

GOVERN ELECTRÒNIC I SERVEIS PÚBLICS

Un estudi de cas sobre el portal
interadministratiu CAT365

Informe de recerca



Universitat Oberta
de Catalunya

www.uoc.edu



Generalitat
de Catalunya

GOVERN ELECTRÒNIC I SERVEIS PÚBLICS: UN ESTUDI DE CAS SOBRE EL PORTAL INTERADMINISTRATIU CAT365

Informe de recerca

Direcció de la recerca

Dr. Eduard Aibar, professor de la UOC i investigador de l'IN3

Investigadors

Ferran Urgell, ajudant de recerca de l'IN3

Dr. Eduard Aibar, professor de la UOC i investigador de l'IN3

Amb el suport de:



Edició i producció:

Universitat Oberta de Catalunya
Av. del Tibidabo, 39-43
08035 Barcelona
iniciatives@uoc.edu
www.uoc.edu

Correcció: Transline Documentaciones

© FUOC, 2004
Barcelona, març de 2004

Es permet copiar i distribuir aquest informe sempre que sigui literalment, que se'n citi l'autoria (IN3-UOC), el suport de la Generalitat de Catalunya, i la procedència (<http://www.uoc.edu/in3/pic>), i sempre que no hi hagi implicacions comercials ni financeres de cap tipus. En cas de distribució, cal reproduir íntegrament aquesta nota.

Sumari

Agraïments	7
Preliminar	9
1. Introducció	11
2. Metodologia i objecte d'anàlisi	17
2.1. Metodologia d'anàlisi.....	21
2.1.1. Consideracions inicials.....	21
2.1.2. Estudi de cas i objecte d'anàlisi.....	23
2.1.3. Planificació de l'estudi empíric.....	27
2.1.4. El treball de camp.....	31
2.1.4.1. Entrevistes.....	31
2.1.4.2. Observació participant.....	36
2.1.4.3. Anàlisi de documentació.....	37
2.1.4.4. Anàlisi de webs.....	38
2.2. L'objecte d'anàlisi: l'Administració Oberta de Catalunya i el portal www.cat365.net.....	39
3. Preguntes de recerca i model analític	43
3.1. Revisió de literatura.....	47
3.1.1. Introducció.....	47
3.1.2. Crisi de les institucions polítiques i govern electrònic.....	49
3.1.3. L'impacte de les TIC en el Govern i l'Administració.....	52
3.1.4. Conceptualitzacions del govern electrònic.....	54
3.1.5. Trajectòries en el govern electrònic.....	57
3.1.6. Provisió electrònica de serveis.....	59
3.1.7. Canvi intern.....	61
3.1.8. Govern electrònic i reformes administratives.....	66
3.1.9. <i>Accountability</i>	70
3.1.10. La gestió de la innovació en la Administració pública.....	72
3.1.11. La interacció entre tecnologia i organització en el govern electrònic.....	74
3.2. Preguntes de recerca, model analític i hipòtesis.....	77
3.2.1. Preguntes de recerca.....	77
3.2.2. Model analític.....	78
3.2.2.1. Model de dimensions.....	78
3.2.2.2. Model de traducció.....	85
3.2.3. Hipòtesis.....	90
4. Una història social de l'Administració Oberta de Catalunya (AOC)	93
4.1. La finestra única interadministrativa.....	97
4.2. Nous actors: el Comissionat i Localret.....	103
4.3. El Pla estratègic "Catalunya en xarxa".....	109
4.4. Cap al consorci AOC: acords i pactes previs.....	115
4.5. CAT365: portal de les administracions públiques catalanes.....	121

5. Anàlisi del portal www.CAT365.net.....	127
5.1. Introducció i metodologia d'anàlisi.....	131
5.2. L'estructura del portal CAT365: la centralitat del ciutadà.....	133
5.3. La prestació de serveis públics.....	139
5.3.1. Estadis de desenvolupament del govern electrònic i la prestació de serveis públics.....	139
5.3.2. Seguretat en la tramitació electrònica: l'evolució i els mecanismes d'identificació i autenticació del portal.....	139
5.3.3. El volum de serveis públics a CAT365.....	148
5.3.4. Anàlisi dels serveis públics de tramitació telemàtica; cinc casos concrets.....	156
5.4. La participació ciutadana a CAT365.....	177
5.5. L'accessibilitat a CAT365.....	181
5.6. Síntesi de resultats i conclusions preliminars.....	183
6. Agents, estructura i disseny dels serveis.....	187
6.1. L'estructura de comandament del projecte AOC.....	191
6.1.1. Els projectes AOC interns de la Generalitat.....	191
6.1.2. El projecte AOC del Consorci.....	193
6.2. Dinàmica del projecte.....	203
6.3. Seguiment del disseny i implantació de serveis telemàtics al portal CAT365...	207
6.3.1. Seguiment del procés de disseny i implantació del servei en línia d'oferta pública de treball.....	208
6.3.2. Seguiment del procés de disseny i implementació del servei en línia de "Preinscripció als centres docents d'ensenyament obligatori i postobligatori".....	235
7. La provisió de serveis.....	259
7.1. La centralitat del ciutadà.....	263
7.2. La incorporació de les demandes ciutadanes.....	265
7.3. Prestació telemàtica de serveis: el funcionament intern.....	267
7.4. El marc jurídic establert. "Voracitat documental" o "seguiment de la norma"?..	271
7.5. La simplificació documental i els processos d'automatització.....	273
7.6. La reconstrucció del ciutadà.....	277
7.7. La conceptualització dels serveis públics en l'àmbit del govern electrònic.....	279
7.8. Síntesi.....	283
8. Estructura organitzativa.....	285
8.1. L'estructura i l'organització actuals.....	289
8.2. Reenginyeria de processos i provisió telemàtica de serveis.....	293
8.2.1. Reenginyeria instrumental.....	293
8.2.2. Dificultats en la reenginyeria.....	295
8.3. Cap a una administració en xarxa?.....	297
8.3.1. Integració horitzontal.....	297
8.3.2. Integració vertical.....	300
8.4. Síntesi.....	303
9. Accountability.....	305
9.1. La reconstrucció del ciutadà.....	309
9.2. De la virtualització a la materialització.....	315
9.3. Les dificultats d'obrir sistemes d'informació als ciutadans.....	317
9.4. Síntesi.....	319
10. Gestió del canvi.....	321
10.1. Estratègies de canvi a l'Administració.....	323
10.2. La resistència al canvi.....	327
10.3. Isomorfisme i lideratge del projecte.....	331
10.4. Síntesi.....	335

