

# **El gobierno electrónico en la Europa de las regiones: Análisis de Cataluña, Escocia y Emilia Romagna<sup>1</sup>**

Yanina Welp, Dra. Cs. Políticas y Sociales  
C2D - Center on Direct Democracy (c2d)  
eDC - eDemocracy center  
University of Zurich

## **Resumen**

Con más de una década de acciones para impulsar el gobierno electrónico como antecedente, la ponencia busca explorar las consecuencias de la introducción de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones (TIC) sobre la estructura y funcionamiento de la administración pública *burocrática*. Un estudio comparado de tres regiones europeas -Cataluña, Escocia y Emilia-Romaña-, analiza el grado en el que las TIC influyen sobre: i) las vías en que las administraciones públicas están siendo reorganizadas internamente, y sus efectos sobre la eficacia y la eficiencia de la gestión; y ii) la relación entre el gobierno y la ciudadanía, considerando el acceso a la información pública, la mejora de la atención al ciudadano y la promoción de nuevos espacios de participación democrática. El trabajo identifica las condiciones en que la introducción de TIC promueve cambios, así como los obstáculos y paradojas de la reforma administrativa que acompaña al desarrollo del gobierno electrónico.

## **Palabras clave**

Tecnologías de la Información y las Comunicaciones (TIC), gobierno electrónico, administración pública, Participación ciudadana, e-democracia

---

<sup>1</sup> El presente artículo es resultado de la tesis doctoral *¿Hacia el fin de la administración burocrática? Análisis de los procesos de innovación tecnológica y cambio organizativo en la administración pública regional: Cataluña, Escocia, Emilia-Romaña y Québec*, presentada en la Universidad Pompeu Fabra (UPF) y desarrollada en el marco del 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 y desarrollado en el Internet Interdisciplinary institute (IN3), Universitat Oberta de Catalunya. Fue presentado en "El gobierno electrónico en la Europa de las regiones: Cataluña, Escocia y Emilia Romagna". I Congreso Internacional de Gobierno Electrónico y Nuevos Derechos Humanos. 21 y 22 de noviembre, Rivas Vaciamadrid, España

## 1. La crisis de la administración pública burocrática

El modelo burocrático descrito por Max Weber 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 (FOUNTAIN 2002, 2005; LINDBLOM 1980; JAIN 2004). Los objetivos de 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 vertical mandos, que trae aparejadas la uniformidad y previsibilidad de procesos reglamentados, y la persistencia del sistema por encima de las personas (WEBER 1984)<sup>2</sup>.

La administración pública *weberiana* representó la forma organizativa hegemónica del sector público durante buena parte del siglo XX (MOUZELIS 1991; FOUNTAIN 2001). Sin embargo, en las últimas décadas ha recibido diversas críticas, que hemos agrupado en dos grandes grupos. El primero se centra en la administración pública (AP), mientras el segundo incluye a toda la organización política:

- *el cuestionamiento de la estructura de la administración pública*, debido a la percepción de que se ha vuelto demasiado costosa e ineficiente (OSBORNE Y GAEBLER 1994, HUGHES 2001, HEEKS 2001) y a las dudas sobre su capacidad para actuar con independencia de otros actores, en un mundo cada vez más complejo e interdependiente (PETERS y PIERRE 2001).
- *un déficit democrático* basado en el aumento del desinterés y/o la desconfianza de los ciudadanos hacia los políticos y las instituciones políticas, y hacia la administración pública en particular, por su falta de eficiencia y transparencia (HUSE 2003, CLIFT 2003, HAGEN 1997, JAIN 2004).

