las redes de actores públicos y privados*: nos centramos en las interacciones entre actores públicos y privados que se establecen en torno a las iniciativas de innovación tecnológica y, en particular, la participación del sector privado en el desarrollo de la estrategia de promoción de TIC.

Una vez realizado el análisis de cada caso, en el capítulo seis se comparan los cuatro gobiernos estudiados, para identificar tendencias comunes, tensiones entre la administración weberiana y la *administración-red* y particularidades de los casos analizados.

5.1 Escocia

Escocia se ubica en el grupo de los países de tradición liberal, grupo que coincide con los países anglosajones -USA, Nueva Zelanda o Reino Unido (Esping-Andersen 1999). Estos fueron los primeros y los más radicales en la adopción de políticas vinculadas a las teorías de la Nueva Gestión Pública (NGP). En este contexto, la NGP tuvo una mayor difusión y logró un alto consenso sobre cómo "*debía ser*" una administración contemporánea. En estos casos se propuso y en muchos sentidos se produjo la adopción del modelo de competencia del sector privado, la creación de estructuras administrativas reducidas, descentralizadas, que permitan cierta flexibilidad en la gestión. Se apostó por modelos menos jerárquicos y se puso énfasis en la eficiencia y la eficacia, y en la orientación al ciudadano (Hugues 1998, Osborne y Gaebler 1994, Barzelay 1991).

Sin embargo, el análisis de la adopción escocesa de un modelo de gestión de este tipo muestra resultados ambiguos. Comparando con Reino Unido, Keating (2005) ha sugerido que hay actitudes sociales diferentes, específicamente debido a la apuesta escocesa por implementar más y mejores servicios públicos, aplicar políticas para fomentar la igualdad o la inclinación por formas universalistas de redistribución. Otros autores han

analizado diversas políticas para concluir que aunque no hay una convergencia completa, tampoco hay grandes rupturas con la tradición anglosajona clásica, de escasa intervención estatal. Para Carney, la formación de instituciones de gobierno propias no ha conducido a transformaciones radicales, sino que "*devolution has marked an evolutionary process rather than a revolutionary break*" (2004).

5.1.1 El contexto Institucional

Escocía tiene una larga y conflictiva historia política que se caracteriza por la presencia de fuertes elementos identitarios y una larga tradición de alianzas y conflictos con Inglaterra. En 1707, el parlamento inglés y el escocés crearon la Unión. Para los escoceses, las ventajas de la Unión eran de índole económica: ésta proporcionó el libre comercio con Inglaterra y oportunidades en un imperio que estaba en expansión. A la vez, se preservaron muchos de los rasgos característicos de la organización escocesa, como su particular sistema de justicia, el sistema de gobierno local y el de educación (Keating 1996: 197-198).

El avance de la democracia, el crecimiento del estado de bienestar y la consolidación de un movimiento obrero fuerte en todo Reino Unido funcionaron como elementos unificadores. Sin embargo, el resurgimiento del sentimiento nacionalista también fue constante a lo largo de la historia de la Unión, no sólo en Escocia sino también en Gales e Irlanda. Hacia 1885 estas demandas encontraron una primera respuesta en el nombramiento de un secretario de estado para Escocia, que administraría las diversas juntas y organismos encargados de los asuntos de la región. Desde entonces fue creciendo un complejo sistema de traspaso de poderes ejecutivos por los que el gobierno fue incrementando las áreas bajo su competencia.

A pesar de esta evolución, el proceso se profundiza recién a fines de la década el noventa del siglo XX, cuando se acuerda el traspaso de poderes a un órgano ejecutivo escocés (Rhodes 1995). Tras la reapertura del parlamento (compuesto de 179 miembros elegidos cada cuatro años), en julio de 1999, el país formó su poder ejecutivo con la mayoría de los votos, el *Scottish Executive (SE)*.

La distribución de competencias entre niveles de gobierno

Como en buena parte de los territorios europeos, existen en esta región cuatro niveles de gobierno: el de la Unión Europea, con capacidades reguladoras en ámbitos generales; el de Reino Unido (RU), donde se ubica el Parlamento –Westminster– y radican las competencias sobre tasas, certificados de conducir, pasaportes, defensa, política exterior, seguridad y gran parte de la recaudación impositiva; el Ejecutivo escocés (Scottish Executive) y las agencias, y los gobiernos locales, el cuarto nivel considerado. El poder fiscal del Parlamento Escocés es reducido y, en general, sus ingresos dependen de las transferencias de Westminster⁷³.

El Ejecutivo Escocés (SE) ofrece relativamente pocos servicios públicos. Proporciona, por ejemplo, un cierto número de subvenciones destinadas al sector agrícola así como soporte económico. Los organismos y departamentos asociados se encargan de otros servicios, como las becas a estudiantes, el registro de la propiedad o la conservación del patrimonio histórico.

En 1997, una gran reestructuración dividió el territorio en 32 *council* (gobiernos locales), administrados por una autoridad local electa democráticamente. Los *councils* son los que implementan muchas de las políticas públicas de la administración regional. Incluso tras el reciente proceso de traspaso fondos y funciones al ejecutivo escocés, los gobiernos locales mantuvieron roles políticos importantes, como se evidencia en el papel jugado por la asociación que agrupa a las autoridades locales (*Convention of Scottish Local Authorities - COLSA*) en el mismo proceso de devolución (Jeffery 2006).

Las autoridades locales, son las que desarrollan su gestión con mayor proximidad al ciudadano al ejercer las competencias sobre educación, servicios sociales, transporte, planificación, museos y bibliotecas, limpieza

⁷³ El parlamento escocés determina el impuesto territorial sobre las empresas, una tasa local cuyos los ingresos están distribuidos entre las colectividades locales. El Parlamento puede cambiar este sistema, o el régimen de impuestos locales en general, pero no puede utilizar este poder para aumentar sus propios ingresos. Su único poder de impuesto directo es el poder de variar la tasa de impuesto sobre la renta de las personas de un 3%, pero los costes para recaudarlo serían tan altos que no merece la pena hacerlo (Keating 2004),

pública, defensa del consumidor, protección del medioambiente, agua, servicios de bomberos, ocio, etc. Sin embargo, las decisiones sobre la mayor parte del presupuesto las toma el ejecutivo con lo que se produce una fuerte necesidad de interacción y colaboración que marca las políticas escocesas (Jeffery 2006, Keating 2005).

Jeffery ha estudiado las relaciones entre gobiernos locales y regionales en el proceso de *devolution* en Reino Unido. El autor señala particularidades del caso escocés, al compararlo con Gales: "*In Scotland, there is a rather different form of interdependence between devolution and local levels. In Scotland, too, the devolved institutions rely on local government to carry out policy. But the Scottish Office bequeathed to the Scottish executive a much stronger policy development capacity than in Wales*" (2006: 61). Este autor encuentra que las redes políticas en el nivel local así como la fuerte relevancia de los miembros del parlamento han creado un gran sentido de lo que el autor denomina "*shared ownership of Scottish policy*".

Demografía, economía y sociedad

Escocia tiene 5.062.011 habitantes⁷⁴. La región tuvo un gran desarrollo durante la era industrial. Actualmente, como consecuencia de la desindustrialización, el alto desempleo destaca entre sus temas de agenda política. Su Producto Bruto Interno *per cápita* es el tercero de Reino Unido. A la lenta y constante disminución de la industria manufacturera la ha acompañado una gran diversificación económica y el crecimiento el sector servicios. En cuanto a la difusión de Internet, los datos señalan que en 2006 el 48% de los hogares tenía conexión a Internet, porcentaje muy inferior a la media británica, que se ubica en el 57%⁷⁵.

⁷⁴ La densidad de población es de 64 habitantes por kilómetro². La geografía y demografía escocesa presenta una gran variación, está dividida en dos áreas geográficas: las tierras bajas y las tierras altas escocesas. Hay dos idiomas oficiales, el inglés y el gaélico.

⁷⁵ National Statistics: <http://www.statistics.gov.uk/CCI/nugget.asp?ID=8> (10/2006)

Gobierno y partidos políticos

El sistema de partidos escocés es múltiple y promueve las coaliciones; los *clivages* son derecha-izquierda y nacionalismo-no nacionalismo. Desde 1970, el Partido Nacionalista (*Scottish National Party*) fue incrementado su importancia. Entre 1979 y 1997 el gobierno estuvo en manos del Partido Conservador. En los 90', los nacionalistas y los autonomistas escoceses lanzaron una campaña autonomista, apoyada por los partidos políticos de la oposición, y por una gran parte de la sociedad civil, que incluía a las iglesias, los sindicatos, los municipios y los movimientos sociales y, presionó al gobierno laborista a prometer un estatuto de autonomía. Se realizó un referéndum y se consiguió la autonomía, con la que se inicia el proceso de devolución. El Partido Laborista fue el triunfador en las elecciones siguientes (1999 y 2003), seguido por el Partido Nacionalista, pero a falta de mayoría parlamentaria formó una coalición con los liberales en ambas ocasiones⁷⁶.

Algunos autores (Keating 2004) han señalado que la estructura de la competición partidaria ha llevado a las políticas públicas hacia la izquierda: así, en los últimos años un gobierno de centro-izquierda se ha enfrentado a una oposición también de centro-izquierda e incluso a otros dos partidos menores (Verdes y SSP), que son aún "*más de izquierda*". Por otra parte, el Partido Conservador es más moderado que en Inglaterra y no es más que una fuerza menor. No existe un gran partido euroescéptico en Escocia.

5.1.2 La Administración Pública

El nuevo gobierno, creado en 1999 recuperaba su capacidad de actuar en ámbitos clave como seguridad, educación y salud. Dado que su creación es reciente, se situó desde sus inicios en el marco de las propuestas de reforma de la administración pública burocrática, planteándose la necesidad de crear una organización más eficiente, próxima al ciudadano y capaz de dar

⁷⁶ En las segundas elecciones, en 2003, hubo una fragmentación del voto y los partidos menores ganaron 17 escaños. El Scottish Socialist Party (SSP) es el producto de un cisma del sector trotskista del Partido Laborista (Militant Tendency), que evolucionó para convertirse en un partido de la izquierda. Los verdes (Scottish Green Party) son ecologistas y favorables a la independencia de Escocia.

respuestas en un contexto complejo y dinámico. Además, Escocia se ha desarrollado junto a un estado liberal, el de Reino Unido. Actualmente, es el mismo partido el que conduce el gobierno en ambos. El partido Laborista gobierna en Westminster y en el ejecutivo escocés (en coalición con los liberales), sin embargo, mientras en Inglaterra la Nueva Gestión Pública ha promovido reformas profundas, en Escocia se mantiene la promoción de políticas públicas con orientación social, más ligadas a los parámetros clásicos del estado de bienestar.

El análisis de la estructura del gobierno escocés muestra que aunque se han producido algunas modificaciones, ésta responde mayoritariamente al modelo burocrático weberiano. El SE se compone de nueve ministerios y la oficina del primer ministro, organizados sectorialmente, agrupando ámbitos de actuación⁷⁷. En las entrevistas realizadas había coincidencia al explicar que el nuevo gobierno se creó sobre la estructura del gobierno delegado, que funcionaba anteriormente. Así, lejos de presentar un organigrama innovador, se mantuvo la estructura básica *"reproduciendo la organización en departamentos de la administración del gobierno central"* (P53, P57).

Mientras los objetivos del gobierno, como se ha señalado, se orientan al fortalecimiento de las políticas características del estado de bienestar, algunos aspectos de la gestión se relacionan con la Nueva Gestión Pública. En particular, esto se manifiesta en la creación de agencias para la prestación de servicios públicos y en el énfasis en la evaluación de los resultados y no de los presupuestos. Así, el Ejecutivo escocés define los objetivos, los departamentos deciden las políticas y *"el trabajo concreto lo hacen las agencias"* (*Non Departmental Public Bodies*).

Los departamentos se dedican a definir políticas generales de su ámbito de actuación, mientras que las agencias sólo se dedican a una actividad en la que tienen experiencia y conocimiento específico. Un responsable señalaba que *"cada cinco años el ejecutivo examina a las agencias y decide si se adecuan a los estándares de calidad y eficiencia señalados. Si no se cumplen los objetivos, no se renuevan los contratos con estas agencias y se buscan otros proveedores"* (P57). Este es uno de los

⁷⁷ Esto son, Justicia; Salud y Cuidados Comunitarios; Educación y Juventud; Finanzas y Reforma de la Función Pública; Medioambiente y Desarrollo Rural; Comunidades; Asuntos Parlamentarios; Turismo, Cultura y Deportes; y Transporte.

aspectos en que el caso escocés se acerca a los postulados de la NGP promoviendo la competencia entre agencias y la evaluación en función de resultados y no de la ejecución del presupuesto, como se suele hacer en la burocracia tradicional.

Las evaluaciones se realizan a partir de criterios de eficiencia y comparación con otros casos, sean del contexto escocés o de territorios de Reino Unido. En el proceso, se trata de *"identificar el mejor valor para la prestación de servicios, definir criterios de éxito y realizar auditorias"*. Abundan los ejemplos, ya que también se intenta hacer una gran difusión de los logros alcanzados. *"As we move towards increasing public service integration and a greater focus on outcomes, our Best Value arrangements may need to evolve, to focus on the outcomes that a variety of public service organisations deliver jointly, rather than primarily on internal processes within organisations"* (Transforming Public Services 2006).

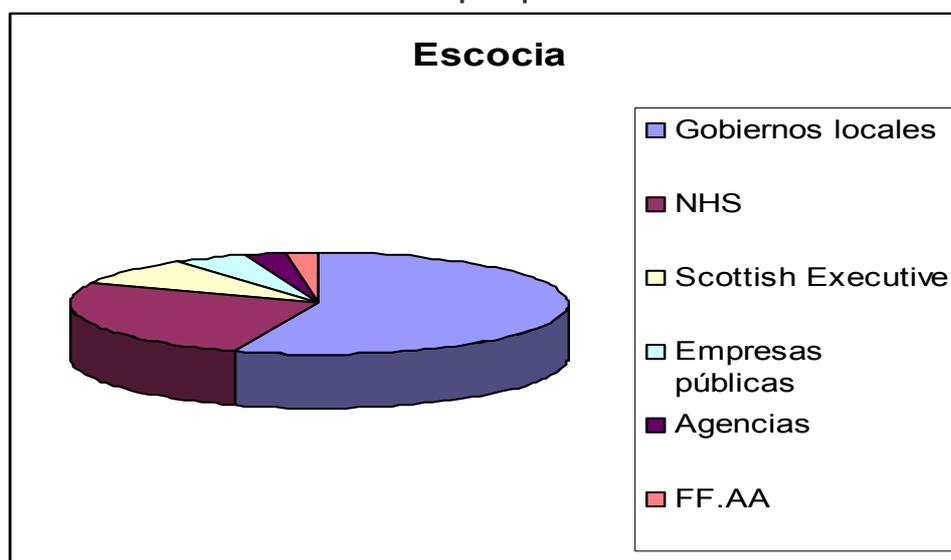
Los trabajadores del sector público

En la literatura sobre reforma administrativa se mencionan como objetivos destacados la reducción del tamaño de la administración, y como consecuencia, la reducción del empleo público (Osborne y Gaebler 1994, Barzelay 2001). Sin embargo, algunos estudios comienzan a mostrar que la confluencia de procesos diversos –como la descentralización política y la introducción de TICs en las organizaciones- no parecen haber conducido a una disminución del plantel de trabajadores, que en muchos casos, por el contrario, se ha incrementado. Al analizar la influencia de estos objetivos de reforma administrativa en Reino Unido, Rhodes (2004) señala que la creación de nuevos gobiernos y la transferencia de competencias derivaron en un aumento de la cantidad de funcionarios. Por otra parte, menciona una tendencia en las administraciones públicas a realizar contrataciones de régimen no funcionarial que, aunque transforman el perfil de los recursos humanos, el funcionamiento y el escenario de la administración pública, no conducen a reducciones de personal. Escocia presenta una particularidad al respecto, incluso en la retórica.

El gobierno escocés se ha diferenciado clara y explícitamente de la

política británica de *reducción del estado*. Como señalaba uno de nuestros entrevistados: *"Desde el gobierno de Reino Unido se promueven políticas de reducción de la Administración utilizando nuevas tecnologías. En Escocia, por el contrario, nos proponemos mejorar la eficiencia pero sin reducir el personal. Queremos mejorar procesos y tener más personal dedicado al frontline (en educación y sanidad, especialmente) pero no esperamos reducir la cantidad de funcionarios"* (P57). Cabe destacar, también, que se trata de un territorio con problemas de desempleo donde el sector público continúa siendo una de las principales fuentes de trabajo, sobre todo en el mundo local y en el sistema de salud (P55).

Ilustración 7: El empleo público en Escocia



Fuente: elaboración propia en base a la estadística oficial (ref. ver nota 85)

Los datos corroboran lo señalado por los entrevistados. En 2006 se registraron 586.400 personas empleadas en el sector público (considerando el SE y los gobiernos locales), lo que representa el 23,8% del empleo en el territorio. Tomando como indicador el volumen de personal por áreas de gobierno, vemos que los gobiernos locales muestran el mayor porcentaje del empleo público (incluyendo policía y otros servicios relacionados) con un 55.3%. Luego viene el sistema de salud, NHS, con el 25.6%. El servicio público representa un 8.8% del empleo en la administración, las corporaciones públicas un 4.9%, las agencias no departamentales un 2.4% y

las fuerzas armadas un 2.3%. (Ver Ilustración 7)

Se destaca que el crecimiento del empleo desde 1999 ha sido de un 11,2% (58.800 personas), siendo el más considerable el de las autoridades locales (31.000 nuevos empleados), que incluyen el sector educativo y servicios sociales. En el SE había 3.700 empleados en 1999 y en 2006 la cifra se había incrementado hasta los 4.300; las agencias relacionadas habían aumentado de 4.000 a 5.800. El volumen de personal empleado en el NHS subió de 129.000 a 150.000 durante el mismo período y el de los gobiernos locales, excluyendo servicios de policía y de bomberos pasó de 267.400 a 294.400.⁷⁸ En este caso, vemos que la influencia del contexto institucional e incluso de las alianzas políticas, ya que el laborismo está en el gobierno en ambos casos (aunque en Escocia en coalición) no conduce a una convergencia clara en la orientación de las políticas sino que estas muestran puntos en común y diferencias pronunciadas.

Los organismos de promoción de las TIC

En el año 2000, se creó el *XXI Century Government*, con áreas de modernización, mejora del acceso a las TIC, implementación de servicios *on line*, etc. *OpenScotland* es la marca distintiva de las iniciativas de esta unidad de gobierno orientadas a mejorar el acceso a los servicios públicos y la prestación de esos servicios. *OpenScotland* reúne las actividades iniciadas por la unidad *21st Century Government* del SE, cuyos objetivos explícitos son proveer a las personas que viven en Escocia con mayor acceso a los servicios públicos, mejorar la distribución de estos servicios y asegurar que las personas tengan el acceso, las competencias y la confianza para el uso de ordenadores e internet en sus vidas cotidianas. Parafraseando uno de sus documentos, “*el espíritu de la marca*” es mostrar el vínculo entre las actividades en las que se busca la mejora continua y la prestación de servicios públicos para la gente de Escocia.

En este marco, se desarrollaron iniciativas que tuvieron difusión

⁷⁸ Las cifras mencionadas corresponden solo al empleo permanente. *Estimates of employment in the public sector in Scotland from Q1 1999 to Q1 2006.*, Media Communications Group (30 de Junio de 2006). Disponible en <http://www.scotland.gov.uk/Publications/2006/06/29112448/0> (10/2006)

internacional como buenas prácticas (Heichlinger 2004). Pero tras media década, los responsables del diseño de estrategias de reforma administrativa e innovación tecnológica en Escocia han llegado a la conclusión de que "*muy buenos proyectos en el plano del diseño han tenido muy escaso éxito a nivel de usuarios*". Por tanto, la relación coste beneficio en muchos casos no justificó las inversiones realizadas, y como tampoco se incrementó la eficiencia, los gastos del gobierno se han disparado (P53). Por esto, en el año 2004 se produce una reforma del sector público orientada a mejorar la eficiencia y la calidad de los servicios y se redefine la política de innovación tecnológica. Este replanteo se muestra en el mismo cambio de nombre de la unidad administrativa a cargo: la agencia del SE antes llamada de e-government pasa a ser el *Efficient Government Delivery Division*, no casualmente, dependiente del Departamento de Finanzas y Reforma de la Función Pública.

En la revisión de la política implementada, los funcionarios y políticos a cargo de desarrollar la nueva estrategia critican los gastos *excesivos* que se han hecho hasta ahora. Afirman que la intervención en el ámbito de la difusión social de TIC se ha de reducir y realizar con terceros, con entidades que realicen la mediación. Por otra parte, los proyectos implementados deben disminuir los gastos de la administración e incrementar su eficiencia de modo que se puedan ahorrar recursos que luego se reorienten a políticas sociales (P53, P57, P54). Un funcionario resaltaba que "*la prioridad no es internet sino la gente desfavorecida. En Escocia hay pobreza, problemas de drogas y violencia, desocupación. El objetivo es ahorrar recursos de la gestión interna para dedicarlos a políticas sociales*" (P55).

Este discurso –que políticos y funcionarios con altos cargos repitieron en las entrevistas– contrasta con el exacerbado optimismo en el poder transformador de las TIC que encontramos en los numerosos documentos de actuación y evaluación de iniciativas. De todos modos, el relativo rechazo a las grandes inversiones en proyectos con escaso impacto no conduce a abandonar la puesta on line de servicios, por el contrario, la digitalización de servicios públicos también ha sido un tema relevante. El *target* se basa en la propuesta de la UE, *eEurope 2002 Impact and Priorities*. En marzo de 2000, el primer Ministro anunció el objetivo de que el 100% de los servicios

públicos pudiera ser provisto electrónicamente para el año 2005.

Cada año se publica la evolución de servicios *on line*, lo que permite que las agencias y unidades de gobierno se vean estimuladas a alcanzar las cuotas establecidas para mostrar su eficiencia. Todos los departamentos, agencias y entidades públicas no gubernamentales deben proveer detalles sobre cada uno de los servicios que prestan y explicar el grado en que estos servicios están disponibles electrónicamente. La información se publica en Internet⁷⁹. Por ejemplo, en 2005 la evaluación se hizo sobre 589 servicios provistos por departamentos, agencias y entidades públicas. En 2001 eran 395, lo que implica un crecimiento del 67%. Se señalaba que el 94% (es decir, 553 servicios) habían entrado al estadio de la prestación de información *on line*. El 86% de los servicios estaban en el segundo estadio, con interacción unidireccional, al menos el 68% había alcanzado la doble interacción y un 53% permitían realizar la transacción completa.

Estructura organizativa y estrategia de innovación

Aunque se había pensado que la introducción de nuevas tecnologías abría un camino para mejorar la calidad y la eficiencia de la gestión (*Making it Togheter*, SE 1999), con el paso de los años se ha observado que "*The investment in public services since devolution has led to a wealth of new initiatives - but this has brought with it an increase in the bureaucracy of planning, performance reporting, and funding. We need to ensure that checking does not become an obstacle to doing. That means the Executive has to be more proportionate in its monitoring, and to be prepared to place responsibilities for functions in the right place and resist attempts to duplicate that function within another service provider*" (*Transforming Public Services 2006*). Evidencias como estas sugieren que a menudo las TIC se han incorporado a las organizaciones sin replantear los procesos,

⁷⁹<http://www.scotland.gov.uk/Topics/Government/Open-scotland/18882/ESDReport7>. (08/11/2006). Esto es una práctica usual en el gobierno de Reino Unido: <http://www.cabinetoffice.gov.uk/e-government/resources/esdreports.asp> (07/11/2006) La última actualización de la página citada data de octubre de 2005. Los servicios online actualizados se pueden consultar en <http://www.direct.gov.uk/Diol1/DoItOnline/fs/en> (Última visita 05/01/2007).

simplemente reemplazando o desarrollando en paralelo las actuaciones tradicionales, siguiendo los mismos pasos, con lo que se han incrementado los gastos y el personal a cargo de la gestión en lugar de reducirse, o generando nuevas estructuras paralelas a las preexistentes.

Así, y aunque no haya habido cambios políticos ni crisis estructurales, la estrategia de innovación tecnológica ha variado considerablemente. *"En la década anterior y a principios de ésta se produjeron innovaciones que favorecieron al sector público, aunque también se creó más burocracia y no se mejoró la relación del ciudadano con la administración. Hubo proyectos estrella, como el de la televisión digital terrestre (TDT), que costó mucho dinero y sólo llega a unos pocos usuarios. Por eso, el reto ahora es que estos canales se usen y que el gasto sea más eficiente en los resultados"* (P53).

Los entrevistados del SE coincidían en señalar que actualmente se han parado las iniciativas *"más impactantes"* para hacer un replanteo radical de la estrategia: *"nos preguntamos hasta qué punto debe intervenir el gobierno, hasta dónde debe llegar esta mejora de la atención al ciudadano y a quién beneficia. En cualquier caso, sabemos que necesitamos mejorar la eficiencia de la gestión y que ésta mejora se debe evaluar en relación al costo-beneficio de implementarla. Por eso incluso se ha cambiado el nombre de la unidad encargada del desarrollo del gobierno electrónico (la unidad de egovernment ahora se llama de Efficient Government). La intervención se debe reducir, debe venir de terceros -de cualquier entidad con presencia en el territorio- de forma que la administración opere a través de intermediadores, ayudando de forma indirecta"* (P53).

Las iniciativas destacadas en los últimos años se orientaron a la difusión de las TIC en el territorio: i) poner puntos de acceso público a internet gratuitos -en bibliotecas, centros sociales, etcétera- e intentar mantenerlos (*"sólo el 40% de los que se han abierto han continuado"*, P54); *"Digital Community areas"*, una iniciativa para poner ordenadores a disposición de los habitantes de zonas deprimidas (*"se realizó con el soporte de IBM y Microsoft pero no tuvo mucho éxito por ser excesivamente costoso"*, P54); ayudas a la compra de ordenadores en los hogares; y televisión digital interactiva (TDT) para proveer información pública. *"De este último proyecto se destaca la calidad y la satisfacción de los usuarios, pero el*

uso es muy bajo y no se justifica la inversión” (P53).

Actualmente, lo que se plantea es *“reducir la complejidad”* sumando las actuaciones de diferentes administraciones, bajo el rol coordinador del SE. Esto se promueve principalmente en el marco de un partenariado, el *Improvement Services*, formado por el ejecutivo escocés, la Convención de Autoridades Locales Escocesas (COLSA según sus siglas en inglés) y la Sociedad de Autoridades Locales de Chief Ejecutivos en Escocia (SOLACE). *Customer First* es el programa más importante de esta estrategia.

Otro de los ejes de la estrategia apunta a una activa política de *benchmarking* en el que las administraciones que obtienen buenos resultados ganan reconocimiento. En el documento *Transforming Public Services* (2006) encontramos algunos ejemplos de estos procedimientos: *“The Student Awards Agency introduced online applications in 2002 - a year ahead of the rest of the UK. This year around 24% of applications were made online (compared with 3% in England and Wales)”*; o *“Through use of technology and process improvements, the Agency has reduced the average time to process applications from 28 days in 2000 to 11 days. SAAS is around 5 times as fast, and a third less expensive than the comparable service in England and Wales”*.

5.1.3 La Relación con el ciudadano

Como ya hemos señalado, el caso escocés se caracteriza por plantear objetivos concretos y evaluar resultados sistemáticamente. El programa *Customer First* (es significativa la apelación al *usuario* o *consumidor* como primer objetivo ya en el nombre del programa) para el período 2005-2008 enumera como beneficios para los ciudadanos que cualquier punto de contacto con la administración debe permitir realizar transacciones, evitar repetir datos y rellenar formularios con información del ciudadano que la administración ya tiene, y ahorrar tiempo y desplazamientos. *“... Donde sea posible, cualquier cliente que se ponga en contacto con los ayuntamientos escoceses, debería tener su servicio gestionado, su problema solucionado o su pregunta contestada, en el primer punto de contacto. Esto significa que no tendría que rellenar ningún formulario, ni dar la misma información más*

de una vez, ni ser derivado a otros miembros del personal o a otras organizaciones” (Customer First 2005-2008). Para las administraciones, los beneficios son contar con un sistema de datos más confiable y eficiente (único), incrementar la rapidez en la resolución de procedimientos, lograr una mayor integración entre instituciones del sector público y un enfoque común para la prestación de servicios.

Los objetivos en la orientación al ciudadano, que han predominado en buena parte de los documentos que promueven la reforma administrativa y la innovación tecnológica, también se encuentran en los documentos escoceses⁸⁰. Esto es, la idea de que “*services must be designed around the needs of service users*”. Luego, considerando que “*Scotland has always valued public services, but there is still a perception that many of these public services reflect a post-war welfare state model, which could be regarded now as paternalistic; where users had little say in what that service should be and the amount and quality of service is strictly rationed.*” (Open Scotland- *Building a Better Services 2004-2005*).

Se trata de estimular el poder de los usuarios de servicios públicos permitiéndoles *escoger* y *hablar*. En este contexto, lo que se plantea es que sean los usuarios quienes elijan qué tipo de servicios personales necesitan y cuándo y cómo quieren usarlos. Esto es especialmente aplicable a los servicios en que hay una creciente cantidad de proveedores, lo que permitiría la elección de los usuarios dentro del marco de prestación actual.

El documento *Transforming Public Services* (2006) señala que esto ocurre en la actualidad con algunos servicios públicos escoceses, como el sistema de salud (NHS Scotland) en el que un usuario puede decidir en que hospital quiere operarse cuando se trata de una operación que requiere de un significativo período de recuperación. Esta posibilidad de escoger les permite ir a los lugares en que estén cerca de familiares y/o amigos que puedan aportar un apoyo personal. Es decir, hay una apuesta clara por la

⁸⁰ En particular, esto se manifiesta en la gran cantidad de documentos que acompañan el proceso. En este caso, y sólo por mencionar algunos, podemos citar: *Making it work together* (1999), *Working together for Scotland* (2000), *Connectig Scotland* (2001), *information Age Government in Scotland* (2002), *Building a Better Scotland* (2004), la serie de documentos de *Open Scotland building a better services* (2004-2005) y otra serie de documentos de *Customer First*, como el mismo programa *Improvement Services. Customer First 2005-2008*.

personalización de servicios que a su vez conduciría, en los casos en que existen diferentes agencias, a la competencia entre estas. Por otra parte, se induce a los ciudadanos a tener una participación activa y una mayor responsabilidad en la toma de decisiones. Se espera que esto conduzca a servicios más focalizados y más efectivos y que la participación ciudadana obligue a mejorar las respuestas.

La accountability sobre la gestión de los servicios públicos también es un objetivo explícito, fundamentado en la idea de que los servicios públicos en manos del gobierno escocés desde el proceso de devolución deben rendir cuentas directamente al Parlamento y también al ciudadano: *"we believe more needs to be done if the general public are to feel that services are demonstrably accountable. Local people and communities need to know that they can have access to decision makers, participate in democratic involvement in major decisions affecting them, and obtain proper recourse where dissatisfied with service provision"* (T.P. Services 2006).

Los canales de atención al ciudadano

La estructura de los canales de atención al ciudadano del gobierno escocés muestra un escaso desarrollo. Estos no son el foco de la política de innovación ni ocupan un lugar destacado. Lo que quizá se deba a la escasa relación directa con el público que tienen los departamentos del Ejecutivo, dado que los gobiernos locales y las agencias son los que tienen mayores competencias de ejecución en relación directa con el ciudadano.

La escasa atención presencial está organizada por departamentos – acorde con el modelo tradicional basado en la oferta de la administración pública más que en la demanda ciudadana. En cuanto al teléfono, pese a la normativa europea que sugiere el desarrollo de un número único de información del gobierno regional (012), no se ha implementado ni está en vías de desarrollarse. Sobre el tema, los entrevistados señalaban que los canales de atención al ciudadano no han ocupado un papel destacado en la definición de la estrategia del gobierno regional (P56, P57, P55). Cabe considerar que el gobierno regional tiene un rol de coordinación y promoción de políticas públicas más que de provisión de servicios. En esta línea, en los

diversos documentos de evaluación y de *benchmarking* se refieren a los usos que hacen las autoridades locales de estos canales de contacto, promoviendo el desarrollo de las 'buenas prácticas' -aquellas que han mostrado resultados positivos- en este nivel de gobierno.

En documentos de *Open Scotland*, como *Modernising Government Fund*, Final Report (2004) se establecen objetivos explícitos al respecto, pero se orientan fundamentalmente a los gobiernos locales y a las agencias: "*la cantidad de tiempo que necesitan pasar los usuarios con el personal (tiempo promedio de transacción) puede ser reducida, por ejemplo, atendiendo el 70% de las transacciones a través del Centro de Contacto (teléfono) y reduciendo las transacciones por correo y cara a cara se pueden reducir los costes hasta un 40%*", o "*los ayuntamientos pueden ocuparse de más llamadas de clientes y contestar más rápidamente esas llamadas. Por ejemplo, contestando el 90% de las llamadas en un promedio de 20 segundos*". Estos objetivos se señalan a partir de experiencias concretas en que han sido alcanzados por algunos gobiernos locales del territorio. El exhaustivo nivel de evaluación también merece ser destacado.

El portal del Scottish Executive no está organizado según ministerios o departamentos, de hecho estos no tienen páginas sectoriales sino temáticas⁸¹. En el portal del SE (<http://www.scotland.gov.uk>) no figura el organigrama ni la estructura departamental, en cambio, si hay una página con los datos básicos de los responsables en cada ministerio y sus datos de contacto (el mail de contacto es un buzón corporativo, los mensajes no se dirigen a los departamentos). El espacio más relevante de la web se dedica a una organización de información por temas.

En síntesis, podemos destacar que en el aspecto estructural, ni la atención presencial ni la telefónica se organizan en función de la demanda ciudadana sino que el criterio para su desarrollo responde al organigrama de la administración (cada unidad de gobierno con contacto directo con el ciudadano desarrolla su propia ventana de relación, con autonomía de otras

⁸¹ Los tópicos son Agricultura; Artes y cultura; Economía, Negocios e Industria; Educación y Formación; Medioambiente; Pesca; Gobierno; Salud y Atención Comunitaria; Housing y Regeneración; Justicia; Gente y Sociedad; Planificación y Edificación; Investigación; Desarrollo Rural; Deportes; Estadísticas; Desarrollo Sostenible; Transporte; y, por último, Turismo (<http://www.scotland.gov.uk>) (Última visita, julio de 2006).

agencias). En la misma línea, hay una *Baja* coordinación intra-administrativa en ambos canales. Por el contrario, la gestión en redes de actores se califica como *Media* debido a la interacción-coordinación del SE con la agencias que tienen a su cargo la prestación directa.

Tabla 18. Los canales de atención al ciudadano del SE

Canal	Características	Escocia
Presencial	Organización en función de la demanda ciudadana	Baja
	Coordinación intra-administrativa	Baja
	Gestión en redes de actores	Media
Teléfono	Organización en función de la demanda	Baja
	Coordinación intra-administrativa	Baja
	Gestión en redes de actores	Media
Internet	Organización en función de la demanda	Media
	Gestión en redes de actores	Baja
	Puerta única (coord-intra-administrativa)	Baja
	Coordinación inter-administrativa	Media

Fuente: elaboración propia

La web, por el contrario, muestra una organización más transversal aunque de todas maneras, debido a la cantidad de información presente y los diversos criterios organizativos, no permite encontrar información con la facilidad esperable. Por otra parte, hay una coordinación interadministrativa media por la coordinación con los gobiernos locales mientras las relaciones intra-administrativas son bajas porque sólo hay links que permiten ir de un nivel de gobierno a otro, pero no proyectos transversales o gestionados de forma coordinada. Como hemos mencionado, los proyectos interadministrativos existentes, afectan a la relación con el ciudadano en el nivel local.

Las iniciativas de participación ciudadana

El impulso de la participación ciudadana para mejorar la democracia, que ha sido una de las banderas del proceso de *devolución*, se presenta utilizando las TIC y en concreto la plataforma web como un espacio de difusión de información y opinión. Jeffery sugiere que "*The Scottish Constitutional*

Convention, which animated the devolution debate in Scotland, built a vision of devolution that was grounded in a claim of popular sovereignty on a territorial scale than the United Kingdom as a whole (a 'claim of right'; Scottish Constitutional Convention 1995), which was suffused with a rhetoric of civil inclusion, participation and consultation" (2006: 57).