11. La xarxa d'actors.....	337
11.1. La xarxa global.....	341
11.2. La xarxa local.....	343
11.3. Simplificacions.....	345
11.4. Flexibilitat interpretativa.....	347
11.5. Marcs tecnològics.....	351
11.6. Disfuncions a la xarxa.....	355
11.7. Síntesi.....	359
12. Conclusions.....	361
Annex. Anàlisi del portal Gencat.net.....	377
Bibliografia.....	413
Llista d'abreviatures.....	427

Agraïments

Aquest estudi s'ha enriquit considerablement gràcies a les diverses reunions de treball i discussió mantingudes, especialment amb Manuel Castells i Esteve Ollé, i també amb la resta d'investigadors del projecte PIC en el marc dels seminaris regulars que han tingut lloc durant el darrer any. A tots ells volem agrair-los la seva paciència i els seus comentaris crítics. Gran part dels possibles encerts del nostre treball són, sens dubte, mèrit seu.

Igualment, volem donar les gràcies per la seva col·laboració a totes les persones que hem entrevistat al llarg del projecte. Volem reservar un agraïment especial, òbviament, al personal de la Direcció de Planificació Operativa del Departament de la Presidència de la Generalitat de Catalunya i al de Serveis Públics Electrònics i als seus responsables respectius, Joan Ramon Marsal i Manel Sanromà, per les facilitats que ens han donat a l'hora de desenvolupar el nostre treball de camp i, en particular, per dur a terme l'observació participant. Així mateix, fem extensiva la nostra gratitud al Consorci Localret i a alguns dels ajuntaments que hi són representats per la seva col·laboració en un gran nombre d'entrevistes.

En darrer lloc, i en un àmbit més personal, volem agrair a Maria del Mar Grieria i a Laia Miralles el seu recolzament estoic al llarg del projecte.

Preliminar

Govern electrònic i serveis públics: un estudi de cas sobre el portal interadministratiu CAT365

Descripció de la recerca

L'estudi analitza el usos que l'Administració autonòmica catalana fa d'Internet. En concret s'examina el desplegament d'un projecte específic –l'Administració Oberta de Catalunya– des de dos vessants principals: d'una banda, els canvis que comporta per a la relació entre el ciutadà i l'Administració, tant pel que fa a la prestació de serveis com als mecanismes de participació del públic en el processos de presa de decisions; de l'altra, els processos i les transformacions a l'interior de l'Administració que s'associen a l'ús intensiu de la xarxa com a canal de distribució de serveis i com a eina de comunicació transversal.

Direcció de la recerca

Dr. Eduard Aibar, professor de la UOC i investigador de l'IN3

Investigadors

Ferran Urgell, ajudant de recerca de l'IN3

Dr. Eduard Aibar, professor de la UOC i investigador de l'IN3

Amb el suport de:

Departament de la Presidència i Departament d'Universitats, Recerca i Societat de la Informació de la Generalitat de Catalunya

Amb la col·laboració de:

Direcció General de Planificació Operativa (Departament de la Presidència de la Generalitat de Catalunya)

Serveis Públics Electrònics, SA (Consorti per a l'Administració Oberta de Catalunya de la Generalitat de Catalunya i Localret)

Data d'inici de la recerca:

Març de 2002

Data de finalització de l'informe de recerca:

Octubre de 2003

Data de publicació:

Març de 2004

Capítol 1

Introducció

Aquest estudi analitza els usos actuals de les tecnologies de la informació i la comunicació¹ a l'Administració autonòmica catalana. De forma més específica, l'estudi se centra en la interacció entre l'ús d'un vessant concret de les TIC, la xarxa Internet, per part de l'Administració pública i determinats aspectes centrals d'aquest tipus d'institucions: l'organització i l'estructura internes, la provisió de serveis públics o la relació amb altres agents socials.

En sentit estricte, hem intentat analitzar el fenomen del **govern electrònic**² en el marc particular de la Generalitat de Catalunya, estudiant-ne el grau de desenvolupament i penetració, les característiques més remarcables i els problemes més importants que s'hi plantegen. Per govern electrònic entenem tant els aspectes que de vegades s'inclouen sota l'expressió **governança electrònica**³ (democràcia electrònica, formes de participació mitjançant les TIC, relació amb altres agents socials, etc.), com els que s'agrupen sota el terme d'**administració electrònica**⁴ (accés a la informació pública, subministrament de serveis en línia, etc.).

El projecte de recerca es concreta en un *estudi de cas* sobre un projecte d'innovació específic però de gran abast, que es troba actualment en la primera fase d'implementació: el projecte **Administració Oberta de Catalunya** (AOC). En sentit estricte, ens hem centrat en el vessant d'aquesta iniciativa pública que es concreta en la creació d'un portal interadministratiu a Internet, CAT365,⁵ destinat a proveir electrònicament serveis públics de totes les administracions que operen a Catalunya.