El proceso de descentralización vivido en las últimas décadas se vincula a los aspectos

---

<sup>2</sup> La construcción del concepto se basa en un *tipo ideal*, por lo que no se espera que todas y cada una de las características señaladas se encuentre en la observación empírica (WEBER 1984)

de crisis mencionados, generando expectativas de respuesta desde los gobiernos locales y regionales. Estos se han convertido en actores relevantes en la reestructuración de la administración pública y, en particular, se espera que por su mayor cercanía a los administrados puedan gestionar con mayor eficacia. El Libro Blanco de la Gobernanza Europea (CE 2001) señala los principios sobre los que se debería desarrollar una nueva forma de gobernar, basada en un modo de hacer política menos jerárquico, más consensuado y gestionado por redes de actores. Los mayores desarrollos en esta línea 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 como sobre la legitimidad democrática de la misma (MAYNTZ 2001, PETERS Y PIERRE 2005, KEATING 1996). En particular, escogemos analizar los gobiernos regionales porque estos 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. Así, se convierten en un objeto de estudio especialmente interesante en la superación del aislamiento, la jerarquía y la compartimentación horizontales y verticales. Por otra parte, el proceso de adquisición y desarrollo de competencias los estimula a promover innovaciones tecnológicas en el ámbito administrativo (HEICHLINGER 2004).

Como en otros niveles de gobierno, la incorporación de TICs ha recibido un fuerte impulso en las administraciones regionales, dando lugar al desarrollo de diversas iniciativas de *gobierno electrónico*, *administración electrónica* o *democracia electrónica* que se centran en la mejora de la gestión en sus aspectos interno y/o externo (para una discusión de conceptos ver WELP 2007: 23 y ss.). La retórica que acompañó al 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 (LAYNE Y 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, generando una carrera por introducir tecnología y conseguir los mejores puestos en los *ránkings* (a menudo subestimando los objetivos *públicos* de la innovación). Principalmente estas empresas y consultoras, pero también muchos gobiernos e incluso organismos internacionales, elaboraron documentos y planes de actuación en los que la tecnología se presentaba como la “*gran solución*” a los problemas organizativos.

Tras poco más de una década de intensa promoción de TIC y de casi tres décadas de difusión de la reforma administrativa, es indispensable analizar el cambio promovido por la introducción de TIC, considerando tanto las tendencias en el corto y largo plazo como los obstáculos y paradojas producidas por el gobierno electrónico (seguimos la línea de estudios previos como FOUNTAIN 2001, DUNLEAVY Y MARGETTS 2002, WEST 2004, AIBAR et. Al 2006). El objetivo de este artículo es, mediante un análisis comparado de tres regiones europeas -Cataluña, Escocia y Emilia-Romaña-, observar la influencia de las TIC sobre: i) las vías en que las administraciones públicas están siendo reorganizadas internamente y, ii) la influencia de la introducción de TIC en la relación del gobierno con la ciudadanía. Mediante la realización de entrevistas y el análisis de proyectos<sup>3</sup>, el estudio identificó elementos comunes y diferencias, sugiriendo explicaciones del cambio o la permanencia de los patrones de actuación. A continuación se delimitan estas dimensiones analizadas. Luego se describe brevemente la estrategia de gobierno electrónico de los casos estudiados, se realiza la comparación entre las dimensiones propuestas y se extraen algunas conclusiones.

---

<sup>3</sup> En total se realizaron más de 120 entrevistas. Durante el trabajo de observación, entrevistas y recopilación de documentos nos centramos en: i) Las planificaciones y organismos responsables de la administración electrónica; ii) El diseño y desarrollo de proyectos específicos de innovación tecnológica orientados a los sistemas de información internos y/o a mejorar la atención al ciudadano: reingeniería de procesos, informatización, unificación y mejora de bases de datos, etc.; iii) La estructura, funcionamiento y reformas o innovaciones de los principales canales de atención al ciudadano (atención presencial, telefónica y a través de internet); iv) Los proyectos orientados a incrementar la información pública, mejorar su acceso y abrir espacios de consulta, deliberación y/o participación ciudadana.

## **2. Las promesas de las TIC para el cambio organizativo**

### **2.1 Los objetivos del cambio interno: eficiencia y eficacia**

La administración pública weberiana, considerando sus características organizativas, recursos humanos y estructura normativa, se define por<sup>4</sup>:

➤ *la división del trabajo unida en una línea jerárquica de mandos*, que provoca que cada puesto o cargo tenga una serie de atributos (categoría, funciones generales y específicas) muy claramente definidos. El resultado es un organigrama que vincula todos los niveles y líneas de autoridad en una estructura piramidal organizada con reglas de subordinación de abajo hacia arriba.