En la web del SE figuran todos los proyectos sobre los que los ciudadanos pueden participar, que en el momento de la última visita superaban los veinte.⁸² En este espacio virtual se encuentran los documentos pertinentes y un breve resumen de los temas en debate. Se señala que *"el Scottish Executive alienta la consulta minuciosa, efectiva y apropiada a los temas en consideración y la naturaleza de la audiencia. Los ejercicios de consulta toman en cuenta un amplio rango de factores, y es probable que nunca dos ejercicios sean iguales"*. Sin embargo, en los proyectos observados se propone interactuar a través de email, se pueden enviar comentarios y sugerencias a un responsable pero no establecer debates entre ciudadanos⁸³.

Todos los documentos y publicaciones vinculados a la consulta están disponibles on line a tal efecto. Se establece que *"Las visiones y sugerencias detalladas en la consulta son analizadas y usadas como parte del proceso de toma de decisiones"*, junto a otra información y evidencia disponibles. De esta manera, vemos que hay un incremento de la transparencia y de los canales de intervención pero en la línea de reforzar la democracia representativa y no de impulsar nuevas formas de intervención ciudadana ya que no se promueve la interacción entre ciudadanos sino la relación directa ciudadano-representantes.

⁸² <http://www.scotland.gov.uk/Consultations/Current> (Última visita 15/8/2006)

⁸³ *"All Scottish Executive consultation papers and related publications (e.g., The views and suggestions detailed in consultation responses are analysed and used as part of the decision making process, along with a range of other available information and evidence. Depending on the nature of the consultation exercise the responses received may: i) indicate the need for policy development or review ii) inform the development of a particular policy iii) help decisions to be made between alternative policy proposals, and iv) be used to finalise legislation before it is implemented"*. (Web consultation)

Tabla 19: Las actuaciones orientadas al ciudadano del SE

Area	Actuaciones	Escocia
Acceso a la información pública	Webs con Información gubernamental	Alta
	Publicación de presupuestos	Alta
	Información legislativa	Alta
Servicios públicos	Mejora de las prestaciones	Alta
	Nuevas prestaciones	Media*
	Ventanilla única intra-administrativa	NO
	Ventanilla inter-administrativa	<i>En construcción</i>
Participación ciudadana	Consultas en línea	Alta
	Espacios de interacción no vinculantes	No
	Espacios de interacción vinculantes	No

Fuente: elaboración propia

* Actualmente en debate la *necesidad-legitimidad* de que la AP cree nuevas prestaciones.

La tabla 19 permite observar que la transparencia y las posibilidades de control por parte de los ciudadanos se han incrementado. Por otra parte, bajo la coordinación del SE, se estimula a las agencias y gobiernos locales a usar las TIC para mejorar la rapidez de las prestaciones. Se han creado nuevos servicios (como la TDT) pero aunque continúan en funcionamiento su evaluación es ambigua en tanto no han logrado crear una masa crítica de usuarios que justifique el gasto realizado. Por último, sobre la participación ciudadana, siguiendo la escala de Arnstein (1969), las actuaciones se centran en los tres primeros niveles (información, comunicación y consulta) pero no se orientan a crear procesos deliberativos (no hay espacios de discusión e intercambio entre ciudadanos ni entre ciudadanos y gobernantes) ni participativos en tanto las consultas no son vinculantes. El énfasis se pone en que el ciudadano acceda a la información legislativa ya que aunque estos pueden enviar sugerencias vía email, éstas no son vinculantes ni se han creado espacios en que los ciudadanos puedan organizarse y sumar voces para que sus demandas sean tomadas en cuenta.

5.1.4 Las Redes de actores públicos y privados

El diseño y la implementación de políticas públicas en Escocia se realiza mediante la interacción de distintos actores con responsabilidades y

competencias diversas. Así, observamos que son las agencias las que prestan los servicios, mientras el SE tiene responsabilidad sobre el control y la supervisión de los mismos. Las autoridades locales tienen competencias de gestión en sus respectivos territorios pero a la vez necesitan negociar con el gobierno regional para obtener fondos. El sector privado en este esquema tiene un rol destacado.

En lo que hace a la implementación del gobierno electrónico el sector privado participa como proveedor de tecnología. Sin embargo, se destaca a la vez que no es un objetivo del ejecutivo escocés que el sector privado incremente su participación. *"El sector público es muy grande. Somos conscientes de que no podemos continuar haciéndolo crecer y por tanto debemos tener una buena relación con el sector privado, pero no se plantean en ningún caso realizar despidos o promover retiros anticipados sino que nuestro plan es generar eficiencia para reorientar el trabajo hacia otros sectores"* (P56). Por otra parte, como ya se ha mencionado, se espera un rol activo del sector privado y la sociedad civil para la difusión de las nuevas tecnologías (P53).

En cuanto a las relaciones interadministrativas, son una de las claves de la estrategia. *Customer First* es el programa más importante de promoción de TIC, financiado por el ejecutivo y desarrollado en asociación con los gobiernos locales. Su principal tarea es proveer soporte financiero y trabajo cooperativo para i) proveer servicios públicos de forma más apropiada y responsable, ii) estimular el acceso a los servicios on line directamente por los usuarios, y iii) promover que al menos el 75% de los servicios requeridos sea accesible en el primer punto de contacto con la administración (IS, *Customer First* 2005-2008). Uno de los responsables del programa afirmaba que el punto de mira está en la gestión integrada: *"cada autoridad local necesita infraestructuras, tiene recursos humanos, departamentos para cada área. Cada una tiene su propio departamento de recursos humanos o de economía. Si organizáramos agencias o unidades de gobierno compartidas habría economías de escala, se reducirían muchos costes. Hay estudios que muestran que con este tipo de estrategia nos podríamos ahorrar hasta un 30% del presupuesto actual"* (P56).

El problema para desarrollar un cambio semejante, según dicho

entrevistado, es el mismo que señalan académicos, políticos y funcionarios de otras regiones y países: *"cada uno es muy protector de su área. Las autoridades locales temen perder capacidad de policy making y espacio o poder para la toma de decisiones porque deberían compartir la forma de trabajar y prestar servicios compartidos. Los funcionarios también temen que se pierdan puestos de trabajo"* (P56). Se ha comenzado a implementar con sistemas de e-procurement y desarrollando proyectos demostrativos. *"No se puede forzar a las autoridades locales, por eso sólo participan los que quieren hacerlo y a partir de llevar adelante iniciativas con impacto podremos convencer a otros"* (P56).

Una de las iniciativas más ambiciosas de *Customer First* –y también una de las propuestas más mencionadas entre los proyectos de gobierno electrónico– es la creación de una tarjeta ciudadana (*smartcard*) con una identificación única para todos los niveles de gobierno. *"Las diferentes administraciones tienen registrados a sus habitantes pero incluso dentro de una misma administración, el ciudadano está registrado con códigos diferentes en cada sistema. El objetivo es que cada persona esté asociada a una sola referencia"* (P55). A partir de conseguir esta unificación entre bases de datos se crearán transacciones multicanal y cada tarjeta tendrá asociada una serie de características de la persona.

La iniciativa está en desarrollo, ya se ha trabajado mucho con las bases de datos (*"Single Customer Dataset"*) y el paso siguiente será hacer pruebas con colectivos específicos –gente grande y discapacitados–. El punto de partida para construir la base de datos fue la antigua oficina de censo, que antes funcionaba de forma aislada (*General Register Offices*). A partir de su base de datos se construyó un registro de direcciones y se pusieron en relación ambas bases de datos. Hasta ahora han participado 11 autoridades locales de las 32. Es decir, que se incentiva a las administraciones a participar, bajo el liderazgo de un programa financiado principalmente por el SE, pero la participación es voluntaria. Un gestor del proyecto de la Smart Card indicaba que *"uno de los principales obstáculos es que cada autoridad local y cada agencia tenía sus propias tarjetas. La iniciativa no obliga a reemplazar las otras, que en principio seguirán vigentes y serán compatibles. Si un ciudadano sólo quiere utilizar su tarjeta unificada podrá hacerlo"* (P55).

La transparencia y los incentivos económicos para atraer a los gobiernos locales son otras características a destacar en este proyecto. Un responsable del gobierno escocés señalaba que: *"hubo un presupuesto de 35 millones de libras de los que 27 fueron a las autoridades locales. Este es el incentivo para que participen: se trata de un acuerdo entre el mundo local y el gobierno regional en el que los recursos los pone principalmente el ejecutivo regional. La representación en el consorcio es de 60% para el SE y 40% para las autoridades locales. Luego, por ejemplo en la tarjeta común (smartcard) la marca del SE es la más importante pero también se pondrán otras, del gobierno local, el departamento de salud, el de juventud, etc."* (P55).

5.1.5 El caso Escocés: accountability y eficiencia

En el caso escocés, los procesos de innovación tecnológica parecen haberse iniciado siguiendo tanto un objetivo concreto –crear una administración eficiente–, como una tendencia –la emergencia de las webs y la digitalización de servicios creó en los gobiernos de territorios desarrollados la "obligación" de modernizarse incorporando estos nuevos procesos de gestión.

En una primera etapa, la estrategia se orientó a poner en marcha proyectos emblemáticos con grandes inversiones y buenos resultados a nivel de diseño pero que tuvieron escaso impacto sobre la gestión interna y la eficacia externa de la prestación. En ese contexto, se planteó una nueva estrategia dirigida a reducir los gastos del sector público y mejorar las prestaciones para reorientar recursos hacia el desarrollo de políticas sociales.

En este sentido, existe la percepción de una crisis a la que la administración debería dar respuesta y una tendencia a que las proposiciones se orienten hacia la izquierda del espectro político (que, siguiendo la bibliografía, podría explicarse por el sistema de partidos que tiende a la izquierda, aunque esto queda fuera de nuestro análisis). El esquema conduce a un replanteo del rol del gobierno, que debería ser más eficiente, gestionar mejor sus recursos, proveer de más y mejores políticas sociales pero no necesariamente desarrollar nuevos servicios basados en *high technology*.

Así, se ha pasado del diseño de *proyectos estrella*, con un papel predominante del ejecutivo regional, a un esquema centrado en el *back office* y gestionado por unidades intermediadoras entre el ejecutivo y las autoridades locales (aunque el SE conserva un rol central en tanto gestiona la mayor parte del presupuesto). La estrategia de soporte a servicios compartidos por distintas autoridades locales organizados con la promoción del SE se publicó para que fuera discutida, con lo que se puso en evidencia que había una variedad de enfoques para trabajar de forma cooperativa que incluían a los distintos niveles de gobierno y también las posibilidades de externalizar en la oferta del sector privado (*T.P. Services* 2006).

El proceso de *devolution* marca algunos aspectos de la política seguida. En particular, la rearticulación de competencias entre el gobierno escocés y las autoridades locales ha generado una estructura de incentivos a coordinar proyectos (bajo el rol centralizador del SE) que puede promover la creación de una *administración-red*, en tanto incentivan el desarrollo de proyectos transversales.

Por su parte, el modelo administrativo muestra ser un intermedio entre aspectos señalados por la NGP (por ejemplo, crear agencias cuya continuidad depende de la evolución permanente de sus resultados) y objetivos claramente alineados en el Estado de Bienestar (como por ejemplo, el énfasis en incrementar la calidad y cantidad de prestaciones sociales). Sin embargo, se agrega un tercer elemento -la consideración de la voz del ciudadano-, la posibilidad creciente de que el usuario elija formas de prestación (por ejemplo, en qué hospital hacerse una operación que requiere de un tiempo de recuperación, en el que el paciente podría optar por trasladarse para estar más cerca de su familia o amigos). En este sentido, la orientación al ciudadano tiene un enfoque centrado en mejorar la calidad de las prestaciones tradicionales, basado en la *personalización*, y en incrementar la transparencia de la gestión.

Las consecuencias de este modelo para el funcionamiento del sector público indican que la legitimidad está puesta en la buena prestación de los servicios y en la evaluación constante más que en características intrínsecas a la misma función pública (las normas de selección de personal o empresas prestadoras). Por último, cabe mencionar que el volumen de personal no

sólo no ha disminuido sino que se ha incrementado en los últimos años, consolidándose como una importante fuente de empleo en la región. Los objetivos manifiestos por los responsables políticos contemplan esta realidad, por lo que se alega que no se reducirá el plantel de la administración sino que se busca incrementar el personal dedicado a tareas de *front office* (prestación directa de servicios, como por ejemplo de salud, asistenciales o de educación) y reducir las tareas de gestión interna (reduciendo procedimientos, etc.)

Las TIC son introducidas con la intención de mejorar la eficiencia de la gestión, la transparencia y la *accountability*. La prestación de servicios basados en nuevos sistemas tecnológicos, aunque se ha desarrollado (el ejemplo destacado lo da la televisión digital terrestre), actualmente se pone en duda debido a que el gasto de proveerlos es elevado y los usuarios son escasos. En la tabla 20 se sintetizan unas primeras conclusiones del análisis, que se discutirán en mayor profundidad en el capítulo 6.

Cabe afirmar que las TIC han promovido una baja horizontalidad en tanto la estructura de la administración continúa respondiendo al esquema tradicional. Sin embargo, encontramos que hay mayor transversalidad funcional, en especial debido a la interacción con las agencias prestadoras de servicios. La flexibilidad se observa sobre todo en la composición del empleo público, que ha continuado incrementándose y a la vez se diversifica el sistema de contrataciones.

De cara al ciudadano, la evaluación general es positiva: las TIC han incrementado la transparencia de la gestión y la capacidad de control del ciudadano; la personalización ha permitido la mejora de la atención y se han creado nuevos servicios. Aunque la participación es restringida, también se han abierto espacios para discutir propuestas legislativas.

¿Responde el gobierno escocés a los patrones de la administración-red? El análisis muestra que no se detectan avances significativos en el desarrollo de proyectos transversales intra-administrativos ni una superación de la estructura jerárquica. Sin embargo, y aunque las iniciativas desarrolladas aún no puedan evaluarse, dado su incipiente desarrollo, hay propuestas y unas primeras actuaciones que podrían ser *revolucionarias* para la integración inter-administrativas.

Tabla 20: El caso escocés

Dimensiones	Preguntas de investigación	Indicadores	Escocia
Administración Pública (general)	¿Bajo qué condiciones, y con qué resultados, los procesos de innovación tecnológica operan como impulsores de cambios en las administraciones	Coyuntura crítica	Si
		Cambio político	No
		Coord. regional-local	Alta
Estructura y funcionamiento interno	¿Qué cambios estructurales y funcionales se consolidan como resultado de los procesos de incorporación de TIC?	Horizontalidad	Baja
		Transversalidad	Media
		Flexibilidad	Media
Relación AP - ciudadanía	¿Cómo afectan a la relación administración-ciudadanía los procesos de innovación tecnológica? ¿En qué medida hay mayor capacidad de dar respuestas a la ciudadanía?	Transparencia/Control	Media-Alta
		Mayor interacción	Media
		Mejora de la atención	Alta
		Nuevos servicios TIC	Media
		Nuevos espacios de participación	Media
Redes de actores	¿En qué medida los procesos de innovación orientados a la introducción de TIC promueven la formación de redes de actores públicos y privados en el seno de las administraciones	Mayor participación del sector privado	Media
		Mayor interacción entre administraciones	Alta

Fuente: Elaboración propia * Si bien se han creado nuevos servicios públicos como la TDT, su mantenimiento está en discusión por los altos costes y escaso porcentaje de usuarios.

En cuanto a la relación con el ciudadano, como hemos señalado, hay cambios cualitativos en lo que hace a su rol como usuario de servicios públicos y un incremento considerable de fuentes y facilidad para el acceso a la información pública. Aunque hay nuevos espacios para la participación democrática, estos se limitan a difundir proyectos de ley y crear formas de comunicación bidireccional en la que el ciudadano puede emitir su opinión (sin explicitar la articulación de estas opiniones con los procesos políticos). En este sentido, las TIC podrían mejorar las condiciones y desarrollo de la democracia representativa (más información, transparencia, posibilidades de control) pero no se han usado para promover cambios o innovaciones basados en el incremento de nuevas formas de participación ciudadana.

5.2 Emilia-Romaña

Emilia-Romaña se ha caracterizado por presentar y sostener en el tiempo particularidades dentro del contexto italiano que podrían también condicionar su desarrollo del gobierno electrónico. Entre éstas, se destaca el mantenimiento del *Partido Comunista Italiano* a la cabeza del gobierno regional desde la posguerra, un partido político con un ideario de izquierdas cuyo discurso se orienta a mantener la cohesión y el bienestar social, y que actúa en el marco de una estructura de poder consolidada a lo largo de los años. Otra de las particularidades de la región es su tejido económico, basado en las pequeñas y medianas empresas, lo que impone características particulares a los procesos de innovación tecnológica en tanto el mercado es altamente diversificado.

En cuanto a sus niveles de riqueza, la región se ubica por encima de la media nacional en términos de renta *per cápita*. Por otra parte, a diferencia del resto de las regiones analizadas en este estudio, Emilia-Romaña no ha desarrollado componentes identitarios diferenciales del estado en el que se inscribe.

Una reformulación contemporánea de la estrategia de Emilia-Romaña se organiza en torno a las políticas de la Unión Europea. La región ha sabido aprovechar la oportunidad abierta por las reformas institucionales italianas y el incentivo europeo al proceso de regionalización para participar en redes regionales y concursar por recursos para la implementación de políticas públicas. A continuación, se analiza la formación de la región y las competencias de la administración, la situación socioeconómica, las características políticas y la estrategia de promoción del gobierno electrónico; finalmente se aborda la relación entre ciudadanía y AP y las redes de actores que desarrollan las iniciativas TIC.

5.2.1 El contexto institucional

La creación de regiones en Italia se produce formalmente con la sanción de la constitución de 1948, que consolida las bases de la Italia democrática. Sin embargo, fue más recientemente, con el proceso de integración europea,

cuando las regiones comenzaron a desarrollarse de forma efectiva en este país. La constitución italiana optó por la generalización en todo el territorio de la autonomía regional, así como por la distinción en dos tipos de regiones, las de estatuto ordinario (16 regiones, entre las que se encuentra Emilia-Romaña) y las de estatuto especial (cinco regiones con *identidad histórica*: Valle de Aosta, Trentino-Alto Adige, Friuli-Venecia Giulia, Cerdeña y Sicilia). Uno y otro tipo de regiones venían a satisfacer aspiraciones y necesidades diversas: la más eficaz gestión y mayor cercanía del poder al ciudadano derivadas de la descentralización en el caso de las regiones de estatuto ordinario; el reconocimiento y protección de la identidad de territorios dotados de especiales caracteres históricos, culturales y geográficos en el supuesto de las regiones de estatuto especial (Castella Andreu 1999).

Emilia-Romaña ha liderado el proceso de *regionalización* y se ha destacado por los buenos resultados obtenidos, ya que se sitúa por encima de la media en diferentes indicadores de crecimiento y calidad de vida (Leonardi y Nanetti 1990). Diversos estudios han profundizado en la línea iniciada por Putnam (1995), señalando que este desempeño de Emilia-Romaña obedece a la rica historia de solidaridad social de la región. Esta relación se expresa en los vínculos entre la sociedad (a través de asociaciones), las instituciones políticas (la clase política y las élites administrativas regionales) y la economía (difusión de pymes) (Putnam 1995, Leonardi y Nanetti 1990, Ferri y White 1999). La administración ha adquirido un rol muy importante conectando los niveles locales con el nacional, convirtiéndose en coordinadora entre diferentes niveles de gobierno.

La distribución de competencias entre niveles de gobierno

La región se divide en 9 provincias y más de 300 municipios. Constitucionalmente, la inserción de los entes locales en el mismo título que las regiones muestra la ambigüedad del poder constituyente en lo referente a la posición de uno y otro nivel de gobierno en la nueva estructura territorial del estado.

La importancia de las corrientes municipalistas, presentes en buena parte de las fuerzas políticas italianas, ha conseguido que la nueva regulación constitucional, que apunta a la descentralización territorial, no se detenga en el plano regional sino que llegue también al nivel local. De ahí el fortalecimiento de la posición constitucional de estos entes: que tienen participación en el senado en "*sesión especial*" (art. 89); poseen poder para interponer cuestiones de legitimidad constitucional y conflictos de competencia ante la Corte Constitucional (arts. 59 y 134); pueden obtener recursos financieros del *Fondo perequativo* (Fondo de compensación interterritorial, art. 62), además del establecimiento de la cláusula residual, muy matizada, de cesión de las funciones administrativas no atribuidas específicamente al Estado, a las regiones y a los municipios (art. 56) (Castella Andreu 1999: 151).

En 1987 se creó la Asamblea de las regiones y las comunidades locales, que desde entonces se ha reunido regularmente a considerar la reorganización de los fondos estructurales y las iniciativas políticas individuales. A pesar de haber adquirido este rol, recientemente, las iniciativas comunales han ido creciendo sobre la base de los proyectos europeos (Leonardi y Nanetti 1990).

En cuanto a la distribución de competencias, se ha criticado en reiteradas ocasiones la ambigüedad constitucional, que requiere de extensas interpretaciones para la aplicación de la ley. De la misma manera, se ha criticado la lentitud con la que el estado central ha conducido el proceso de regionalización. En cualquier caso, la norma fundamental establece la existencia de materias reservadas a la legislación exclusiva del Estado, esto incluye política exterior, inmigración, relaciones con las confesiones religiosas, defensa y las fuerzas armadas, orden público y seguridad, con excepción de la policía administrativa local, jurisdicción, ordenamiento civil y penal, etc. En segundo lugar, se destacan las materias de legislación concurrente, que incluyen relaciones internacionales y con la Unión Europea de las Regiones, comercio exterior, protección y seguridad laboral, protección de la salud, protección civil, gobierno del territorio, etc. Por último, se establece la competencia general y residual de las Regiones para todas las materias no comprendidas en los grupos uno y dos.

Demografía, economía y sociedad

Emilia-Romaña tiene un territorio de 22.990 km² (7,6% de Italia) en el que viven 4,1 millones (7,1% de la población del país). Aunque hay mayor cantidad proporcional de población en zonas urbanas esta concentración no es excesiva. En lo económico, una de las características más destacadas es la gran presencia de PyMES en la región.

Según diversos autores, Emilia-Romaña se destaca por: 1) su gran número de pequeñas y medianas empresas. De un total de 415.000 empresas el 94% tiene menos de 10 empleados. Las Pymes concentran el 98% de las fuerzas productivas y dos tercios del empleo industrial, 2) la incorporación de nuevas tecnologías para mantenerse en línea con los patrones de consumo internos y externos, 3) la redistribución de la industria en el territorio regional para lograr una estructura económica equilibrada, y 4) un notable incremento de la economía terciaria y la expansión de la provisión de "*servicios estructurales*" para la industria (Understand 2004, Marisa Ferri y Timothy White 1999, Leonardi y Nanetti 1990). En cuanto a los usuarios de internet, a partir del proyecto *Understand* se han generado diversos documentos de estudio comparativo entre las regiones participantes. En uno de estos documentos se mencionaba que Emilia-Romaña contaba con un 48% de usuarios de Internet⁸⁴.

El gobierno y los partidos políticos

En lo político, la característica sobresaliente, como hemos mencionado, es la permanencia continuada de gobiernos del PCI desde la segunda guerra mundial. Comparando con otros gobiernos regionales italianos, una estrategia diferencial de los sucesivos gobiernos de ER, señalada por Leonardi (1990), ha sido el carácter abierto del partido mayoritario, que tradicionalmente ha estado dispuesto a incluir a los líderes de la oposición, a otros niveles de gobierno y a grupos de interés en el proceso de diseño de

⁸⁴ Un documento que reúne estos resultados es *Benchmarking della società dell'informazione in Emilia Romagna*, Primo Rapporto 2005: Back Office, Front-Office de utilizzi dell e-government in Emilia-Romaña de in Europa.

políticas públicas. Además de dar solidez a la estrategia gubernamental, señala este autor, las deliberaciones colectivas generan una importante tarea de puesta en común de conocimientos y problemáticas de todos los niveles de gobiernos y de diversos grupos de interés antes de tomar decisiones (Leonardi 1990:14).

Esto se materializa, concretamente, en que el gobierno del PCI implementó una estrategia que, siguiendo el estatuto regional, fue sostenida por el Poder Legislativo más que por la *Giunta* (Poder Ejecutivo). La *Giunta* se convirtió así en la responsable de llevar adelante la estrategia decidida por el legislativo (Leonardi 1990: 18). Hubo ciertos cambios en los setenta, como el que permitió modificar la rígida formulación de presupuestos para crear presupuestos programáticos multi-anales y con flexibilidad en los procedimientos de implementación.

El cambio permitió superar los rígidos presupuestos con enfoque de cuentas semejantes a todos los niveles de gobierno. Este fue el primer paso y actualmente también se cuenta con un fondo concursable para desarrollar iniciativas de innovación tecnológica. La estrategia de ER es crear consorcios con los gobiernos locales y diseñar *buenos* proyectos. Según palabras de los entrevistados, a diferencia de otras regiones, en proporción a los proyectos presentados, suelen conseguir mayor financiación que otras regiones, y esto obedece al trabajo en partenariatado, que hace más relevantes y sólidos los proyectos (P44, P45, P48).

5.2.2 La Administración Pública

La tradición comunitarista y la hegemonía del gobierno del PCI alejan a este gobierno, al menos en la retórica, de los objetivos planteados por la Nueva Gestión Pública. Sin embargo, la reforma administrativa no ha sido una propuesta ni exclusiva ni pionera de la NGP. También en otras administraciones se ha planteado una crisis y una necesidad de dar eficiencia y reducir el coste de mantenimiento de la estructura de gestión pública.

La administración pública regional se divide en la Giunta Regional y el Poder Legislativo. La primera se compone de diez direcciones con status ministerial. De estas, cuatro son Direcciones Generales con carácter

transversal: recursos financieros; asuntos institucionales y legislativos; relaciones europeas y cooperación internacional; y sistemas informativos⁸⁵. Las Direcciones Generales mantienen un alto grado de autonomía administrativa. Cada una de ellas está organizada de modo tal que reporta a su asesor general, que es nombrado políticamente. De estas direcciones dependen las agencias (Agencia Sanitaria, Transporte Público, Protección civil, etc.)

Hay un cambio en el diseño clásico del organigrama, ya que si bien economía o asuntos legislativos más allá de su posición en el esquema administrativo son siempre competencias transversales, como novedad, también la gestión de la informática y de los asuntos europeos e internacionales adquieren este rol. Sin embargo, aquí como en otros casos, aunque se plantea la necesidad de un funcionamiento más flexible y en función de proyectos más que de áreas, la aproximación empírica señala que no se presenta ninguna alternativa concreta y viable que pueda reemplazar al modelo existente. Y en este caso, aunque las direcciones transversales tengan mayor peso, el escenario es semejante a los observados previamente.

En palabras de uno de los entrevistados: *"las direcciones generales son muy autónomas desde el punto de vista administrativo. No es muy jerárquico sino que cada una reporta a su asesor general –nombrado políticamente. El problema es difícil de resolver porque cada una tiene poder para decidir con lo que cada una va actuando sin necesidad e acordar con el resto de la estructura administrativa"* (P46).

Los trabajadores del sector público

Las restricciones que se han impuesto a incrementar la cantidad de trabajadores en las administraciones públicas, combinados con la creciente participación del sector privado en el diseño y gestión de proyectos de innovación y el incremento de competencias de las regiones han conducido, en algunos gobiernos entre los que se cuenta Emilia-Romaña, a contratar

⁸⁵ Las otras seis son Agricultura; Ambiente y defensa del suelo y la costa; Programación Territorial y Sistemas de Movilidad; Cultura, Formación y Trabajo; Actividad Productiva, Comercio y Turismo; y Sanidad y Política Social.

trabajadores por fuera de los marcos clásicos: sin exámenes de ingreso, criterios de selección regulados ni trayectorias laborales pautadas, sino respondiendo a la necesidad de personal para el desarrollo de tareas específicas que requieren competencias muy delimitadas. Esto genera cierta inestabilidad de la estructura administrativa, tanto por la existencia de un plantel de trabajadores variable como por sus consecuencias en términos de conservación de conocimientos y formación de recursos humanos a largo plazo dentro de la administración.

En este sentido, un entrevistado señalaba que *"la Administración Regional cuenta con unos 3000 funcionarios más unos mil contratados que van variando"* (P43). Algunos lo describen negativamente por el *"escenario de despilfarro de recursos y pérdida de conocimiento"* que genera: *"cuando entra un trabajador, dependiendo de sus tareas, dedicamos entre uno y tres meses a completar una formación apropiada, si este trabajador está contratado por un año perdemos recursos porque le damos formación a alguien que se va y luego volvemos a empezar con otros"* (P123).

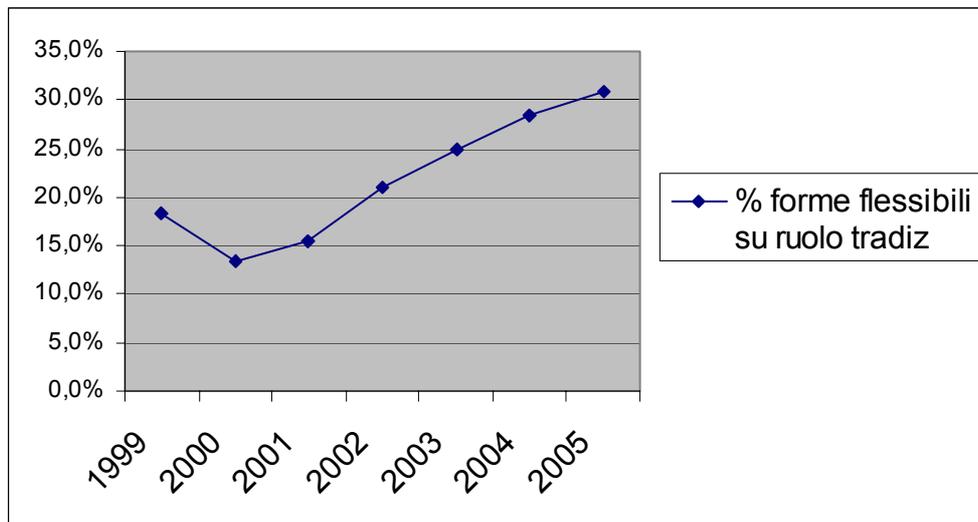
Un análisis del empleo en la Giunta permite observar la evolución volumen de personal y tipo de contrataciones realizadas. Tomando como total el trabajo tradicional, las formas de contratación flexible (teletrabajo, interinajes, en comanda, contratos por tiempo determinado y part time) representaban en 1999 un 18,2% del empleo. Si bien en los dos años siguientes disminuyó su importancia, desde 2002 ha crecido ininterrumpidamente pasando de representar un 20,9 % del empleo tradicional a un 31% en 2005. Como se puede observar en la Ilustración 8, la forma de trabajo flexible que más ha aumentado es el contrato por tiempo determinado.

Tabla 21: Giunta de Emilia-Romaña - Funcionarios y trabajo flexible

Status/Año	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005
Funcionarios	2073	2304	2111	1998	2043	2052	2041
Trabajo Flexible	378	308	328	418	507	583	632
% de trabajo flexible sobre el total de funcionarios	18,2%	13,3%	15,5%	20,9%	24,8%	28,4%	30,9%

Fuente: Elaboración propia en base a información suministrada por la Giunta (1999-2005)

Ilustración 8: Evolución del trabajo flexible en Emilia-Romaña

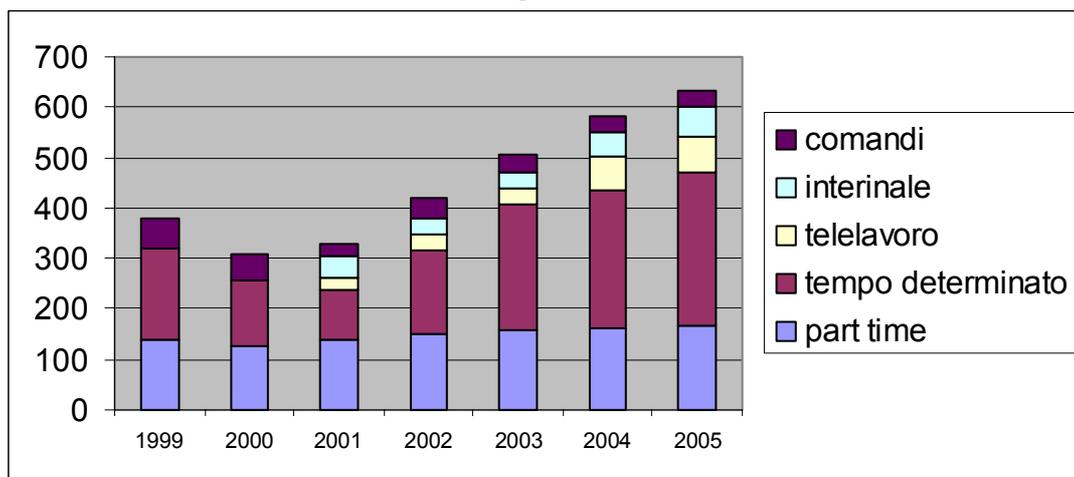


Fuente: Giunta de gobierno de Emilia-Romaña.

Aunque en las entrevistas se coincide al señalar las diferencias entre el régimen de trabajo funcionarial y el regimen mercantil, los entrevistados no consideran que la estructura de empleo en el sector público genere *resistencia al cambio*. La siguiente cita condensa ciertas opiniones comunes: *"En cuanto a las lógicas de trabajo, es verdad que el sector público, con la burocracia y el trabajo de por vida, genera más lentitud en la dinámica y que a veces la formación es menor que en el sector privado, pero no creo que haya una escasa propensión al cambio. El empleado público es muy tranquilo, no hace batallas para no cambiar"* (P46).

En más de una ocasión se ha señalado que las causas del rechazo, cuando se manifiesta, están más en la forma en que se desarrollan los proyectos que en la falta de competitividad que generaría *"el empleo de por vida"*: *"en algunos casos, las dificultades por parte de los funcionarios públicos vienen del hecho de que la gente que trabaja en proyectos destacados ha estado escogida fuera de la administración, con lo que los funcionarios se sienten abandonados"* (P48).

Ilustración 9: Evolución del trabajo flexible en la AP de Emilia-Romaña



Fuente: Giunta de Gobierno de Emilia Romagna.

La estrategia TIC en la administración

Los documentos oficiales de la región Emilia-Romaña en materia de políticas públicas de promoción de TIC datan como fecha clave la Ley Regional n30, que fija los primeros criterios de creación del Sistema Informativo Regional. En 1995 se definen las líneas generales para el desarrollo de la Red Unitaria de la Administración Pública (*Rete Unitaria della Pubblica Amministrazione*, RUPA). Si bien hubo proyectos anteriores, en 2002 se elaboró el primer plan global de desarrollo. Este es el *Il Piano Telemático Regionale 2002-2005*, coordinado por la organización general de sistemas de información y telecomunicaciones. Luego, hay dos órganos consultivos, un grupo de expertos formado básicamente por profesores de la universidad (*Commitatto di Indirizzo*) y un cuerpo técnico con representantes de los gobiernos locales, municipalidades, provincias, etc. "Un elemento interesante es que existe un seguimiento regular del proceso en el que se evalúa la implementación del proyecto" (P44).

Las fuertes relaciones interadministrativas se perciben como una oportunidad política para Emilia-Romaña. Un ejemplo claro de esto lo proporciona el mismo órgano encargado de la promoción del eGobierno: "El Centro Regional de Competencia para el gobierno electrónico y la sociedad de la Información (CRC) nace de una iniciativa del estado nacional. Se hacen

*acuerdos con algunas regiones y se crea cada CRC regional. Hay objetivos globales para todo el país y luego objetivos específicos que se plantean desde la región” (P44). El CRC está de hecho fuera del gobierno (es una iniciativa del gobierno central que se reproduce en todas las regiones, aunque luego todas tienen cierta autonomía). Se encargan de la difusión de las *best practices*, formación en TIC, soporte de proyectos locales, etc. Por ejemplo, han desarrollado unas pautas para el despliegue de servicios *on line*.*

Sin embargo, los funcionarios con cargos de responsabilidad sobre el diseño de la estrategia, mencionaban los problemas que se enfrentan para llevar adelante las potencialidades de las iniciativas basadas en TIC: *“la región trabaja principalmente de forma vertical de manera que se hace lo que se puede para integrarlo todo, pero hasta el momento los resultados son escasos. Puede que haya más de 100 bases de datos pero además de esta diversidad, a la dificultad para integrar se añaden las trabas que pone la nueva ley del gobierno central respecto de la protección de datos. Con carácter retroactivo, se pide que se explicita cada vez que se demanden datos del ciudadanos con qué finalidad se piden. Esto impide reutilizar, cruzar o integrar bases de datos de este tipo” (P48). Las leyes se perciben como trabas más que como estructuras de trabajo o marco de seguridad para el intercambio de datos: “La reforma organizativa es indispensable al desarrollo del e-government, esto está clarísimo, pero si no cambian las leyes no se puede hacer reingeniería de procesos. Debe cambiar la modalidad para permitir hacer gestiones *on line* (firma digital, certificaciones, etc)” (P46).*

Sobre la actual estrategia, un responsable señalaba que *“apunta a la infraestructura. El actual porcentaje de uso del servicio online no justifica el gasto realizado. El problema es que se han desarrollado servicios *on line* porque daban la imagen de una administración moderna pero eran de mala calidad (se colgaba el sistema, se necesitaban accesos que el ciudadano no tenía, etc.). La propuesta actual es trabajar en un sistema de certificación del servicio. Si no, el 90% de lo que se hace no va bien”.* (P46)

Los proyectos destacados por el gobierno regional se inscriben en planificaciones generales. El principal proyecto es de infraestructuras: *“en el*

año 2002 se comienza a desarrollar una gran red para la administración pública, el proyecto *Lèpida*, Regione Digitale, que debía incorporar 324 municipios, las provincias, las universidades, los hospitales, centros de investigación, etc. Se prevé un crecimiento del 32% de la banda ancha (en Italia está en el 6%) de manera que el 88% será fibra óptica y el resto ADSL. Este es el proyecto estrella. La red es de propiedad de la región, después se creará una sociedad y será de todas las administraciones” (P45).