El projecte està concebut com un estudi analític i no únicament descriptiu, la qual cosa no treu que al llarg d'aquest informe es doni una gran quantitat d'informació descriptiva (sovint obtinguda per nosaltres mateixos i de vegades a partir d'altres fonts que se citen) de diferents aspectes de l'objectiu d'aquesta anàlisi (el projecte AOC), que ens ha estat especialment útil i que pot tenir un cert interès per ella mateixa. A partir d'un marc teòric i d'una primera aproximació empírica –més endavant s'expliciten de forma detallada els aspectes metodològics– hem construït un marc analític i una sèrie d'hipòtesis que han estat contrastades mitjançant diferents tècniques de recerca empírica qualitativa i que ens han permès formular una sèrie de conclusions d'ordre teòric.

1 D'ara endavant TIC.

2 El que en anglès s'anomena habitualment *e-government*.

3 En anglès *e-governance*.

4 En anglès *e-administration*.

5 <http://www.cat365.net/>

La importància d'aquest estudi rau bàsicament en l'interès analític per a explorar la forma en què la xarxa Internet està començant a ser utilitzada pels estats i els organismes públics. Si la història i la difusió de la xarxa es pot descriure com l'extensió successiva del seu ús social –des de les comunitats de científics i tècnics, els grups de pirates informàtics i les comunitats alternatives que es troben al seu origen, fins a la irrupció durant els anys noranta del món de l'empresa i la iniciativa privada–, sembla clar que des de finals de la dècada passada les administracions públiques estan començant a considerar la xarxa –tant pel que fa als portals públics, com als sistemes d'informació interns i les intranets– com un element clau del seu futur i com un eix vertebrador de la seva modernització. De fet, les iniciatives de govern electrònic, presents actualment a tantes administracions de tots els àmbits (des de l'Administració local fins a la supraestatal), han proliferat d'una manera espectacular en els darrers anys.

Paral·lelament, també està creixent el nombre d'estudis que intenten entendre aquest nou fenomen des de diferents òptiques i àmbits. Als estudis pròpiament acadèmics –que ja mostren en conjunt una gran heterogeneïtat de perspectives disciplinàries, teòriques i metodològiques– cal afegir també els que han desenvolupat les empreses privades del sector (des de companyies i grans corporacions de programari fins a consultores importants), les administracions o governs i altres institucions. En tots dos casos, però, tant pel que fa a les iniciatives de govern electrònic com al estudis que s'hi dediquen, l'acord és encara precari i hi ha molt poc consens respecte a les característiques més importants del govern electrònic, les seves conseqüències més remarcables, els indicadors més fidels o les formes més adequades d'analitzar i avaluar projectes específics.

En la mesura que l'abast del nostre estudi ens ho permeti, la nostra voluntat és contribuir a la comprensió del fenomen del govern electrònic i incidir especialment en les transformacions internes de l'Administració que s'hi poden trobar associades i els elements que les condicionen, tant positivament com negativament, és a dir, com a factors esperonadors del canvi i la innovació o com a obstacles. Igualment, però, intentem trobar claus per a interpretar el que aquestes transformacions poden suposar per a la relació entre els ciutadans i les institucions públiques.

Es tracta, en tot cas, d'un objectiu bàsicament analític. Dit d'una altra manera, aquest estudi no té vocació avaluadora, ni normativa. Ni vol jutjar l'adequació d'un projecte específic, ni vol donar recomanacions a governs, administracions o altres agents socials, per tal de millorar o configurar les seves iniciatives pròpies de govern electrònic. En

particular, no volem establir comparacions directes entre el projecte AOC i altres iniciatives de govern electrònic, properes en el temps o l'espai. No ens sumarem, doncs, a la tendència, tan habitual en aquest àmbit, d'oferir classificacions (en forma de rànquing de països, de regions, de ciutats, etc.) sobre la base de paràmetres més o menys metrizable. És obvi que tant algunes de les nostres conclusions, com part de les caracteritzacions descriptives que oferim, podran ser utilitzades a posteriori per a emetre judicis, crítics o positius, sobre el projecte AOC o altres iniciatives similars. No serà aquesta, però, una tasca que emprenguem nosaltres de forma explícita en l'estudi que ara presentem.

Aquest estudi, com és sabut, forma part d'un programa de recerca més ampli anomenat *Projecte Internet Catalunya*⁶ (PIC). El PIC és un programa interdisciplinari de recerca sobre la societat de la informació a Catalunya realitzat per investigadors de l'Internet Interdisciplinary Institute (IN3) de la Universitat Oberta de Catalunya (UOC) i dirigit pels professors Manuel Castells i Imma Tubella. El projecte ha estat concebut com una anàlisi exhaustiva dels usos i la penetració d'Internet en diversos àmbits de la societat catalana; bàsicament, les llars, les empreses, les escoles, les universitats, l'Administració pública i la salut.

En el marc del PIC i en el terreny de l'Administració pública hi ha un altre projecte de recerca, al marge d'aquest que presentem aquí, que es basa en un estudi de cas sobre el govern electrònic en l'entorn específic de l'Administració municipal: en concret aquest estudi s'ha centrat en l'anàlisi dels fenòmens de govern electrònic a l'Ajuntament de Barcelona.⁷ Ambdós estudis, però, han estat desenvolupats de forma independent i per investigadors diferents. Com es podrà constatar llegint els dos informes corresponents, hem compartit un model analític similar, unes bases teòriques igualment properes i uns interrogants força coincidents en alguns casos. Metodològicament, també ambdós estudis s'han desenvolupat gairebé amb les mateixes tècniques de recerca social qualitativa. En qualsevol cas, atesa la clara diferència entre tots dos objectes d'estudi – tant pel que fa a la naturalesa de les institucions implicades com a la diferència en els objectius i les característiques del projectes– cada estudi s'ha centrat en aspectes diferents del govern electrònic i en parcel·les igualment diverses del canvi intern de l'Administració.