➤ *El status especial del funcionario público*, basado en la selección en base al mérito y la competencia técnica (y no en base a procedimientos informales); con procesos de admisión y promoción pautados; y la profesionalización de la burocracia, que va acompañada por garantías de estabilidad en el empleo y la posibilidad de hacer carrera dentro de la institución.

➤ *La legalidad y estabilidad del sistema*, derivada de la existencia de normas y procedimientos legales, escritos y estandarizados, de comunicaciones formales y de la impersonalidad en las relaciones del trabajo. Se busca que todo esté previsto y pautado y dejar constancia y poder probar y seguir cualquier procedimiento.

Cabe señalar que ya el mismo Weber llamaba la atención sobre los riesgos que podía comportar el crecimiento de esta forma organizativa 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 creada. Distintos autores señalan que en el modelo burocrático 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

---

4 Basados en WEBER 1984, OLSEN 2006, BENVENISTE 1984, CROZIER 1969.

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 (TULLOK 1965; CROZIER 1969; JAIN 2004; BERG 2004).

En los años 80, el acuerdo en torno a la crisis de la administración pública alcanzó un amplio consenso, en paralelo a las críticas al estado del Bienestar. La burocracia se asoció entonces con rigidez e inflexibilidad, y por tanto con una organización incapaz de responder a los nuevos problemas de un entorno más complejo y cambiante. La función pública también fue blanco de las críticas, centradas en su estabilidad que, se afirma, premia la ineficiencia. Los países anglosajones fueron pioneros en sugerir un modelo alternativo a la burocracia weberiana, el de la Nueva Gestión Pública (NGP). La propuesta de la NGP toma como modelo al sector privado, apunta a crear estructuras administrativas reducidas, descentralizadas y que permitan cierta flexibilidad administrativa, con modelos menos jerárquicos e integración de otros actores como fundamento para el control y la eficacia de la prestación (HUGHES 1998, BARZELAY 2001, OSBORNE Y GAEBLER 1994).

Sin embargo, tras un primer momento de cierto consenso, también la NGP ha recibido numerosas críticas, entre las que cabe destacar el que se centre en el coste-beneficio de las acciones más que en la necesidad de dar confianza y legitimidad 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). Además, 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).

En este contexto de crisis de objetivos, el desarrollo del gobierno electrónico continúa, mientras surgen paradojas y contradicciones derivadas de la reforma de las administraciones públicas contemporáneas. Aún así, podemos señalar tres líneas

generales de actuaciones orientadas a la reforma interna, estrechamente interrelacionadas, a cuyo desarrollo se espera que las TIC contribuyan:

- en el plano intra-administrativo: a reducir los gastos de gestión de las administraciones públicas, y que la capacidad de los nuevos flujos de información erosionen las jerarquías y la compartimentación, simplificando procedimientos;
- en ambos planos, intra e interadministrativo: se trata de modificar el funcionamiento de la administración, introduciendo mecanismos que permitan mayor capacidad de respuesta y por ende mayor flexibilidad, por ejemplo en la misma función pública y
- en el plano inter-administrativo: se busca la mejora de la eficacia en las prestaciones más allá de la simplificación y automatización de procedimientos, a partir de la integración de administraciones.

**Tabla 2: Las actuaciones TIC orientadas a la reforma interna**

| Líneas estratégicas  | Descripción/Actuaciones  |
|--|--|
| <b>Reforma de la estructura: eficiencia en la gestión de recursos económicos (intra-administrativa)</b>        | Las actuaciones se centran en el plano intra-administrativo. Se trata de reducir la jerarquía y superar la compartimentación evitando la superposición de tareas y los gastos innecesarios. Algunas de las actuaciones en esta línea son la automatización y simplificación de procedimientos, la creación de servicios electrónicos, etc. |
| <b>Reforma del funcionamiento: Eficiencia en la gestión de recursos humanos (intra e inter-administrativo)</b> | Reducción o reubicación del personal dedicado a tareas de back office, por eliminación o simplificación de procedimientos. Reforma de las reglas para permitir una mayor interacción horizontal entre unidades de la misma administración.   |
| <b>Orientación a la demanda: Eficacia en la resolución de actuaciones (inter-administrativo)</b>               | Interoperabilidad e integración interadministrativa. Integración de bases de datos, creación de servicios compartidos, etc. Flexibilidad.  |