Sobre la red *Lèpida* se construyen otros proyectos, como *Rilfateur* (teleseguridad), *Sole* (sanidad on line), *Intercenter* (e-procurement), *Sigmater* (firma digital), *Cartografía digital*, *Docarea* (proyecto de conexión entre administraciones), *R3* (Red de Radio Movil de policía urbana, protección civil), *E-learning*, o *E-care* (teleasistencia para ancianos que viven en sus casas, con cámaras, telefonía móvil, etc.)⁸⁶

Il Piano Telemático se materializa en el Plan Operativo anual, que establece políticas concretas a desarrollar. Así, el Plan Operativo 2003 se estructuraba en cuatro líneas de actuaciones: a) infraestructuras de telecomunicaciones; b) proyectos de e-government; c) investigación para el desarrollo de aplicaciones (Multimedia, contenidos de e-learning, etc); y d) nuevas iniciativas para el 2003, como el teletrabajo en la administración pública. El plan operativo del 2004, siguiendo las líneas previas se plantea “pasar de una fase de instalación a una de deployment”.

5.2.3 La relación con el ciudadano

Dado que una de las características más destacadas de la región, a partir del conocido estudio de Putnam (1995), es la fuerza de su capital social, interesa especialmente observar de qué manera y con qué consecuencias las relaciones sociales, los lazos comunitarios y la importancia dada a la participación ciudadana se materializan también en proyectos de democracia electrónica. Por otro lado, y más estrechamente vinculado al estado del

⁸⁶ Otros proyectos de e-government destacados en fases previas y que continúan en desarrollo en la actualidad son: *Agriservizi*: una sola base de datos para las asociaciones y granjeros para hacer tramitación on line; e *Intercenter* (e-procurement): dirigido a las oficinas regionales y locales de salud. La participación del mundo local es voluntaria pero ya están participando más de la mitad (P48)

bienestar que a reformas de reducción del estado, buscamos identificar también las particularidades de la definición de políticas de atención al ciudadano.

Los canales de atención al ciudadano

La atención al ciudadano en la región de Emilia-Romaña está a cargo del *Uffici per la Relazione con el Pubblico* (URP). Este servicio se incluye en el Sistema Informativo para la Comunicación Pública, cuyas funciones engloban desde la gestión y soporte de la red de puntos de información en el territorio, la promoción de la comunidad profesional de los operadores del URP, los proyectos para la simplificación del lenguaje administrativo, la evaluación de los servicios de información y la colaboración de las actividades de comunicación en la web, para desarrollar los servicios on line.

Una muestra del cambio que se ha producido en el proceso de regionalización lo evidencia la misma creación del URP, aunque pasaron muchos años hasta que, tras la sanción de la ley en 1990 comenzó a ser operativo (en 1997). La administración regional cuenta sólo con una oficina de atención al público. Luego las administraciones locales y provinciales tienen su propia URP.

La escasa importancia cuantitativa del URP (con sólo una oficina y menos de una decena de funcionarios) es consecuencia de la baja demanda. Esto se debe, a su vez, a que la administración no tiene muchas competencias en relación directa con el ciudadano. Como sea, la información suministrada intenta adecuarse a las demandas ciudadanas más allá de las competencias de la Administración regional.

Un entrevistado señalaba que *"se aprovecha la demanda ciudadana para hacer el contacto, pero no sólo se da información de competencia de la administración regional. Por ejemplo, los centros de entrenamiento y formación se organizan con fondos europeos y son gestionados por los municipios y provincias, pero se cuenta con la información correspondiente y de hecho es uno de los requerimientos más usuales de los ciudadanos"* (124). El trabajo de esta oficina, por otra parte, continua siendo muy *"artesanal"* ya que la actualización de las bases de datos no está

automatizada: *"cuando hay cambios en el organigrama una unidad es responsable de registrarlo. Desde el URP llaman semanalmente para preguntar qué cambios y novedades hay y a partir de estos llamados actualizan la información"* (P125).

Para la atención telefónica existe un número que funciona como puerta única pero a la vez los departamentos mantienen sus propios teléfonos de atención. Todos estos teléfonos están atendidos por funcionarios en el horario de trabajo de la administración. En el caso del URP, son los mismos funcionarios que gestionan la atención presencial los que realizan la atención telefónica. Por otra parte, la situación de las webs de la administración es muy semejante: cada departamento tiene su propia web y los criterios de diseño y organización de la información no son comunes. *"Hay una página regional pero no hay centralización de servicios. Debajo, en la página regional, hay una organización temática. Aunque en realidad más que por temas esto se organiza por direcciones generales. Cada dirección general tiene su propia web y provee sus servicios on line"* (P124). Hay líneas generales que sobre todo apuntan a responder a cuestiones de accesibilidad. Funciona un panel que va testando que las webs sean accesibles para discapacitados, etc. (P44).

En definitiva, y como sintetiza la tabla 22, el canal de atención presencial cuenta con una oficina centralizada y se presta en interacción con otros actores, pero esto obedece especialmente a la *buena voluntad* de los funcionarios, en su intención de dar respuesta al ciudadano y a las bajas competencias directas de la región. Otro tanto ocurre con el teléfono, aunque existe un número que funciona como puerta única, la información proporcionada es generalista (el ciudadano que requiera de información específica de competencia de otra unidad deberá realizar una nueva llamada). La gestión en redes de actores es mínima ya que cada uno se ubica en una unidad concreta y trabaja desde allí, con mínimas interacciones. En el caso del canal telefónico hay cierta actuación intra-administrativa en tanto la oficina regional da información sobre empleo y ofertas de formación de otras administraciones.

Tabla 22: Los canales de atención al ciudadano en Emilia-Romaña

Canal	Características	Emilia-Romaña
Presencial	Organización en función de la demanda	Media
	Coordinación inter-administrativa	Baja
	Gestión en redes de actores	Media
Teléfono	Organización en función de la demanda	Baja
	Gestión en redes de actores	Baja
	Coordinación inter-administrativa	Baja
Internet	Organización en función de la demanda	Media-Baja
	Gestión en redes de actores	Media-Baja
	Puerta única (intra-administrativa)	Baja
	Coordinación inter-administrativa	Baja

Fuente: Elaboración propia

En la ventana desarrollada sobre Internet hay cierta coordinación orientada a los estilos y diseños de los websites, aunque se puede observar una alta discrecionalidad. Hay proyectos que implican actuaciones intra-administrativas pero no se ha desarrollado una puerta única ni en la administración regional ni a nivel interadministrativo.

En cambio, sí existe una gestión unificada de la informática y unos criterios comunes de publicación. *"La D22 (Dirección de Organización de Sistemas de Información y Telemática) promueve los estándares técnicos a seguir por cada dirección, que tiene su propia página web. La oficina de Stampa, que funciona en presidencia (F32) es la que se encarga del control editorial, aquí trabajan unas 250 personas coordinadas desde la F32 pero distribuidas en cada dirección. A nivel de gestores de contenido, por ejemplo, se intenta coordinar parámetros tecnológicos, pero muchas veces el nivel de autonomía conduce a que cada uno haga lo suyo con diferentes tecnologías"* (P46). Según las entrevistas realizadas a diversos responsables, en la región ha habido un gran interés por digitalizar servicios y en este momento hay un creciente interés por evaluar los usos que se hacen de estos servicios y el impacto que la digitalización tiene sobre la región y la misma administración. Esto obedece fundamentalmente a dos razones: i) el uso no fue el esperado y 2) hay presión desde los organismos de la Comisión Europea para mejorar las prácticas (P46, 47, 48). O sea que la orientación de la estrategia a conocer los usos deriva tanto de la presión europea como de la propia

necesidad de, tras una etapa de desarrollo de servicios online, evaluar los resultados y generar vías para impulsar el incremento de los usos.

En el trabajo de campo encontramos dos formas de evaluación de los usos de los canales de atención al ciudadano. Por un lado, la evaluación que se hace desde el URP, en que se clasifican las demandas y la evolución de las mismas a partir de las llamadas y de un modo un tanto *artesanal* (ciertas categorías, como el género y la franja etaria se clasifican intuitivamente). Por el otro, el análisis de usuarios de la web que se desarrolla en el marco del Programa Understand (programa dirigido a regiones de la UE en el que participa Emilia-Romaña). En este marco, por ejemplo, se evalúa el desarrollo de la multicanalidad y los usos de la web: *"no está muy diversificado y tampoco hay un gran uso. Un 42% de los usuarios de internet han visitado la página del gobierno regional pero sólo un 3% ha hecho otra cosa que no sea buscar información"* (P46).

Las iniciativas de participación ciudadana

La creación de herramientas de participación se destaca en Emilia-Romaña con el proyecto Partecipa.net. El proyecto tiene una duración de dos años, el objetivo es crear herramientas para la participación electrónica, hacer una prueba piloto en conjunto con algunos municipios, asociaciones de municipios y provincias y luego dejarlo a disposición de las distintas unidades de gobierno (Reporte ePartecipa 2005). *"Si funciona, incluso puede trasladarse al nivel nacional, y a otras regiones italianas y europeas. La experimentación será diversa en cada territorio local. El ente coordinador está formado también por la Asamblea Regional, la comuna de Bolonia, de Modena, y la provincia de Ferrara con comunas del territorio. Concretamente se prevé crear un kit para la e-democracia, con distintos aplicativos"* (P47).

Aunque la web ofrece gran cantidad de información tanto del poder ejecutivo (<http://www.regione.emilia-romagna.it>) como del legislativo (<http://assemblealegislativa.regione.emilia-romagna.it>) esta información está organizada de acuerdo a los criterios y el vocabulario de la administración por lo que no es de fácil acceso. Hay ejemplos de mejora de las prestaciones (agriservici) y varias iniciativas en proceso, que aún no

están en funcionamiento. No hay un acceso de ventanilla únicas inter o intra-administrativa (hay iniciativas en estas tres líneas pero aún son muy embrionarias). Por último, aunque la plataforma eParticipa estará disponible en breve, no se han abierto espacios de consulta sistemáticos de ningún tipo (ni envío de sugerencias para proyectos legislativos ni espacios de interacción ciudadana para la propuesta de políticas públicas). En la escala de participación de Arnstein, las iniciativas se quedan en los primeros dos niveles (información, comunicación) y se comienza a trabajar en el tercer nivel, con sondeos al ciudadano. Sin embargo, no se han desarrollado procesos deliberativos ni de participación con efectos sobre la toma de decisiones basados en TIC.

Tabla 23: Las actuaciones orientadas al ciudadano del gobierno de E-R

Area	Actuaciones	Emilia-Romaña
Acceso a la información pública	Webs con Información gubernamental	Alta
	Publicación de presupuestos	Baja
	Información legislativa	Media
Servicios públicos	Mejora de las prestaciones	Media
	Nuevas prestaciones	Media
	Ventanilla única intra-administrativa	NO
	Ventanilla interadministrativa	NO
Participación ciudadana	Consultas en línea	NO
	Espacios de interacción no vinculantes	NO
	Espacios de interacción vinculantes	NO

Fuente: elaboración propia

5.2.4 Las Redes de actores Públicos y Privados

Ya se ha mencionado que las redes son una de las claves de la estrategia de desarrollo de Emilia-Romaña, también en el campo de las iniciativas TIC. Un ejemplo de esto lo da el Centro de Competenza Regionale. El Centro está formado por dos personas de la administración regional y trabajadores del gobierno central y del local. *"En total hay 187 proyectos en funcionamiento. Son proyectos que involucran a las regiones y al mundo local. La planificación está en manos del gobierno regional y la gestión es conjunta"* (P45).

El CRC tiene empleados pagados por la región y por el estado central. Un entrevistado señalaba que *"esto es atípico en el marco general del gobierno, y obedece a que el Ministro de Tecnología viene del sector privado, se mueve con otros criterios"*⁸⁷. *Existe un sistema de financiación de proyectos desde el nivel central. Se presentan propuestas de todas las unidades de gobierno y las que ganan (por cumplir requisitos tales como viabilidad, impacto en el territorio, alcance del público objetivo, etc.) son financiadas. Emilia-Romaña normalmente presenta pocos proyectos pero con varios gobiernos locales y provinciales implicados"* (P43).

Con *Il Piano Telemático Regionale 2002-2005*, se decidió concentrar esfuerzos para desarrollar una red telemática pública en todo el territorio con el objetivo de distribuir servicios innovadores e interactivos de parte de la administración pública, así como para el desarrollo de otros servicios de telecomunicaciones a las empresas y a los ciudadanos a coste competitivo⁸⁸. Se puede observar que se mantiene y profundiza la estrategia con la que se inició el desarrollo del gobierno electrónico, poniendo énfasis en las infraestructuras de telecomunicaciones (que serán ofrecidas para diversos usos y prestaciones de servicios, no sólo de la Administración Pública). Un entrevistado la definía de la siguiente manera: *"se trata de pasar de un momento de despliegue de infraestructuras, en el que todavía, de todos modos, seguimos trabajando, a uno de puesta en línea de servicios y valor añadido"* (P44).

Un proyecto destacado de *Il Piano telemático* es la creación de una plataforma de formación de empleados públicos. En el apartado de e-government, se prevén acciones de formación (*"hacer una propuesta de sistema de e-learning federado"*). El objetivo es crear una plataforma común y contenidos para el aprendizaje, pero no se espera reemplazar el sistema tradicional. En este sentido, un responsable nos explicaba que: *"los funcionarios que se encargan de la formación en el esquema tradicional no se ven afectados porque no se plantea reemplazar este sistema. Cada*

⁸⁷ Se dice esto por la diferencia de partido político entre ambos gobiernos.

⁸⁸ Terzo Rapporto sull'innovazione nelle regioni d'italia (2005) publicado con el aval del Ministro per l'innovazione e la tecnologia, Centro Nazionale per l'Informatica nella Pubblica Amministrazione (CNIPA), Centro Regionale per la Competenza per l'e-government e la società della informazioni (CRC), y la Conferenza dei Presidente delle Regioni e delle province autonome.

administración conservará su unidad de formación interna. Por otra parte, muchos de ellos están implicados en el proyecto e-learning” (P43). Algunos de los temas de los cursos en prueba piloto (al momento de la visita) son privacidad, seguridad en la oficina y ordenadores. Otro de los objetivos es reunir las experiencias para conocer por qué funciona y por qué no, depende de los casos, y poder analizar y resolver problemas culturales, etc.

El CNIPA es un centro nacional de actividades de aprendizaje para la Administración Pública. En un proyecto conjunto con las autoridades regionales, se busca crear un catálogo de e-learning, cofinanciando proyectos que generen material didáctico. *“En el grupo de trabajo del proyecto participan comunas y provincias. Para asumir los costes se requiere de un número consistente de usuarios. Bolonia tiene alrededor de 5000 empleados, ER tiene en torno a 3000 y con los colaboradores llega a 4 mil. Por ahora el sistema lo paga la región. La propuesta es que luego se autofinancie, quizá con cuotas proporcionales al número de funcionarios de cada administración” (P124).*

Se planea un intercambio con las regiones y poner el catálogo a disposición del nivel nacional. Además, se pone énfasis en la multicanalidad. Se busca repensar servicios no sólo a través de internet sino también del teléfono y la televisión. Estos servicios estarán dirigidos a entes locales y entes públicos como los hospitales, que serán los responsables de distribuir la formación.

La experimentación será sólo para funcionarios regionales, pero el sistema resultante será para todos. Se trata de crear una oferta de formación a disposición de toda la Administración Pública, con una red de puntos locales de e-learning controlados por un *master point*, un nodo central que permitirá los servicios y usos de la plataforma. Este *máster point* centralizará el catálogo. Si una administración local necesita un contenido particular puede crearlo o comprarlo en el mercado e incorporarlo a la plataforma. Ahora se están desarrollando contenidos para dar soporte a proyectos (como Docarea o Sigmater), incluidos en *Il Piano telematico*⁸⁹. *“El*

⁸⁹ Este apartado se basa en la documentación: Ill Piano telemático 2005 y el documento *Formare all'E-Government. L'osservatorio della formazione nell'area e-government e società dell'informazione in Emilia Romagna*, ambos creados en el marco de las siguientes entidades: el Ministro per l'innovazione e la tecnologia,

sistema todavía no se puede evaluar y se desconoce la respuesta de los funcionarios, porque el piloto está a punto de comenzar. Hay 225 inscriptos. Los cursos funcionan con un e-tutor y un formador” (P43).

Quizá la falta de liderazgo del nivel nacional y las limitaciones que perciben a las regiones en el ejercicio de sus competencias expliquen la fuerza de la Unión Europea (Lonardi 1990: 20). Emilia-Romaña busca establecer lazos y realizar proyectos con socios externos y con fondos europeos. El proyecto UNDERSTAND es un ejemplo de esta estrategia; se realiza bajo el presupuesto de que el benchmarking regional es una prioridad para el desarrollo de la sociedad de la información, y que para realizarlo es necesario contar con indicadores regionales, ya que no están incluidos en el plan eEurope. *“Compartir los datos no es suficiente para compararlos”; el objetivo principal del proyecto “es comparar y evaluar el desarrollo regional de la sociedad de la información definiendo y aplicando un conjunto común de e-indicadores regionales”.*⁹⁰

Redes de actores públicos y privados

Emilia-Romaña es una región que, como se ha dicho, cuenta con un alto número de pequeñas y medianas empresas y tiene una fuerte tradición estatalista. Los sucesivos gobiernos del PCI han consolidado una forma de relación con el sector privado muy marcada por la impronta del sector público. De todas maneras, también en esta región se detecta la presencia creciente del sector privado en el campo de la innovación tecnológica. En los documentos de actuación se define, además, la necesidad de diversificar la red de actores: *“El e-government es una materia transversal a distintos sectores. Los proyectos son realizados habitualmente en partenariatio entre diversos actores y con distintas formas de partenariatio” (Terzo Rapporto*

Centro Nazionale per l'Informatica nella Pubblica Amministrazione (CNIPA), Centro Regionale per la Competenza per l'e-government e la società della informazione (CRC), 2004. Direzione generale: Organizzazione, sistemi informativi e telematica

⁹⁰ El proyecto UNDERSTAND pretende definir, recoger y compartir un conjunto común de indicadores regionales clave sobre la sociedad de la información involucrando un "cluster" de 15 regiones en cooperación con la red ERISA (European Regional Information Society Association): <http://www.understand-eu.net/> La ficha de Emilia-Romaña en el proyecto: <http://www.understand-eu.net/index.php?module=subjects&func=viewpage&pageid=7>

sull'innovazione nelle regioni d'Italia, 2005).

La participación del sector privado "en el nivel local es muy heterogénea, algunos municipios hacen sus propios desarrollos y otros contratan consultoras. Por ejemplo, en Lepida hay muchos socios que son sobre todo empresas locales. En el nivel regional hay socios para el desarrollo concreto de proyectos" (P44).

Igualmente, la relación con el sector privado se da en el marco del seguimiento y control del sector público. Por citar un caso, para la mencionada iniciativa de formación (*Formare a l'egovernment*) en la administración pública se evaluaron diversas opciones antes de pedir el desarrollo del proyecto. "Para elegir la plataforma tuvimos en cuenta muchas posibilidades. Finalmente optamos por una de pago que cumplía las condiciones de accesibilidad. Además de estas condiciones –que sólo esta plataforma cumplía- optamos por software propietario para 'no quedar solos' para desarrollarlo. La empresa desarrolla la plataforma (que se alquila porque hasta ahora no se ha podido comprar)" (P43).

5.2.5 Emilia-Romaña: la coordinación como ventana de oportunidad

En el análisis de Emilia-Romaña, los procesos de innovación tecnológica no parecen haberse realizado bajo la percepción de una *critical juncture* o una crisis que oriente la definición de objetivos de transformación radical. Muy por el contrario, los procesos de innovación siguen las pautas comunes a las regiones desarrolladas (desarrollo de portales administrativos, proyectos de digitalización de servicios, etc.) pero con una fuerte inscripción en la tradición de diseñar e implementar políticas con un alto grado de coordinación y estabilidad.

Esto es, se observa la influencia del contexto institucional, en tanto es la larga tradición cooperativa de la región la que define los ejes de la estrategia. En este sentido, desde el inicio de la promoción del gobierno electrónico, las políticas se plantean hacia y con los gobiernos locales. Sin embargo, al igual que en otros casos, también aquí el gobierno regional

adquiere y/o consolida su liderazgo a partir de financiar la mayor parte de los proyectos. Otros elementos a destacar son i) la fuerte presencia de los lineamientos de la UE en la definición de la estrategia y ii) el bajo desarrollo de la relación con el ciudadano, que se observa incluso en las evaluaciones realizadas a nivel de uso de los canales de atención.

En cuanto a la posible influencia de la orientación ideológica del gobierno sobre el tipo de políticas implementadas, un entrevistado afirmaba que *"la izquierda suele estar más dispuesta a invertir que la derecha y defiende un estado fuerte y muy presente –frente a un estado ligero y más cercano al sector privado-. En los proyectos de e-government, a igual nivel de riqueza no hay diferencias, las tendencias son las mismas (en Italia)"* (P46). Sin embargo, no sería sólo una cuestión de inversiones sino también de prioridades. El mismo entrevistado señalaba que: *"un proyecto de gobierno electrónico es un proyecto de cambio administrativo, no de tecnología. La difusión de la SI en las regiones ricas fomenta este desarrollo porque la población usa la tecnología, en las zonas pobres –el sur de Italia- las prioridades son otras"* (P46). El cambio político también se percibe con cierto malestar: *"cada elección cambia la organización, incluso cuando el nuevo gobierno es del mismo partido político"* (P46). Esto genera cierta inestabilidad e incluso malestar entre los funcionarios de carrera. En este caso, debemos distinguir entre administraciones en las que los cargos políticos llegan más profundamente a la organización y por tanto son más sensibles a los cambios de gobierno.

¿Cómo caracterizar los procesos de cambio organizativo promovidos por la incorporación de TIC en la administración pública de Emilia-Romaña? La estructura y funcionamiento de la administración presentan patrones semejantes a los de otras administraciones y la introducción de TIC parece enfrentar estos obstáculos más que tender a superarlos, como sugiere la mencionada ley de control de bases de datos. Es decir que convive en la estructura administrativa una tensión entre la jerarquía y la división administrativa, la coordinación jerárquica global y el funcionamiento jerárquico departamental.

Tabla 24: El caso de Emilia-Romaña

Dimensiones	Preguntas de investigación	Indicadores	Emilia-Romaña
Administración Pública (general)	¿Bajo qué condiciones, y con qué resultados, los procesos de innovación tecnológica operan como impulsores de cambios en las administraciones públicas?	Coyuntura crítica	No
		Cambio político	No
		Coordinación regional-local	Alta
Estructura y funcionamiento interno	¿Qué cambios estructurales y funcionales se consolidan como resultado de los procesos de incorporación de TIC?	Horizontalidad	Baja
		Transversalidad	Media
		Flexibilidad	Media
Relación AP - ciudadanía	¿Cómo afectan a la relación administración-ciudadanía los procesos de innovación tecnológica? ¿En qué medida hay mayor capacidad de dar respuestas a la ciudadanía?	Transparencia/Control	Media-Baja
		Incremento del control	Media
		Mejora de la atención	Media
		Nuevos servicios TIC	Media
		Nuevos espacios de participación	No
Redes de actores	¿En qué medida los procesos de innovación orientados a la introducción de TIC promueven la formación de redes de actores públicos y privados en el seno de las administraciones públicas?	Mayor participación del sector privado	Media
		Mayor interacción entre administraciones	Media

Fuente: Elaboración propia

Así, la protección de la privacidad desarrollada con normativas rígidas puede convertirse en un obstáculo claro a la integración. A estas tensiones se agrega la que se establece entre políticos y funcionarios complicando otro tanto el mapa de actuaciones y objetivos. Por otra parte, al impulso de la creación de webs y la digitalización de servicios y pese a que el discurso de la Nueva Gestión Pública o el del "*achicamiento*" del estado no se destacan en esta región, se observa el crecimiento de las contrataciones en régimen laboral frente a las de servicio público.

Tampoco presenta particularidades pronunciadas en lo que hace a la promoción de la participación ciudadana y la *accountability*. La participación ciudadana tiene como proyecto estrella el diseño de una plataforma de interacción que será puesto a disposición de las autoridades locales. De alguna forma, puede ser analizado más como una estrategia por la que el gobierno regional adquiere protagonismo más que como un incentivo *per se* a la participación ciudadana.

Es el nivel local y no el regional el que recibe la mayor demanda sobre

este punto, sea desde la ciudadanía o desde la misma articulación de competencias entre niveles de gobierno. Mientras, el regional, al tener la titularidad sobre la plataforma fortalece su rol de coordinador y asesor, además de suministrar recursos. El funcionamiento de los canales de atención al ciudadano, probablemente debido a que son las autoridades locales las principales responsables de dar los servicios, no está muy desarrollado en la región. El rol del sector público se mantiene en los parámetros tradicionales mientras el gobierno regional consolida en el impulso a la innovación tecnológica su rol de coordinador entre niveles de gobierno. La participación del sector privado en los proyectos es destacada pero también se inscribe en la tradición regional, con alta participación de pequeñas y medianas empresas.

5.3 Québec

Desde los años '80, Canadá ha impulsado diversas y contundentes reformas administrativas para reducir el tamaño de su sector público y dar mayor eficiencia a la gestión. Al comparar la región con los países del contexto anglosajón, Gow (2004) afirma que el modelo canadiense combina aspectos de la burocracia tradicional con los promovidos por la administración pública moderna, en particular con los de la NGP⁹¹.

El mencionado autor define el modelo canadiense por las siguientes características: 1) fuerte control político a cargo del sistema federal; la Carta de Derechos y Libertades; agentes del parlamento y la opinión pública

⁹¹ En este sentido, podemos mencionar los parámetros que se proponían para crear una nueva Administración Pública en el año 1997, en el Quinto Reporte Anual de la Función Pública de Canadá. Esto era: *1. a belief in the importance of government in the life of a society, not necessarily less but affordable government; 2. the convictions that reform needs to start with examination of the role of government in the future and that this role will need to be one of leader or catalyst, with government working in partnership or alliance with other public, private or non-profit institutions; 3. a refusal to accept that policy and implementation must be separate in principle. Both functions are judged to be essential to good performance; 4. the recognition of "the importance of a wellperforming, professional and non-partisan public service"; and 5. the belief that leadership is necessary from both elected and appointed officials.* (Consultable *on line* en http://www.pco.gc.ca/docs/Publications/5rept97/5rept97_e.pdf, última visita agosto de 2006).

autónomos; 2) un fuerte marco legal, respaldado por la Carta y las cortes; 3) un servicio público autónomo, no partidista; 4) una tradición de moderación y pragmatismo, con líderes políticos y del servicio público; 5) gran tolerancia y ambigüedad en las relaciones entre gobiernos provinciales y federal, igualdad de oportunidades para las minorías y nuevas formas de gobierno para los territorios del norte y las comunidades nativas autogestionadas (Gow 2004: 14).

Québec se inscribe en este marco, que es el que determina sus competencias y capacidad de negociación, aunque también se ha diferenciado en muchos aspectos del contexto señalado en el párrafo anterior. Así, mientras el sistema político canadiense presenta las características comunes al grupo de países anglosajones con un liberalismo pluralista y un estado del bienestar residual, Québec es una excepción, más cercana al modelo europeo continental, con un estado más activo y protector. Siguiendo a Esping Andersen, este modelo de estado de bienestar *conservador* se caracterizaría por sus rasgos corporativistas, un legado estatista en que *"es muy marcado el tratamiento especial dado a la administración pública"*; el énfasis puesto en la seguridad social obligatoria complementada con planes *ad hoc* para los estratos de población carentes de una relación laboral estable y, el tercer componente, el *familiarismo*, entendido como *"la combinación de protección social sesgada en favor del varón cabeza de familia y el carácter central de la familia como dispensadora de cuidados"* (Esping Andersen 2000: 112-113).

Por el contrario, el estado canadiense es un estado liberal, más reducido, definido como residual en tanto otorga pocos derechos universales y unos modestos niveles de desmercantilización ya que la asistencia social se basa en las necesidades, abraza una concepción restringida sobre los riesgos que deberían considerarse *sociales* y se basa en el fomento al mercado (Esping Andersen 2000: 104).

5.3.1 El contexto institucional

Primera ciudad de la América del Norte, fundada por Francia en 1640, la ciudad de Québec fue consolidando a lo largo del tiempo particularidades que

configuraron su identidad: católica, rural, francófona y profundamente conservadora hasta mediados del siglo XX. A partir de entonces ha variado radicalmente sus estructuras socioeconómicas sin por ello perder sus especificidades frente a Canadá anglosajón.

Siguiendo a Keating, se puede considerar que la identidad colectiva se formó en torno a varios portadores. Por un lado, la lengua francesa: *"los quebecois o quebequeses han opuesto resistencia a la asimilación lingüística y constantemente dicen de sí mismos que son una minoría lingüística concentrada territorialmente en una América del Norte abrumadoramente anglófona"*. Un segundo portador fue la religión católica, de carácter marcadamente conservador, que apelaba a la identidad francocanadiense y se oponía a la industrialización, la urbanización y la modernidad. Una tercera señal de identidad era la clase social. *"Durante mucho tiempo la iglesia se opuso a la industrialización y la urbanización por considerar que constituían una amenaza para su predominio, y de este modo preservó la visión de una sociedad conservadora rural"* (1996: 85-89).

Después de la segunda guerra mundial, Québec tuvo que hacer frente a las presiones favorables a la modernización económica, social y política, para alinear a la región con otras democracias industriales modernas. En los sesenta aparecen los primeros partidos independentistas, que rápidamente consiguen tener peso en la escena política. En particular, cabe destacar al *Partido Quebecois* (PQ) que opta por una vía consensuada para plantear la independencia. En este contexto, se convoca un primer referéndum, que rechaza la separación de Canadá.

Pese al rechazo a la separación, ligado a la demanda de mayor autonomía se producen profundos cambios en las relaciones laborales, Québec adquiere un papel más activo en el escenario internacional y (a partir de la Ley 101) se incrementa considerablemente el uso del francés tanto en el ámbito público como en los negocios. Por otra parte, como anticipábamos en la introducción del capítulo, el estado quebecois era más intervencionista, por lo que el intento del gobierno federal de limitar las atribuciones del sector público reforzó el conflicto que dio lugar a la *Revolución Tranquila* (Taylor 1993, Keating 1996, Salmon y Keating 2001).

Esto inicia un cambio fundamental: el Québec comienza a vivir un

fuerte desarrollo económico y a modernizar sus estructuras sociopolíticas. A partir de aquí, se pone énfasis en el desarrollo de competencias diferenciales por parte del gobierno quebecois y se fortalecen los componentes identitarios (Keating 1996). *"Mientras el resto de América del Norte se inclina hacia una concepción individualista del liberalismo basada en la reglamentación de las relaciones entre los individuos y las corporaciones, Québec conserva una visión más amplia del dominio público en la cual la sociedad en conjunto puede adoptar metas y promover su versión de la vida deseable"* (Taylor 1993).

Organización territorial y distribución de competencias

En cuanto a la gestión territorial, el federalismo fue la base para el desarrollo de la región. Québec gozaba de poderes arraigados que fueron muy ampliados por la práctica y las decisiones judiciales durante la primera parte del siglo XX (Keating 1996: 90). Pero con la ampliación del estado provincial, con la formación de un gobierno más intervencionista, durante la *Revolución Tranquila* se inician las tensiones y pujas por incrementar la potestad sobre competencias y áreas de actuación.

A diferencia de las federaciones europeas, el campo de las competencias constitucionales concurrentes en Canadá es pequeño, ya que los numerosos acuerdos de cooperación y coordinación federal-provinciales sobre el reparto de los impuestos directos, los gastos de ayuda social, la gestión de la salud o la gestión de aguas y recursos naturales se sitúan al margen de la Constitución y se desarrollan informalmente mediante acuerdos de gestión conjunta.

El ejercicio de las competencias constitucionales, en la práctica, se desarrolla de modo diferente y particular para las distintas provincias. Las competencias exclusivas federales o provinciales se ejercen a través de acuerdos conjuntos, más o menos explícitos. Algunos acuerdos afectan a todos o a varias provincias ya que se refieren al uso de los recursos naturales o a cuestiones financieras. Otros dejan un amplio margen de libertad a las provincias, como es el caso de la inmigración y los impuestos directos en Québec.

A través de programas conjuntos de gestión y gastos compartidos, de acuerdos y compromisos administrativos y políticos y de subvenciones para hacer efectivas las políticas públicas en materia de asistencia sanitaria y social, las provincias reciben tratos diferentes. A pesar de que el Tribunal Supremo reduce el alcance de estos acuerdos al derecho privado de contratos y los sujeta a las modificaciones que, de forma unilateral, puedan introducir los parlamentos soberanos, esta flexibilidad en la cooperación intergubernamental contrasta con la rigidez del reparto constitucional de competencias (Mitjans y Chacon 1999: 100).

Québec está dividido en 17 regiones administrativas. Los municipios - bajo la legislación provincial- poseen poderes de intervención en once campos de competencia: finanzas, administración general, medio ambiente, salubridad pública, salud y bienestar, recreación y cultura, organización territorial, protección de los bienes y las personas, transporte, vialidad, urbanismo y aprovechamiento del territorio. Por último, La Comisión Municipal de Québec tiene poderes cuasijudiciales y administrativos, conferidos por varias leyes en el sector municipal, como por ejemplo: la tutela de los municipios, la administración provisional de los municipios, encuesta sobre la administración financiera y sobre todo aspecto de la administración, avisos relativos a licitaciones, etc. (Fuente: web Québec, 05/08/2006)

Demografía, economía y sociedad

La provincia de Québec está habitada por 7.598.100. Aunque la densidad de población es de 4,90 habitantes por km², la distribución territorial está muy concentrada (en 2004 el 80,4% vivían en centros urbanos). La capital administrativa es la ciudad de Québec y la ciudad más habitada es Montreal, con 3.607.200 habitantes. La inmigración se calcula en un 12% de la población total y la población aborígen representa el 1%⁹². La esperanza de

⁹² La población aborígen está compuesta de las diez naciones amerindias y la nación inuit, distribuida mayoritariamente en 55 comunidades indígenas. Los amerindios viven generalmente en reservas o en establecimientos administrados por un consejo de bando compuesto por el jefe y consejeros. Alrededor de 21.000 indígenas viven fuera de las comunidades, la gran mayoría en Montreal. Por su parte, los inuits antiguamente llamados esquimales, viven en las regiones situadas en el extremo

vida es de 81,9 años para las mujeres y 76,3 para los hombres. Los idiomas oficiales son el inglés y el francés, aunque la mayoría de la población habla francés (según el censo oficial, el 81,2% de la población⁹³).

Québec presenta buenos resultados económicos, con un producto interno bruto (PIB) de más de 265 mil millones de dólares canadienses (equivalente a 165 mil millones de euros), de los cuales el 70 % proviene del sector de servicios. Diversos estudios encargados por la región muestran que Québec tiene una economía cuya envergadura se compara a la de Portugal: ocupa el puesto 41 en la clasificación mundial y el puesto 21 con respecto a los países de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE). En cuanto al PIB por persona, puede compararse a los de Alemania e Italia, y supera incluso al de España. Las principales fuerzas económicas se concentran en áreas como ciencia y tecnología, Importación-Exportación, Turismo, Transporte, Recursos naturales y Sectores de excelencia.