⁶ Vegeu <http://www.uoc.edu/in3/pic/cat/index.html>

⁷ Vegeu <http://www.uoc.edu/in3/pic/cat/pic5.html>

Capítol 2

Metodologia i objecte d'anàlisi

En les pàgines següents es presenten, en primer lloc, les diferents tècniques metodològiques emprades en la recerca. En segon lloc, s'ofereix una breu descripció dels principals trets del projecte AOC, per tal d'oferir una caracterització bàsica i general de l'objecte d'estudi.

2.1. Metodologia d'anàlisi

2.1.1. Consideracions inicials

El disseny metodològic d'aquest estudi sobre govern electrònic ha estat condicionat per diferents consideracions i factors. Òbviament, el focus temàtic de l'estudi ha estat l'element més determinant en la tria de la metodologia. Tal i com ja hem esmentat, el projecte va ser concebut inicialment com un estudi de cas per tal de profunditzar en l'anàlisi de la interacció entre un projecte específic de govern electrònic i tres aspectes principals de l'Administració pública: l'organització i el funcionament interns, la forma en què les diferents administracions es relacionen entre si –no en general, sinó sobretot en allò que té a veure amb la provisió de serveis públics– i, per últim, els processos que afecten la relació entre l'Administració i els ciutadans.

Aquesta problemàtica –que més endavant desenvoluparem detalladament en el model analític i en les hipòtesis del projecte– es recolza en un marc teòric més ampli: aquell que durant els darrers anys ha considerat la *societat xarxa* com la forma emergent més característica de l'estructura social en l'era contemporània.⁸ Aquesta gran transformació, subscripta cada cop per més investigadors, està particularment recolzada i potenciada –però, en cap cas, simplement “causada”– per les TIC: una família de tecnologies que faciliten, especialment, la generació i el processament del coneixement i de la informació. El que s'observa en diferents àmbits de la realitat social és, precisament, l'associació íntima o simbiosi entre una nova forma d'organització de les relacions socials i un nou paradigma tecnològic al voltant de la microelectrònica.

L'objectiu analític més important d'aquest estudi és, en aquest sentit, veure en quina mesura el govern electrònic esdevé inductor d'una transformació semblant a la que s'ha pogut constatar en altres àmbits socials (les relacions personals, l'empresa, les finances, etc.) en el terreny de l'Administració pública. Aquest objectiu és, sens dubte, el que ha condicionat més fortament, com ara veurem, els elements metodològics més importants del projecte de recerca. A continuació, repassarem detalladament aquests elements, centrant-nos primer en els més generals o bàsics.

⁸ Castells (1997-2001) és, sens dubte, l'obra de referència en aquest àmbit.

Interdisciplinarietat

El model analític que hem desenvolupat i en el qual se sosté el disseny metodològic té un caràcter bàsicament interdisciplinari. En el capítol destinat a l'exposició i l'argumentació del model analític es farà evident que hem intentat construir una perspectiva interdisciplinària per a l'estudi dels fenòmens de govern electrònic, on s'integren elements de diferents àmbits disciplinaris: des de la ciència de l'administració, fins a la teoria política, passant per les teories més innovadores sobre la interacció entre la innovació tecnològica i el canvi social i organitzatiu.

Recerca empírica

En segon lloc, el caràcter empíric de la nostra recerca ha estat un pressupòsit bàsic de tot el projecte –un tret que caracteritza també els altres estudis desenvolupats en l'àmbit del PIC–. L'estudi no es presenta, però, com un estudi purament descriptiu: hi ha una voluntat analítica que va més enllà de la simple descripció i que intenta desenvolupar una sèrie de conclusions teòriques que han de ser recolzades directament pel treball empíric realitzat. D'altra banda, tampoc es tracta, òbviament, d'un estudi purament teòric, basat en fonts ja publicades. Naturalment, hem realitzat una àmplia revisió de la literatura especialitzada en govern electrònic i d'altres camps afins, però hem cregut necessari basar les nostres afirmacions i recolzar el nostre model analític en dades empíriques obtingudes de primera mà.

Caràcter no prospectiu de l'estudi

L'objectiu de l'estudi no és fer previsions sobre el desenvolupament futur d'un projecte específic de govern electrònic o sobre les tendències futures que marcaran els propers anys en aquest àmbit. No es tracta, en cap cas, d'un estudi prospectiu. L'objectiu és analitzar el processos que ja es poden constatar en l'actualitat i intentar entendre'n els condicionaments o obstacles més importants.

Més enllà dels impactes

L'estudi no vol formular hipòtesis simplistes on s'estableixin correlacions lineals entre l'ús o la difusió de la tecnologia en l'àmbit de les administracions i certes transformacions en

la seva estructura, la seva organització o el seu funcionament. Com veurem amb més detall en el model analític, el nostre projecte problematitza precisament aquesta mena de relacions mecanicistes entre la innovació tecnològica i el canvi organitzatiu. En particular, intentem fugir de les formulacions que tradicionalment es recolzen en la identificació dels "impactes socials o organitzatius de la tecnologia". En lloc d'aquesta estratègia determinista, hem tractat de detectar i analitzar les condicions en què determinades innovacions tecnològiques s'associen, de forma més o menys estable, amb certs canvis organitzatius.