Fuente: Elaboración propia

## **2.2 Los objetivos hacia el ciudadano: transparencia, eficacia y participación**

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. En el contexto descrito, se espera que las nuevas tecnologías influyan sobre el funcionamiento de la democracia, con distintos puntos de vista sobre este efecto, negativas y positivas (BARBER 1999, NORRIS 2000, RILEY 2005). Aunque, en general, se espera que las TIC puedan funcionar como instrumentos de revitalización de la democracia, especialmente por sus potencialidades para difundir información y/o incrementar el acceso y la participación ciudadanos (TRECHSEL et al 2003).

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, 2007). Así, podemos diferenciar:

- *el derecho del ciudadano a acceder a información pública*: que apunta a mejorar cuantitativa y cualitativamente la calidad de la información recibida y se espera que incremente la confianza en el sistema político y administrativo, lo que a su vez incrementaría el control sobre el gobierno.
- *La orientación al ciudadano como usuario-receptor de servicios públicos*: aquí el énfasis se pone en la calidad de la prestación, en la simplificación, el seguimiento de procesos o una organización acorde con el ciudadano (perfil, hechos vitales) más que con la división administrativa; 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 2: Las actuaciones TIC orientadas al ciudadano**

| <b>Área</b>                                   | <b>Descripción</b>  |
|---|---|
| <b><i>Acceso a la información pública</i></b> | 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. |
| <b><i>Mejora de servicios públicos</i></b>    | 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 en y satisfacción con la administración pública.                        |
| <b><i>Participación política</i></b>          | 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.   |

Fuente: Elaboración propia

### **3. La estrategia de gobierno electrónico**

#### **La Generalitat de Cataluña**

El punto de partida estratégico en la promoción de la Sociedad de la Información (SI) se ubica en 1998, año en que se creó el Comisionado para la SI, cuyas primeras intervenciones se dieron sobre el proceso de regulación. 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). Durante el año 2000 se reestructuró la organización institucional y se creó la Secretaría General para la SI, que reemplazó al Comisionado y quedó bajo la dependencia del nuevo Departamento de Universidades, Investigación y Sociedad de la Información (DURSI). La *Administració Oberta de Catalunya* (AOC) fue el proyecto emblemático de la legislatura vigente hasta 2003. La AOC es un consorcio creado como resultado de un pacto parlamentario y materializado mediante un acuerdo entre la Generalitat de

Cataluña (con una representación del 60%) y Localret (el consorcio de los gobiernos locales, con un 40%). Uno de sus objetivos centrales era la construcción de una ventanilla única administrativa, el Cat365, con la que se pretendía mejorar la relación entre ciudadanos y administración a través del uso intensivo de TICs. Sin embargo, en la siguiente legislatura y ante el fracaso de buena parte de los objetivos del Cat365 se redefine nuevamente la estrategia. Entonces gana peso la Dirección General de Atención al Ciudadano (DGAC) con funciones orientadas a desarrollar sistemas de información corporativos, la orientación al ciudadano o la actuación coordinada entre unidades de gobierno (para superar el aislamiento y la compartimentación intra-administrativas). Un nuevo cambio se produce en 2006, con la disolución del DURSI, cuyas tareas se reubican en la Secretaría de la Sociedad de la Información en Presidencia.

### **El Scottish Executive**

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. En este marco, se desarrollaron iniciativas que tuvieron difusión internacional como buenas prácticas. Pero tras media década, los responsables del diseño de la estrategia han llegado a la conclusión de que -cito a uno de los entrevistados- *“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. Por esto, en el año 2004 se produce una reforma del sector público, con la intención de mejorar la eficiencia y la calidad de los servicios, y se redefine la política de innovación tecnológica. En la revisión de la política implementada, hay cierto consenso en criticar los gastos, por excesivos, se sostiene 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. Pero esto no conduce a abandonar la digitalización de servicios, ya que se mantienen algunos objetivos, centrados en la eficiencia interna y externa y basados en la propuesta de la UE, *eEurope 2002 Impact and Priorities*. Además de generar transparencia, se espera 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 Regione de Emilia- Romagna**