En diciembre de 2005, un estudio señalaba que el 66,3% de la población era usuaria de Internet y un 73,5% de la población disponía de al menos un ordenador en su domicilio. La encuesta mostraba otros datos positivos de la evolución de Internet en la provincia: cuatro de cada diez adultos usaban Internet en el lugar de trabajo (42,3%) y la proporción de teletrabajadores llegaba al 25%. Un 30% de los adultos habían visitado al menos una vez un portal de la administración regional.⁹⁴

El gobierno y los partidos políticos

Los partidos políticos en Québec se dividen según el tradicional *clivage* derecha-izquierda y el *clivage* independentismo-federalismo. En ambos casos hay posiciones de centro, como las de los que pretenden una asociación soberana con Canadá. En las elecciones de 2003 se presentaron 9 partidos

norte de Québec

⁹³ El 10% habla una lengua no oficial (los llamados alófonos), el 8% es anglófono y tan solo son bilingües el 0,8% de la población). En el área metropolitana de Montreal el porcentaje de francófonos es del 68,0%, siendo el 18,5% alófonos, el 12,5% anglófonos y bilingües el 1,0% de la población. En las demás ciudades el porcentaje de francófonos supera el 90%.

⁹⁴ Se define como usuario al que ha utilizado Internet al menos una vez durante los siete días previos a la realización de la encuesta. Fuente: Cefrio y Leger Marketing (2005) NETendance.

políticos en el territorio. El método de escrutinio (uninominal mayoritario) favorece la polarización, que en 2003 se dio en torno a tres partidos, el Partido Liberal (PL), el Partido Quebecois (PQ), y Acción Democrática de Québec (AdQ).

El Partido Liberal, favorable a que la provincia se mantenga dentro del sistema federal canadiense y de tendencia conservadora, formó gobierno tras haber obtenido el 45,99% de los votos. El Partido Quebecois, independentista y de tendencia socialdemócrata obtuvo el 33,24% de los votos, convirtiéndose en el principal partido de la oposición. Acción Democrática un partido nuevo, ligeramente a la derecha del PQ y favorable a ampliar el proceso de descentralización, obtuvo el 18,18% de los votos. Los restantes seis partidos obtuvieron un 2,59% de los votos.

5.3.2 La Administración Pública

El sistema gubernamental quebequense comprende las instituciones políticas, esto es la Asamblea Nacional (régimen parlamentario de origen británico que ejerce el poder legislativo) y el Consejo Ejecutivo, las instituciones municipales, la organización administrativa de las municipalidades locales, las municipalidades regionales de condado (MRC), la Administración regional Kativik (aborigen), así como la Comisión Municipal de Québec; las instituciones judiciales, que incluyen los tribunales administrativos, judiciales y especializados; y, por último, las instituciones administrativas, que agrupan a los ministerios y organismos del gobierno, el sistema de salud, la educación y la seguridad pública. Estas entidades constituyen el pilar de la organización gubernamental quebequense.

Algunos autores (Fontaine 1995: 1041) han señalado la tendencia de Québec a constituirse como una nación-estado. Especialmente a partir de la *Revolución Tranquila* y bajo el impulso de las políticas nacionalistas, la región vivió una fuerte renovación que condujo a la ampliación de políticas públicas, particularmente de aquellas asociadas con el estado del bienestar, como salud, educación e incluso políticas migratorias.

La administración pública se organiza en 22 ministerios⁹⁵. Con el objetivo de dar mayor eficacia y autonomía a la prestación de servicios también se han transferido funciones administrativas a 175 organismos públicos que figuran en el organigrama del gobierno (sociedades, consejos, oficinas, administraciones, comisiones y tribunales administrativos). Cada uno de estos organismos se encuentra bajo la responsabilidad de un ministro, que debe responder por la gestión de los mismos ante la Asamblea Nacional. Su tamaño varía, desde los grandes organismos operacionales, como Hydro-Québec, hasta consejos o comités como el Consejo Consultivo del Trabajo y la Mano de Obra o el Comité de Revisión de la Asesoría Jurídica Gratuita. El Ministerio del Consejo Ejecutivo y la Secretaría del Consejo del Tesoro ocupan el centro del aparato administrativo. El Consejo del Tesoro brinda asesoría al gobierno y ejerce ciertos poderes en materia de gestión de los recursos humanos y de adjudicación de presupuestos. Asimismo, elabora y aplica políticas de gestión y apoya a los ministerios y organismos públicos en su proceso de cambio.

Los trabajadores del sector público

Incluyendo los diversos servicios vinculados a la administración pública – además de los departamentos, las sociedades públicas, los servicios sociales y educativos y los diferentes grupos que constituyen el sector público, se contabilizan 607.800 empleados. Si además se agrega los empleados federales, los militares y los servicios de la corona la cifra llega a los 700.500 empleados públicos en el territorio⁹⁶.

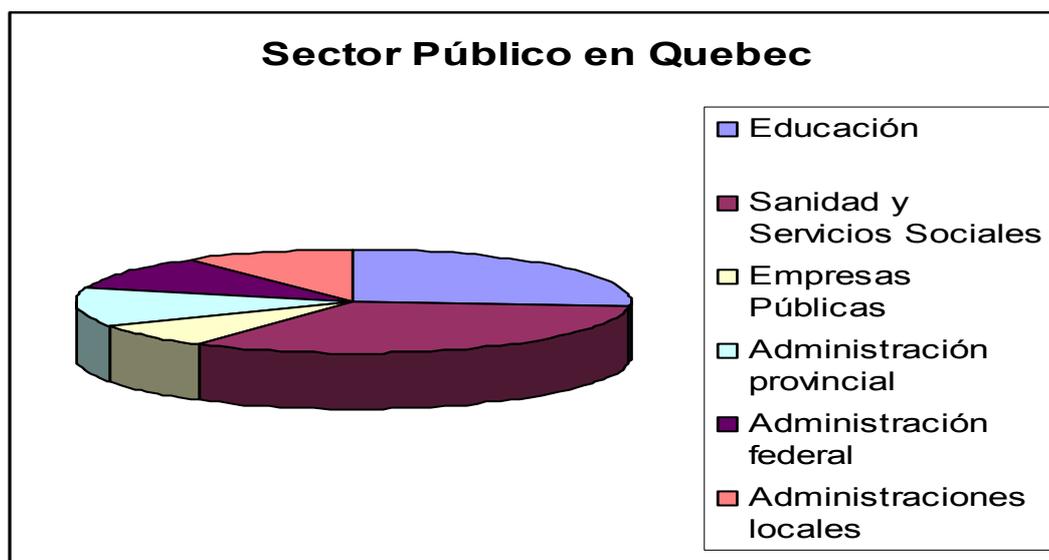
Se puede observar en la ilustración 10 que los servicios de sanidad y educación concentran el 59,4% de los empleados públicos. La administración

⁹⁵ Affaires municipales et Régions; Agriculture, Pêcheries et Alimentation; Conseil exécutif; Culture et Communications; Développement durable, Environnement et Parcs; Développement économique, Innovation et Exportation; Éducation; Loisir et Sport; Emploi et Solidarité sociale; Famille, Aînés et Condition féminine; Finances; Immigration et Communautés culturelles; Justice; Relations internationales; Ressources naturelles et Faune; Revenu Québec; Santé et Services sociaux; Secrétariat du Conseil du trésor; Sécurité publique; Services gouvernementaux; Tourisme; Transports; Travail (Agosto de 2006).

⁹⁶ ENAP. Observatorio de la Administración Pública. <http://www.observatoire.enap.ca/>

provincial ocupa el 12,4% del empleo público en Québec. Por otra parte, cabe mencionar que ha habido cambios ya que mientras en 1981 se registraban 712 mil funcionarios, la cifra alcanzaba un pico de 786 mil en 1994 para descender a 692 mil en 2000 y ubicarse luego en los 700 mil actuales (datos de 2005).⁹⁷ La sanidad, la educación y administración provincial ocupan el 71.8 % del empleo público quebecois.

Ilustración 10: Sector público en Québec



Fuente: elaboración propia en base a Statistique Canada, ESTAT 2006.

Un estudio centrado en los funcionarios de habla francesa del gobierno federal y el quebecois mostraba las diferencias entre ambos grupos, adjudicándolas a factores institucionales (y no culturales) dado que ambos colectivos pertenecían al grupo francófono. Los funcionarios del nivel federal mostraban adherir a pautas más competitivas y prácticas individualistas mientras los gestores del nivel provincial se mostraban dubitativos frente a las prácticas competitivas y abiertamente reacios a abolir cualquier tipo de seguridad social (Citado en Gow 2004: 24). En la misma línea, se señala en este informe que Québec había sido una de las provincias que menos lejos había arribado en la aplicación de principios neoliberales.

La función pública quebecois está mayoritariamente formada por

⁹⁷ La cifra incluye sólo a funcionarios públicos. ENAP. L'EFFECTIF PUBLIC TOTAL http://www.enap.ca/etatquebecois/docs/STE/ESP/a_effectif-public-total.pdf (11/2006)

empleados regulares, lo que muestra su adhesión al sistema "de carrera" (el 81,6% se incluían en esta categoría en 2005). Según el *Secrétariat du Conseil du Trésor*, los efectivos totales disminuyeron un 15% entre 1993 y 1998, a partir de este año han aumentado en forma continua hasta 2004 y desde este momento han vuelto a disminuir, lo que se atribuye al Plan de Gestión de recursos humanos que se puso en marcha en 2004. La llegada del partido liberal al poder ha modificado la trayectoria previa promoviendo un cambio radical de la función pública a partir de la introducción de una ley concreta incluida en el mencionado plan, la ley del 2x1, que establece que por cada dos funcionarios que se retiren sólo se podrá realizar una nueva contratación.

Considerando la edad media de los funcionarios actuales se espera una reducción drástica para 2014, de un 20% del volumen de personal. Algunos de los funcionarios y personas implicadas directa o indirectamente en el proceso echan en falta un criterio para llevar adelante esta transformación: *"No hay una directiva clara de cómo enfrentar la ley del 2x1 y por otra parte no hay restricciones a realizar contrataciones por fuera del esquema de la función pública. Se realizan muchas contrataciones de consultores y en algunos ámbitos de la administración es cada vez más fuerte la presencia del sector privado. Hay una creencia naif en que la ley puede resolver muchos problemas"* (P50).

De las entrevistas con los equipos de trabajo de la administración regional surgía la percepción de una crisis estructural que se evidenciará en menos empleados, una mayor demanda de servicios y menos recursos económicos y humanos para prestarlos. *"Se prevé que los costes de la gestión seguirán creciendo pero no será así respecto de los ingresos de la administración. Una posible solución es reducir al máximo los costes de la prestación avanzando hacia el autoservicio, lo que permitiría hacer una gestión con menos trabajadores"* (P67).

La estrategia de promoción de TIC

Desde la década del noventa, en Canadá se ha desarrollado una intensa actividad para promover el uso de las nuevas tecnologías en las

administraciones públicas, en particular para mejorar la calidad de las prestaciones al ciudadano. *"As early as 1994, all the basic principles of a collaborative approach and horizontal coordination of business between programs, administrative functions and departments were being considered with a view to the continuous improvement of services: client focus and service standards, partnerships within and between organizations, sharing and protection of critical information and people management, people being viewed as critical to the renewal of government systems"* (Charih y Robert 2004: 376).

La iniciativa GOL, de 2000, fue una de las impulsadas desde el gobierno federal. Promueve la integración de servicios y la reingeniería de procesos para crear un portal único. Borins (2002: 204) señala que la innovación tecnológica ha impulsado la capacidad para crear programas colaborativos que desafían la tradicional tendencia de los departamentos a funcionar en silos y mini-silos.

La experiencia de poner servicios en la web ha puesto de manifiesto que a los ciudadanos les importa recibir un servicio eficiente, con independencia de qué unidad de gobierno o qué programa lo preste. Los ciudadanos quieren que les resuelvan problemas (por ejemplo, el desempleo) y que los procesos para poder ser un beneficiario de estos programas sean simples (por ejemplo, el registro en un sólo paso). La tecnología lo hace posible ya que la información que un usuario completa en una transacción puede ser automáticamente enviada a los departamentos y unidades que deberían tenerla.

Este impulso, las actuaciones y recursos destinados desde el nivel federal han sido acompañadas por las iniciativas provinciales. En el caso de Québec, con un fuerte énfasis. Según el plan Connecting Québec (2004) *"el e-government puede ser definido como un proceso de desarrollo institucional a través del cual las TIC son la herramienta para guiar de forma efectiva las acciones del gobierno y responder mejor a las necesidades de los ciudadanos, las empresas y otros miembros de la sociedad. En resumen, significa, el uso de la tecnología con el fin de mejorar la capacidad de las instituciones y el gobierno del estado. El e-government por lo tanto, implica no sólo la relación entre los ciudadanos, las empresas y el gobierno sino*

también otras actividades dentro de la sociedad y sus organizaciones que pueden tener relación con el uso de las TIC”.

Este documento señala que, entre las condiciones indispensables para tener éxito en la estrategia, figura *“la necesidad de un fuerte liderazgo político. La estructura de gestión del eGobierno se organizará de la siguiente manera: El primer ministro asume el liderazgo; se crea el Chief Information Officer (CIO), supervisado por el Secretariat au developpement du gouvernement en ligne”*. Se sugiere también la creación de un comité de *campeones* con los responsables de la provisión de servicios a los ciudadanos (principalmente salud, educación, justicia, municipalidades, etc.)

Se espera que cada ministro firme un acuerdo de actuación y *accountability* que contenga el plan de actuaciones en e-government, como así también los indicadores para medir los resultados (que deberán incluirse en el informe de actuaciones anual). También se menciona que el e-government puede ser efectivo sólo si se produce una reforma del marco legal que permita su adopción. La reglamentación vigente es la *Act to establish a legal framework for information technology* (2001). Por otra parte, el *Act respecting access to documents held by public bodies and the protection of personal information* busca establecer un marco de protección de la privacidad que también permita la circulación de datos entre departamentos.

Los documentos gubernamentales sobre el gobierno electrónico están cargados de una retórica muy positiva y optimista, orientada incluso a los empleados públicos. El Plan *Connecting Québec to its Citizens* (2004:20) señala que *“la implementación del gobierno electrónico crea una oportunidad única para resaltar el papel de muchos funcionarios asignándoles tareas que requieren de un criterio situacional y habilidad para proporcionar formación y explicaciones simples. Los funcionarios deben ver la transformación de los servicios que proviene de la implementación del e-gobierno como una oportunidad más que como una imposición”*. Para llevar adelante estas transformaciones se propone involucrar a los funcionarios, planificar programas de formación que se orienten a la decompartmentación administrativa de sus funciones y a instruirlos en el manejo de innovaciones tecnológicas de protección de la información personal.

Innovación tecnológica para la reforma administrativa

Si bien la estructura y funcionamiento de la Administración Pública quebecois no muestra fuertes diferencias –a nivel organigrama- con el resto de los casos estudiados, sí encontramos algunas innovaciones en el funcionamiento de unidades concretas. El ejemplo destacado en este sentido lo da la Oficina de Renovación de la Prestación de Servicios (*Renouvellement de la prestation de services*), dependiente de *Regies de Rentes*. *Regie de Rentes* fue creada en 1965 –en el marco de la *Revolución Tranquila*, señalan los documentos oficiales- y desde entonces se encarga del sistema de jubilaciones y pensiones⁹⁸.

La Oficina de Renovación de la Prestación de Servicios se creó treinta años después, en 1995. Cuenta con menos de una decena de trabajadores, la mitad funcionarios y la mitad provenientes del sector privado. En contraste, *Regies de Rentes* tiene 1200 trabajadores, la mayoría funcionarios. Su función es crear servicios en línea y/o transformarlos, mejorando la calidad de las prestaciones. La Oficina de Renovación de la Prestación de Servicios cuenta con financiación para desarrollar proyectos concretos y negocia presupuestos para dar prestaciones que antes ponían en marcha otros ministerios, como las ayudas económicas por hijo o por discapacidad.

Se ha mencionado en el apartado demográfico que confluyen en la región dos procesos característicos de las sociedades desarrolladas: el descenso de la tasa de natalidad y el incremento de la expectativa de vida. En esta línea, los objetivos de esta unidad vinculada al sistema de pensiones parten de la convicción de que se aproxima una fuerte crisis estructural. Los cálculos señalan que en menos de 10 años habrá menos trabajadores en el mercado laboral por lo que habrá menos ingresos para mantener las prestaciones⁹⁹. Esto condujo a plantear alternativas para sostener el sistema

⁹⁸ Desde 2001 es una agencia gubernamental dependiente del Ministerio del Empleo y la Solidaridad social. El portal de *Regies de Rentes* es: <http://www.rrq.gouv.qc.ca/fr/>

⁹⁹ El envejecimiento es uno de los problemas actuales que enfrenta la sociedad quebecois. Si en 1996 las personas mayores de 65 años representaban alrededor del 12 % de la población, se prevé que esta proporción ascenderá a más del 20 % en el año 2031, con lo que la región se ubicará entre las sociedad industriales más

de pensiones, entre ellas la reducción de costes de la Administración Pública, partir de la reducción de empleados y oficinas por la prestación en línea. Se destaca que esta oficina tiene objetivos muy concretos a conseguir, como número de visitas esperadas o porcentaje de uso del servicio, que funcionan como indicadores clave de la evolución de su trabajo.

Otras iniciativas destacadas que utilizan las TIC para el cambio organizativo, se encuentran dos proyectos desarrollados por el Ministerio de Empleo y Seguridad Social. Estos son Información sobre la marcha del trabajo (*Informació sur la Marche du Travail, IMT*) y Servicio de colocación en línea (*Service du Placement en Ligne*). Ambos tienen la característica de reunir y coordinar a diversos actores que cooperan para que cada uno de estos servicios se mantenga y crezca. Se ha destacado que aunque la prestación existía antes de la incorporación de TICs las posibilidades que estas abren y los cambios de gestión en los servicios los han modificado cualitativamente (P49).

En palabras de uno de los responsables: *"el 'Servicio de colocación en línea' es una gran base de datos que media entre los que ofrecen trabajo en el sector público o en el privado y los que lo demandan. Los primeros desarrollos del servicio se realizaron en conjunto con redes públicas y semipúblicas con una gran oferta de empleo, como Salud, Educación y los gobiernos locales. También los sindicatos han participado. Con anterioridad al desarrollo de esta iniciativa diversas instituciones, entre las que se destacaban los comités sectoriales (que tenían y conservan la financiación para mantener sus páginas web), ofrecían información de empleo. El desarrollo cooperativo ha permitido que cada una de estas entidades ponga links y utilice una única base de datos, permitiendo por un lado concentrar esfuerzos y por otro dar mayor visibilidad al proyecto. El presupuesto para desarrollarlo fue de 10 millones de dólares"* (P49).

Antes la información estaba dispersa en el territorio. Estaba a cargo

envejecidas. Como consecuencia del bajo índice de natalidad y del aumento de la esperanza de vida, el envejecimiento tiene consecuencias socioeconómicas. Mientras en 1986, había 7 personas de 15 a 64 años por cada persona de 65 y más, en el 2031, habrá solamente 2,2 personas. Por lo tanto, asuntos tales como la elección de la edad para la jubilación, el proceso de transición hacia esta etapa de la vida y la situación financiera de los jubilados cada día tienen más actualidad (*Le Québec chiffres en main*, 2006).

de distintas instituciones, especialmente los gobiernos locales que trabajaban con información propia. Una base de datos común ha permitido contar con mucha información que a su vez puede ser analizada por el usuario para conocer el sueldo base, las tendencias en la demanda de empleo, la población ocupada, etcétera, considerando las variaciones en el tiempo y en el territorio.

Una particularidad del servicio es que su realización ha comportado la creación de un sistema de taxonomías compatible entre todos los niveles federales (por ejemplo, la clasificación de oficios consta de 35.000 categorías agrupadas en 520 más generales).

El esquema antedicho se vincula con el modelo de *gobernanza híbrida de webs*, que es un híbrido entre la centralización y la descentralización. Si la centralización implica la creación de un punto central a cargo de la infraestructura tecnológica y la producción de contenidos (con ventajas para preservar la homogeneidad), la descentralización permite que cada uno tome decisiones y cree respuestas apropiadas a su contexto (lo que puede provocar cierto desorden y también respuestas acordes a cada contexto). El modelo híbrido permite, a partir de decisiones centralizadas descentralizar ciertos aspectos de la gestión y la creación de contenidos.¹⁰⁰

Pese al cambio de gobierno, los funcionarios entienden que incorporar TIC a los procesos no tiene orientación ideológica, no así la participación del sector privado o la reducción del empleo público. *"Todos los partidos están interesados en desarrollar servicios en línea. Los últimos cambios no afectaron la estrategia ni los tiempos de desarrollo de los principales proyectos, aunque si han cambiado un poco algunas prioridades. Todos los gobiernos promueven el eGobierno por temas de costes y accesibilidad"* (P49). *"En general, parece que hay una base de interés por el gobierno electrónico ya que aunque cambien los partidos políticos en el gobierno los cambios en la estrategia son pocos"* (P50). Por otra parte, quizá el peso de la administración pública podría explicar el mantenimiento de buena parte de las estrategias de innovación tecnológica iniciadas en la última década.

¹⁰⁰ En un documento de eVeille, a partir de la definición de Gartner Group se ha trabajado el concepto de *gobernanza* de webs y se ha definido el modelo híbrido. (eVeille 2006) eVeille es una publicación elaborada por la Direction des enquêtes y la empresa CEFRIO para el ministerio des Services gouvernementaux du Québec.

La estrategia tiene objetivos muy claros y ha dado algunos resultados. Se busca que la innovación tecnológica cambie los procesos y en particular, que no se creen nuevas estructuras de funcionarios para prestar los nuevos servicios. Por ejemplo, en *Regies de Rentes* en un principio se ponían teléfonos a disposición de los ciudadanos para que aquellos que tenían dificultades para hacerlo *on line* recurrieran a un operador que hacía el trámite por ellos. "Ahora, cuando se plantean dificultades de este tipo se modifica el servicio para hacerlo accesible en lugar de ir poniendo estructuras *ad hoc* para llevar adelante el sistema. Por eso mismo se opta por colocar demos *on line* explicando con claridad el funcionamiento de los servicios" (P51). La estrategia apunta a no generar procedimientos *on line* que repliquen los virtuales con una nueva estructura de personal. Se trata de simplificar servicios, de ahorrar recursos y no de incrementar la burocratización. Un entrevistado describe un ejemplo de reingeniería en el que se ha elaborado "un formulario que ahora se ha personalizado y se puede completar contando con la información previa del usuario que tiene la administración" (P67).

5.3.3 La relación con el ciudadano

La orientación al ciudadano en Québec se observa especialmente en el crecimiento de aplicaciones orientadas al usuario basadas en la construcción de bases de datos y en la explotación de la información. Como vimos más arriba, uno de los servicios destacados y que ha tenido mayor éxito es el "Servicio de Colocación en Línea", que a partir de convenios con diferentes entidades del sector público y del privado se ha convertido en una de las prestaciones con más visitas.

En el plan de 2004, *Connecting Québec*, se propone *Simplificar el acceso a los servicios gubernamentales*: las líneas para lograr esto se orientan a poner puntos de acceso a Internet gratuitos a disposición de la gente no familiarizada con las nuevas tecnologías; potenciar los centros multiservicios; extender la banda ancha (por ejemplo, *the villages branches du Québec program* incluye a socios de escuelas, municipalidades, empresas del sector privado y los gobiernos para potenciar el desarrollo de la banda

ancha); e implementar sistemas que tengan en cuenta a las personas con discapacidad (Connecting Québec... 2004).

Según uno de los entrevistados, *"el punto de partida del trabajo es la satisfacción ciudadana con la calidad del servicio"* (P67). Se realizan diversas encuestas de satisfacción para evaluar el estado de los servicios, los usos, etc. El trabajo de evaluación se realiza especialmente sobre servicios concretos como los que mencionábamos en el apartado anterior. En estos casos, se conoce la demanda de información (por ejemplo de empleo) y esto permite actuar en consecuencia (promoviendo programas de formación, o poniendo en contacto oferta y demanda). Por otra parte, se evalúan los usos de los servicios electrónicos con la intención de hacerlos más eficientes.

Una estrategia que se ha seguido en otros casos es la de crear una nueva organización que funcione como ventana de relación con el ciudadano en el *front office* y como centro de reunión de trámites en el *back office*¹⁰¹. Este es el objetivo de Services Québec. Esta entidad tiene unos 30 años de existencia y está orientada a la prestación de servicios, siendo por ejemplo la encargada de las oficinas de información general. Antes de esto cada departamento tenía su propia oficina de atención al ciudadano.

Actualmente se trabaja en cambiar los servicios para organizarlos de acuerdo al ciudadano más que de acuerdo a la lógica de la administración (dividido en departamentos, etc.): *"Lo que se busca es crear una plataforma común, no se obliga a los ministerios a incorporarse pero se los estimula a hacerlo (mediante el ahorro en la prestación de servicios que obtendrían, etc.) El principal trabajo es de armonización de procesos y de categorías de información. Luego, se va hacia la oferta de servicios integrada, es decir, un portal único de acceso. Una intención clara es evitar la duplicación, por ejemplo, es que se pueda cambiar de domicilio en una entidad y a partir de una base de información común el cambio se refleje en todas las oficinas pertinentes"* (P67).

¹⁰¹ Charih y Robert (2004: 379) identifican uno de los problemas que se han evidenciado con más frecuencia en este tipo de iniciativas: *"A single Web portal raises the identity problem — which is not new in the federal apparatus, despite the existence of a well-defined Treasury Board policy on the identification of federal organizations. In fact, such problems have been accentuated over the last 20 years with the proliferation of different types of organizations, such as the special operating agencies. Some organizations have even gone to the point of creating their own logos."*

Los canales de atención al ciudadano

La organización de los canales de atención ciudadana en Québec responde al esquema tradicional, ya que está dividido en departamentos y áreas de actuación. Pero se están planteando cambios. Entre ellos destaca un modelo de atención presencial creado en función de la demanda ciudadana, y no de la oferta de la Administración Pública¹⁰².

La idea es que la actual estructura de atención genera costos elevados en edificios y recursos humanos y un servicio complejo y lento para el ciudadano que debe trasladarse y trasladar documentación de una a otra oficina del gobierno. Una atención creada pensando en el usuario, con trabajadores especializados en atender al público, permitiría incrementar la eficiencia interna –ahorrar recursos- y la externa –mejorar la atención de cara al ciudadano. Sin embargo, poco se ha desarrollado aún más allá del planteamiento inicial.

Este tipo de proyectos muestra las dificultades existentes a la hora de superar la compartimentación administrativa, por un lado, y por otro, cierta distancia entre la planificación y las acciones concretas. Esto es, a menudo los planes son desarrollados por consultoras que al desconocer los funcionamientos de la administración hacen propuestas sin señalar los mecanismos mediante las que se podrían llevar a cabo.

Tampoco existe en Québec un teléfono de atención unificado. En algunas dependencias de gobierno se ha comenzado a pensar en crear centros de atención telefónica para todo el departamento. En cuanto a la web, la situación es semejante a la observada en los otros casos, con algunos alineamientos comunes, cierta discrecionalidad a la hora de gestionar la información y pocos mecanismos transversales de comunicación y trabajo conjunto entre departamentos. Sin embargo, también cabe destacar que el portal (<http://www.gouv.qc.ca/portail/quebec/>) define de una forma muy innovadora a sus usuarios con un diseño que es muy sencillo y ajustado sobre todo a las necesidades de quienes acceder (y no a la oferta de la administración).

¹⁰² Este modelo ha sido la base de un plan de reforma de la atención presencial en Cataluña, aunque aún no se ha puesto en marcha (P14, P77)

Como se puede observar en la tabla 25, los cambios están centrados en la nueva ventana de relación con el ciudadano, esto es, en la web, cuyo vocabulario y organización responden a criterios basados en el interés, la satisfacción y las necesidades ciudadanas más que en la estructura y funcionamiento de la administración. En cambio el canal presencial es el más *clásico*. Una explicación podría derivarse de su antigüedad y de la apuesta por realizar más transacciones por medio de los otros canales. La gestión del teléfono, existen tibios cambios pero que no afectan al conjunto de la administración sino que apuestan más bien por crear call centers en unidades de gobierno específicas.

Tabla 25: Los canales de atención ciudadana del gobierno del Quebec

Canal	Características	Québec
Presencial	Organización en función de la demanda	Baja
	Coordinación inter-administrativa	Baja
	Gestión en redes de actores	Baja
Teléfono	Organización en función de la demanda	Baja
	Gestión en redes de actores	Media-Baja
	Coordinación inter-administrativa	Baja
Internet	Organización en función de la demanda	Alta
	Gestión en redes de actores	Media
	Puerta única	<i>En construcción</i>
	Coordinación inter-administrativa	Baja

Fuente: elaboración propia

Las iniciativas de participación

La Secretaría para la Reforma de las Instituciones Democráticas y el Acceso a la Información es la unidad encargada de trabajar en el área de la promoción de la democracia. Sus áreas de trabajo son leyes electorales, leyes sobre consulta popular, leyes sobre la Asamblea Nacional y leyes de acceso a documentos de organismos públicos y protección de documentos personales¹⁰³. Si bien la participación democrática aparece como un eje a potenciar a partir de las posibilidades abiertas por la implantación de TICs, hasta el momento las áreas de trabajo más sólidas se han orientado a la

¹⁰³ http://www.mce.gouv.qc.ca/secretariats/secretariat_institutions.htm (11/2006)

accesibilidad de la información y a la protección de datos personales¹⁰⁴.

Se propone también la creación de una ventanilla única y de accesos multiservicio. En segundo lugar destaca la personalización de servicios y de la propia información. Esto resulta innovador ya que se trata no sólo de que la administración conecte sus bases de datos sino que también el ciudadano podría acceder y utilizar su información personal¹⁰⁵. Un tercer eje es introducir las nuevas tecnologías en las principales áreas de actuación del gobierno –educación, salud y justicia– para mejorar los resultados de la gestión administrativa. La última línea es la de e-democracia, en la que se propone el uso de las TIC para mejorar el funcionamiento democrático y preservar los valores del sistema. Se señala que esta puede ser una vía para –en un mundo globalizado– potenciar el control de los ciudadanos sobre el destino de su sociedad. Las vías de implementación serán consultas públicas y debates sobre los principales temas de importancia social. Sin embargo, no hemos encontrado iniciativas en esta línea.

Tabla 26: Las actuaciones de e-democracia en Québec

Área	Actuaciones	Québec
Acceso a la información pública	Webs con Información gubernamental	Alta
	Publicación de presupuestos	Media
	Información legislativa	Alta
Servicios públicos	Mejora de las prestaciones	Alta
	Nuevas prestaciones	Media
	Ventanilla única intra-administrativa	En construcción
	Ventanilla inter-administrativa	NO
Participación ciudadana	Consultas en línea	NO
	Espacios de interacción no vinculantes	NO
	Espacios de interacción vinculantes	NO

Fuente: elaboración propia

¹⁰⁴ Symposium on e-government (ver especialmente los papers de los workshops 2 y 3) http://www.cefrio.qc.ca/english/activites_symp2005.cfm (11/2006)

¹⁰⁵ Citizens' Access to State-Held Information About Them: La creación de la página para los ciudadanos "MyGov.Info" tiene por función que los ciudadanos puedan consultar toda la información sobre ellos que tiene el gobierno (desde la dirección hasta las solicitudes de becas) y también utilizarla (enviarla a otras personas, etc.)

Como se puede observar en la síntesis de actuaciones hacia el ciudadano desarrolladas por el gobierno provincial (ver tabla 26), se ha puesto énfasis en la transparencia y en la mejora de las prestaciones más que en la promoción de la participación ciudadana (con énfasis en los dos primeros niveles de la escala de participación de Arnstein más que en el fomento a los procesos deliberativos o de participación ciudadana en la toma de decisiones.)

5.3.4 Las Redes de Actores Públicos y Privados

Como hemos visto en los proyectos estrella del gobierno regional, la participación del sector privado es una constante. Sin embargo, esta participación es diversa. En iniciativas como las llevadas adelante por *Emploi Québec*, el diseño se hace a partir de la formación de equipos multidisciplinarios, con profesionales de gestión, de contenidos y de informática. *"El sector privado ha participado pero en desarrollos de aplicaciones muy concretas"* (P49). En cambio en la Oficina de Renovación de la Prestación de Servicios encontramos que el equipo de diseño e implementación de iniciativas está formado tanto por funcionarios como por miembros de consultoras y empresas del sector privado. Incluso la forma de funcionamiento de esta oficina es semejante a la de una empresa en el mercado, con objetivos claros en términos de usuarios, ahorro, etc. y planificaciones temporales muy rígidas.

Otra característica relevante es que los proyectos se dividen en fases. *"Se hace un concurso para cada parte. Los que participan de la primera etapa se implican en el diseño pero con mucha interacción con el sector público"* (P49). *"Se tiene a realizar contrataciones fragmentadas que involucran a varias firmas. El problema derivado es que muchas consultoras no se comunican entre ellas porque no son socias y esto trae problemas de continuidad. Otro problema de la administración es que en muchos sectores no hay expertos por lo que se deben buscar en el sector privado"* (P50).

5.3.5 El caso Québec: ¿administración-red o Nueva Gestión Pública?

En Québec, la innovación tecnológica se inició como una tendencia, de la misma forma que en otras regiones del mundo desarrollado: surge una nueva área de actuación, se promociona su utilidad y los gobiernos comienzan a realizar iniciativas semejantes. Sin embargo, en los últimos años es una *critical juncture* la que reorienta la política de innovación. Por otra parte, la *critical juncture* es un resultado de una política pública diseñada por el gobierno (*policy feedback*), que ahora se convierte en causa de nuevos cambios.

La crisis provocada en el sistema provisional por el envejecimiento de la población, hizo que se plantee la reforma radical de la administración pública. De seguir adelante, la Ley del 2*1 reducirá considerablemente el volumen de funcionarios en los próximos años, condicionando otras políticas a implementar. En este sentido, se destaca el énfasis en la eficiencia de los servicios, para mejorar las cuentas de la administración, y la centralidad de las TIC para llevar adelante el proceso. Esta ley, ha sido promovida por el Partido Liberal. Se deberá esperar a los resultados de la nueva estrategia de gestión, para evaluar si se ha producido un cambio en el contexto quebecois, que conduciría desde un estado más cercano al contexto conservador, con un estado del bienestar fuerte, hacia un estado más cercano al contexto liberal, con una administración pública más restringida y flexible.

La evaluación de la administración-red, siguiendo nuestro modelo analítico, responde a otros parámetros. Observamos que hay una fuerte presencia del sector privado, mientras son escasos los proyectos que incorporan relaciones inter-administrativas. Por otra parte, la lógica que promueve las transformaciones intra-administrativas tiene más componentes de estrategia de mercado que de orientación a la transversalidad: se promueve la competencia al interior de la administración, en la que unas unidades que presten servicios con mayor eficiencia económica podrán *acaparar* prestaciones bajo una ventanilla única en desarrollo. Esto es, una especie de "externalización" de prestaciones dentro de la misma administración.

Pero también en este caso hay que esperar a observar los resultados, ya que los programas que buscan integrar actuaciones de distintas agencias de gobierno enfrentan problemas citados por la literatura: "1) *la necesidad de pasar de una administración tradicional a una integrada; cambiar la cultura de orientación de los ministerios hacia un tipo de usuario en particular por una idea de ciudadano en general y personalizando a la vez;* 2) *los marcos legales: las leyes de intercambio de información son demasiado estrictas y dificultan el intercambio;* 3) *gestión presupuestaria: cada departamento tiene su propio presupuesto con el que se dificulta la realización de proyectos transversales*" (P50).