2.1.2. Estudi de cas i objecte d'anàlisi

Aquest projecte de recerca està concebut com un *estudi de cas*, una metodologia habitual en la recerca social d'ordre qualitatiu. Com és sabut, els estudis de cas es caracteritzen bàsicament perquè permeten una recollida de dades detallada, de gran profunditat, i a partir, normalment, d'una multiplicitat de fonts. El nostre estudi de cas tenia com a objectiu precisament analitzar la interacció entre diferents factors i variables per tal de produir una comprensió com més fina millor del nostre objecte.

En aquest projecte hem dut a terme un estudi de cas instrumental, destinat a contrastar determinades hipòtesis, i, conseqüentment, més que una aproximació holística a l'objecte d'estudi, ens hem centrat en aquells aspectes i elements que més ens interessaven per als nostres objectius analítics –tot i que, com veurem, algunes característiques de l'objecte ens han fet modificar els interessos analítics específics—. Evidentment, però, com en tot estudi de cas, la generalització de les conclusions i les hipòtesis defensades resulta limitada per l'abast de l'estudi empíric. Això no treu que determinades assercions no puguin ser extrapolables a contextos que, al marge de la situació estudiada, presenten similituds clares amb les que es descriuen en el nostre cas. Seran, però, estudis empírics ulteriors, en altres administracions, els que hauran de consolidar o posar en dubte la validesa d'aquesta mena de generalitzacions. Tanmateix, l'estudi de cas permet corroborar algunes hipòtesis generals i descartar-ne, de forma més clara, altres.

Delimitació de l'estudi de cas

Com és sabut, un dels elements més importants d'un estudi de cas és la delimitació, més o menys taxativa, de l'objecte d'estudi per part de l'investigador. En el nostre cas, aquest procés ha tingut una importància especial –amb algunes conseqüències remarcables, tant pel que fa la metodologia com a l'anàlisi– i val la pena ressenyar-ho.

En un principi, com hem esmentat a la introducció, l'objectiu va ser estudiar les transformacions lligades a l'ús de les TIC en l'àmbit de l'Administració autonòmica amb relació al govern electrònic. De seguida, però, va quedar clar que la Generalitat representava un objecte d'estudi massa gran (en volum d'unitats, departaments i personal⁹) i l'àmbit general de les TIC era massa complex (les iniciatives d'introducció i ús de les TIC han estat i són moltes, molt heterogènies i, en molts casos, tenen una història prou llarga) perquè un estudi com el nostre, amb recursos limitats –especialment pel que fa al nombre d'investigadors i al temps disponible– pogués desenvolupar-se amb el grau d'aprofundiment que desitjàvem. Calia, doncs, acotar més l'àmbit de l'estudi i determinar eixos d'anàlisi empírica més específics.

Feliçment, en el moment en què el nostre estudi es va començar a dissenyar, la Generalitat havia començat a concebre i desenvolupar de forma efectiva el projecte Administració Oberta de Catalunya (AOC). En primer lloc, aquest projecte presentava a primera vista unes característiques clarament lligades a les tendències internacionals més habituals en el govern electrònic –a més, òbviament, d'altres trets idiosincràtics que comentarem al llarg de l'estudi–. El projecte gira al voltant d'un objectiu bàsic: millorar la relació entre ciutadans i administració mitjançant l'ús intensiu de les TIC i, en especial, del canal d'Internet, mitjançant la simplificació i l'agilitat dels tràmits administratius. En aquesta línia, que podríem titllar de *canònica* des del punt de vista del govern electrònic, una de les concrecions bàsiques del projecte AOC era la construcció d'un portal a Internet destinat, principalment, a la provisió de serveis electrònics per a ciutadans i empreses. De fet, el projecte es presentava explícitament com el projecte de govern electrònic més important en què estava treballant la Generalitat –i, com veurem més endavant, la “marca” AOC servia, i serveix encara, també per a aglutinar sota un mateix paraigua totes les iniciatives de govern electrònic de la Generalitat–.

⁹ A la Generalitat treballen uns 130.000 empleats i abans de la darrera reorganització departamental, hi havia 15 departaments, 15 secretaries sectorials, 92 direccions generals, 27 organismes autònoms o agències i 50 empreses públiques (Ramíó, 2003).

En segon lloc, el projecte també es presentava públicament, i de forma explícita, com el projecte més ambiciós de canvi intern o de reforma de l'Administració autonòmica engegat fins al moment a la Generalitat. És a dir, que la nova interfície de relació amb el ciutadà materialitzada en el nou portal es lligava directament amb una reconsideració, més o menys sistemàtica, de les estructures i els esquemes organitzatius implicats en els processos que sustenten els diferents serveis públics.

Ambdues característiques convertien clarament l'AOC en un candidat idoni per al nostre estudi de cas. D'una banda, el contingut del projecte AOC coincidia gairebé al cent per cent amb les preguntes de recerca i els àmbits temàtics que inicialment ens havíem plantejat i sobre els quals s'havia de fonamentar el nostre model analític i, de l'altra, el seu gran abast –tots els departaments de la Generalitat– el feien especialment adequat per a analitzar els canvis globals que el gir cap al govern electrònic representava per a l'Administració autonòmica.