Los documentos oficiales de la región Emilia-Romaña en materia de políticas públicas de promoción de TIC datan como fecha clave en la promoción de la SI a la Ley Regional 30, 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). 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. El Centro Regional de Competencia para el gobierno electrónico y la sociedad de la Información (CRC) nació de una iniciativa del estado nacional, luego, cada región que así lo acuerde crea su propio CRC. Hay objetivos globales para todo el país y luego objetivos específicos que se plantean desde la región. La estrategia actual apunta a la infraestructura, y busca desarrollar una red, Lépidia, que dará y ya da soporte al desarrollo de otros proyectos<sup>5</sup>. Igual que 5 como Rilfateur (teleseguridad), Sole (sanidad on line), Intercenter (e-procurement), Sigmater

en Escocia, se evalúa que el porcentaje de uso del servicio online no justifica el gasto realizado, pero aquí se busca a partir de este diagnóstico mejorar la accesibilidad. Se considera 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.) Por último, el plan de actuaciones es el Piano Telemático se materializa en el Plan Operativo anual, que establece políticas concretas a desarrollar.

Al observar la evolución de la estrategia de gobierno electrónico seguida por las administraciones analizadas, encontramos que a una primera etapa centrada en la digitalización y promovida en el marco de estrategias generales (en Cataluña desde 1999, con el *Catalunya en Xarxa*; en Escocia desde 2000 con el *Open Scotland*; y en Emilia-Romaña desde 2002 con *Il Piano Telemático*) siguió una evaluación del coste beneficio que condujo a un replanteo de la estrategia. Sin embargo son marcadas las diferencias entre los casos. En Cataluña se ha replanteado el proyecto de crear una ventanilla única interadministrativa y ahora se busca mejorar la integración en el *back office*; luego, la administración autonómica busca superar su compartimentación interna y promover nuevos servicios. En Escocia el proyecto actual apunta a grandes rasgos en la línea del abandonado por Cataluña, esto es a la integración interadministrativa mientras en el plano interno se produce una fuerte reformulación orientada a repensar (y probablemente limitar) los servicios digitales impulsando más la eficiencia interna que la creación de nuevos servicios. Lo especialmente curioso en este caso es que el partido en el gobierno (en coalición) se ha mantenido, a diferencia de Cataluña en que el cambio de estrategia coincide con el cambio de partido. En Emilia-Romaña el desarrollo ha sido más lento en términos relativos y ahora se trata de mejorar la calidad de los servicios pero manteniendo las líneas estratégicas.

---

(firma digital), Cartografía digital, Docarea (proyecto de conexión entre administraciones), R3 (Red de Radio Móvil de policía urbana, protección civil), Elearning, o E-care (teleasistencia para ancianos que viven en sus casas, con cámaras, telefonía móvil, etc.).

#### **4. Las paradojas de un cambio (incierto)**

##### **4.1 Las consecuencias de la introducción de TIC en la gestión pública**

Al analizar los casos, observamos que la estructura jerárquica y compartimentada se mantiene. La organización de los canales de atención al ciudadano muestra que tanto los nuevos (la web) como los tradicionales (la atención presencial) tienen una estructura semejante, organizada por departamentos o unidades. La evolución de las webs da una muestra de como se ha mantenido en general, la división e incomunicación entre unidades de una misma administración. En todos los casos, las unidades del gobierno han tendido a desarrollar sus propias webs generando un complicado mapa de direcciones de acceso, información duplicada pero no siempre coincidente o actualizada y -lejos de la expectativa de eficiencia- despilfarro de recursos económicos y humanos. La Generalitat de Cataluña contaba en 2005 con 267 webs, muchas de ellas con un bajísimo porcentaje de usuarios, los gestores de contenidos a menudo eran incompatibles y había escasos procedimientos de coordinación. En el resto de las administraciones ni siquiera existía un inventario de las webs del gobierno.

Por el contrario, se observan cambios en el funcionamiento. Estos cambios vienen dados por el desarrollo de sistemas de información transversales que lleva a incrementar las interacciones entre unidades de gobierno. En estos casos y pese a los obstáculos, las ventajas de compartir la información incentivan a la actuación conjunta y superadora de la compartimentación. Sin embargo, la percepción de los funcionarios, es que la administración es muy jerárquica y que existe una división tajante entre quienes deben ejecutar los procesos y quienes los deciden. Por otra parte, el cambio más destacado proviene del proceso de contrataciones por fuera de la función pública.