Tabla 27: El caso Québec

Dimensiones	Preguntas de investigación	Indicadores	Québec
Administración Pública (general)	¿Bajo qué condiciones, y con qué resultados, las TIC operan como impulsoras de cambios en las administraciones públicas	Coyuntura crítica	SI
		Cambio político	Si
		Coordinación entre niveles de gobierno	Media-Baja
Estructura y funcionamiento interno	¿Qué cambios estructurales y funcionales se consolidan como resultado de los procesos de incorporación de TIC?	Horizontalidad	Baja
		Transversalidad	Media-Alta
		Flexibilidad	Alta
Relación AP - ciudadanía	¿Cómo afectan a la relación administración-ciudadanía los procesos de innovación tecnológica? ¿En qué medida hay mayor capacidad de dar respuestas a la ciudadanía?	Transparencia/Control	Media-Alta
		Mayor interacción	Media
		Mejora de la atención	Alta
		Nuevos servicios TIC	Media-Alta
Redes de actores	¿En qué medida los procesos de innovación orientados a la introducción de TIC promueven la formación de redes de actores públicos y privados en el seno de las administraciones	Nuevos espacios de participación	No
		Mayor participación del sector privado	Media-Alta
		Mayor interacción entre administraciones	Media-Baja

Fuente: Elaboración propia

Sobre los recursos humanos, se ha observado que lo que podría cambiar en forma radical en los próximos años es la estructura de las contrataciones pero no necesariamente el volumen de personal.

En la relación administración ciudadanía, el énfasis está puesto en la transparencia de la gestión y en la mejora de las prestaciones, mucho más

que en la implementación o desarrollo de nuevas formas de participación ciudadana. Las redes de actores se forman al interior de la misma administración, con una activa participación del sector privado. La particularidad es que se licita la realización de los proyectos por etapas lo que en principio reduciría la posibilidad de que el sector privado adquiriera más poder que el público en la definición de estrategias.

CAPITULO 6

6. *¿Administración Burocrática vs. Administración-Red?*

Tras el análisis de los casos desarrollado en los capítulos previos, podemos observar en qué medida y bajo qué condiciones se está produciendo un cambio en las administraciones públicas, se establece una nueva relación con el ciudadano y se forman redes de actores promovidas por la incorporación de TIC. Examinaremos hasta qué punto estos cambios/continuidades se pueden asociar con variables contextuales –articulación de competencias entre niveles de gobierno, cambio de partido político en el gobierno, orientación ideológica de los mismos, etc. El capítulo se estructura en dos apartados. El primero, reúne y compara los factores señalados en la metodología. En un segundo apartado se discuten las hipótesis del estudio.

6.1 Análisis de los factores explicativos

A continuación se considera la influencia de aspectos institucionales como los procesos de formación del gobierno regional y la distribución de competencias entre niveles de gobierno, las características socioeconómicas, la identidad nacional, los efectos de la ideología de los partidos políticos en el gobierno y del mismo cambio de gobierno, y su relación con las estrategias y resultados de la innovación tecnológica. Se analiza también la estructura administrativa, las características de la función pública, la evolución de las estrategias de innovación tecnológica y los procesos de introducción de TIC. Continuamos con el análisis de la relación establecida entre la administración y el ciudadano y los efectos de la introducción de TIC sobre esta relación (considerando en particular los canales de atención ciudadana y los

proyectos de e-democracia). Por último, se identifican las redes de actores formadas como consecuencia de la promoción de TIC, tanto las públicas como las que reúnen a actores del sector público con actores del sector privado.

El isomorfismo institucional como tendencia

Una primera sugerencia derivada del estudio, es que los gobiernos regionales se han creado siguiendo patrones previos de actuación, con un alto grado de *isomorfismo institucional*. Con independencia del nivel de competencias que conserven para sí mismas o deleguen en los gobiernos locales, las regiones se han estructurado de forma muy semejante a los gobiernos centrales/federales en cuyo marco se inscriben. Esto se detecta tanto en gobiernos regionales con antigüedad (Québec), como en gobiernos de creación muy reciente (Escocia). En el caso de España, por ejemplo, aunque los estatutos de las Comunidades Autónomas permitían un amplio margen para que cada gobierno regional diseñara su propia estructura orgánica, y cierto margen de maniobra en la configuración de su sistema de función pública, las comunidades autónomas tendieron a reproducir el modelo de la Administración General del Estado (AGE) (Ramió y Salvador 2002). Este nuevo nivel de administración se basó, inicialmente, en las funciones y los recursos (humanos y materiales) transferidos desde la AGE y pronto generó sus propias dinámicas de crecimiento a medida que consolidaba sus ámbitos de actividad y ganaba su propio espacio en el nuevo mapa administrativo (Salvador 2003a).

La base para la creación del gobierno escocés también fue la estructura del gobierno delegado, que funcionaba antes del traspaso de competencias. La formación de este gobierno se completó tras la reapertura del parlamento, en julio de 1999. Emilia-Romaña, por su parte, vivió un proceso más lento de adquisición de competencias ya que se produjo un gran hiato entre la reforma constitucional que permitió la organización de las regiones (1948) y el traspaso efectivo de competencias y recursos (que se dio paulatinamente desde los años '70). Esta región italiana se consolidó como una de las más dinámicas, liderando el proceso de *regionalización*

italiano con buenos resultados (Leonardi y Nanetti 1990).

En Italia –como en España- hubo una tensión entre el reconocimiento de las especificidades de las regiones con identidad nacional y las regiones ordinarias. Ambas venían a satisfacer aspiraciones y necesidades diversas tales como una gestión más eficaz y mayor cercanía al ciudadano, por un lado y, por otro, el reconocimiento y protección de la identidad de territorios dotados de especiales caracteres históricos, culturales y geográficos en el supuesto de las regiones de estatuto especial (Castella Andreu 1999). Luego, en la práctica las diferencias entre unas y otras tendieron a diluirse o a mantenerse en el plano simbólico más que en el de la diferenciación por competencias.

En Québec, el crecimiento del estado provincial a partir de la *Revolución Tranquila* también reprodujo el modelo del estado federal (Taylor 1993, Keating 1996, Salmon y Keating 2001). Desde mediados del siglo XX, Québec comenzó a vivir un fuerte desarrollo económico y a modernizar sus estructuras sociopolíticas, poniendo énfasis en el desarrollo de competencias diferenciales por parte del gobierno quebecois y fortaleciendo los componentes identitarios (Keating 1996). En particular, Québec y Cataluña muestran escenarios en que el gobierno regional adquiere un peso central en el territorio bajo su jurisdicción por sus dimensiones, sus recursos y sus áreas de gestión creando “*un estado dentro del estado*”. A continuación analizaremos las consecuencias de estas características con más detalle, como así también la forma en que en estos dos gobiernos la identidad ha jugado un rol más fuerte que el que se evidencia en Escocia.

Distribución de competencias y coordinación entre gobiernos

Las administraciones analizadas varían en distribución de competencias entre niveles de gobierno. Así, mientras Québec y Cataluña concentran más competencias que Escocia y Emilia-Romaña, en estos dos últimos territorios los gobiernos locales tienen mayor capacidad de actuación.

En Escocia, las autoridades locales ejercen las competencias sobre educación, servicios sociales, transporte, planificación, museos y bibliotecas, limpieza pública, defensa del consumidor, protección del medioambiente,

agua, servicios de bomberos, ocio, etc. Sin embargo, las decisiones sobre la mayor parte del presupuesto las toma el ejecutivo, con lo que se produce una fuerte necesidad de interacción y colaboración que marca las políticas escocesas (Jeffery 2006, Keating 2005) y que hemos observado en la misma estrategia de innovación tecnológica. Otro tanto ocurre en Emilia-Romaña, mientras en Québec y Cataluña el gobierno provincial/autonómico concentra más competencias y desarrolla con más autonomía su política TIC.

Un indicador de esto es la misma dimensión de la AP. En Cataluña el 60% (143.946 personas) del total de empleados públicos de la Comunidad Autónoma se ubica en el gobierno regional, mientras el 32% trabaja en el nivel local (77.182) (*Llibre Blanc de la Funció Pública* 2006: 250). Los departamentos de la Generalitat cuentan con más de 95.000 empleados, frente a los menos de 3.000 trabajadores de la Giunta de Emilia-Romaña o los 4.300 empleados del gobierno del *Scottish Executive*. En cambio, en los gobiernos locales escoceses trabajan 294.400 personas. En Québec, el empleo en el sector público asciende a las 700.000 personas. De estos, más del 70% se ubican en áreas de actuación bajo la competencia del gobierno provincial (sanidad y servicios sociales -33%- y educación -26,4%- y funcionarios de la administración provincial 12,4%).

La distribución de competencias y el mayor énfasis dado a construir administraciones fuertes en Québec y Cataluña parecen explicar que en estos territorios las principales iniciativas de gobierno electrónico se realicen con autonomía relativa de los otros niveles de gobierno (según las entrevistas y las planificaciones más relevantes).

Por el contrario, la iniciativa más destacada en Escocia es *Customer First*, que es una iniciativa de simplificación administrativa y construcción de servicios compartidos entre gobiernos. En Emilia-Romaña, entre los proyectos destacados figuran *Lépida* o la red para la administración pública (*RUPPA*). Tanto en Escocia como en Emilia-Romaña, el gobierno regional tiene un rol central coordinando y financiando las iniciativas en el territorio bajo su jurisdicción, que en general incluyen a los gobiernos locales. Cabe destacar que en ambos casos la innovación tecnológica se convierte en un área estratégica en la que el país/región adquiere un rol preponderante, asumiendo gran parte de los costes y de la gestión de las iniciativas.

De todas maneras, existen fuertes paralelismos entre el programa *Customer First* (Escocia) y el proyecto AOC (Cataluña), aunque este último ha perdido peso a partir del cambio de legislatura, en 2003. Esta primera aproximación parece indicar que la promoción de TIC, con mayor o menor énfasis, estimula las relaciones intra e interadministrativas, ya que se requiere de nuevas infraestructuras comunes y bases de información que es considerablemente más eficiente desarrollar de forma coordinada y compartida. Sin embargo, como han señalado algunos estudios centrados en el proyecto AOC (Aibar y Urgell 2003), la creación de un *administración-red* ha enfrentado obstáculos entre los que cabe destacar la falta de incentivos a la integración cuando se pierde la *visibilidad política* de las unidades o gobiernos involucrados en una iniciativa. Esto muestra un conflicto entre los criterios de eficiencia y los procesos político-electorales. Por un lado, se incrementa la eficiencia coordinando actuaciones, integrando bases de datos, compartiendo gastos. En el área TIC esto es especialmente claro. Por otro, los líderes políticos buscan que sus actuaciones se identifiquen con su partido o con su persona. Así, en muchos casos la pérdida de visibilidad política funciona como un incentivo opuesto a la integración.

Características socio-económicas y estrategia TIC

La difusión de Internet varía entre las regiones estudiadas, pese a que todas son desarrolladas. Québec (66,3%) muestra los mejores indicadores, seguida por Escocia (48%), Emilia-Romaña (48%) y Cataluña (42%). Dado que los datos provienen de distintas fuentes y diferentes momentos (y el incremento de usuarios a menudo se ha multiplicado de un año a otro), no son más que indicativos y no permiten comparar. De todas maneras, podemos observar la relación entre variables sociales y demográficas con las políticas de impulso a las TIC desarrolladas en cada territorio.

Según las entrevistas a funcionarios y responsables políticos del país, el gobierno escocés, considerando la tasa de desempleo y los crecientes problemas sociales de la región, orienta su estrategia de gobierno electrónico a ahorrar recursos para dedicarlos a políticas sociales más que a crear *proyectos estrella*.

En Québec, la unidad de gobierno encargada del sistema de pensiones, *Regies de Rentés*, se plantea diversas iniciativas basadas en la innovación tecnológica para hacer frente a la crisis del sistema de pensiones derivada de la disminución de la tasa de natalidad y el crecimiento de la expectativa de vida, que hará que en pocos años cambie radicalmente la tasa de empleados por pensionados. En este caso, se trata de ganar eficiencia en el proceso de reducción del estado. En Cataluña, en una política más micro, dentro del sistema de atención al ciudadano, considerando el bajo porcentaje relativo de usuarios de Internet (y que el grueso de no usuarios es gente mayor con bajo nivel de alfabetización (Castells et. Al 2003) se optó por potenciar el canal telefónico, con un gran éxito en la extensión del uso del canal y la mejora de las prestaciones. Aquí, al igual que en Emilia-Romaña, al no haber una percepción de crisis estructural, los objetivos de la innovación son graduales y evolutivos.

Estas evidencias sugieren que aunque determinadas iniciativas TIC sean semejantes entre gobiernos (desarrollo de páginas web, personalización de servicios, sistemas de información georeferenciada, etc.), también existen particularidades de los casos y objetivos de la innovación que contribuyen a configurar modelos propios de "gobierno electrónico".

Identidad e innovación tecnológica

Sólo en Cataluña hemos encontrado una relación entre la identidad y la estrategia de innovación, básicamente en el progreso de los canales de atención al ciudadano y en particular del teléfono. La administración catalana ha desarrollado, desde los '80, una fuerte política de incentivos y promoción del uso del catalán (con televisión y radios en catalán, incentivos a la creación artística en esta lengua y la creación de un centro de enseñanza del catalán para inmigrantes de dentro y fuera de España, entre otras actividades). Los operadores del teléfono de atención al ciudadano (012) en Cataluña tienen la obligación de dirigirse a los usuarios en catalán a excepción de que estos demanden el uso del castellano. No es casual que el teléfono sea el medio de comunicación más utilizado por la ciudadanía para establecer contacto con la administración (en el año 2005, el 012 recibió un

total de 2.800.168) y tenga un perfil de usuarios entre los que predomina (igual que en el portal gencat) una población de capas socio-económicas relativamente altas, nacidos en Cataluña y con el catalán como lengua de uso habitual. También en el caso de las webs de la Generalitat, aunque mucha información es accesible en catalán y castellano, hay parte de información sólo en catalán. Entre los usuarios del portal predominan los jóvenes, mientras las oficinas de atención presencial tienen más aceptación entre las personas más grandes, los nacidos fuera de Cataluña y los de habla castellana.

También en Québec se ha potenciado el uso del francés, desde la *Revolución Tranquila* y, en el website, aunque las páginas de acceso están en más de un idioma (básicamente francés e inglés), hay también subniveles con información sólo en francés. La existencia de un idioma como componente diferencial es la única particularidad relevante en la apelación al ciudadano atribuible a la identidad particular, ya que en otros aspectos no encontramos diferencias entre los casos.

Partidos políticos y cambio de gobierno

En Cataluña, el cambio de gobierno en 2004 produjo un fuerte impacto sobre la estrategia seguida hasta el momento. Se reestructuró el proyecto AOC (la iniciativa de innovación tecnológica más publicitada durante el gobierno anterior) y, en particular, el portal de servicios –el cat365 y el teléfono de atención ciudadana vinculado a él fueron incorporados en otros dispositivos de contacto con el ciudadano (el portal gencat y el teléfono 012).

Cabe señalar que en todos los casos, incluso en aquellos en que no ha habido cambio de partido político en el gobierno, muchos entrevistados afirmaron que cuando se forma un nuevo gobierno “*cambia todo*”. En esta línea, surge una de las paradojas mostradas por el análisis: por un lado se busca crear una administración pública más flexible, que responda con más agilidad a los objetivos políticos planteados, por otro se reclama una administración pública más fuerte e independiente del cambio político, que de mayor continuidad a los proyectos.

En Québec, el cambio de gobierno de 2003, que ubicó en el poder al

Partido Liberal, incrementó el énfasis puesto en promover el gobierno electrónico orientándolo más al mercado que en la legislatura anterior. Por otra parte, cabe destacar que este gobierno ha dado un viraje radical en la estrategia de reforma administrativa con el impulso a la ley del 2*1, que provocará una disminución considerable del empleo público en los próximos años y a la que la innovación tecnológica, se espera, de soporte. Esto es, se busca automatizar y simplificar procesos mediante el uso de las TIC para reducir el plantel de funcionarios públicos sin que esto provoque disminuciones de la calidad de la gestión.

Emilia-Romaña y Escocia están gobernadas por partidos de corte socialdemócrata (que se han mantenido en el gobierno al menos durante las dos últimas legislaturas), con un interés manifiesto en la promoción de políticas sociales y la lucha contra la desigualdad social. Sin embargo, la continuidad de las políticas implementadas en Emilia-Romaña contrasta con el viraje en la estrategia escocesa, que a partir de evaluar los altos costes de las políticas previas de innovación se ha centrado en hacer menos proyectos con alta visibilidad ("*los que ganan premios internacionales*") y más actuaciones con consecuencias directas y medibles sobre la gestión cotidiana.

Puede sugerirse, aunque comprobarlo requeriría de un análisis que escapa a las posibilidades de este estudio, que la consolidación del partido en el gobierno en Emilia-Romaña no promueve rupturas o cambios profundos sino que estos son evolutivos. En cambio, la competencia entre partidos en Escocia y la percepción de enfrentar una coyuntura crítica conduce a los partidos de este país a innovar en sus políticas y hacer planteos más radicales.

Por otra parte, cabe destacar, una vez más, las diferencias entre el discurso y las prácticas reales: las principales iniciativas TIC de Emilia-Romaña apuntan a desarrollar infraestructuras, mejorar prestaciones dirigidas a colectivos específicos y construir plataformas (de participación ciudadana, de formación para funcionarios) en las que el gobierno regional consolida su papel como articulador y coordinador entre niveles de gobierno. El efecto positivo sobre el desarrollo regional parece evidente, pero no resulta tan evidente la orientación de recursos a capas desfavorecidas o el

establecimiento de mecanismos de redistribución de la riqueza (políticas características de la izquierda tradicional), ya que no se mencionaron, por ejemplo, políticas de lucha contra la brecha digital.

En Escocia, por otra parte, el pesimismo manifiesto por muchos entrevistados respecto de los resultados de la innovación tecnológica contrasta con los documentos públicos sobre el tema, en los que en casos excepcionales se mencionan aspectos negativos de la primera etapa de desarrollo de las TIC en la administración (que sí se destacan en las entrevistas).

También en Cataluña y en Québec encontramos que las iniciativas “menos visibles” se han mantenido a lo largo del tiempo. Aunque en estos dos casos el cambio de partido político en el gobierno ha conducido a una reorientación de la estrategia.

La relación entre ideología de los partidos en el gobierno y diseño de la estrategia no es lineal pero se pueden señalar algunas tendencias, como en el caso de la fuerte reforma administrativa en Québec, que se asocian más con un gobierno de corte liberal que con uno socialdemócrata. Como ya hemos mencionado, el gobierno escocés, por el contrario, se ha diferenciado clara y explícitamente de la política británica de *reducción del estado* utilizando nuevas tecnologías, y se proponen “*mejorar la eficiencia pero sin reducir el personal (...)*” (P57). Cabe destacar, también, que se trata de un territorio con problemas de desempleo, en que el sector público continúa siendo una de las principales fuentes de trabajo (concentra el 23,8% del empleo en el territorio), sobre todo en el mundo local y en el sistema de salud (P55). Este caso, inscrito en el contexto anglosajón, en general más proclive a introducir reformas en la línea de la Nueva Gestión Pública, ha desarrollado un modelo singular, con agencias a cargo de las prestaciones, sometidas a evaluaciones periódicas para continuar con su gestión y una considerable intervención del sector privado en los ámbitos TIC, pero sin embargo sus políticas se vinculan especialmente a las del estado del bienestar.

En este sentido, nuestro análisis coincide con la literatura. Así, comparando Escocia con Reino Unido, Keating (2005) ha sugerido que hay actitudes sociales diferentes, específicamente debido a la apuesta escocesa

por implementar más y mejores servicios públicos, aplicar políticas para fomentar la igualdad o la inclinación por formas universalistas de redistribución. Otros autores han señalado, de todos modos, que aunque no hay una convergencia completa, tampoco hay grandes rupturas con la tradición anglosajona clásica.

La estructura administrativa

Tres críticas básicas se habían hecho a las administraciones públicas: su excesivo tamaño, que provoca grandes gastos de mantenimiento; la estructura compartimentada en departamentos vinculados jerárquicamente, que genera rigidez y complejidad en la gestión; y la inflexibilidad de una estructura funcional que al no tener incentivos externos produciría resultados cada vez más ineficientes (Osborne y Gaebler 1994, Osborne y Plastrick 1998).

Sobre el primer punto, el abordaje empírico muestra que pese a la difusión de estas críticas, no se están desarrollando cambios profundos. Las unidades de gobierno se mantienen o si cambian lo hacen en su dinámica tradicional: con la formación de nuevos gobiernos que reorganizan ministerios y agencias sin alterar sustancialmente las áreas y formas de trabajo. En cuanto a los recursos humanos, en parte por la transferencia de competencias entre niveles de gobierno, el volumen de personal ha crecido.

El crecimiento es considerable en Cataluña y en Escocia: el volumen de personal de la Generalitat se ha incrementado en un 14,1% entre 1999 y 2005; en Escocia, incluyendo también el personal de los gobiernos locales, el crecimiento ha sido de un 11,2%. En ambos casos, este incremento se puede explicar por traspaso de competencias, pero aún así, es una muestra de que la mencionada reducción de la AP no es una realidad y, en algunos casos, tampoco un objetivo.

En Québec, desde 2004 y después de haber incrementado su volumen durante años, la administración provincial muestra una tendencia a decrecer. Según el *Secrétariat du Conseil du Trésor*, los efectivos totales disminuyeron un 15% entre 1993 y 1998. A partir de este año, aumentaron en forma continua hasta 2004 y desde este momento han vuelto a disminuir, lo que se

atribuye al Plan de Gestión de recursos humanos puesto en marcha. La llegada del partido liberal al poder ha modificado la trayectoria previa promoviendo un cambio radical de la función pública a partir de la introducción de la ley del 2x1, que establece que por cada dos funcionarios que se retiren sólo se podrá realizar una nueva contratación. Se espera suplir este trabajo con introducción de TIC (simplificación de procesos, automatización, etc.) Considerando la edad media de los funcionarios actuales la reducción drástica para 2014 podría ser drástica: se habla de una disminución del 20% en el volumen de personal. Dado que el plan está en proceso de desarrollo, habrá que esperar a ver la evolución de las cifras.

La función pública y las nuevas formas de empleo en el sector

En todos los casos analizados, más allá de que cambie o no el *staff* de funcionarios que responde al patrón tradicional de trabajador a tiempo completo, existe una creciente presencia del sector privado dentro de la administración. La primera evidencia es la dificultad para contar con datos precisos, ya que cada departamento se mueve con cierta discrecionalidad. Además, a diferencia de la incorporación de funcionarios, las contrataciones no están reguladas de forma clara. En cualquier caso, en Cataluña las cifras oficiales indican que hay un 15% de trabajadores contratados y en Emilia-Romaña un 30% de empleo en nuevas modalidades de trabajo (temporal, parcial, etc.)

Las entrevistas realizadas muestran la alta valoración del sector privado que tienen los políticos y los funcionarios de cargos altos e intermedios. Estos sugieren y apuestan por la adopción de formas de actuación más eficientes siguiendo el modelo del mercado. Encontramos que entre los responsables, existe la idea de que los funcionarios no son eficientes o no cuentan con las competencias requeridas para desarrollar sus tareas, mientras el sector privado y las contrataciones laborales permiten mayor flexibilidad y adaptación a las necesidades concretas de cada momento.

A favor de las contrataciones temporales y/o en régimen mercantil, se señala que permiten superar la *tendencia a la inercia* del sector público,

inercia que sería la responsable del fracaso de la innovación, que por lo tanto debe venir *de fuera* (Osborne y Gaebler 1994). En contra, algunos señalan que la burocracia es necesaria por diversas razones, como por ejemplo, que son los mismos miembros de la burocracia que la teoría propone transformar los que conducen el proceso de transformación al interior de la administración, a la vez que cuentan con el conocimiento para emprender este proceso (Olsen 2006, Fountain 2005). Sobre esto, las entrevistas realizadas muestran una contradicción: cuando se habla de los cambios de estrategia que provoca la alternancia política, se sugiere la necesidad de una mayor profesionalización del sector público, pero luego se rechaza a estos mismos funcionarios y se postulan las bondades de las contrataciones en régimen mercantil. Del mismo modo, se evidencia que las contrataciones demasiado flexibles pueden conducir a pérdida de conocimiento dentro de la administración pública en los casos en que se produce una alta movilidad laboral. También se señala que aunque la gestión de algunas áreas pase a manos del sector privado, en última instancia la evaluación y el control quedan en manos del sector público y que este, para poder realizar estas nuevas tareas de supervisión, debe contar con profesionales capacitados.

Por otra parte, la función pública es más compleja de lo que se plantea y la convivencia de diferentes culturas dentro de la organización condiciona los resultados del proceso de innovación. Se observa en el análisis que en la gestión de proyectos intervienen políticos, funcionarios, tecnólogos y consultores que se deben poner de acuerdo y crear dinámicas de trabajo para que las iniciativas sean exitosas. Uno de los problemas del diseño de iniciativas en el sector público mencionados en Cataluña es que *"las planificaciones nunca están cerradas y en cualquier parte del proceso alguien puede intervenir, cambia algo y hay que volver atrás con todo"* (P12). Esto pone de manifiesto las diferencias en los criterios de beneficio en cada sector: mientras que en el sector privado el beneficio por el trabajo realizado se asocia con el tiempo dedicado, en el sector público el criterio de beneficio no está asociado al lucro y, en el caso de los políticos, se asocia tanto a los resultados como a los calendarios electorales. Las diferencias conducen a conflictos por los tiempos de definición y desarrollo de las iniciativas.

El seguimiento de proyectos muestra que en algunos casos la *resistencia al cambio*, que se supone inherente a la burocracia, es un resultado de la falta de motivación individual e incentivos organizativos, más que de la asunción de parámetros del sector público o del privado. Esto es, deriva de la ausencia de estrategias de motivación por parte de los políticos y líderes encargados de poner dirección y recursos que estimulen a los funcionarios. Este tema pone de relieve la importancia de la comunicación interna y las estrategias para comprometer a los actores.

Entre los funcionarios, hay consenso en considerar que la administración es muy jerárquica y que existe una división tajante entre quienes deben ejecutar los procesos y quienes los deciden. Las entrevistas a funcionarios de rango intermedio muestran que entre los trabajadores hay expectativas de modificación de esta forma de operar. Pero al preguntar por el estado de cosas, unos señalan, para iniciativas específicas, que las dificultades encontradas tienen relación con que se han diseñado proyectos sin tener en cuenta a los funcionarios (ni para incluirlos ni para valorar su conocimiento sobre los procesos), mientras otros afirman que se ha producido un cambio y hay mayor implicación de los funcionarios en los procesos de decisión.

En cualquier caso, la supuesta "*resistencia al cambio*" de los funcionarios, cuando *se produce*, muchas veces tiene una explicación en trabas estructurales, en la falta de motivación y en la complejidad creciente de las tareas a realizar, complejidad que no va acompañada de incentivos. También se puede destacar que muchas veces, las reformas y la innovación, más que apuntar a un objetivo final de simplificación, han conducido la duplicación de actividades que explica el bajo nivel de compromiso de los funcionarios con estos proyectos.

La estrategia de impulso a las TIC

Al observar la evolución de la estrategia de gobierno electrónico seguida por las administraciones analizadas, encontramos que a una primera etapa en la que se puso un fuerte énfasis en la digitalización de servicios y en la promoción de websites, ha seguido una evaluación de coste beneficio que

condujo a un replanteo de la estrategia. Veámoslo en detalle.

En sus primeros años, la incorporación de TIC se caracterizó por concentrar grandes inversiones, por la entrada del sector privado al diseño e implementación de proyectos y por cierta *fascinación* por el poder transformador de la tecnología. En la actualidad, se detecta una tendencia al cambio con proyectos menos ambiciosos en términos de recursos y objetivos, y más orientados a gestionar mejor la información y los recursos existentes. Se busca -en algunos casos de forma más clara que en otros- racionalizar recursos (dinero, información, personal) y conseguir resultados tangibles en términos de mejoras del servicio.

Una evidencia de esto lo da la referencia recurrente en las entrevistas a la necesidad de crear servicios para los usuarios, con resultados tangibles en términos de uso y simplificación. La justificación de este "cambio de rumbo" proviene del fracaso relativo en términos de usuarios de los nuevos servicios virtuales y/o de la necesidad de racionalizar recursos económicos (en Québec por la reducción del empleo público a la que conducirá la ley del 2*1, en Escocia por la orientación del gobierno a ahorrar para reinvertir en políticas sociales, en Emilia-Romaña por el escaso uso de los servicios electrónicos, en Cataluña por las altas inversiones). Los responsables de implementar estas iniciativas consideran, frente a los proyectos muy ambiciosos, las ventajas de hacer proyectos a corto y mediano plazo, señalando que "*el mundo de la tecnología es muy dinámico y por lo tanto 'el proyecto final' es una ilusión costosa e ineficiente*". Así, resulta más productivo el desarrollo de iniciativas a corto y mediano plazo, con costes no demasiado elevados y posibilidades de reconvertir la información utilizada cuando se decida volver a transformar el sistema. Más allá de esto, mientras en algunos casos se reformula la estrategia, en otras se mantiene incorporando nuevos criterios: unas primeras políticas con altos costes y escasos resultados fueron abandonadas o reformuladas en Escocia y Cataluña, mientras los lineamientos iniciales se ha profundizado en Emilia-Romaña y Quebec.

En cuanto a las instituciones creadas para dirigir y coordinar la estrategia TIC se observan elementos comunes. El *isomorfismo institucional* que, como decíamos, se muestra en la tendencia a reproducir fórmulas

institucionales consolidadas en el contexto de referencia, se observa en la creación de unidades administrativas responsables del desarrollo del gobierno electrónico que responden a los parámetros clásicos (unidades horizontales, con un presupuesto y una serie de objetivos definidos en forma independiente del resto de los departamentos). Además, del mismo modo que ha ocurrido con el desarrollo de infraestructuras de telecomunicaciones observamos que todas las regiones han recurrido a partenariados para desarrollar su estrategia de gobierno electrónico. En estos casos, los gobiernos regionales con menos competencias directas de cara al ciudadano (Escocia y Emilia-Romaña) son los que refuerzan su rol en la coordinación y toma de decisiones. A nivel organigrama, observamos la centralidad dada en Emilia-Romaña a la tecnología y a la relación con Europa ya que -junto al departamento de finanzas y el de normativa- se considera un área de actuación transversal. Esto da status institucional a un área a la que se le ha dado gran importancia, ya que Emilia-Romaña ha basado su desarrollo, en parte, en la coordinación entre gobiernos y en la relación con la Unión Europea de las Regiones, a partir de la financiación e implementación de proyectos de modernización y desarrollo.

En Escocia, las principales actuaciones y la mayor cantidad de recursos de innovación y reforma administrativa se dedican al trabajo en forma conjunta con los gobiernos locales. El *Improvement Services* es un partenariado entre el ejecutivo escocés, la Convención de Autoridades Locales Escocesas (COLSA según sus siglas en inglés) y la Sociedad de Autoridades Locales (SOLACE). *Customer First* es el programa más importante en el marco de esta estrategia. El objetivo es la gestión integrada, ya que se espera organizar agencias o unidades de gobierno compartidas para las áreas de gestión comunes (infraestructuras, recursos humanos, etc.) lo que podría conducir a un ahorro considerable (P56).

La evolución de las iniciativas desarrolladas en los cuatro casos son semejantes: el diseño de estrategias de actuación generales que apunten a introducir tecnología en todas las áreas de gestión de gobierno, la creación de portales, la financiación o co-financiación de infraestructuras en el territorio, la digitalización de archivos, la creación de bases de datos centralizadas, etc.

Las TIC como impulsoras del cambio organizativo

Internet es la herramienta cuyo despliegue ha obtenido mayor visibilidad y ha provocado más cambios en las administraciones públicas. La difusión de páginas web es una constante en todas las administraciones estudiadas. Sin embargo, esta difusión no se dio de forma controlada ni coordinada, más bien lo contrario. Las entrevistas mostraron que sólo en un caso, la Generalitat de Cataluña, existe un inventario de webs (que muestra que existen 267), mientras en los otros casos no hay un registro ni entidad coordinadora que permita conocer la cantidad de webs desarrolladas, sus usos, sus efectos sobre la gestión pública, etc.

El hecho de que otros canales surgieran en paralelo a las webs, como las intranets o sistemas de información, sin sistemas interoperativos, condujo a que se duplicasen las tareas y/o los recursos humanos a cargo de mantener estos sistemas de información. Aunque con otros éxitos a favor del sistema (como el ahorro de papel o mayor velocidad en las tramitaciones para los usuarios), la duplicación de tareas y procesos se detecta en otros proyectos. Un ejemplo lo da EPOCA -la intranet de los trabajadores de la administración pública catalana. EPOCA mantiene la estructura de procedimientos tradicional y, en paralelo, se ha creado una estructura online que, se espera, tras un período de transición y difusión de sus usos, reemplazará a la tradicional. La convivencia de dos sistemas -en EPOCA y otros casos- genera eficiencia externa (para los usuarios de los nuevos procedimientos que, por ejemplo, ahorran tiempo, dinero y desplazamientos) pero no eficiencia interna, ya que se produce mayor complejidad burocrática y más gastos. Sin embargo, quizá esto sea el resultante de un coste de transición, hasta que estos procedimientos reemplacen definitivamente a los preexistentes y entonces ganen eficiencia externa e interna.

Además, en algunos casos, en que el ahorro podría producirse es necesario también que cambie la normativa. Siguiendo con Cataluña, en la mayoría de los departamentos se señala que EPOCA ha contribuido significativamente a reducir el uso del papel en los procedimientos pero aún se deben conservar los expedientes en papel. Asimismo, en Emilia-Romaña una nueva ley de uso de las bases de datos de la administración (que obliga

a determinar un destino para las bases de información y restringirlo a dicha utilización) *atentaría* contra las potencialidades de la interconexión y reutilización de la información pública.

El incremento de la complejidad, como uno de los resultados de la incorporación de TIC, fue un tema destacado en Escocia. Un entrevistado lo describía con claridad: *"en la década anterior y a principios de ésta, se produjeron innovaciones que favorecieron al sector público, aunque también se creó más burocracia y no se mejoró la relación del ciudadano con la administración. Hubo proyectos estrella (...) que llegaron a unos pocos usuarios. Por eso el reto, ahora, es que estos canales se usen y que el gasto sea más eficiente en los resultados"* (P53). La relación negativa entre gastos y usuarios fue señalada en otros casos. Especialmente en Emilia-Romaña, adonde se mencionaba la necesidad de pasar de una fase de despliegue de infraestructuras a una de prestación efectiva de servicios digitales.

Hemos analizado en el apartado dedicado a Escocia que una de las preocupaciones y motivaciones para el cambio de estrategia fue que se estaba generando una estructura de gestión de procesos online paralela a los tradicionales, incrementando los gastos y la ineficiencia administrativa.

Las explicaciones para este tibio cambio organizativo resultante de la incorporación de TIC gozan de consenso entre los casos: la *"falta de cultura de trabajo transversal, que explica que cada departamento trabaje por su cuenta"* (P7), *"el sentimiento de propiedad sobre 'su' información que tiene cada unidad de gobierno, que dificulta la gestión del cambio"* (P72), o que *"tanto antes como ahora nadie sabe lo que hace el del costado"* (P42). En la misma línea, se menciona que las consecuencias del aislamiento, la desconfianza y el sentimiento de propiedad genera una gran duplicación de tareas y circulación de información poco fiable: se puede encontrar información disímil sobre un mismo hecho debido a la falta de coordinación y/o a problemas de actualización, todo por *"la falta de criterios organizativos comunes"* (P25).

Los proyectos estudiados muestran que ésta es la encrucijada en la que se encuentran algunos proyectos de cambio. Así, por ejemplo, la intención de crear oficinas de atención pública no departamentales, tal como se pensó en Cataluña y en Québec, no se ha podido llevar adelante por la

resistencia de los departamentos a perder competencias.

Un problema semejante se señalaba en Emilia-Romaña, adonde varios entrevistados indicaban que más que la jerarquía, el gran problema es el funcionamiento aislado de cada dirección general y de muchas unidades de gobierno. Sin embargo, también ha habido iniciativas que han conseguido sortear estos obstáculos, como están mostrando los primeros proyectos de *shared services* (servicios compartidos) desarrollados por las autoridades locales en el programa *Customer First*, en Escocia, o el avance del proceso de unificación telefónica en Cataluña.

En Escocia, un entrevistado señalaba que la integración y cooperación entre el gobierno y las autoridades locales enfrenta como obstáculo que *"cada uno es muy protector de su área. Las autoridades locales temen perder capacidad de policy making, y espacio o poder para la toma de decisiones, porque deberían compartir la forma de trabajar y prestar servicios compartidos"* (P56). Se destaca también, que aunque haya liderazgo político, la estructura administrativa hace que cada unidad tenga suficiente capacidad sobre sus competencias como para que no se pueda forzar a aceptar ciertas innovaciones (P56). En Emilia-Romaña se señala algo semejante para el plano intra-administrativo: *"las direcciones generales son muy autónomas desde el punto de vista administrativo. No es muy jerárquico sino que cada una reporta a su asesor general –nombrado políticamente. El problema es difícil de resolver porque cada una tiene poder para decidir, con lo que van actuando sin necesidad de acordar con el resto de la estructura administrativa"* (P46).