L'AOC com a objecte d'estudi: interacció entre objecte i anàlisi

La delimitació de l'estudi de cas al projecte AOC va tenir, però, algunes conseqüències importants per als nostres objectius analítics. En primer lloc, l'AOC no és exclusivament un projecte de la Generalitat de Catalunya. De fet, AOC és el nom d'un consorci establert entre dues institucions: la Generalitat (amb una representació del 60%) i Localret (amb una representació del 40%) –com és sabut Localret és una entitat que aglutina la gran majoria de les administracions locals catalanes–. L'objectiu del Consorci AOC és desenvolupar iniciatives al voltant del govern electrònic en el context català. En particular i fins al moment, les dues iniciatives que han vist la llum en el marc del consorci són, d'una banda, el portal interadministratiu CAT365 i, de l'altra (i més recentment), l'Agència Catalana de Certificació (CatCert).

La nostra decisió va ser centrar l'anàlisi empírica en el desenvolupament del portal interadministratiu que és, sens dubte, el projecte emblemàtic del consorci i el que millor s'emmarca globalment en els objectius habituals del govern electrònic –CatCert va ser creada un cop iniciat el nostre estudi i el seu abast temàtic, el desenvolupament de la signatura electrònica, és molt més reduït des del punt de vista dels nostres interessos–.

Triar l'AOC¹⁰ com a objecte d'anàlisi representava, en principi, ampliar el focus de la nostra recerca de l'àmbit autonòmic al món local –especialment als ajuntaments–. L'AOC és, d'una banda, un projecte destinat a proveir serveis electrònics de totes les administracions que actuen a Catalunya i, de l'altra, una iniciativa de modernització i reforma de les administracions representades en el consorci (bàsicament, ajuntaments i Generalitat). Tanmateix, com que la implicació efectiva dels ajuntaments en el projecte AOC ha estat fins ara, com veurem, molt limitada a algunes iniciatives específiques (a certs serveis, de fet), el nostre estudi empíric ha quedat acotat pràcticament, com estava previst inicialment, al terreny de la Generalitat. Això, però, no ha impedit que poguéssim incloure en la nostra anàlisi un tema no previst des del principi: el de les relacions interadministratives –una qüestió força important en el si del govern electrònic–. Una part rellevant de la nostra recerca empírica ha estat dirigida, doncs, a aquest objectiu si bé, pel que fa a la provisió de serveis i al canvi intern, principalment, ens hem centrat en l'Administració autonòmica.

En segon lloc, en centrar l'estudi en l'AOC, és a dir, en el desenvolupament del portal i en les transformacions associades, hem descartat deliberadament altres elements, parcel·les o projectes de la Generalitat que poden tenir una relació més o menys directa amb l'àmbit del govern electrònic –tot i que, insistim, l'AOC és sens dubte la iniciativa més ambiciosa i de més abast en aquest terreny–. En particular, no hem fet un estudi sistemàtic dels sistemes d'informació, dels sistemes de comptabilitat o de les intranets de la Generalitat. No obstant això, hem efectuat una exploració parcial d'alguns d'aquests elements, en la mesura que tenien una relació directa amb alguns aspectes del desplegament de l'AOC.

En tercer lloc, el nostre estudi s'ha desenvolupat paral·lelament al desplegament del seu objecte: el portal CAT365 va ser inaugurat públicament un parell de mesos després que comencéssim la recerca. L'estudi empíric s'ha realitzat pràcticament al llarg del primer any de vida del portal. Això té el desavantatge obvi que no hem estudiat una realitat estable i tancada, amb una sèrie de productes i resultats definitius i clarament identificables. Però, d'altra banda, té el gran avantatge de poder analitzar un projecte en la seva fase de desplegament i d'implementació, on normalment són més accessibles els coneixements tàcits, els problemes específics de realització, la concreció i l'evolució de les estratègies i els canvis de rumb. De fet, és una tesi força compartida entre els investigadors que l'anàlisi de la interacció entre la innovació tecnològica i el canvi social i organitzatiu és molt més interessant i fructífera quan abasta els períodes de disseny i

10 Hi ha una certa confusió en l'ús del terme Administració Oberta de Catalunya. En sentit estricte –que és per cert el que nosaltres utilitzarem– AOC és un consorci i aglutina les entitats CAT365 i CatCert. En un sentit diferent, però, i com explicarem detalladament més endavant, AOC és utilitzat en el context de la Generalitat per englobar diferents projectes relacionats amb el govern electrònic, però que no depenen directament del consorci AOC.

desenvolupament, que no pas quan se centra únicament en la difusió i l'ús d'artefactes acabats.¹¹

En quart lloc, la interacció entre objecte i anàlisi es mostra també en l'atenció relativa que hem dedicat als diferents components del govern electrònic. En aquest sentit, per exemple, la dedicació prioritària de l'AOC a la provisió de serveis electrònics ha tingut un reflex obvi en la centralitat que els processos involucrats han tingut en la nostra anàlisi. En termes més subtils, per exemple, el concepte de *servei* que fan servir els participants en el projecte va influir també en la definició d'algunes parts de l'estudi empíric i, finalment, ens va moure a problematitzar-l'ho en la nostra anàlisi.

2.1.3. Planificació de l'estudi empíric

Un cop determinat el projecte AOC-CAT365 com a objecte d'anàlisi calia, d'una banda, definir l'estratègia de seguiment del projecte d'acord amb les nostres preocupacions analítiques i, de l'altra, seleccionar el tipus de tècniques de recerca empírica més adequades.