El desarrollo de innovaciones basadas en TIC ha ido acompañado de la contratación de trabajadores, desde diseñadores web a informáticos pasando por

consultores. Esto ha incrementado el peso de las nuevas formas de contratación y los perfiles conviviendo en la organización. Emilia Romaña, aunque es una de las administraciones que menos ha cambiado a lo largo de los últimos años, cuenta con un porcentaje alto de su personal en nuevas formas de empleo (30%): a tiempo parcial, teletrabajo, contratados laborales. En cualquier caso, en las res administraciones analizadas se observa el crecimiento en el plantel de empleados, funcionarios y contratados y en ningún caso una reducción.

En cuanto a la flexibilidad funcional, si por un lado se puede reconocer la falta de incentivos externos que motiven a los funcionarios, por otro existen incentivos negativos que explican la tan mentada resistencia al cambio: así, nuevos canales de trabajo administrativo y atención al ciudadano, como las webs, las intranets y otros sistemas de información, se desarrollaron sin sistemas interoperativos, lo que condujo a que se duplicasen las tareas y/o los recursos humanos a cargo de mantenerlos. En la Generalitat de Cataluña, encontramos departamentos en que la misma persona o equipo se encargaba de alimentar los diversos sistemas de información, replicando fichas y datos en casos extremos, pero no excepcionales, hasta cuatro veces (en la web de la unidad correspondiente, intranet, SAC, Cat365).

Hay iniciativas de integración y coordinación interadministrativa en todos los casos, sin embargo, los avances aún son inciertos. En Cataluña, la frustrada experiencia del Cat365 lo muestra. La integración de distintas administraciones en una puerta única no genera incentivos a la cooperación: perder visibilidad política va en contra de la lógica de los gobernantes y por tanto atenta contra este tipo de procesos de integración. En escocia el programa *Customer First* está dando los primeros pasos en esta línea mientras en Emilia Romaña los proyectos de integración interadministrativa aún no han pasado a una fase de implementación.

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. En la línea observada por Fountain (2005) comprobamos 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 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.

Esta 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. El liderazgo y la capacidad de negociación parecen ser esenciales.

**Tabla 4: iniciativas TIC orientadas al ciudadano**

| Área                        | Actuaciones         | Cataluña   | Escocia    | Emilia-Romaña |
|-----------------------------|---------------------|------------|------------|---------------|
| <b>Intra-administrativa</b> | Digitalización      | Alta       | Media      | Media-baja    |
|                             | Simplificación      | Media-Baja | Media-Baja | Media-Baja    |
|                             | Integración         | Media      | Media-Baja | Media-Baja    |
| <b>Funcionamiento</b>       | Cambio de lenguaje  | Alta       | Alta       | Media         |
|                             | Planteo estratégico | Bajo       | Bajo       | Bajo          |
| <b>Interadministrativos</b> | Ventanilla única    | Media-Baja | Media      | Baja          |
|                             | Integración bbdd    | Media      | Media      | Media Baja    |

En la relación con la ciudadanía, encontramos que las TIC han influido especialmente en provocar o incentivar cambios con ciertos usuarios de servicios públicos y en la

mejora del acceso a la información, dentro de lo que destaca el acceso al trabajo legislativo. Sobre este punto, aunque la tendencia es común cabe destacar que en Escocia hay mayor transparencia de la gestión, ya que se publican los presupuestos, la ejecución de los mismos y el grado en que se han alcanzado los objetivos. Es decir, estas transformaciones se centran en aportar 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.