El problema para desarrollar cambios organizativos radicales, que realmente conduzcan a una *administración-red*, parece radicar en la competencia entre organizaciones, lo que se observa tanto en el plano intra-administrativo como en el inter-administrativo. Esto podría conducirnos a pensar que las TIC no tienen efecto sobre el cambio organizativo. Sin embargo, hay cambios e innovaciones, procesos nuevos, usuarios de nuevos servicios. Las ventajas y la creciente demanda de interconexión de sistemas de información compartidos, sólo por citar un ejemplo, están creando tensiones que podrían transformar la estructura administrativa.

Una nueva relación con el ciudadano

En general, los gobiernos analizados han incrementado el volumen de información puesta a disposición del ciudadano. Los portales gubernamentales han hecho una gran contribución a la transparencia. La prestación de servicios ha mejorado, aunque aquí se encuentran mayores diferencias entre los casos.

Mientras en Québec y en Escocia hay más prestaciones electrónicas de trámites tradicionales, en Cataluña se ha puesto mucho énfasis en el desarrollo de nuevos servicios basados en la información, con el despliegue de iniciativas como el portal del tránsito (con información en directo sobre el estado de las carreteras), y en la promoción del canal telefónico de información regional. En Emilia-Romaña, por último, ha habido una fase inicial de desarrollo de infraestructuras y ahora se sugiere que es el momento de comenzar a desarrollar mayor cantidad de prestaciones.

Más en detalle, en Cataluña la estrategia se orienta a potenciar todos los canales de atención, para lo que incluso se ha desarrollado un plan de reestructuración de la atención presencial cuya idea -aún no acabada ni puesta en marcha- es integrar oficinas y dar una formación general a los funcionarios para que puedan atender a distintas demandas y no exclusivamente a las de su departamento. Se ha potenciado la atención telefónica, que ha dado muy buenos resultados, y también se ha trabajado mucho en la mejora y potenciación del portal gencat.

En Escocia, se trata de incrementar la personalización, con independencia de los canales de atención al ciudadano. Se promueve estimular el poder de los usuarios de servicios públicos permitiéndoles *escoger* y *hablar*. Se plantea que los usuarios elijan qué tipo de servicios personales necesitan y cuándo y cómo quieren usarlos. Esto es especialmente aplicable a los servicios en que hay una creciente cantidad de proveedores, lo que permitiría la elección de los usuarios dentro del marco de prestación actual (escoger escuelas, escoger hospitales para una operación especial, etc.) La posibilidad de escoger, en los casos en que existen diferentes agencias, llevaría a la competencia entre éstas. Por otra parte, se induce a los ciudadanos a tener una participación activa y una

mayor responsabilidad en la toma de decisiones. Se espera que esto promueva servicios más focalizados y más efectivos y que la participación ciudadana mejore las respuestas.

En Emilia-Romaña, la evaluación de usos y perfiles de usuarios se está convirtiendo en un tema de agenda, pese a que hasta el momento la principal apuesta ha sido hacia la creación de infraestructuras para la región. En palabras de un funcionario. Por esta razón, en la actualidad los servicios no han respondido ni a la expectativa ciudadana ni a la de la administración, debido a que el número de usuarios es escaso (P46).

Los canales de atención al ciudadano

A diferencia de lo que se ha observado en Cataluña con la DGAC, no existe en los otros gobiernos analizados una unidad encargada de centralizar los aspectos relacionados con la gestión de los canales de atención al ciudadano. De hecho, Cataluña es la región en la que mayor importancia se concede a este tema. Comparando con el caso escocés, esto puede ser resultado de que el *Scottish Executive* no tiene una relación intensa con sus ciudadanos ya que los gobiernos locales tienen mayores competencias directas. Sin embargo, esta explicación no basta –también en Cataluña los gobiernos locales tienen un alto grado de interacción con los ciudadanos-. Más bien, los documentos indican que, en este punto, los objetivos de la promoción de la innovación tecnológica son diferentes. En el caso escocés, apunta a mejorar la eficiencia del gobierno en una planificación que incluye como actores centrales de la relación administración-ciudadano a los gobiernos locales (mientras el *Scottish Executive* adquiere un rol de *planificador*).

Los procesos en que se ha materializado el tan citado "*acercamiento al ciudadano*" son diversos. En Emilia-Romaña existen datos sobre usuarios que se usan para planificar con mayor eficiencia las prestaciones. La carencia de conocimiento sobre el perfil y las necesidades de los usuarios contrasta con el gran interés por planificar innovaciones en función de objetivos muy concretos (esto también lo hemos observado en Québec). Los objetivos se refieren a cifras de ahorro muy precisas que se deberían alcanzar, por ejemplo y a ventajas para los ciudadanos.

A continuación compararemos el estado de situación en los tres canales de atención al ciudadano predominantes: la atención presencial, el teléfono e Internet (los resultados se sintetizan en la tabla 28)

En primer lugar, cabe destacar que *la atención presencial*, la forma de atención al ciudadano más antigua, también se ve afectada por la introducción de TIC y puede ser beneficiaria de la consolidación de sistemas de información transversales. Québec y Cataluña muestran cantidad y diversidad de oficinas mientras, en el otro extremo, Emilia-Romaña cuenta con una sola oficina de atención presencial regional.

Tanto en Québec como en Cataluña, existen proyectos muy embrionarios de crear un sistema integrado de oficinas de atención que tiene como principales obstáculos a su desarrollo la dificultad para generar mecanismos que incentiven a la cooperación entre departamentos. En Escocia, igual que en la región italiana, las escasas competencias en relación directa con el ciudadano, hacen que la atención no sea un tema de agenda. En Québec y Cataluña la organización y distribución de oficinas muestra una alta compartimentación en el territorio, reproduciendo la estructura de la administración.

La atención telefónica es el siguiente canal de atención surgido en el tiempo. Podemos imaginar la existencia de un teléfono de atención por cada departamento, unidad o agencia de gobierno frente a la centralización en un solo número (salvo excepciones como por ejemplo emergencias), un número único, transversal, con información sobre toda la administración. Otro elemento considerado fue la gestión, que puede estar en manos del sector público o estar gestionado por el sector público. En el análisis, la atención telefónica mostró como caso destacado el de Cataluña, en que existe un teléfono de información unificado –con escasas excepciones– gestionado por una empresa privada, lo que ha permitido ampliar el horario de prestación (24 horas los siete días de la semana) y la información que se provee.

Mientras en Québec se está diseñando un proyecto de centralización telefónica (en el que no se prevee la externalización de la gestión), en Escocia y Emilia-Romaña el teléfono no es señalado como un tema para la agencia de transformaciones (a pesar de que es una línea sugerida por la Unión Europea).

En el caso de Cataluña la estrategia respondería a un análisis concreto de la situación: *"un alto porcentaje de la población es mayor de edad y no accede a las nuevas tecnologías -ya sea por no disponer de ordenadores o por desinterés- por esto se ha potenciado la atención telefónica aunque también el portal se plantea como una prioridad"* (P77).

Por último, hemos analizado *los portales públicos*. Esta es la nueva cara de la administración, aunque podemos encontrar una estructura virtual que refleje a la presencial, con diferentes webs del mismo gobierno, cada cual siguiendo una pauta propia o, en el otro extremo, criterios unificados y un alto grado de coordinación (*administración-red*). La información puede reflejar el organigrama y expresarse en vocabulario administrativo, o estar diseñada de acuerdo a las necesidades del ciudadano (dividida en perfiles -jóvenes, ancianos, etc.-, organizada según momentos vitales -"busco trabajo", "voy a tener un hijo"-, etc.) Las cuatro administraciones analizadas muestran un punto de partida semejante, con ciertos elementos comunes en el diseño de sus páginas webs (en general elementos de diseño, el logo, etcétera) y una gran diversidad en los contenidos y la organización de la información. En Québec, existe la iniciativa de crear un portal único, *Services Québec*. En Escocia se trabaja en la creación de sistemas de información interadministrativos (con énfasis en desarrollar el *back office*). En Emilia-Romaña se plantea desarrollar servicios sobre la plataforma creada y en Cataluña se ha abandonado una estrategia semejante que se desarrolló en años anteriores (Cat365). En cuanto a la accesibilidad, Cataluña y Québec muestran los portales que más han evolucionado hacia un lenguaje menos *burocrático* y más cercano al ciudadano mientras Emilia-Romaña mantiene una estructura en la que existe gran cantidad de información pero es difícil de encontrar.

En pocas palabras, y siguiendo la descripción de la tabla 28, respecto de la atención presencial el análisis muestra que estas administraciones públicas se encuentran más cerca de la administración jerárquica tradicional que de la *administración-red*, ya que responden a la estructura de los departamentos o secretarías generales en que se organiza el sector público. La excepción es Emilia-Romaña, en que las escasas competencias del gobierno regional hacen que funcione una sola oficina centralizando la

información del gobierno regional (en este caso, la coordinación parece ser el resultado de la buena voluntad de los funcionarios, que se ocupan de mantener redes informales de comunicación, más que de sistemas de información comunes o procedimientos sistemáticos de compartición de datos). En Québec y Cataluña (aquí incluso se hizo un proyecto piloto) se han realizado propuestas de cambio. El teléfono muestra particularidades en Cataluña, adonde está centralizado, la información se soporta en una única base de datos de toda la administración y la gestión está externalizada, bajo la supervisión de una unidad del gobierno (DGAC).

Tabla 28: canales de atención al ciudadano

Canal	Características	Cataluña	Escocia	Emilia-Romaña	Québec
Presencial	Organización según la demanda	Baja*	Baja	Media	Baja*
	Coordinación intra-administrativa	Baja	Baja	Baja	Baja
	Gestión en redes de actores	Baja	Media	Media	Baja
Teléfono	Organización según la demanda	Alta	Baja	Baja	Baja
	Coordinación intra-administrativa	Media-Alta	Baja	Baja	Media-Baja
	Gestión en redes de actores	Alta	Media	Baja	Baja
Internet	Organización según la demanda	Alta	Media	Media-Baja	Alta
	Gestión en redes de actores	Media	Baja	Media-Baja	Media
	Puerta única (intraadministrativa)	Media-Alta	Baja	Baja	<i>En construcción</i>
	Coordinación inter-administrativa	Baja	Media	Baja	Baja

Fuente: Elaboración propia * En Cataluña y Québec se han planteado iniciativas de remodelación pero no se han puesto en marcha.

Los teléfonos también se gestionan en redes de actores en Escocia, debido a la supervisión y control que ejerce el SE sobre las agencias prestadoras de servicios. Sin embargo, en este caso se trata de un control del SE sobre la gestión en general ya que no hay un número único o puerta única de entrada

a la AP sino que las distintas agencias tienen números propios de contacto. La mayor variación con el esquema tradicional, se puede observar en el canal Internet, en que se tiende a la organización de información según la demanda, a la creación de ventanilla intra-administrativas (Cataluña, Québec) e interadministrativas (Escocia, cataluña).

Participación ciudadana y TICs

En cuanto a la participación ciudadana, como en la organización de los canales de atención al ciudadano encontramos algunas tendencias comunes y también diferencias.

En Escocia se han desarrollado acciones de refuerzo de la democracia representativa, de mejora de las prestaciones para el usuario y de apertura de procesos participativos. Así, la puesta *on line* de los proyectos de ley, la publicación de presupuestos, la mejora de los canales de acceso a los gobernantes apuntarían a que el ciudadano cuente con más información y pueda ejercer un mayor control sobre el gobierno. En segundo lugar, hay otro mecanismo que se refiere a la mejora de los servicios, no a la participación democrática: proyectos como el de *Open Scotland*, buscan que el ciudadano pueda escoger su centro médico público, ajustándolo a sus necesidades (por ejemplo un anciano que se debe operar y vive en una ciudad pero prefiere otro centro de asistencia en la ciudad en que vive su hija/o) y así incrementar tanto la satisfacción de las personas con el servicio, como la competencia y control de las agencias prestadoras. En tercer lugar, la posibilidad de enviar sugerencias y comentarios sobre los proyectos de ley, apunta a la tercera línea mencionada en el marco teórico, aunque con limitaciones ya que no se da la posibilidad de que los ciudadanos interactúen entre ellos. Pero al no establecerse la relación de estas consultas con el proceso de *policy making*, no queda claro si se trata de algo más que un espacio simbólico (del que es evidente el valor informativo de poner a disposición del ciudadano, fácilmente, los proyectos de ley en discusión).

En Cataluña un proceso destacado de participación –en el que las TIC fueron una herramienta complementaria a la participación por medios tradicionales- fue el debate sobre el Nuevo Estatuto (Espuelas 2005). Entre

los casos estudiados, este es el único en que se alcanzan mayores niveles en la escala de participación de Arnstein (deliberación, nivel 4). Cabe destacar que tanto en Cataluña como en Emilia-Romaña el nivel regional ha tenido un rol central apoyando y creando (respectivamente) plataformas virtuales de participación ciudadana para el uso por los ayuntamientos. En Québec el énfasis está en la transparencia y la eficiencia de la gestión más que en el desarrollo o impulso a formas de participación ciudadana, lo que se observa con escepticismo en la documentación oficial (*Connnecting Québec...* 2004)

Tabla 29: iniciativas TIC orientadas al ciudadano

Área	Actuaciones	Cataluña	Escocia	Emilia-Romaña	Quebec
Acceso a la información pública	Webs con Información gubernamental	Alta	Alta	Alta	Alta
	Publicación de presupuestos	Baja	Alta	Baja	Media
	Información legislativa	Alta	Alta	Media	Alta
Servicios públicos	Mejora de las prestaciones	Alta	Media	Media	Alta
	Nuevas prestaciones	Alta	Media*	Media	Media
	Ventanilla única intraadministrativa	<i>Parcial</i>	NO	NO	<i>En constr.</i>
	Ventanilla interadministrativa	NO	<i>En construcción</i>	NO	NO
Participación ciudadana	Consultas en línea	NO	Alta	NO	NO
	Espacios de interacción no vinculantes	Media-Baja	NO	NO	NO
	Espacios de interacción vinculantes	NO	NO	NO	NO

Fuente: Elaboración propia

Como se puede observar en la tabla 29, en todos los casos se destaca que existe más información disponible y que ésta tiende a organizarse de formas cada vez más cercanas, *personalizadas*. En este sentido, se observa con nitidez que las TIC han contribuido a incrementar la participación entendida en términos generales, en primer lugar, en lo que hace al acceso y difusión de información. En segundo lugar, en lo que hace a la comunicación con mayores interacciones bidireccionales (aquí destaca el caso escocés, con la posibilidad de interactuar con los responsables de proyectos de ley) y, en

tercer lugar, y más centrado en la mejora de la prestación de servicios, con las consultas y sondeos para conocer opiniones ciudadanas sobre temas puntuales (y con carácter no vinculante). Por último, con la excepción de las políticas públicas de promoción del uso del catalán en la atención telefónica y en el website, no parece haber una influencia de la identidad nacional sobre la definición de la estrategia TIC.

Las nuevas redes de actores

La incorporación del sector privado a la cogestión de lo público se manifiesta de diversas maneras: con la tendencia a crear agencias para la gestión de servicios (en algunos casos, como Escocia, con contratos de actuación delimitados y condicionada al cumplimiento de objetivos); con la participación del sector privado en la gestión de servicios (como en Cataluña, con la atención telefónica externalizada), y en el diseño de iniciativas (las consultoras han intervenido en todos los casos analizados).

Una de las propuestas para mejorar la eficiencia de la AP, ha sido el desarrollo de modelos de gestión empresariales para la provisión de servicios públicos. Algunos autores, señalan que hay riesgo en que ciertos servicios y sistemas sean privatizados, por ejemplo, para evitar dificultades internas a la integración gubernamental de funciones de *back office* o que impliquen a distintas unidades administrativas (Dunleavy y Margetts 2000). En esta línea, la externalización del centro informático en Cataluña parece haber tenido, consecuencias negativas tanto por la pérdida de conocimiento y capacidad de actuación de la administración como porque los resultados no fueron los esperados y a largo plazo, los problemas y la necesidad de integrar el *back office* tuvieron que volver a ser planteados.

Las redes, a partir de la redefinición de la relación sector público-sector privado, parecen tener una forma centralizada, en la que la administración controla los requerimientos y toma las decisiones mientras el sector privado propone y desarrolla pero con escasa libertad de decisión. Podemos sugerir, por un lado, que es una constante entre los casos la participación del sector privado, y por otro, que el mayor cambio parece haberse producido en Cataluña. Es decir, si bien en todos los casos se amplía

la participación del sector privado, en Escocia, Québec y Emilia-Romaña existe desde el principio un mayor control y diversidad en la participación de empresas externas. En Cataluña se había producido, en cambio, una gran concentración de iniciativas en una sola empresa y actualmente se ha redefinido la estrategia, como hemos visto anteriormente.

Por último, en cuanto a las redes inter-administrativas, podemos sugerir que las TIC estimulan la interacción en tanto una de las potencialidades para la mejora del servicio al ciudadano y para el incremento de la eficiencia es la integración de bases de datos. En este sentido, en todos los casos hay iniciativas de integración. Sin embargo, encontramos que en los casos en que los gobiernos regionales o autonómicos reúnen más competencias (Cataluña, Quebec), sus actuaciones con los gobiernos locales son más reducidos que en aquellos casos en que las competencias están más repartidas entre niveles de gobierno (Escocia, Emilia-Romaña).

6.2 Discusión

Retomando las hipótesis iniciales, podemos sugerir que los cambios más radicales se han dado en aquellos casos que reúnen más condiciones de las enunciadas en nuestras hipótesis: *"Bajo condiciones tales como: la percepción de una coyuntura crítica, un cambio político y/o la necesidad de coordinación entre niveles de gobierno, los procesos de innovación tecnológica promueven cambios en las administraciones públicas"*. Québec (coyuntura crítica/cambio político) y Escocia (coyuntura crítica/mayor necesidad de coordinación entre niveles de gobierno) son las regiones que han emprendido mayores transformaciones en los últimos años. Cataluña también ha variado su estrategia a partir de un cambio político, pero la reformulación, más que a la redefinición de los objetivos globales de la estrategia se orienta a modificar las estructuras de gobierno y redes de actores en que se lleva a cabo la innovación. Por último, Emilia-Romaña es el caso que presenta mayores continuidades (y reúne menos condiciones de las planteadas en la hipótesis).

La percepción de una coyuntura crítica, en el caso de Québec y

Escocia, ha ubicado a las TIC (aunque con diferentes intenciones) como herramientas idóneas y centrales para dar una respuesta que permita superar la crisis. En cambio, en los casos en que no existe la percepción de un problema *grave* a resolver, las innovaciones se realizan con menor presión. Esto podría explicar, a su vez, la ampliación de las etapas de transición inevitables en la incorporación de nuevos procesos, que derivaría en que por algún tiempo exista convivencia entre procedimientos tradicionales y nuevos procedimientos (duplicando estructuras de gestión y complicando el esquema de tramitaciones); o en la inadecuación entre las potencialidades de la innovación tecnológica y la normativa (por ejemplo, por el requisito de la conservación legal de documentos en papel). En esta línea, cabe destacar que las TIC dan fuerza o soporte a las estrategias para superar otras presiones (déficit, ineficiencia, demanda ciudadana, etc) que condicionan la velocidad y orientación de los mismos cambios provocados por ellas.

Tabla 30: Indicadores de cambios en las administraciones públicas

Dimensiones	Indicadores	Cataluña	Escocia	Emilia-Romaña	Québec
Administración Pública (general)	Coyuntura crítica	No	Si	No	Si
	Cambio político	Si	No	No	Si
	Coord. regional-local	Media-Baja	Alta	Alta	Media-Baja
Estructura y funcionamiento interno	Horizontalidad	Baja	Baja	Baja	Baja
	Transversalidad	Media	Media	Media	Media-Alta
	Flexibilidad	Media	Media	Media	Alta
Relación AP - ciudadanía	Transparencia/Control	Media-Baja	Media-Alta	Media-Baja	Media-Alta
	Mayor interacción	Alta	Media	Media	Media
	Mejora de la atención	Alta	Alta	Media	Alta
	Nuevos serviciosTIC	Alta	Media	Media	Media-Alta
	Nuevos espacios de participación	Media-Baja	Media-Baja	No	No
Redes de actores	Mayor participación del sector privado	Media-Alta	Media	Media	Media-Alta
	Mayor interacción entre administraciones	Media	Alta	Media	Media-Baja

Fuente: Elaboración propia

El cambio político, en la medida en que las TIC se han convertido en un área

clave, posibilita la revisión de estrategias previas, como es el caso de Cataluña o de Quebec. Sin embargo también en Escocia se ha reformulado la estrategia y no ha habido cambio del partido político en el gobierno, por lo que este factor debería ser contrastado y evaluado con mayor detalle y considerando otros casos.

Algo semejante ocurre con la orientación ideológica del partido político en el gobierno. Esta parece condicionar los objetivos en Québec, adonde el Partido Liberal busca, mediante la implementación de TIC, conducir una drástica reducción del sector público. También en Escocia se detecta una vinculación de las políticas a la orientación ideológica del gobierno, con un mayor énfasis en vincular las posibilidades de ahorro planteadas por las TIC a la reorientación de recursos para desarrollar políticas sociales. Por el contrario, Cataluña y Emilia-Romaña, también gobernadas por partidos de centro-izquierda/izquierda, plantean objetivos más difíciles de clasificar en el espectro derecha-izquierda, ya que se orientan especialmente a la *modernización* administrativa y a la mejora de las prestaciones en general.

Los diseños institucionales que incentivan la coordinación entre niveles de gobierno están más preparados para la creación de sistemas interoperativos, infraestructuras, etc. En Escocia y Emilia-Romaña se fomenta el rol del gobierno del país o la región como coordinador y promotor de políticas entre subniveles de gobierno. Cabe destacar que en ambos casos la innovación tecnológica se convierte en un área estratégica en la que el país/región adquiere un rol preponderante, asumiendo gran parte de los costes y de la gestión de las iniciativas. En cambio, el mayor énfasis dado a construir administraciones regionales fuertes en Québec y Cataluña podría explicar que en estos territorios las principales iniciativas de gobierno electrónico se realicen con autonomía relativa de los otros niveles de gobierno.

Ahora bien, todos los gobiernos analizados están trabajando intensamente en el desarrollo de iniciativas de innovación tecnológica de la Administración Pública. *¿Cuáles son sus resultados?*

Nuestra Subhipótesis 1, centrada en la estructura y el funcionamiento de la administración pública, planteaba una tendencia hacia la "*Horizontalidad, transversalidad y flexibilidad*" de la AP, provocada por la

incorporación de TIC. El análisis muestra que, aunque con algunas diferencias entre los casos, en líneas generales, estos coinciden en mostrar que la estructura jerárquica y compartimentada se mantiene. Por el contrario, en lo funcional se observan cambios. Estos cambios vienen dados por el desarrollo de sistemas de información transversales que lleva a incrementar las interacciones entre unidades de gobierno al menos en proyectos específicos, por mencionar un mecanismo. Por otra parte, el cambio más profundo se observa en la composición del empleo público, adonde se detecta la tendencia creciente –en todos los casos- ha realizar contrataciones por fuera de los procedimientos pautados por la burocracia weberiana.

La Subhipótesis 2, centrada en la Orientación al ciudadano, plantea que la incorporación de TIC podría producir *“incrementos de la transparencia, mayor control ciudadano, nuevos servicios públicos, personalización de servicios, nuevos espacios de participación política”*. En este caso, encontramos que las TIC influyen especialmente en provocar o incentivar cambios en la relación con la ciudadanía en tanto usuaria de servicios públicos y en tanto portadora de un derecho democrático a acceder a información pública (información legislativa, por ejemplo). Es decir, estas transformaciones se centran en aportar más herramientas para la mejora de la democracia representativa y el incremento de la satisfacción ciudadana con los servicios públicos, más que en abrir nuevas formas de participación democrática. Curiosamente, aunque hay leves diferencias, en ninguno de los gobiernos estudiados, cualquiera sea su orientación ideológica, el fomento a la participación ciudadana aparece como prioritario. Siguiendo la escala de participación de Arnstein, el análisis sugiere que las TIC han incrementado cualitativa y cuantitativamente los primeros niveles (información, comunicación, consulta) pero sólo en ocasiones excepcionales han sido herramientas para promover la deliberación o la participación en la toma de decisiones.

En este sentido, se destaca la mejora de las prestaciones y el incremento de la transparencia informativa y en segundo lugar, la creación de nuevos servicios y la personalización de los mismos (lo que para materializarse requiere de un *usuario* activo). Esto conduce también, aunque

con diferencias entre los casos, a un incremento de las interacciones entre administración y ciudadanía. Las características de estas interacciones deberían ser estudiadas en mayor detalle, ya que en muchos casos no son percibidas como interacciones con el gobierno sino simplemente como el uso de un servicio cuya disponibilidad no se ve afectada por el número de usuarios (por ejemplo, en el acceso a información en tiempo real sobre el tránsito o a información meteorológica) o está mediada por el sector privado (por ejemplo, el caso de la atención telefónica en Cataluña, que está gestionada por el sector privado aunque para el ciudadano la comunicación se establece con el gobierno).

En cuanto a la influencia del sector privado sobre la orientación al ciudadano de las iniciativas TIC, encontramos que, en general, todos los gobiernos estudiados definen sus objetivos con relativa autonomía. Sin embargo, esto podría ser el resultado de una redefinición general de la estrategia. Parecería que a un primer momento de desarrollo de *proyectos estrella* e iniciativas emblemáticas, que han implicado grandes gastos y escasa repercusión sobre los procesos internos y la satisfacción ciudadana, ha seguido un momento guiado por objetivos de racionalización de recursos económicos. Para comprobar este cambio, deberíamos realizar un análisis histórico pormenorizado de la definición de estrategias de innovación tecnológica emprendidas por los gobiernos en las últimas décadas.

Nuestro estudio centrado básicamente en el presente y en los últimos años no nos permite arribar a conclusiones al respecto, sino tan sólo señalar sugerencias y líneas de investigación. Por otra parte, el poder relativo de la burocracia y la compartimentación administrativa se pondría en evidencia, por ejemplo, en la organización de portales que reproducen la división administrativa (Emilia-Romaña), mientras la innovación es más fuerte cuando existe liderazgo político y/o mayor intervención del sector privado (Cataluña, Quebec). Un estudio pormenorizado de los mecanismos formales e informales de institucionalización y funcionamiento de cada una de las burocracias estudiadas aportaría luz sobre estos procesos, pero escapa a las posibilidades del presente estudio.

Por último, la subhipótesis 3 postula "*el incremento cualitativo y cuantitativo de las redes de actores públicos y privados fomentado por las*

TIC". En lo que hace a la participación del sector privado, está claro que es un área de intervención destacada. Los servicios públicos vinculados a las TIC se estructuran crecientemente en redes de actores privados y públicos. Aunque en menor medida, también se han incrementado las relaciones interadministrativas e intraadministrativas. Las relaciones interadministrativas, como se ha señalado antes, están condicionadas también por los diseños institucionales. Los gobiernos con mayores incentivos/necesidad de coordinar sus proyectos de incorporación de TIC con otros niveles de gobierno, como Escócia y Emilia-Romaña tienden a formar redes de actuación centralizadas. Mientras los gobiernos con mayor capacidad de actuación aislada como Cataluña y Quebec, aunque han incrementado su participación en redes vinculadas a los proyectos de innovación en TIC mantienen mayor autonomía relativa.

En general, se observa que la estructura organizativa continua respondiendo al modelo weberiano, mientras el funcionamiento muestra algunos cambios. Estos se manifiestan especialmente en la creación de redes de trabajo intraadministrativas para el desarrollo de sistemas de información transversales y en la tendencia a contratar personal del sector por fuera del regimen del servicio público. Los cambios más pronunciados se evidencian en la relación de la administración con el ciudadano. También se observa que las TIC han incrementado la formación de redes. Especialmente evidente es la creciente participación del sector privado pero también se observa la tendencia a establecer redes interadministrativas. Nos detendremos en estos puntos con mayor detalle en el apartado final, de conclusiones.

CAPITULO 7

7. Conclusiones

La administración weberiana definió el modelo organizativo que caracterizó a la administración de la mayor parte del siglo XX (Fountain 2001; Barzelay 1992, 2001; Oszlak 1984; Lindblom 1980), adaptándose y creciendo ante las nuevas demandas creadas por la sociedad industrial. El Estado de Bienestar incrementó las áreas de actuación a cargo del gobierno y, en consecuencia, aumentaron los recursos humanos y materiales para realizar estas prestaciones. Los casos analizados en el presente estudio muestran la fuerza de la organización burocrática, que continua caracterizando a la administración pública contemporánea. Aunque la sociedad de la información, con la creciente interdependencia de los sistemas políticos y económicos, crea el marco en que se plantea la reforma administrativa impulsada por la incorporación de TIC como una meta deseable y posible – con mayor o menor énfasis y con diversos objetivos y consecuencias-, su materialización dista de ser clara. Lo analizaremos en detalle.

Para argumentar sobre el estado de situación, nos basaremos en el estudio realizado en las páginas precedentes, deteniéndonos en la crisis de la administración pública; las paradojas que enfrenta la reforma administrativa; el análisis de la orientación al ciudadano y de las nuevas redes de actores promovidas por la innovación tecnológica; y, también, en las tensiones entre la administración burocrática, la nueva gestión pública y la administración-red. Por último plantearemos futuras líneas de investigación.

La crisis de la administración pública weberiana

Comenzamos este estudio, con el presupuesto de que la crisis de la administración pública, la crisis de la democracia y los nuevos escenarios de descentralización, junto a las posibilidades abiertas por la introducción de las nuevas tecnologías de la información y las comunicaciones, podrían funcionar como una *critical juncture* ('coyuntura crítica'), es decir, un momento en que se abre la perspectiva de un cambio en el *path dependence* formado hasta el presente. Consideramos, siguiendo esta línea argumentativa, que los gobiernos analizados se encuentran ante una *oportunidad* para la creación o transformación de sus estructuras de gestión. Es este el contexto en el que se espera que las TIC den una respuesta acompañando e impulsando el cambio organizativo.

La cantidad de políticas diseñadas, los organismos creados y los recursos invertidos en estas actuaciones parecerían indicar que la *ventana de oportunidad* para modificar la administración estaba abierta. Pero si nos detenemos en las características señaladas por el modelo weberiano y las contrastamos con los casos, aunque se detectan cambios y tensiones (especialmente en la relación con el ciudadano y el nuevo rol del sector privado), las características predominantes de la administración pública contemporánea continúan respondiendo a las pautas generales del modelo tradicional. El análisis ha mostrado que la estructura jerárquica y compartimentada de la administración pública se mantiene. Sin embargo, en lo funcional se observan cambios, dados principalmente por el desarrollo de sistemas de información transversales que lleva a incrementar las interacciones entre unidades de gobierno, la creciente participación del sector privado, una nueva concepción de la provisión de los servicios públicos y un cambio en la composición del empleo público. Pese a que los cambios no sean estructurales, son dignos de consideración y permiten sugerir que la evolución puede conducir a nuevas y más profundas transformaciones.

Por otra parte, la percepción de crisis en el interior de las administraciones públicas dista de ser la planteada por la literatura. En los casos en que esta crisis es manifiesta, parecería vincularse a un cambio

ideológico sobre el rol de la administración pública más que a la necesidad o presión a crear una *administración-red* (aunque paulatina e incrementalmente haya cambios en esta línea): este es el caso de Quebec, que ha planificado una drástica reducción de personal y recurre a las TIC para automatizar procesos. O es el caso de Escocia que, por el contrario, busca ampliar su estado del bienestar reduciendo gastos de gestión interna a partir de la implementación de TIC. Como sea, el tamaño de las administraciones estudiadas, en general, se ha incrementado, y el modelo organizativo se mantiene, con una parte destacada del trabajo organizada por áreas de gestión horizontales, más bien rígidas y compartimentadas, coordinada por una línea de mandos vertical. Dos aspectos se perfilan como innovadores: la creciente intervención del sector privado y el incremento de contrataciones por fuera de los parámetros clásicos del servicio público. Por ahora estos elementos no han provocado transformaciones radicales, sin embargo, se deberá considerar su evolución.

En definitiva, se reafirma el postulado que señala que las organizaciones funcionan a partir de rutinas que permiten reducir los problemas de elección de estrategias y, por tanto, reducen la incertidumbre en la acción de la organización. La estructura burocrática, como hemos analizado en el apartado correspondiente, tiene esta función de crear un marco de previsibilidad para las actuaciones. Pero, por otra parte, también tiende a crear sus propias estructuras de supervivencia. En el mismo sentido, cabe analizar si las decisiones tomadas en los primeros momentos de diseño de políticas públicas de innovación en TIC ha condicionado o no las prácticas posteriores. Hemos visto que si bien la tecnología crea rutinas, una cosa es la tecnología y otra las estrategias de gobierno electrónico. Así, las rutinas son defendidas por la burocracia, mientras que los políticos tienen más incentivos para apostar por la innovación.

Analicemos el proceso de innovación tecnológica. Señalamos que la misma estrategia podía generar efectos de *policy feedback*, es decir que tras un momento en que la política de innovación produce resultados, se convierte en una causa que fortalece la opción inicial. Los portales gubernamentales, por ejemplo, no se crearon bajo la presión de una intensa demanda ciudadana, pero ahora han creado esta demanda y a la vez se han

creado estructuras de gestión y proveedores que fortalecen la opción de mantenerlos y hacerlos crecer.

Muchos sistemas de información se han consolidado y han creado una fuerte demanda que los justifica y mantiene. Sin embargo, esto se refiere especialmente a los portales gubernamentales y a algunos servicios concretos más que a estrategias generales. Hemos visto que tanto en Escocia como en Cataluña se ha variado la estrategia, o en Quebec y Emilia-Romaña se continúan probando formas de incrementar los beneficios de las TIC. En los casos estudiados, las opciones tecnológicas del primer desarrollo del gobierno electrónico no parecen haber creado un *path dependence* ya que en distintos casos y por diferentes razones la estrategia se ha abandonado o se ha modificado.

Se esperaba que la tecnología condujera a la simplificación de procesos, al incremento de la eficiencia y a cambios organizativos para crear una administración más horizontal en la toma de decisiones y transversal en la gestión. Por el contrario, en las primeras etapas de desarrollo del gobierno electrónico, los procesos de innovación tecnológica más que simplificar procesos han superpuesto una nueva burocracia sobre la preexistente. Uno de los ejemplos paradigmáticos lo da la creación de webs gubernamentales, que ha aumentado la dispersión, el gasto y la complejidad al superponer sus procesos de gestión a los procesos tradicionales.

En particular, se ha observado que los departamentos y agencias de gobierno han tendido a desarrollar sus propias webs generando un complicado mapa de direcciones de acceso, información superpuesta y –lejos de la expectativa de eficiencia– despilfarro de recursos económicos y humanos. Desde el año 1995, muchas administraciones empezaron a desarrollar sus portales a la red. Durante la década siguiente, los portales fueron evolucionando tanto con respecto al planteamiento que se hizo desde la administración, como por el mismo crecimiento del número de usuarios y su aprendizaje en el uso de la web.

En definitiva, a pesar de que existen numerosos planes de reforma administrativa y de que ha habido un creciente uso de TIC para mejorar la administración, no hemos detectado cambios radicales sino incrementales. E incluso, puede destacarse que las TIC han creado nuevos espacios de

interacción, pero, en general, estos espacios han comenzado por ser una simple superposición virtual de nuevos procesos. Ahora, con un mayor número de usuarios y mayor reconocimiento de la tecnología y de sus potencialidades comienzan a plantearse objetivos con efectos más directos sobre la gestión cotidiana. Estos apuntarían más a mejorar la gestión que a cambiarla radicalmente.

Las paradojas de la reforma administrativa

¿Por qué los gobiernos deciden incorporar TIC? Aunque mucho se ha hablado de la reforma organizativa, de la necesidad de crear estructuras de gestión más eficientes, con mayor capacidad y velocidad de respuesta a un entorno cada vez más complejo, en el momento de desarrollar políticas concretas para producir esta transformación, las administraciones parecen haber actuado (y actuar) conjugando objetivos contradictorios, sin definir criterios claros de actuación. El estudio ha mostrado diversas paradojas en los objetivos planteados para la burocracia, para la legalidad o para la misma administración pública.