L'anàlisi de webs i les *best practices*

Pel que fa a la primera qüestió, de la minoria d'estudis acadèmics empírics que s'han desenvolupat en l'àmbit del govern electrònic, la major part centren l'anàlisi en l'estudi dels portals de les administracions. Normalment, es defineixen una sèrie de dimensions (informació, tramitació, participació, per exemple) i, dins de cadascuna, un conjunt de variables que cal explorar per a cada lloc web (estructura dels continguts, claredat de la informació, nivell de virtualització d'un tràmit, nombre de tràmits disponibles, disponibilitat de formularis en línia, espais de comunicació i interacció, etc.). Aquesta tècnica de *benchmarking* es fa servir de forma reiterada sobre un nombre més o menys gran de portals o pàgines web de diferents administracions (usualment del mateix nivell) i s'utilitza sobretot per a establir-ne comparacions i per a confeccionar els coneguts rànquings de desenvolupament de govern electrònic, on es classifiquen diversos països, regions o ciutats. Es tracta d'una estratègia d'anàlisi molt present, tant en la literatura especialitzada¹² com en la produïda des de les empreses de serveis del sector.

¹¹ Vegeu en aquest sentit l'obra canònica de Latour (1987).

¹² Vegeu, per exemple, els estudis de Musso et al. (2000), La Porte et al. (2002) i Kaylor et al. (2001).

L'anàlisi de pàgines web és particularment útil per a l'estudi dels canvis en la relació entre les diferents administracions i els ciutadans, les empreses i les institucions en el context del govern electrònic, atès que pren com a objecte, precisament, la interfície que l'Administració dissenya a la xarxa. Té, a més, l'avantatge evident de prendre com a objecte empíric un element que és accessible fàcilment –les pàgines web– i que permet una certa automatització de la recollida de dades –mitjançant programari específic d'anàlisi de continguts– o si més no la iteració de l'anàlisi a sèries d'objectes més o menys llargues. Tanmateix, aquesta estratègia de recerca empírica només permet obtenir una evidència parcial i indirecta de tots els processos de canvi que tenen lloc en l'àmbit de les organitzacions públiques. No permet, doncs, un gran aprofundiment en l'exploració de la integració o la relació entre els processos *online* i els processos *offline*.

Des d'un principi, atesos els nostres interessos analítics, va quedar clar que l'anàlisi de webs no seria una eina suficient per al nostre projecte –tot i que també hem fet dues anàlisis exhaustives del portal de la Generalitat i de CAT365–. Calia, doncs, ampliar l'abast de la nostra metodologia, introduir-nos al màxim possible dins l'Administració i utilitzar tècniques de recerca social empírica que ens permetessin obtenir informacions i dades de primera mà dels actors i les unitats administratives implicades en el projecte AOC. Aquest tret havia de representar, a més, un dels valors afegits més importants del nostre estudi, ja que són relativament pocs els treballs en aquest àmbit que donen aquest pas i penetren, més enllà de la interfície electrònica, en l'interior de les institucions públiques i accedeixen als processos i problemes efectius relacionats amb la implementació del govern electrònic.¹³

Una altra característica important del nostre estudi ha estat la voluntat de defugir l'estratègia, molt habitual en l'àmbit del govern electrònic, d'identificar i analitzar aquells projectes o parts d'un projecte que són considerats els més destacats o excel·lents des d'algun paràmetre o grup d'indicadors. Aquesta pràctica, especialment utilitzada des dels organismes i les institucions públiques que volen impulsar el desenvolupament d'iniciatives de govern electrònic en el seu àmbit d'actuació, ha esdevingut també una estratègia habitual en molts estudis. Així, la identificació, de les anomenades "millors pràctiques" (*best practices*) s'ha convertit en un eix d'anàlisi força estès en el terreny del govern electrònic.

La focalització exclusiva en els episodis reeixits de govern electrònic planteja, des del nostre punt de vista, dos problemes analítics importants. En primer lloc, assumeix una

¹³ Exemples d'estudis que també desenvolupen part de la seva recerca empírica en l'àmbit de les administracions són Fountain (2001a) o Heeks (1999).

concepció aporblemàtica de la noció mateixa d'èxit: d'aquesta manera se suposa implícitament que l'èxit o el "bon funcionament" és una característica intrínseca dels objectes analitzats i que hi ha un acord relatiu entre els actors sobre quins són els criteris per a la seva determinació en cada cas. Com veurem, però, al llarg de l'estudi, el desacord sobre els paràmetres que han de ser utilitzats per a avaluar i jutjar les iniciatives de govern electrònic és patent entre els mateixos actors participants i s'estén també al terreny dels analistes. La determinació del nivell d'èxit d'un projecte específic no representa una base ferma sobre la qual es poden sustentar les anàlisis, sinó que constitueix, de fet, part del problema que cal estudiar. Veurem, en aquest sentit, com les discussions i els enfrontaments entre diferents formes d'avaluar el govern electrònic estan íntimament lligades a objectius i concepcions ben diferents sobre aquesta qüestió.¹⁴

En segon lloc, l'estudi de les parts d'un projecte de govern electrònic que els mateixos actors –ja sigui un grup o la majoria– consideren menys reeixides (allò que podríem anomenar irònicament "*worse practices*") presenta certs avantatges clars des del punt de vista analític. Això va lligat, òbviament, al conegut precepte de la recerca social que considera l'estudi dels períodes d'inestabilitat molt més interessant i fructífer que l'anàlisi de les institucions en fases d'estabilitat. Aquest fet es manifesta també en l'estudi de les innovacions tecnològiques o organitzatives, on els elements problemàtics permeten accedir a moltes més dades i a coneixements, valors i informacions tàcits, que són difícilment identificables quan les coses segueixen l'itinerari previst i els actors mostren consens sobre la qüestió.