En cuanto a la mejora y creación de servicios públicos basados en la información, también hay una tendencia general a la mejora de las prestaciones. Hay mayores facilidades para que el ciudadano haga sus trámites y el seguimiento de los mismos. Destaca el caso de Cataluña, por el énfasis y los recursos puestos en la mejora de la atención al ciudadano (es el único gobierno analizado que cuenta con una oficina general de atención al ciudadano), y en la creación de nuevos servicios, etc. (especialmente los de información geo-referenciada pero también información del tránsito en directo, información del tiempo, posibilidades de gestionar los datos personales, etc). Escocia es la única administración en que existe un debate sobre la noción de servicio público, ampliada por las potencialidades de la tecnología: ¿es el gobierno el que debe crear determinadas prestaciones basadas en la información o debe circunscribirse a los ámbitos tradicionales de actuación, orientados a los colectivos con más necesidades sociales, dejando en manos del sector privado las prestaciones innovadoras?

Por último, los espacios de participación democrática son limitados. En la web del ejecutivo escocés existe un apartado con información sobre proyectos de ley, que permite que los ciudadanos se contacten con sus representantes (bidireccionalmente,

sin abrir espacios de debate). En Cataluña y Emilia-Romaña destaca la intervención de departamentos del gobierno autonómico-regional, en el impulso a plataformas de participación ciudadana (Consensus y eParticipa) cuyo objetivo es poner a disposición de gobiernos locales y sectores de la sociedad (salud, universidades). 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. Las plataformas mencionadas no están en funcionamiento en el nivel regional.

**Tabla 4: iniciativas TIC orientadas al ciudadano**

| Área                            | Actuaciones                            | Cataluña       | Escocia                | Emilia-Romaña |
|---------------------------------|--|----------------|------------------------|---------------|
| Acceso a la información pública | Webs con Información gubernamental     | Alta           | Alta                   | Alta          |
|                                 | Publicación de presupuestos            | Baja           | Alta                   | Baja          |
|                                 | Información legislativa                | Alta           | Alta                   | Media         |
| Servicios públicos              | Mejora de las prestaciones             | Alta           | Alta                   | Media         |
|                                 | Nuevas prestaciones                    | Alta           | Media*                 | Media         |
|                                 | Ventanilla única intraadministrativa   | <i>Parcial</i> | NO                     | NO            |
|                                 | Ventanilla interadministrativa         | NO**           | <i>En construcción</i> | NO            |
| Participación ciudadana         | Consultas en línea                     | NO             | Alta                   | NO            |
|                                 | Espacios de interacción no vinculantes | Media-Baja     | NO                     | NO            |
|                                 | Espacios de interacción vinculantes    | NO             | NO                     | NO            |

Fuente: Elaboración propia

\* La continuidad de algunos servicios, como la TDT, está en debate

\*\* Este objetivo del proyecto aoc se ha reformulado.

#### **4. Conclusiones: El paradójico desarrollo del gobierno electrónico**

La cantidad de políticas de gobierno electrónico diseñadas, los organismos creados y los recursos invertidos en estas actuaciones parecerían indicar que la *ventana de oportunidad* para modificar la administración estaba abierta. Sin embargo, años después de las primeras actuaciones, las características predominantes de la administración pública contemporánea continúan respondiendo a las pautas generales del modelo tradicional. En lo funcional se observan cambios, que provienen, especialmente, del desarrollo de sistemas de información transversales, que llevan 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 son estructurales, son dignos de consideración y permiten sugerir que la evolución puede conducir a nuevas y más profundas transformaciones.

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 a la preexistente. Uno de los ejemplos paradigmáticos lo da la creación de webs gubernamentales que –sin poner en duda la mejora del acceso a la información para el ciudadano– al desarrollarse fuera de una estrategia han aumentado la dispersión, el gasto y la complejidad del aparato burocrático, al superponer sus procesos de gestión a los procesos tradicionales.

Detectamos que existe una tensión entre la flexibilidad y la estabilidad buscadas para la estructura administrativa. Esta tensión se observa especialmente en la predilección de los políticos por contratar trabajadores provenientes del sector privado (especialmente de consultoras) para llevar adelante los procesos de

innovación, y la creciente convicción de que este proceso de contrataciones temporales conduce a pérdida de recursos y pérdida de conocimiento (por el necesario proceso de adaptación y conocimiento de la institución, que se pierde debido a la temporalidad de los contratos). 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. Existen tendencias comunes: 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”.