El análisis muestra que estamos ante un momento de cambios y en un escenario relativamente incierto. Si por un lado la burocracia resulta relevante para asegurar el mantenimiento del aparato de gestión, garantizar continuidad frente al cambio político, acumular y conservar conocimiento *público*, garantizar la legalidad de los procedimientos, por otro, cuenta con un gran descrédito que ha llevado a la creación paralela de nuevas estructuras y formas de funcionamiento. Esto provoca que, a la vez, se produzcan contrataciones temporales y luego se critique el despilfarro de recursos y la pérdida de conocimiento, que se considere el servicio público una garantía de equidad y profesionalidad pero también un mecanismo de ineficiencia, etc. Se pide menos burocracia para el diseño de iniciativas dinámicas y acordes con las necesidades del ciudadano y luego se critica que los cambios políticos provoquen rupturas y discontinuidades en el desarrollo de proyectos. Estas contradicciones permanecen abiertas, sin un debate claro al respecto ni un rumbo definido para las actuaciones y las perspectivas futuras.

Las pujas entre unidades administrativas y/o entre niveles de gobierno son uno de los principales obstáculos al desarrollo de una administración más integrada. Pero no sólo se trata de pujas entre funcionarios y políticos sino que a menudo son los mismos políticos –incluso del mismo partido– los que compiten por parcelas de poder y potencian la duplicación de tareas y recursos. La burocracia enfrenta *incentivos perversos* (Fountain 2005) al conducir procesos de innovación tecnológica porque se le plantean objetivos incoherentes: por una parte, el poder de una unidad de gobierno se mide por sus recursos mientras, por otro, uno de los objetivos más usuales de la innovación es reducir costes. La inflexibilidad en la gestión de presupuestos, ya que normalmente no se pueden hacer reasignaciones, no estimula la mejora de la prestación. Por ejemplo, no existen incentivos para reducir la redundancia entre unidades y programas administrativos porque al no poder reorientar recursos, la eliminación generaría conflictos internos, resistencias y pérdida de importancia en relación con otras unidades de gobierno.

Hemos observado que ésta ha sido la barrera al desarrollo de numerosas iniciativas, sin embargo, en algunos casos se ha podido producir el cambio. Esto ocurre especialmente cuando hay incentivos económicos y una unidad de gobierno cuenta con el liderazgo suficiente para presionar a la transformación. Cierta centralización o capacidad de negociación parecen ser esenciales. En muchos procesos de incorporación de tecnología, se observa que los actores con más poder eligen y potencian las tecnologías que refuerzan su *status quo*, que los ubican en roles centrales, que fortalecen su capacidad de gestión.

Un proceso que hemos detectado en todos los casos analizados, es la tensión entre la *descentralización* –definida como la distancia que existe entre el lugar en el que existe un problema y el lugar en la jerarquía en el que se toman las decisiones para resolverlo (Kraemer y Diedrick 1996) y la *compartimentación* –entendida en forma negativa, como la división en departamentos y unidades de gobierno aisladas, que no comparten recursos y crean una gran complejidad administrativa para el ciudadano.

En cuanto a los condicionantes de los procesos de incorporación de TIC, se ha observado que el contexto de uso y los actores que intervienen

influyen sobre los resultados del proceso de innovación y acaban configurando, en gran medida, el diseño final. Los usos y la satisfacción ciudadana también juegan un papel clave promoviendo o inhibiendo determinadas iniciativas. En general las iniciativas subestiman el papel de los funcionarios, se ignora la importancia de envolver y hacer partícipes a los trabajadores (como si bastara con la simple incorporación de tecnología); o se introduce sin replantear procesos. El desarrollo de las iniciativas de reforma en escasas ocasiones incluye al funcionario público como un actor destacado ni reconoce su conocimiento o capacidad.

Pero los procesos de innovación en TIC ya cuentan con más de una década y también en ellos se produce el aprendizaje. La misma relación entre los actores implicados en el proceso fue cambiando, desde las relaciones entre unidades dentro de un departamento hasta las que se dan entre diferentes niveles de gobierno o con el sector privado, que adquirió un rol destacado como proveedor y/o desarrollador de estas iniciativas. En muchos casos, el sector privado participa del diseño de proyectos y el poder político de turno el que señala sus lineamientos, con lo que se genera una escasa implicación de los trabajadores del sector público, que se sienten amenazados (por la potencial desaparición de puestos de trabajo, por la creciente incorporación de trabajadores contratados, etc.) y poco incentivados a cooperar. Esto marca un item pendiente.

Por otra parte, la literatura señala que puede existir una contradicción entre algunos de los parámetros que orientan la reforma organizativa, como por ejemplo, la transparencia, la legitimidad y la eficiencia, ya que se plantea la necesidad de actuar mas rápido y, a la vez, se exige abrir procesos de comunicación y participación en la toma de decisiones; con lo que se genera una tensión entre dar respuestas mas rápidas y dar respuestas consensuadas y respaldadas por una mayor legitimidad democrática.

¿Una nueva orientación al ciudadano?

En la relación con el ciudadano, la literatura plantea que las TIC podían conducir a una ampliación de la participación política y a una mejora del funcionamiento de la administración, a partir del uso de herramientas que le

permitan actuar con mayor eficacia e incrementar su control e influencia sobre la actividad del gobierno. A grandes rasgos, un primer grupo de actuaciones se orienta a mejorar la calidad de la democracia vigente, la democracia representativa. Básicamente, mejorando los procedimientos de control sobre los gobiernos (transparencia y *accountability*). Se espera también una mejora de la calidad de las prestaciones, con más y mejores servicios públicos. Hemos observado que estos dos objetivos tienden a cumplirse, ya que la información a disposición del ciudadano es mayor y también se ha incrementado la eficiencia en la prestación de algunos servicios.

Una de las preguntas clave giraba en torno a la orientación que han tenido los procesos de innovación tecnológica en su configuración del usuario final: *¿Orientación al cliente u Orientación al ciudadano?* La Nueva Gestión Pública promovía la metáfora de la *orientación al cliente* para describir la relación entre ciudadanía y administración, lo que, hemos observado, ha tenido amplio calado en las administraciones públicas. En consonancia con esto, los primeros desarrollos del gobierno electrónico se orientaban a mejorar la calidad de los servicios públicos, incrementar el acceso a la información, crear nuevos canales de interacción).

El análisis señala que las iniciativas apuntaron sobre todo a la mejora de la prestación de servicios sobre la metáfora del ciudadano como cliente o usuario de servicios más que sobre su rol como detentador de la soberanía. Pese a que la metáfora de la atención al cliente ha tendido a abandonarse la identificación del ciudadano con un usuario de servicios públicos se ha consolidado. De esta manera, observamos un énfasis en evaluar no sólo el número de usuarios de cada canal de atención o de cada proceso digitalizado sino también sus preferencias y deseos.

La introducción de TICs crea la posibilidad de prestar nuevos servicios, basados en la información. En este sentido, se añaden dificultades al problema de definir qué es o qué debería ser un servicio público. Tradicionalmente, este se ha correspondido con un bien con un status especial que justifica y legitima que esté en manos del estado, como el gas, el petróleo o el espectro radioeléctrico que son recursos limitados. En forma más controvertida se ha considerado que el estado debía garantizar ciertas

prestaciones sociales a sus ciudadanos como la salud, la educación o las jubilaciones. Esto se consolidó durante el apogeo del estado del bienestar. La creciente participación del sector privado en la gestión de bienes públicos (en particular en sectores antes considerados clave como son los vinculados con los recursos energéticos) y en las prestaciones de servicios sociales ha complicado el escenario previo. Por otra parte, el creciente recurso a sistemas de información y las posibilidades de los mismos también introduce nuevas nociones de servicios públicos, los basados en la información, cuyos usos y efectos deberían ser estudiados en mayor detalle en futuras investigaciones.

Transparencia y redes de actores públicos y privados

Los servicios públicos vinculados a las TIC se estructuran crecientemente en redes de actores privados y públicos. El sector privado tiene una participación creciente en un área en que el sector público necesita proveedores ya que, en términos generales, no tiene capacidad para producir tecnología o desarrollar software. También se han incrementado las relaciones inter-administrativas e intra-administrativas. Las relaciones inter-administrativas, como se ha señalado antes, están condicionadas por los diseños institucionales. Los gobiernos con mayores incentivos/necesidad de coordinar sus proyectos de incorporación de TIC con otros niveles de gobierno, tienden a formar redes de actuación centralizadas. Mientras los gobiernos con mayor capacidad de actuación aislada, aunque han incrementado su participación en redes vinculadas a los proyectos de innovación en TIC mantienen mayor autonomía relativa.

Un tema destacado en el análisis de estas redes es el que se refiere a la transparencia y a la rendición de cuentas –dos aspectos importantes del concepto de *accountability*–. Pese a que se habla de la necesidad de dar eficiencia económica y transparencia a la utilización de recursos, encontramos que en escasos y muy puntuales servicios esto es una realidad. En general no existen mediciones sobre los ahorros esperados y en muchas ocasiones es difícil acceder a los presupuestos de las iniciativas.

Esto concuerda con lo señalado por Cohen y Eimicke (2001). Estos

autores encontraron que la mayoría de las administraciones no cuenta con parámetros de evaluación claros y por tanto no se tiene una idea precisa de las consecuencias del proceso. A su vez, como ya hemos señalado, la incorporación del sector privado no siempre va en consonancia con el incremento de la transparencia en la gestión. Aunque los procesos de contrataciones pueden seguir parámetros públicos muy claros, a menudo las tareas del sector privado escapan a los criterios del sector público.

Administración burocrática, NGP y Administración-red

Se constata que ha habido un primer momento en el que se esperaba que la tecnología tenga un efecto radical o al menos considerable sobre la eficiencia de la organización. Actualmente, las expectativas son más acotadas y los objetivos se plantean con mayor precisión. Los casos analizados muestran que existe una mayor interacción entre departamentos/agencias/direcciones de gobierno, con un énfasis en el desarrollo de proyectos transversales y en algunos casos con un tímido quiebre de las jerarquías en el origen e impulso de las estrategias. En torno a las iniciativas inter o intra-administrativas, la red, por último, se plasma funcionalmente sobre la estructura jerárquica y compartimentada adquiriendo una forma centralizada, tal como hemos visto en el desarrollo de diferentes proyectos en los que la presencia de un actor que impulse la iniciativa y asuma un mayor grado de responsabilidad sugiere ser relevante para que la iniciativa continúe.

Sin embargo, como mucho podríamos estar al inicio de la transición: los cambios no necesariamente indicarían la superación de la administración burocrática. Buena parte de las transformaciones podrían entenderse más en el marco de la adopción de los parámetros de la Nueva Gestión Pública y de la reforma administrativa: esto es, las tendencias comunes son las contrataciones en régimen laboral, el desarrollo de nuevos servicios basados en la información y el incremento del interés por satisfacer la *usuario*, más que por abrir nuevas vías de participación democrática o por crear una estructura "diferente". Queda pendiente el desarrollo de una teoría que analice estos cambios contrastando entre estas distintas posibilidades.

Por último, como futura línea de investigación, se deberían delimitar

con mayor precisión las características de la nueva gestión pública y de la administración-red para analizar en qué medida se estaría produciendo un cambio estructural o, por el contrario, se impone una reforma *liberal* del estado burocrático, superadora en cierta medida del estado del bienestar. En el mismo sentido, sería útil confrontar en un estudio los efectos de las TIC en tradicionales áreas de gestión, como la salud o la educación, para ver sus consecuencias y analizar los alcances del cambio tecnológico en la administración pública. En definitiva, la tecnología es una herramienta muy útil para transformar procesos, pero estas transformaciones se dan en contextos concretos, con la intervención de actores y estructuras organizativas previas, siguiendo objetivos políticos. Los cambios son incrementales pero evidentes. En el nivel de los gobiernos intermedios, la superposición y conjunción de diferentes procesos –avance de la sociedad de la información, descentralización política, globalización, crisis administrativa– en ocasiones ha creado incentivos contradictorios que deberían ser analizados en términos globales, considerando también la relación de los gobiernos regionales con los estados centrales. Las administraciones públicas en la nueva sociedad de la información abren un amplio campo de análisis a tener en cuenta por las investigaciones futuras.

CAPITULO 8

8. Bibliografía

- Abbate, Janet. 1999. *Inventig the Internet*. Cambridge: MIT Press.
- Aibar E. y F. Urgell. 2004. *Govern electrònic i serveis públics: un estudi de cas sobre el portal interadministratiu Cat365. Informe de recerca del Projecte Internet-Catalunya*. Barcelona: UOC. <http://www.uoc.edu/in3/pic/cat/pic4.html> (12/10/2006)
- Aibar, E. 2001. "Fatalisme i tecnologia: és autònom el desenvolupament tecnològic?", Universitat Oberta de Catalunya. (<http://xina.uoc.es/cat/>)
- Aibar, E., Urgell, F, y Welp, Y. 2006. *E-governança i atenció ciutadana. La Generalitat de Catalunya en el context internacional*. Barcelona: UOC. <http://www.uoc.edu/in3/pic/cat/pic43.html>
- Akrich, M.; Latour, B. 1992. "A Summary of a Convenient Vocabulary for the Semiotic of Human and Nonhuman Assemblies". En Bijker, W. E. y Law, J. (ed.). *Shaping Technology/Building Society. Studies in Sociological Change*. Cambridge (Massachusetts), Londres: MIT Press.
- Alford, Robert y Friedland, Roger. 1991. *Los Poderes de la Teoría: Capitalismo, Estado y Democracia*. Buenos Aires: Manantial
- Anduiza, E.; Bosch, A. 2004. *Comportamiento político y electoral*. Barcelona: Ariel.
- Aparicio, Miguel Angel (coord.) 1999. *La descentralización y el federalismo. Nuevos modelos de autonomía política (España, Bélgica, Canadá y Reino Unido)*. Barcelona: Cedes.
- Arnstein, S. R., 1969, "A ladder of citizen participation" en *A Journal of the American Institute of Planners*, vol. 35, no. 4: 216-224.
- Arthur, Brian. 1994. *Increasing returns and path dependence in the*

- economy. Ann Arbor: University of Michigan Press.
- Atkinson J. 1985. *Flexibility, Uncertainty and Manpower Management*, IMS Report No 89. Brighton: Institute for Manpower Studies.
- Baena del Alcázar, Mariano. 1984. *Estructura de la Función Pública y Burocracia en España*. Bilbao: Instituto Vasco de Administración Pública.
- Ballart, Xavier y Ramió, Carles. 2000. *Ciencia de la Administración*. Valencia, Tirant lo Blanch.
- Barber, B. 1999. "Three Scenarios for the Future of Technology and Strong Democracy", *Political Science Quarterly*, vol.113, nº 4: 573-589.
- Barzelay, M. 2001. *The New Public Management*. California: Sage Publications.
- Barzelay, Michael. 1992. *Breaking Through Bureaucracy: A New Vision for Managing in Government*. Berkeley: University of California Press.
- Bathanagar, Subshahs. 2002. "eGovernment and access to information". Global Corruption Report. [http://gcr.netscript.kunde.sserv.de/download/gcr2003/04_E-government_\(Bhatnagar\).pdf](http://gcr.netscript.kunde.sserv.de/download/gcr2003/04_E-government_(Bhatnagar).pdf) (11/2006)
- Bell, Daniel. 1987. "The post-industrial society: a conceptual schema", en Cawkell, A. Ed. *Evolution of an information society*. Londres: Aslib.
- Bell, Daniel. 1994. *El advenimiento de la sociedad post-industrial*. Barcelona: Alianza. (1º ed. 1973).
- Benveniste, G. 1984. *Bureaucracy*. Boyd & Fraser Pub Co. San Francisco: Boyd Fraser.
- Berg, Anne Marie. 2004. "Transforming Public Services – Transforming the public servant?" EGPA. The annual conference.
- Berners-Lee, Tim and Fischetti, Mark. 1999. "Weaving the web. The original design and ultimate destiny of the world wide web by its inventor". San Francisco: Harper.
- Bhatnagar, Subhash. 2003. *Global Corruption Report*.
- Bijker, W and Law, J (eds.). 1992. *Shaping Technology/Building Society: Studies in Sociotechnical Change*. Cambridge (MA): MIT Press.
- Bijker, W and T. P. i Pinch T. Hughes. 1989. *The social construction of technological systems*. Cambridge (MA): MIT Press.
- Bijker, W. 1997. *Of Bicycles, Bakelites, and Bulbs. Toward a Theory of*

- Sociotechnical Change*. Cambridge (MA): MIT Press.
- Bimber, Bruce. 1999. "The Internet and Citizen Communication With Government: Does the Medium Matter?" *Political Communication*, 16:409-428
- Blumler, J.G. y Gurevich, M. 1995. *The Crisis of Public Communication*. London: Routledge.
- Borge, Rosa. 2005. "La participació electrònica: estat de la qüestió i aproximació a la seva classificació". *Papeles sobre la democràcia* nº 46, Septiembre-October. <http://www.democraciaweb.org/borge.pdf> 01/01/2006
- Borins, Sandford. 2002. "On the Frontiers of Electronic Governance: A Report on the United States and Canada", *International Review of Administrative Sciences*, Junio de 2002; 68: 199 - 211.
- Bosason, P and Toonen, A J. 1998. *Public Administration. Summer '98. Vol. 76. N°2* . ED. Blackwell Publishers.
- Boudreau, M.C. and Robey, D. 2005. *Enacting Integrated Information Technology: A Human Agency Perspective*. Department of Management Information Systems, Terry College of Business, University of Georgia, Athens, Georgia.
- Braverman, Harry. 1974. *Labor and Monopoly Capital. The degradation of Work in the twentieth century*. Nueva York: Monthly Review.
- Broadbent, Jane y Richard Laughlin. 1996. "The Development of Principal-Agent, Contracting and Accountability Relationships In The Public Sector: Conceptual and Cultural Problems", *Critical Perspectives on Accounting*, Vol. 7, N° 3, Junio de 1996: 259-284.
- Broadbent, Jane y Richard Laughlin. 2001. "Control and legitimation in government accountability processes: the Private Finance Initiative in the UK", ponencia presentada en el School of Management and Economics seminar, Queen's University Belfast, 7 de diciembre.
- Brugué, Q., Gomà, R. Y Amorós, M. 1994. "La administración pública y sus clientes: ¿Moda organizativa u opción ideológica?", *Gestión y Análisis de Políticas Públicas*, N° 1: 33-45. Madrid.
- Cairney, Paul. 2004. "Convergence and Divergent Following Devolution in Scotland: An Implementation Agenda". Ponencia presentada en el Centre

- for Public Policy and Management, Glasgow, Caledonian University, 22 de noviembre de 2004.
- Carnoy, M. 2001. *El trabajo flexible en la era de la información*. Madrid: Alianza
- Carnoy, Martin. 2000. *Sustaining the new economy*. Nueva York: Rusell Sage Foundation.
- Castellá Andreu, Josep María. 1999. "El Estado regional italiano: la propuesta de reforma constitucional de 1997", en Aparicio, Miguel Angel (coord.) *La descentralización y el federalismo. Nuevos modelos de autonomía política (España, Bélgica, Canadá y Reino Unido)*. Barcelona: Cedes.
- Castells, M y Himanen, P. 2002. *La Sociedad de la información y el estado del bienestar. El modelo finlandés*. Madrid: Alianza Editorial.
- Castells, M y Ollé, Esteve. 2004. "Internet Uses in Barcelona City Council". (2002-2004). Informe de Investigación del Proyecto Internet Cataluña. Barcelona: UOC: <http://www.uoc.edu/in3/pic/eng/pic42.htm> (última visita 19/12/06)
- Castells, M.; Tubella, I; Sancho, T.; Díaz de Isla, M.I.; Wellman, B. 2003. *La Societat Xarxa a Catalunya. Informe de recerca del Projecte Internet-Catalunya*. Barcelona: UOC: <http://www.uoc.edu/in3/pic/cat/pdf/pic1.pdf> (última visita: 19/12/06)
- Castells, Manuel. 1997. *La era de la información*. Madrid: Alianza.
- Castells, Manuel. 2001. *The Internet galaxy. Reflections on the Internet, business, and society*. Oxford, New York: Oxford University Press.
- Cawkell, A. Ed. 1987. *Evolution of an information society*. Londres: Aslib.
- Cerrillo i Martinez, A. (Ed.) 2005. *La Gobernanza Hoy: 10 textos de referencia*, Madrid: Instituto Nacional de Administraciones Públicas.
- Chadwick, Andrew y May Christopher. 2003. "Interaction between States and Citizens in the Age of the Internet: "e-Government" in the United States, Britain and the European Union". *Governance: An International Journal of Policy, Administrations and Institutions*, vol 16, Nº 2: 271-300.
- Charih, Mohamed y Robert, Jacynthe. 2004. "Government On-Line in the Federal Government of Canada: the Organizational Issues", *International Review of Administrative Sciences*, Junio de 2004; 70: 373 - 384.
- Clark, TN.; Inglehart. R. 1998. "The New Political Culture: Changing

- Dynamics of Support for the Welfare State and other Policies in Postindustrial Societies" in Clark and Vincent Hoffman Martinot (eds.) *The New Political Culture*. Boulder: Westview.
- Clift, S. 2000. *The E-Democracy e-Book: Democracy is On-Line 2*. <http://www.publicus.net/ebook/edemebook.html>
- Clift, S. 2003. "E-Democracy, E-Governance and Public Net-Work" <http://www.publicus.net/articles/edempublietwork.html>
- Collier, Ruth y Collier, David. 2002. *Shaping the political arena*. Notre Dame, Indiana: University of Notre Dame Press.
- Comisión Europea (CE) 2001 Libro Blanco de la *Gobernanza Europea*. Bruselas 25/07/2001. Comisión de las Comunidades Europeas. http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/site/es/com/2001/com2001_0428es01.pdf
- Comisión Europea. (CE) 2003. "The Role of eGovernment for Europe's Future" Communication from the Commission to the Council, the European Parliament, the European Economic and Social Committee and the Committee of the regions.
- Compaine, Benjamín. 2001. *The Digital Divide: facing a crisis or creating a myth*. Cambridge: MIT Press.
- Criado, I. Ramilo, C. y Salvador, M. 2002. "La Necesidad de Teoría(s) sobre Gobierno Electrónico. Una Propuesta Integradora". Presentado al XVI Concurso de Ensayos y Monografías del Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo (CLAD).
- Criado, J. Ignacio y M. Carmen Ramilo. 2001. "Definiendo la e-Administración. Las Páginas Web de las Administraciones Públicas". *Gestión y Análisis de Políticas Públicas* 22: 123-138.
- Criado, J. Ignacio. 2004. *Construyendo la e-Administración Local*. Madrid: EuroGestión Pública.
- Crozier, Michel. 1960. *El Fenómeno Burocrático*. Amorrortu. Buenos Aires
- Dalton, R.J. y Watenberg, M.P. (ed.) 2000. *Parties without Partisans. Political Change in Advanced Industrial Democracies*. Nueva York: Oxford University Press.
- David, P and Foray, D. 2002. *Economic Fundamentals of the Knowledge Society. Policy Future in Education*. *Revista de Comercio Exterior*. Junio

2002: 472-490. México DF. Mexico.

- David, Paul. 1985. "Clio and the Economics of QWERTY", *American Economic Review* nº 75 (Mayo): 332-337.
- Demchak, C., Friis, C., y La Porte, T. 2000. "Webbing Governance: national differences in constructing the public face", in Garson, G. D. (ed) *Handbook of Public Information System*. New York: Marcel Dekker Publishers.
- DiMaggio, P. y Powell W. 1983. "The iron cage revisited: institutional isomorphism and collective rationality in organization fields", *American Sociological Review* 48:147-160.
- DiMaggio, Paul; Hargittai, Eszter; Rusell Neuman, W. and Robinson, John. 2001. "Social Implications of the Internet". *Annual Reviews*, 27: 307-336.
- Dodge, Martin y Kitchin, Rob. 2001. *Mapping Cyberspace*. Nueva York: Routledge.
- Dossi et al. 1988 *Technical Change and Economic Theory*. Londres: Pinter
- Drake, William. 1993. "The Internet religious war", in *Telecommunications Policy*, 17 (9) 643-648.
- Drechsler, Wolfgang. 2005. "The re-emergence of "Weberian" Public Administration after the Fall of New Public Management: The central and eastern Europe perspective", *Halduskultuur*, vol 6:94-108.
- Dreyfus, Hubert. 2001. *On the Internet*. Londres: Routledge.
- Drucker, P. 1987. *The Frontiers of Management*. Londres: Harper & Row.
- Drucker, Peter. 1987. "The Knowledge Economy". En Cawkell, A. ed. *Evolution of an information society*. Londres: Aslib.
- Drucker, Peter. 2002. *Managing in the Next Society*. Londres: Truman Talley Books.
- Dunleavy, P. y Hood, C. 1994. "From Old Public Administration to New Public Management". *Public, Money and Management*, July/September, 9-16.
- Dunleavy, P. y Margetts, H. 2002. *Cultural Barriers to e-Government*. Londres: LSE Public Policy Group and School of Public Policy.
- Dunleavy, Patrick y Margetts, Helen. 2000. "The Advent of Digital Government: Public Bureaucracies and the State in the Internet Age". Paper presentado en la Conferencia Annual de la American Political Science Association, Washington, 4 de setiembre de 2000.

- Dunleavy, Patrick; Margetts, Helen; Bastow, Simon y Tinkler, Jane. 2003. "E-Government and Policy Innovation in Seven Liberal Democracies", Paper preparado para la Political Studies Association's Annual Conference 2003, 15-17 de abril, Leicester University.
- Dutton, William H. 1999. *Society on the Line*. Oxford: Oxford University Press.
- Dutton, William H. Ed. 1996. *Information and Communication Technologies*. Oxford: Oxford University Press.
- Emery, Yves y Giauque, David. 2005. "Employment in the public and private sectors: toward a confusing hybridization process", *International Review of Administrative Sciences*, nº 71: 639 - 657.
- Esping Andersen, Gosta. 1993. *Los tres mundos del Estado del Bienestar*. Edicions. Alfons el Magnanim: Valencia
- Esping Andersen, Gosta. 2000. *Fundamentos sociales de las economías postindustriales*. Barcelona: Ariel.
- Espuelas, Joan Manuel. 2005. "Avaluació del Funcionament del web del Nou estatut", Fundació Bofill, Paper nº43, marzo-abril.
- Ewalt, Ann. 2001. "Theories of Governance and New Public Management: Links to Understanding Welfare Policy Implementation", Ponencia presentada en la Conferencia Annual de la American Society for Public Administration, Newark, 12 de Marzo de 2001.
- Felcman, Isidoro Luis. 1988. *Burocracia Pública: Tecnología informática, transformación cultural y condicionantes políticos*. Madrid: Instituto Nacional de Administración Pública.
- Fernández, A., Muñoz, X. Y Sistemas, X. (coord.). (2003). Informe Pi i Sunyer sobre las Comunidades Autónomas. Barcelona, Civitas.
- Fernández, X. y Welp, Y. 2003. "España y la Sociedad de la Información: Planes o Políticas", *Gestión y Análisis de Políticas Públicas (GAPP)* 26-27 Enero-Agosto: 51-70.
- Ferri, Marisa y White, Timothy. 1990. "Regionalism, cooperation, and Economic Prosperity: Effective Autonomy in Emilia-Romaña", *Mediterranean Quarterly*: 89-106.
- Finger, M.; Pecoud, G. 2003. From e-Government to e-Governance? Towards a model of e-Governance. *Swiss Federal Institute of Technology*.

- Flynn, N. 1997. *Public Sector Management*. Londres: Prentice Hall.
- Fountain, J. 2002. "Toward a Theory of Federal Bureaucracy in the 21st Century" (cap. 8), en Kamarck, Elaine Ciulla and Joseph S. Nye, Jr. (eds.) *Governance.com: Democracy in the Information Age*, Washington, D.C.: Brookings Institution Press.
- Fountain, J. 2005. "Central Issues in the Political Development of the Virtual State". Ponencia presentada en *The Network Society and the Knowledge Economy: Portugal in the Global Context*, Lisboa, Marzo 4-5.
- Fountain, Jane. 2001. *Building the Virtual State. Information technology and institutional change*. Washington, DC: Brookings Institution Press.
- Fountaine, Louise. 1995. "Immigration and cultural policies: a bone of contention between the province of Quebec and the canadian federal government", *International Migration Review*, vol 29 nº4: 1041-1048.
- Freeman, Christopher. 1996. "The two edged nature of technological change: employment and unemployment". En Dutton, W. (ed.) *Information and Communication Technologies*. Oxford: Oxford University Press.
- Fundació Bofill. 2004. "La participació ciutadana a través de les noves tecnologies. Estratègies per a la utilització de Consensus". *Finestra Oberta* Nº 42.
- Gallego, R. y Barzelay, M. 2004. "Analyzing public management policy making: "New institucionalism" versus "Institutional processualism", ponencia presentada al IX Congreso Internacional de CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública. Madrid, España, 2-5 de Noviembre de 2004.
- Gareis, K. 2004. "Towards User-centred eGovernment - Understanding Potential Demand for Online Public Services", presentado en Telecities and MUTEIS conference "Urban Impacts of the Information Society: Facts, Fiction and Policies", 17-19 de marzo de 2004, Hague, Netherlands.
- Garmise, Shari. 1995. "Economic development strategies in Emilia-Romaña", en Martin Rhodes (ed.) *The Regions and the new Europe*. Manchester : Manchester University Press.
- Garnham, Nicholas. 2000. "The role of the public sphere in the information society". En Mardsen, Christopher Ed., *Regulating the global information*

- society*. Londres: Routledge
- Gartner Group. 2000. "Key Issues in e-Government Strategy and Management." *Research Notes, Key Issues*, 23.
- Gascó, Mila. 2002. "Impacto organizacional e institucional de proyectos de gobierno electrónico", presentado en el Congreso Catalán de Gestión Pública: Repensar el Papel del Gestor Público en el siglo XXI. <http://www.congres.lluert.net/comunicacions/grup3/Gasco.pdf> (01/12/2006)
- Generalitat de Catalunya. 2005. *Llibre Blanc de la Funció Pública Catalana*. Barcelona: EAPC. http://www.gencat.net/governacio-ap/administracio/lilibre-blanc/pdf/Llibre_blanc_funcio_publica.pdf (Última visita 17/09/2006)
- Gershuny, Jonathan and Miles, Ian. 1988. *La nueva economía de servicios. La transformación del empleo en las sociedades industriales*. Madrid: Ministerio de Trabajo y Bienestar Social.
- Gibbs, Jennifer; Kraemer, Kenneth and Dedrick, Jason. 2003. "Environment and Policy factors shaping global eCommerce difusión: a cross country comparison". *The Information Society*, 19: 5-18.
- Gibson, Rachel K.; Nixon, P.; Ward, S. (Eds.) 2003. *Political Parties and the Internet*. London: New York: Routledge.
- Gil, A. y Casamayor, S. 2003. *Agenda de reformas per a una administració pública*. Generalitat de Catalunya.
- Goodin, R ; Klingemann, H. 1996. *A New Handbook of Political Science*. Oxford University Press. New York.
- Goodman et. al. 1998. *The Global Difusión of the Internet Project Asian Giants on line*. http://mosaic.unomaha.edu/Asian_Giants_ES.pdf (01/05/2006)
- Gow, J I. 2004. *A Canadian Model of Public Administration?*. Canada School of Public Service.
- Gow, James Iain y Dufour Caroline. 2000. "Is the New Public Management a Paradigm? Does it Matter?", *International Review of Administrative Sciences*, Dec 2000; 66: 573 - 597.
- Grandori, Anna. 2000. "Conjetures for a New Research Agenda". *Journal of Management and Governance* 4: 1-9.

- Gronlund, Ake. 2003. "Emerging Electronic Infrastructures", *Social Science Computer Review* vol 21, nº1: 55-72.
- Guibernau, Montserrat. 1996. *Los nacionalismos*. Barcelona: Ariel.
- Guillén, M.; Suárez; S. 2001. "Developing the Internet: entrepreneurship and public policy in Ireland, Singapore, Argentina and Spain". *Telecommunications Policy* 25: 349-371.
- Habermas, Jurgen. 2000. *La constelación postnacional*. Barcelona: Paidós.
- Hagen, M. 1997. "A Typology of Electronic Democracy". University of Giessen. Disponible en http://www.uni-giessen.de/fb03/vinci/labore/netz/hag_en.htm (Última visita 20/09/2006)
- Hague, B. y Loader, B. D. 1999. *Digital democracy, Discourse and Decision Making in the Information Age*. Londres: Routledge.
- Hall, John Stuart. 2002. "Reconsidering the Connection between Capacity and Governance". *Public Organization Review: A Global Journal* 2: 23-43.
- Hall, Peter y Taylor, Rosemary. 1996. "Political Science and the three New Institutionalisms". *Political Studies* 44: 936-957.
- Hall, Peter. 1993. "Policy paradigms, social learning and the state". *Comparative Politics* 25 (3): 275-296.
- Haque, M. 1999. "Relationship between citizenship and public administration: a reconfiguration", *International Review of Administrative Sciences*, vol. 65, nº 3, 309.
- Hargittai, Eszter. 1998. "Holes in the net: the Internet and international stratification revisited". www.isoc.org/inet98/proceedings/5d/5d_1.htm (Ultima visita: 19/11/2006)
- Hargittai, Eszter. 1999. "Weaving the Western Web: explaining differences in Internet connectivity among OECD countries". *Telecommunications Policy* 23: 701-718.
- Hart, Jeffrey, Reed, Robert and Bar, François. 1992. "The building of the Internet. Implications for the future of broadband networks". *Telecommunications Policy*, Noviembre: 666-689.
- Heeks, Richard. 2001. *Reiventing Government in the Information Age: International Practice in IT-Enable Public Sector Reform*. Londres/Nueva York: Routlege.
- Heichlinger, A. 2004. *Egovernment in Europe Regions. Approaches*

- and Progress in IST Strategy, Organisation and Services, and the Role of Regional Actors*. Maastricht: European Institute of Public Administration.
- Held, D. 1997. *La Democracia y el Orden Global*. Barcelona: Paidós.
- Hinnant, Charles y Moon, Joe. 2001. "The pursuit of e-Government: what determines perceptions of e-Government effectiveness". Bloomington: 6th National Public Management Research Conference, Indiana University, Bloomington, IN.
- Hood, Christopher. 1991. "A public Management for all seasons?" *Public Administration*. Vol. 69, 2: 3-19.
<http://www.insidepolitics.org/egovt02int.html> (28/7/2005).
- Hudson, J. 1999. "Informatization and Public Administration: A Political Science. *Information, Communication and Society*. 2 (3) 1999.
- Hughes, O. 1998. *Public management and administration: An introduction*. London: Macmillan.
- Hughes, O. 2001. "The Way Ahead for New Public Management". Working Paper 55/01, Agosto. Department of Management, Monash University.
- Huse, M. 2003. "Renewing Management and Governance: "New Paradigms of Governance?", *Journal of Management and Governance* 7:211-221.
- Ianni, Octavio. 1999. *La era del globalismo*. México: Siglo XXI.
- Ibañez, Jesús. 1985. *Del algoritmo al sujeto. Perspectivas de la investigación social*. México: Siglo XXI
- Ibañez, Jesús. 1986. *El Análisis de la realidad social métodos y técnicas de Investigación*. Compilación de Manuel García Ferrando, Jesús Ibañez y Francisco Alvira. Madrid: Alianza.
- Immergut, Ellen. 1992. *Health Politics. Interests and Institutions in Western Europe*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Immergut, Ellen. 1998. "The theoretical core of the New Institutionalism". *Politics and Society*, vol. 26, nº1: 5-34.
- Jain, Aby. 2004. "Using the lens of Max Weber's Theory of Bureaucracy to examine E-Government Research", System Sciences. Proceedings of the 37th Annual Hawaii International Conference on (pgs. 127-136). 5-8 de enero de 2004.
- Jeffery, Charlie. 2006. "Devolution and Local Government", *Journal of Federalism*, vol. 36 57-73.