La tensión en que se encuentran las tendencias del cambio se refleja, asimismo, en la búsqueda de equilibrio entre la regulación y la estabilidad, y el exceso de controles y procedimientos. Esto ocurre cuando se establece un control exhaustivo de la información -por ejemplo, para garantizar la protección de datos- que impide la reutilización o integración de información, obligando a que cada unidad que lo necesite deba generar sus propias bases de datos (con los perjuicios para el ciudadano, que debe registrar cualquier cambio en las diversas unidades administrativas). Así, a menudo las potencialidades de ahorro no pueden concretarse, por ejemplo, debido que las normas obligan a la conservación de documentos en papel. Las TIC han contribuido a crear nuevos espacios de interacción, pero, en general, estos espacios han comenzado por ser una simple reproducción en el mundo virtual de viejos procesos, generando eficacia externa (para el ciudadano) pero con ineficiencia interna (más gastos y más personal a cargo de las tareas).

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. 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, el descrédito en que se encuentra ha llevado a plantear la necesidad de reemplazarla por nuevas estructuras. 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 como una garantía de equidad y profesionalidad pero también como un generador 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.

En la relación con el ciudadano, las iniciativas apuntan 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.

## **Bibliografía**

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>

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.
- 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.
- Clift, S. 2003. "E-Democracy, E-Governance and Public Net-Work" <http://www.publicus.net/articles/edempubnetwork.html>
- 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](http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/site/es/com/2001/com2001_0428es01.pdf)
- Crozier, Michel. 1960. *El Fenómeno Burocrático*. Amorrortu. Buenos Aires
- 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.
- Dunleavy, P. y Margetts, H. 2002. *Cultural Barriers to e-Government*. Londres: LSE Public Policy Group and School of Public Policy.
- Fountain, J. 2002. "Toward a Theory of Federal Bureaucracy in the 21<sup>st</sup> 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.
- 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](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.
- Heeks, Richard. 2001. *Reinventing Government in the Information Age: International Practice in IT-Enable Public Sector Reform*. Londres/Nueva York: Routledge.
- 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.
- 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.
- Jain, Aby. 2004. "Using the lens of Max Weber's Theory of Bureaucracy to examine E-Government Research", System Sciences. Proceedings of the 37<sup>th</sup> Annual Hawaii International Conference on (pgs. 127-136). 5-8 de enero de 2004.
- 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.
- Keating, M. 1996. *Naciones contra el Estado. El nacionalismo en Cataluña, Québec y Escocia*. Barcelona: Ariel.
- Layne, Karen i Lee Jungwoo. 2001. "Developing a fully functional e-government: a four stage model", *Government information Quaterly* 18:122-136.
- Lindblom, Charles. 1980. *The policy making process*. Prentice Hall, New Jersey.
- Mayntz, R. 2001. "El Estado y la sociedad civil en la *gobernanza* moderna", *Reforma y Democracia*, vol. 21: 7-22.
- Mouzelis, N. 1991. *Organización y Burocracia*. Barcelona: Península.
- 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.
- Olsen, J P. 2006. "Maybe is time to rediscover bureaucracy", *Journal of Public Administration Research and Theory*, 16: 1-24.
- Osborne, D y Gaebler, T. 1994. *La reinención del gobierno. La influencia del espíritu empresarial en el sector público*. Barcelona: Paidós.
- 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.
- Rhodes, R. 1996. "The New Governance: Governing without Government", *Political Studies*, XLIV. 652-667.
- 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/IntlTrackRptMay03n04.pdf](http://www.electronicgov.net/pubs/research_papers/tracking03/IntlTrackRptMay03n04.pdf) (08/04/2006)
- 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.

Tulloch, Gordon. 1965. *The Politics of Bureaucracy*. Washington D.C.: Public Affairs Press.

Weber, Max. 1984. *Economía y Sociedad*. Mexico: Fondo de Cultura Económica. Primera edición 1944.

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. *¿Hacia el fin de la administración burocrática? Análisis de los procesos de innovación tecnológica y cambio organizativo en la administración pública regional: Cataluña, Escocia, Emilia-Romaña y Québec*. Tesis Doctoral 2007.

West, Durrell. 2004. “E-Government and the Transformation of Service Delivery Citizens Attitudes”, *Public Administration Review* vol. 64, nº1: 15-27.