- Jordana, J. 2003. "Estructura i gestió de l'àmbit de les polítiques de telecomunicacions i societat de la informació". En Fernández, A. y Muñoz, X. UPF. Barcelona.
- Jordana, J. y Sancho, D. 1999. *Políticas de Telecomunicaciones en España*. Madrid: Tecnos.
- Jordana, J.; Sancho, D., Fernández, X.; Welp, Y., y Puig, I. 2003. *Planificant la Societat de la Informació. Una anàlisi de les iniciatives impulsades per les administracions públiques a Espanya*. Barcelona: DURSI.
- Jordana, Jacint. 2000. "Estrategias de promoción para la sociedad de la información: hacia un marco analítico", *Reforma y Democracia*, 18.
- Jordana, Jacint. 2001. "Desigualtats digitals i societat de la informació: un debat pendet", Fundació Rafael Campalans, *Papers de la Fundació* nº130.
- Jordana, Jacint. Comp. 2002. *Governing telecommunications and Information Society in Europe*. Londres: Edward Elgar.
- Jordana, Jacint; Fernández, Xavier; Sancho, David y Welp, Yanina. 2005. "Which Internet Policy? Assesing initiatives for the promotion of Information Society", *The Information Society* 21 (5).
- Jordana, Jacint; Sancho, D. y Welp, Y. 2003. "Les polítiques públiques de promoció i difusió de la Societat de la Informació a Europa", *Coneixement I Societat*, N°3, 3º cuatrimestre.
- Juris, J. 2004. "Practicing Militant Ethnography within Movements against Corporate Globalization". SSSP Annual Meeting.
- Kamarck, Elaine Ciulla and Joseph S. Nye, Jr. (eds.) 2002. *Governance.com: Democracy in the Information Age*. Washington, D.C.: Brookings Institution Press.
- Keating, M. 1996. *Naciones contra el Estado. El nacionalismo en Cataluña, Québec y Escocia*. Barcelona: Ariel.
- Keating, M. 2005. *The Government of Scotland: Public Policy Making after Devolution*. Edimburgo: Edinburgh University Press.
- Keating, Michael. 2004. "La descentralización en el Reino Unido", Instituto universitario europeo, Florencia. http://www.fundacionmgimenezabad.es/documentos/Michael_Keating.doc (Ultima visita julio de 2006).
- Kling, R. 1999. "What is Social Informatics and Why Does it Matter?". *D-Lib*

- Magazine*, Vol. 5, nº 1.
- Kochen, Manfred. 1987. "A new concept of Information Society", en Cawkell, A. (ed.) *Evolution of an information society*. Londres: Aslib.
- Kraemer y Dedrick. 1996. "Computing and Public Organizations". *Journal of Public Administration, Research and Theory*. Vol 7. Nº 1:89-112.
- Kumar, Krishan. 1995. *From Post-Industrial to Post-Modern Society*. Massachusetts: Blackwell.
- La Porte, T. and C. i De Gong M. Demchak. 2002. "Democracy and Bureaucracy in the age of the web. Empirical findings and theoretical speculations", *Administration and Society* 4:411-446.
- La Porte, T., Demchak, C., de Jong, C. y Friis, C. 2000. "Democracy and Bureaucracy in the Age of the Web: Empirical Findings and Theoretical Speculations", presentado en la International Political Science Association. Quebec, Canada.
- Laing, Angus. 2003. "Marketing in the public sector: Towards a typology of public services", *Marketing theory* Vol 3 (4): 427-445.
- Latour, B. 1996. *Aramis or the love of technology*. Cambridge, Mass: Harvard University Press.
- Latour, B. 2005. *Reassembling the Social. An Introduction to Actor-Network-Theory*, Oxford: Oxford University Press.
- Latour, Bruno. 1999. Pandora's hope: essays on the reality of science studies, Harvard: Harvard University Press
- Laughlin, R. y Broadbent, J. 1993. "Accounting and Law: Partners in the Juridification of the Public in the UK?" *Critical Perspectives on Accounting* 4: 337-368
- Layne, Karen i Lee Jungwoo. 2001. "Developing a fully functional e-government: a four stage model", *Government information Quarterly* 18:122-136.
- Lee, JK. 2003. "A model for monitoring public sector Web sites strategy". *Internet Research: Electronic Networking Applications and Policy*. Volume 13 . Number 4 . 2003 . pp. 259-266. MCB UP Limited .
- Leib, Volker. 2002. "ICANN- EU can't: Internet governance and Europe's role in the formation of the Internet Corporation for Assigned Names and Numbers (ICANN)". *Telematics and Informatics* 19: 159-171.

- Lenk, K. y Traunmüller, R. 2001. "Broadening the Concept of Electronic Government". *Springer Berlin / Heidelberg*.
- Leonardi, R.; Nanetti, R. (eds.) 1990. *The regions and European integration: the case of Emilio-Romagna*. Londres: Pinter
- Lessig, Lawrence. 2001. *El código y otras leyes del ciberespacio*. Madrid: Taurus.
- Lijphart, Ared. 1975. "The Comparable-Cases Strategy in Comparative Research", *Comparative Political Studies*, 8: 158-177.
- Lindblom, Charles. 1980. *The policy making process*. Prentice Hall, New Jersey.
- Lipset, S.M. 1992. "Algunos requisitos sociales de la democracia: desarrollo económico y legitimidad política", en A. Batlle (ed.) *Diez textos básicos de Ciencia Política*. Barcelona: Ariel.
- López, J. y Leal, I. 2002. "E-gobierno. Gobernar en la sociedad del conocimiento", *Oñati*, Instituto Vasco de Administración Pública.
- Loriot, Gérard. 1998. "La démocratie au Québec: origines, structures et dynamique". Mont-Royal: Décarie Éditeur.
- Lyon, David. 1988. *The Information Society. Issues and illusions*. Cambridge: Polity Press.
- Macià, Santi. 1999. "El tímido proceso de definición del servicio universal de las telecomunicaciones en España". En Jordana, J. y Sancho, D., *Políticas de Telecomunicaciones en España*. Madrid: Tecnos.
- Mahler, J. Y Reagan P M. 2002. "Learning to govern online". *American Review of Public Administration* N°32.
- Malamud, Carl. 1993. "Exploring de Internet. A technical travelogue". Prentice Hall, Englewood Cliffs.
- Mardsen, Christopher ed. 2000. *Regulating the Global Information Society*. Londres: Routledge
- Masuda, Yoneji. 1981. *The Information Society*. Washington DC: World Future Society.
- Mayntz, R. 1998. "New Challenges to governance theory". Jean Monet Chairs. Papers N° 50. European University Institute.
- Mayntz, R. 2001. "El Estado y la sociedad civil en la *gobernanza* moderna", *Reforma y Democracia*, vol. 21: 7-22.

- McDowell, Stephen y Steinberg, P. 2001. "Non-state governance in the Internet: civil society and the ICANN". *The journal of policy, regulation and strategy for telecommunications, information and media*, vol 3 n°4: 279-298.
- Merton, R. K. 1946. *Bureaucratic structure and personality*. Columbia University. Edición 1942.
- Meyer, J. y Rowan, B. 1991. "Institutionalized organizations: formal structure as myth and ceremony", en Powell, W. Y DiMaggio, P. *The New Institutionalism in Organizational Analysis*. Chicago y Londres: University of Chicago Press.
- Meyer, M ; Stevenson, W y Webster, S. 1985. *Limits of Bureaucratic Growth*. Berlin y New York: Walter de Gruyter.
- Michels, Robert. 1969. *Los partidos políticos. Un estudio sociológico de las tendencias oligárquicas de la democracia moderna*. Buenos Aires: Amorrortu.
- Miles, Ian. 1996. "The Information Society: Competing perspectives on the social and economic implications of information and communication technologies". En Dutton, W. (ed.) *Information and Communication Technologies*. Oxford: Oxford University Press.
- Miley, Thomas Jeffrey. 2004. *The Politics of Language and Nation: The Case of the Catalans in Contemporary Spain*. Tesis doctoral presentada en Yale University.
- Mill, John Stuart. 1843. *A System of Logic, Racionative and Inductive*". London: Longman.
- Milner, E. 1999. "Electronic Government: More Than Just a 'Good Thing'? A Question of Access". En Hague, B.N. y Loader, B.D. (ed.). *Digital Democracy. Discourse and Decision Making in the Information Age*. Londres: Routledge.
- Milner, Helen. 2002. "The global spread of the Internet: the role of international diffusion pressures in technology adoption". Paper presented in Yale University in May 10-11, 2002.
- Minc, Alan. 1987. "The informatization of society", en Cawkell, A. ed. *Evolution of an information society*. Londres: Aslib.
- Mitjans y Chacon. 1999. En Aparicio, M.A. (coord.) *La descentralización y el*

- federalismo. Nuevos modelos de autonomía política (España, Bélgica, Canadá y Reino Unido)*. Barcelona: Cedecs Editorial
- Moss, P. 2002. "Més enllà de la qualitat". *Perspectiva escolar*. Núm. 25.
- Mouzelis, N. 1991. *Organización y Burocracia*. Barcelona: Península.
- Musso, J., Hale, M. y Weare, C. 2000. "Designing Web Technologies for Local Governance Reform: Good Management or Good Democracy?". *Political Communication*, 17.
- Navarro, Vicenç (coord.) 2003. *L'estat del benestar a Catalunya*. Barcelona: Diputació Barcelona- Xarxa de Municipis.
- Negroponte, Nicholas. 1995. *Being Digital*. Londres: Hodder and Stoughton.
- Nieto García, A. 1976. *La Burocracia*. Madrid: Instituto de Estudios Administrativos.
- Niskanen, W. 1980. *Cara y Cruz de la burocracia*. Madrid: Espasa-Calpe.
- Nolan, Brian. 2002. "The knowledge society and social exclusion in Europe". Paper for Spanish Presidency Conference "Policies, Institutions and Citizens in the Knowledge Society", Barcelona.
- Norris, P. 2000. "Democratic Divide? The Impact of the Internet on Parliaments", Paper presented at the American Political Science Association Annual Conference, Washington D.C.
- Norris, Pippa. 2000. "The Worldwide Digital Divide". Paper for the Annual Meeting of the Political Studies Association of the UK, London School of Economics and Political Science, 10-13º abril.
- North, Douglas. 1990. *Institutions, institutional change and economic performance*. Cambridge: Cambridge University Press.
- OCDE. 1991. *La Administración al servicio del público*. Madrid: MAP
- OCDE. 2001. "The Hidden Threat to e-Government. Avoiding Large Government IT Failures", *Policy Brief*, núm. 8, PUMA/OCDE
- OCDE. 2001. *Understanding the digital divide*.
- OCDE. 2002. *Highlights of Public sector pay and employment trends: 2002 UPDATE*. [http://www.oilis.oecd.org/oilis/2002doc.nsf/LinkTo/PUMA-HRM\(2002\)](http://www.oilis.oecd.org/oilis/2002doc.nsf/LinkTo/PUMA-HRM(2002))
- OCDE. 2002. *Measuring the Information Economy*.
- OCDE/PUMA. 1999. Meeting of Senior Officials from Centres of Government on How to Strengthen Government-Citizen Connections.

- Olmeda, José Antonio y Parrado, Salvador. 2000. *Ciencia de la Administración. II. Los sistemas administrativos*. Madrid, UNED.
- Olsen, J P. 2006. "Maybe is time to rediscover bureaucracy", *Journal of Public Administration Research and Theory*, 16: 1-24.
- Orlikowski, Wanda. 2000. "Using Technology and Constituting Structures: A Practice Lens for studying technology". *Organization Science*, vol. 11, nº 4, Julio-Agosto: 404-428.
- Orlikowsky, Wanda y Gash, Debra. 1992. "Changing Frames: Understanding Technological Change in Organizations". (Ultima Visita: 15/11/2006) <https://dspace.mit.edu/retrieve/2001/SWP-3368-25121345-CISR-236.pdf>
- Osborne, D y Gaebler, T. 1994. *La reinención del gobierno. La influencia del espíritu empresarial en el sector público*. Barcelona: Paidós.
- Osborne, David y Plastrick, Peter. 1998. *La reducción de la burocracia. Cinco estrategias para reinventar el gobierno*. Barcelona: Paidos.
- Oszlak, O. 1984. *Políticas Públicas y Regímenes Políticos: Reflexiones a partir de algunas experiencias Latinoamericanas*. Buenos Aires: Centro de Estudios de Estado y Sociedad (CEDES).
- Oszlak, Oscar y O'Donnell, Guillermo. 1976. *Estado y Políticas Estatales en América Latina: Hacia una estrategia de Investigación*. Buenos Aires: Documentos CEDES/CLACSO N°4.
- Pageau, Gilles, et Jacques Laflamme. 1990. *Le Système électoral québécois: Manuel des connaissances de base*. Quatrième édition. Sainte-Foy: Le Directeur général des élections du Québec, 1999. Coll. Études électorales.
- Peters, B y Pierre J. 2005. *Governing complex societies: Trajectories and scenarios*. Basingstore, UK: Palgrave
- Peters, B y Pierre, J (ed.) 2001. *Politicians, Bureaucrats and Administrative Reform*. Londres, New York: Routledge.
- Peters, B y Pierre, J. 1998. "Governance without Government? Rethinking Public Administration", *Journal of Public Administration Research and Theory*, Vol 8.
- Peters, G. 1998a. *Globalization, Institutions and Governance*. Florencia: European University Institute, Jean Monnet Chair.
- Peters, G. 1998b. "The New Institutionalism and administrative reform:

- examining alternative models". Working Paper 1998/113, Instituto Juan March de Estudios e Investigaciones.
- Peters, Guy. 1998. *Comparing Public Bureaucracies. Problems of Theory and Method*. Londres: The University of Alabama Press.
- Peters, Guy. 2003. *El nuevo Institucionalismo*. Barcelona: Gedisa.
- Pierre, J. 2000. *Governance, Politics and the State*. Macmillan: Hampshire.
- Pierson, P. 1994. *Dismantling the Welfare State? Reagan, Thatcher, and the Politics of Retrenchment*. Cambridge, CUP.
- Pierson, Paul. 1993. "When effects, becomes cause: policy feedback and political change". *World Politics*, vol. 45 (4): 595-628.
- Pierson, Paul. 2000. "Increasing returns, Path Dependence and the Study of Politics". *American Political Science Review*, 94: 251-268.
- Powell, Walter y DiMaggio, Paul. 1991. *The New Institutionalism in Organizational Analysis*. Chicago y Londres: University of Chicago Press.
- Pratchett, Lawrence. 2006. "Making local e-democracy work?" en M. Virapatirin y T. Peixoto (eds) *e-AGORA, Le Livre Blanc de la e-démocratie locale: Réflexions et Perspectives*. Paris: Ville d'Issy-les-Moulineaux (published in French, English, Spanish and Portugese).
- Prats, J. 2005. *De la burocracia al management, del management a la gobernanza*. Madrid: Instituto Nacional de Administración Pública
- Prins, J. E. J ed. 2001. *Designing e-government on the crossroads of technological innovation and institutional change, Law and electronic commerce*. The Hague, London, Boston: Kluwer Law International.
- Proenza, Francisco. 2002. "e-Para Todos: Una estrategia para la reducción de la pobreza en la era de la información". <http://www.educoas.org/esp/articulos/e-ParaTodos.pdf>. (06/07/2005)
- Proenza, Francisco. 2002. "Telecenter sustainability. Myths and opportunities", *Jornal of Development Communication*, November.
- Putnam, R. 2003. *El declive del capital social. Un estudio internacional sobre las sociedades y el sentido comunitario*. Barcelona: Galaxia Gutenberg; Círculo de Lectores.
- Putnam, R.D. 2002. *Bowling alone: the collapse and revival of American*. Nueva York: Touchstone,
- Putnam, Robert D., Robert Leonardo. y Nanetti, Raffaella. 1994. *Para hacer*

que la democracia funcione. La experiencia italiana en descentralización administrativa. Ed. Caracas Galac 1994

- Quintar, Aída; Vio, Marcela y Frieztche Federico. "Sociedad informacional y nuevas tecnologías urbanas: Entre la competencia y la cooperación". EURE (Santiago), dic. 2001, vol.27, no.82, p.101-113. ISSN 0250-7161.
- Ragin, Charles. 1981. "Comparative Sociology and the Comparative Method". *International Journal of Comparative Sociology* XXII: 102-120.
- Ramilo Araujo, M. C. 2005. 'Ciudadanía y la necesidad de una Administración en red', en *Revista Vasca de Administración Pública*, nº 72 (mayo-agosto), pp. 319-347.
- Ramió Matas, C. 2001. "Los problemas de la implantación de la nueva gestión pública en las administraciones públicas latinas: modelo de Estado y cultura institucional", *Revista del CLAD Reforma y Democracia*, No. 21. Caracas. <http://www.clad.org.ve/rev21/ramio.pdf>
- Ramió, C. 2003. "L'administració de la Generalitat de Catalunya des d'una perspectiva institucional: model d'organització, gestió de personal i innovació administrativa". En Fernández, A.; Muñoz, X. y Sisternas, X. (coord.). Informe Pi i Sunyer sobre l'Administració de la Generalitat de Catalunya. Barcelona: Fundació Carles Pi i Sunyer d'Estudis Autònoms i Locals.
- Ramio, C.; Salvador, M. 2002. "La configuración de las administraciones de las comunidades autónomas: entre la inercia y la innovación institucional", en Subirats, J.; Gallego, R. *Veinte años de autonomías en España: Leyes, políticas publicas, instituciones y opinión publica*. Madrid: Centro de Investigaciones Sociológicas
- Ramió, Carles (2002) "E-administració i nous models de Gestió Pública", I Congreso Catalán de Gestión Pública, Barcelona 26 i 27 de setembre. Disponible en: <http://congres.lluert.net/comunicacions/grup3/ramio.pdf>
- Rhodes, Martin. 1995. *The Regions and the new Europe*. Manchester University Press.
- Rhodes, R. 1996. "The New Governance: Governing without Government", *Political Studies*, XLIV. 652-667.
- Rhodes, R. 1997. *Understanding Governance. Policy Networks, Governance, Reflexivity and Accountability*. Buckingham/Philadelphia: Open University

Press.

Riley, T.B. 2003. "E-government vs e-governance: examining the differences in a changing public sector climate" Commonwealth Centre for E-Governance.

http://www.electronicgov.net/pubs/research_papers/tracking03/IntlTrackRptMay03no4.pdf (08/04/2006)

Rosado Rodríguez, Elena. 2002. "El rol de los gobiernos locales en los mecanismos de coordinación intergubernamental", VII Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Lisboa, Portugal, 8-11 Oct. 2002

Salvador, M. y Cortés, R. (coord.) 2003. *Els Ajuntaments de Catalunya a Internet. Un estudi comparat de les pàgines web (2000-2003)*, Barcelona: Universitat Pompeu Fabra.

Salvador, Miquel. 2003. *Instituciones y Políticas Públicas en la gestión de los recursos humanos de las comunidades autónomas*. Tesis Doctoral.

Sartori, Giovanni. 1970. "Concept Misformation in Comparative Politics", *The American Political Science Review*, vol. 62, nº 4: 1033-1053.

Sassen, Saskia. 1998. "On the Internet and Sovereignty". *Indiana Journal of Global Legal Studies*, vol 5.

Scharpf, Fritz. 2000. "Democratic legitimacy under conditions of regulatory competition: why Europe differs from the United States", Working Paper 145. Madrid: Centro de Estudios Avanzados en Ciencias Sociales, Instituto Juan March de Estudios e Investigaciones.

Schumpeter, Joseph. 1942. *Capitalismo, Socialismo Democracia*. Madrid: Aguilar.

SIBIS. 2003. Benchmarking e-Government in Europe and the US.

Smelser, Neil. 1975. "La teoría Sociológica: punto de vista contemporáneo", en Smelser, N. Y Warner, Stephen, *Teoría Sociológica. Análisis Histórico y Formal*, Madrid: Espasa-Calpe.

Soete L; Weehuizen R. (2003) "The Economics of e-Government: A bird's eye view", Ministerial eGovernment Conference, Italy, July 7-8

Solow, R. 1988. *Grow theory: an exposition*. Oxford: Oxford University Press.

Soskice, D. 1999. "Divergence Production Regimes: Coordinated and

- Uncoordinated Market Economies in the 1980s and 1990s". En Kitschelt, H.; Marks, G.; Lange, P. Y Stephens, J. (eds.) *Change and Continuity in Contemporary Capitalism*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Soskice, D. 1999. *Divergence Production Regimes: Coordinated and Uncoordinated Market Economies in the 1980s and 1990s*. Cambridge University Press.
- Spar, Debora. 1997. "Lost in (Cyber)space: the private rules of online commerce". En Cutler, A.C.; Haufler, V.; Porter, T. (eds.). *Private Authority and International Affairs*. Albany, Nueva York: Suny University Press
- Spears, G.; Seydegart, K.; Schmidt, F. 2003. "Citizens First 3". The Institute for Citizen Centred Service & The Institute of Public Administration of Canada.
- Stewart, J.; Ranson, S. 1994. "Managing in the Public Domain". En Public Sector
- Stowers, G. 1990. *Becoming Cyberactive: State and Local Governments on the Technological Innovation and Institutional Change*. La Haia, Londres, Boston: Kluwer
- Subirats, Joan. 2002. "Los dilemas de una relacion inevitable. Innovacion Democratica y tecnologias de la información y de La comunicación". <http://www.democraciaweb.org/subirats.PDF> (01/12/2006)
- Taylor, Charles. 1993. "The deep challenge of dualism", en A. G. Gagnon (ed.) *Québec. State and Society*. Ontario: Nelson.
- Telefónica. 2002. La Sociedad de la Información en España. Situación actual y perspectivas.
- Thatcher, Mark. 2000. "Cross-national linkages and regulatory reform in Europe: te case of telecommunications". Presentado en el Annual Meeting of the American Political Science.
- Tofler, Alvin. 1990. *La tercera ola*. Barcelona: Plaza y Janés.
- Touraine Alain. 1971. *La sociedad post industrial*. Barcelona: Ariel. 1º ed. 1969.
- Trechsel, A., Kies, R., Méndez, F. y Schmitter, P. 2003. "Evaluation of the Use of New Technologies in Order to Facilitate Democracy in Europe. EDemocratizing the Parliaments and Parties of Europe"; Research and

- Documentation Centre on Direct Democracy (C2D), Universidad de Ginebra.
- Truett Anderson, Walter. 2002. "Call what you will, informatization is its name". World Paper, February 2002.
- Tulloch, Gordon. 1965. *The Politics of Bureaucracy*. Washington D.C.: Public Affairs Press.
- United Nations. 2001. *Benchmarking E-government: A global perspective. Assessing the Progress of the UN Member States*. <<http://www.eldis.org/static/DOC10733.htm>> (08/08/2005)
- Urgell, F., Aibar, E.; Welp, Y. 2005. "Serveis públics en línia i organització de l'administració" Coneixement i Societat. *Revista d'Universitats, Recerca i Societat de la Informació*, n.7
- Van Beek i de Blas, Àngel. 2006. "EPOCA: Empleat Públic On-line de la Generalitat de Catalunya. Anàlisi d'una iniciativa d'administració electrònica"
- van Duivenboden, Hein; Lips, Miriam. 2001. "Taking Citizens Seriously. Applying Hirschman's Model to Various Practices of Customer-Oriented e-Governance", XV EGPA (5-8 september) Veasa- Finland
- Van Gunsteren, H. 1994. "Four Conceptions of Citizenship" in Bart van Steenberghe (ed.) *The Condition of Citizenship*. London: Sage.
- Verba, S.; Schlozman, K.L.; Brady, H.E. 1995. *Voice and Equality. Civic Voluntarism in American Politics*. Cambridge: Harvard University Press.
- Vilaseca, Jordi; Torrent, Joan, y otros., *Les Tic i les transformacions de la empresa catalana*. <http://www.uoc.edu/in3/pic/cat/pic21.html> (10/10/2006)
- Virapatirin, M.; Peixoto, T. (eds) 2006. e-AGORA, *Le Livre Blanc de la e-démocratie locale: Réflexions et Perspectives*. Paris: Ville d'Issy-les-Moulineaux (published in French, English, Spanish and Portuguese)
- Weber, Max. 1984. *Economía y Sociedad*. Mexico: Fondo de Cultura Económica. Primera edición 1944.
- Welp, Yanina. 2004. "Nuevas tecnologías, viejos problemas: El modelo español de difusión de Internet". *Revista Internacional de Sociología* 37, enero-abril.
- Welp, Y.; Urgell, F. y Aibar, E.. 2005. "La e-gobernanza: propuesta para el

- análisis" VII Congreso Español de Ciencia Política y de la Administración: Democracia y Buen Gobierno, Madrid 21-23 de setiembre.
- Welp, Y. 2006. "Las experimentaciones en perspective", en Virapatirin, M. ; Peixoto, T. (eds) 2006. *e-AGORA, Le Livre Blanc de la e-démocratie locale: Réflexions et Perspectives*. Paris: Ville d'Issy-les-Moulineaux.
- Welp, Y. 2007. "Democracia y Brecha Digital en Latinoamérica", ponencia presentada en la primer Conferencia Internacional sobre Democracia Directa. Buenos Aires, 14-15 de marzo.
- Werle, Raymund. 2001. "Internet @ Europe: Overcoming institutional fragmentation and policy failure". En <http://eiop.or.at/eiop/texte/2001-007a.htm> (08/08/2005)
- West, Durrell. 2002. *Global e-government*.
- West, Durrell. 2004. "E-Government and the Transformation of Service Delivery Citizens Attitudes", *Public Administration Review* vol. 64, nº1: 15-27.
- Wolcott, Meter y Goodman, Seymor. 2003. "Introducing the global diffusion of the Internet series". *Association for Information Systems*, vol. 11: 555-559.
- Wolcott, Peter; Press, Larry; McHenry, William; Goodman, Seymour and Foster, William. 2001. "A framework for assesing the global difusión of the Internet". *Association for Information Systems*, vol. 2: artículo 6.
- Wong, W. i Welch E. 2004. "Does e-government promote accountability? A comparative analysis of website openness and government accountability", *Governance: an international journal of policy, administration and institutions* 17, (2):275-297.
- Woolgar, S. 2002. *Virtual Society? Get Real! The Social Science of Electronic Technologies*. Oxford: Oxford University Press.

Documentación de la Generalitat de Cataluña

- Abilbo. 2004. Power Point de presentación de su trabajo en la DGAC
- Abilbo. 2004. Gencat.net Estudi de la web en relació amb els principals directoris i motors de cerca. ("Informe de Posicionament")
- AOC. 2003. *Breu Historia i etapes del gencat.net*. Generalitat de Catalunya.

Plan de actuaciones TIC del Departamento de Agricultura, Ganadería y Pesca 2006.

Departament de Presidència- Acord de Govern d'establiment dels números 012 i 112 com a números de referència de la Generalitat de Catalunya. Aprovat el 21 de juny de 2006.

Departament de Presidència- Pla Director dels Sistemes d'Informació al Ciutadà (PDSIC) 1996-1998, Maig de 1996.

Departament de Treball i Indústria. 2005. Pla director TIC del Pla Director de Sistemes d'Informació .

Gesop. 2005. "Enquesta serveis d'informació i atenció als ciutadans" (enquesta telefonica.)

Gesop. 2005. "Enquesta serveis d'informació i atenció als ciutadans", (enquesta presencial.)

DGAC. 2004. Marc estratègic i línies d'actuació.

DGAC. 2004. Punts d'evolució del SAC.

DGAC. Manual de Qualitat (2001)

Direcció General de Tributs. 2001. Nou Portal de Tributs.

DOC6. 2004. Proposta de taxonomia i metaetiquetes per a www.gencat.net

DOC6. 2004. Proposta de model de taxonomia i metaetiquetes.

Grup d'investigació en Ciències de la Documentació DIGIDOC de l'Estació de la Comunicació de la Universitat Pompeu Fabra i l'empresa ABILBO 2004. Anàlisi de webs associats a www.gencat.net

Mayo, J. 2004. Anàlisi comparativa de portals d'administracions públiques a la xarxa. Universitat Oberta de Catalunya

Millward Brown. 2006. Auditoria 012 "Escoltes"

Momentum – Anàlisi de les oficines presencials

User Lab – Lasalle. 2004. Estudi d'Usabilitat de www.gencat.net. Informe d'Avaluació,

Synovate. 2005. Exploratori sobre els serveis d'atenció i informació que ofereix la generalitat de Catalunya, Barcelona

Diari Oficial de la Generalitat de Catalunya: Decretos 177/2006, 26/1999, 130/1995, 292/2000, 177/2006, 266/200, 130/1995, 26/1999, 177/2006.

DOGC – 4.2.2005

Webs de la Generalitat de Catalunya

Portal gencat: <http://www.gencat.cat/>

AOC: <http://www.aocat.net/>

Cat365: <http://www.cat365.net/>

Documentación del Scottish Executive

Customer First (2005-2008) Improvement Services.

Customer First (Serie de documentos)

Open Scotland. 2004. *Modernising government fund*

Open Scotland. 2003. *Modernising government fund. Round 1: Final Report*

Open Scotland. 2004. *OpenScotland information Age Framework.*

Scottish Executive. 1999. *Making it Together.*

Scottish Executive. 2000. *Working together for Scotland.*

Scottish Executive. 2001. *Connectig Scotland.*

Scottish Executive. 2005. *Building a Better Scotland - Efficient Government - Securing Efficiency, Effectiveness and Productivity.*

Scottish Executive. 2005. *A Vision for the Voluntary Sector - The Next Phase of Our Relationship.*

Scottish Executive. 2006. *A shared approach to Building a Better Scotland - a consultation paper on a national strategy for shared services-*

Scottish Executive (2004-2005) *Open Scotland building a better services* (serie de documentos)

Transforming Public Services: The Next Phase of Reform. (2006)
<http://www.scotland.gov.uk/Resource/Doc/130092/0031160.pdf> Ultima
Visita 15/08/2006

Webs del gobierno escocés

Scottish Executive: <http://www.scotland.gov.uk/Home>

Open Scotland: <http://www.scotland.gov.uk/Topics/Government/Open-scotland>

Customer First: <http://www.scotland.gov.uk/Topics/Government/Open-scotland/ModernisingGovernmentFund/CustomerFirst>

Documentació del gobierno de Emilia-Romaña

Ministro per l'innovazione e la tecnologia, Centro Nazionale per l'Informàtica nella Publica Amministrazione, Centro Regionale per la Competenza per l'e-government e la società della informazione. 2004. *Formare all'E-Government. L'osservatorio della formazione nell'area e-government e società dell'informazione in Emilia Romagna.* http://www.crcitalia.it/servizi_e_pubblicazioni/collana_editoriale/formare_egovernment.html

Ministro per l'innovazione e la tecnologia, Centro Nazionale per l'Informàtica nella Publica Amministrazione, Centro Regionale per la Competenza per l'e-government e la società della informaciones. Il Piano Telemático Regionale (2002-2005) http://www.regionedigitale.net/wcm/erdigitale/pagine/pagina_piano_teleumatico/ptr200205/ptr_2005def.pdf

ePartecipa (2005) Emilia-Romaña (Documentación Interna)

Ministro per l'innovazione e la tecnologia. CNIPA y CRC. *Terzo Rapporto sull'innovazione nelle regioni d'italia" (2005)*

Ministro per l'innovazione e la tecnologia. CNIPA y CRC. 2005. *Benchmarking della società dell'informazione in Emilia Romagna" primo rapporto 2005: Back Office, Front-Office de utilizzi dell e-government in Emilia-Romaña de in Europa.*

Benchmarking Regional Information Society: the project understand (Power Point, Sandar Lotti, octubre de 2005) http://ec.europa.eu/regional_policy/opendays/CD/doc/1

Webs de Emilia-Romaña

Gobierno de Emilia-Romaña: <http://www.regione.emilia-romagna.it/>

Regione-digitale: <http://www.regionedigitale.net/>

Centri Regionali de Competenza:

<http://crc.regionedigitale.net/phpwebsite/>

Documentació del gobierno de Quebec

Gobierno del Québec. 2004. Connecting Quebec to its citizens.

Cefrio y Leger Marketing (2005) *NETendance*.

Services Gouvernementaux (publicación mensual) *e-veille* A rencontre des gouvernements en ligne du globe:

<http://www.services.gouv.qc.ca/fr/connaissances/e-veille/2006/aout.asp>

"Act to establish a legal framework for information technology" (2001)

Directeur général des élections du Québec. 1999. Loi électorale. Règlements électoraux. L.R.Q., c. E-3,3. À jour le 15 novembre 1999. Sainte-Foy: Le Directeur.

ENAP. L'EFFECTIF DES MUNICIPALITÉS. 2006.

http://www.enap.ca/etatquebecois/docs/STE/ESP/a_municipalites.pdf

ENAP. L'EFFECTIF PUBLIC TOTAL. 2006.

http://www.enap.ca/etatquebecois/docs/STE/ESP/a_effectif-public-total.pdf

Ley de la Función Pública.

http://www2.publicationsduquebec.gouv.qc.ca/dynamicSearch/telecharge.php?type=2&file=/F_3_1_1/F3_1_1.html

L'effectif de la función pública.

http://www.tresor.gouv.qc.ca/fr/publications/ress_humaine/effectif/rapp_04-05.pdf

Webs de Quebec

Portal gubernamental : <http://www.gouv.qc.ca>

École nationale d'administration publique (ENAP):
www.etatquebecois.enap.ca

Conseil du trésor: www.tresor.gouv.qc.ca

ANEXO 1: Listado entrevistas

Listado de entrevistas en Cataluña

Departamento/ Empresa	Persona entrevistada
Presidencia	Marta Continente
	Cristina Ribas
	Oriol Lloret
	Jordi Domínguez
	Anton Queralt
	Antoni Martín
	Elsa Urrutia
	Vicenç Ramià
	Glòria Moreno
	Antoni Molons
	Cristina Vila
	Roger Egea
	Cristina Vila
	Jordi Puig
	Concha Candela
	Victor Martín
	Roser Torrellas
	Montserrat Secanella
	Carles Corcoll
	Ricard Mateu
Carles Gimenez	
Montserrat Millàs	
Isabel Campos	
	Pilar Barceló
Trabajo e Industria	Antoni Fernández
	Blanca Lázaro
	Jordi Molas
DURSI	Joan Bravo
	Anna Brunnet
	Àurea Roldán
	Oriol Ferran
	Antoni Ferron
	Joan Ignasi Grau
	Alícia Inarejos
Medio Ambiente	Francesc Camps
	Immaculada Ribas
Gobernación	Ramon Canal
	Narcís Mir
	Consol Cervera
	Josep Lluís Rodríguez
	Víctor López
Economía	Claudi Cervelló

Agricultura, Ganadería y Pesca	Teresa Proïas
	Montserrat Soler
Justicia	Manuel Peña
	Joan Turro
DRIP	Joan Manuel Espuelas
PTOP	Oriol Nel.lo
	Francesc Vilaró
	Imma Subirats
	Mercè Amigó
Educación	Ramon Roy
Interior	Jordi Pardo
	Francesc Maqueda
	Glòria Massip
Cultura	Xavier Carrascós
	Julio Calvo
	Xavier Ripoll
Salud	Josep Maria Maynach
	Laura Brunet
	Juan Pablo Martínez
	Andreu Vidal
Bienestar y Familia	Lorea Cortada
	Josep Maria Torrents
Comercio, Consumo y Turismo	Imma Amargos
	Silvia Regales
	Cristina Bustillo
Consorti AOC	Joan Olivares
CATcert	Jordi Masías
DOC6	Adela Alós
Abilbo	Eva Gumà
Libertas Consultores	Conchita Labrador
T-systems	Esperança López
	Antonio Altés
	Sílvia González

Entrevistas en Escocia

Unidad/agencia de gobierno	Entrevistado
Head of Efficient Government Delivery Division	Craight Rusell
Shared Services – Scottish Executive	Jonathan Moore
Public Sector Reform	Richard Walsh
Customer First team	Jim Kinney
	Tom McHuch
	Ivan Condon
	Cameron Walker

Entrevistados del gobierno de Emilia-Romaña

Unidad/agencia de gobierno	Entrevistado/a
Direzione generale: Organizzazione, sistemi informativi e telematica	Agostina Betta
Direzione generale Organizzazione, sistemi informativi e telematica	Chiara Manzini Marco Manzini
Attività produttive. Sviluppo economico. Piano telematico.	Duccio Campagnoli
Sviluppo telematica regionale e gestione delle infrastrutture informatiche	Marco Calzolari
Partecipa.Net	Sabrina Franceschini
Sviluppo organizzativo, formazione e mobilità'	Paolo di Giusto
Segreteria Vicepresidenza e Assessorato Finanze. Europa.	Sandra Lotti
Sistemi informativi per la comunicazione pubblica	Gina Pietroantonio

Entrevistados del gobierno de Quebec

Unidad/agencia de gobierno	Entrevistado/a
Ministère de l'Emploi et de la solidarité sociale	André Levert Claudette Dion Daniel Lachapelle Yanic Viau
Enap (Escuela de Administración Pública de Québec)	Marie Bouton Christian Boudreau
CEFRIQ	Isabelle Vachon
Regies de Rentes	Marc Landry Alain Cyr Marie-Helene Duval Lisbeth Ruvalcaba
Ministeri de serveis governamentals i Services Québec	Francine Thomas Andre Dion Andrée Blanchet Stefania Zenadacchio