Entrar a l'Administració

La necessitat d'entrar a l'Administració per tal de recollir directament dades i informació, tant del procés de desenvolupament del projecte AOC com dels canvis organitzatius associats, es va concretar en tres tècniques metodològiques bàsiques: les entrevistes a persones rellevants de les diferents unitats de les diverses organitzacions implicades, la documentació interna subministrada per moltes d'aquestes persones i, especialment, l'observació participant –desenvolupada per una persona del nostre equip–.¹⁵

L'observació participant, òbviament, havia de ser l'eina més important a l'hora d'introduir-nos en l'Administració i resultava particularment rellevant determinar els llocs específics

¹⁴ Aquest argument ha estat molt present, de fet, en les discussions metodològiques de les darreres dues dècades en el camp de l'estudi social de les innovacions tecnològiques. Vegeu, en aquest sentit, Pinch i Bijker (1989).

¹⁵ En Ferran Urgell.

on s'hauria de dur a terme. Immediatament després, calia demanar els permisos necessaris a les institucions implicades i negociar els termes de la nostra incursió.

Vam decidir realitzar dos períodes consecutius d'observació participant en dues localitzacions diferents. D'una banda a la Direcció General de Planificació Operativa (Departament de Presidència de la Generalitat) i, de l'altra, al portal CAT365. La Direcció General de Planificació Operativa (DGPO) és la unitat encarregada d'implementar el projecte AOC a la Generalitat, és a dir, fa d'intermediària entre els diferents departaments de la Generalitat¹⁶ –com a productora o subministradora dels diferents serveis públics– i el portal CAT365¹⁷ –com a distribuïdor d'aquest serveis, i en principi, els de les altres administracions en el canal electrònic–. Ambdues unitats semblaven els nuclis singulars operatius més importants en el desplegament de l'AOC.

La DGPO és, però, una unitat relativament petita de caire transversal i amb un vincle directe amb el conseller en cap a través de la Secretaria de Govern: es troba doncs en una posició intermèdia en l'estructura jeràrquica de l'Administració. En aquest sentit, vam considerar que la nostra recerca empírica s'havia d'estendre també als extrems inferiors de l'Administració autonòmica, és a dir, a les unitats dels departaments que es troben involucrades en la digitalització de serveis que han de ser distribuïts pel nou portal. Com que el nombre d'aquestes unitats era i és molt gran, vam decidir focalitzar la nostra observació directa al desplegament de dos serveis específics: un perquè constituïa el primer servei veritablement interdepartamental (és a dir, que implica directament més d'un departament) i l'altre perquè involucrava, per primer cop també, les administracions locals –en aquest cas, ajuntaments–. El primer –l'interdepartamental– va ser el *d'inscripció a les proves lliures de l'oferta pública de treball*; el segon –l'interadministratiu– fou el de *preinscripció als centres docents d'ensenyament obligatori i postobligatori*.

L'observació participant, tot i centrar-se en aquestes dues unitats, es va estendre al procés de conceptualització, disseny i producció dels dos serveis a què ens hem referit. L'investigador encarregat de dur a terme l'observació va participar, consegüentment, en la major part de reunions i discussions que van tenir lloc en tots dos processos –en alguns casos més enllà dels períodes d'observació participant en les dues unitats esmentades–. Aquesta observació es va complementar posteriorment amb entrevistes amb el personal dels departaments i els ajuntaments que hi estaven implicats.

¹⁶ La funció de la DGPO és, de fet, més complexa i en els capítols següents s'especifica més clarament.

¹⁷ CAT365 és, de fet, el nom del portal. Com expliquem més endavant, l'entitat que el gestiona és l'empresa pública Serveis Públics Electrònics SA –coneguda sovint també com a PuntCat (el nom original que s'havia triat per al portal)–. Durant el període que vam fer l'observació participant a CAT365, SPE SA era participada al 100% per la Generalitat. En l'actualitat, però, ha passat a ser propietat del Consorci AOC, com estava previst de fa temps.

Al marge d'aquestes entrevistes, centrades en el desenvolupament d'ambdós serveis, es van realitzar entrevistes sobre el projecte AOC en general a membres de gairebé totes les unitats, organitzacions i institucions implicades, com veurem a continuació.

En ambdós casos (DGPO i CAT365), els responsables respectius ens van facilitar l'autorització per tal de desenvolupar l'observació participant i el nostre investigador va tenir moltes facilitats per a dur-la a terme.¹⁸ En general, els membres d'aquestes unitats van col·laborar de bon grat en l'estudi i van acceptar sense problemes les nombroses interpellacions i entrevistes a què van ser sotmesos.

2.1.4. El treball de camp

Per a l'obtenció de dades s'han utilitzat diferents tècniques de forma complementària, seguint la coneguda estratègia metodològica de la *triangulació*, tant pel que fa a les tècniques emprades i als períodes de realització del treball de camp com a les fonts d'informació. Les tècniques utilitzades han estat bàsicament quatre. A continuació presentem de forma detallada la forma en què han estat desenvolupades al llarg de l'estudi.

2.1.4.1. Entrevistes

S'han entrevistat 51 persones al llarg de l'estudi. La determinació dels individus que calia entrevistar es va fer, en un principi, a partir de la identificació dels organismes i les institucions directament implicades en l'AOC. En una primera etapa, doncs, vam entrevistar els responsables d'aquestes unitats (en la major part dels casos, alts càrrecs o càrrecs intermedis). A partir d'aquestes entrevistes, amb la tècnica de *bola de neu*, vam identificar nous actors, de les mateixes institucions o d'altres, que van ser entrevistats més endavant. El personal de la DGPO ens va facilitar, en alguns casos, el primer contacte amb els entrevistats.

Un petit subconjunt dels entrevistats (12) va tornar a ser entrevistat en la darrera fase del treball de camp, és a dir, al cap d'un any, aproximadament, de la primera entrevista, per tal d'obtenir informacions i valoracions sobre l'evolució del projecte AOC. En un petit

18 Aquesta facilitat va ser deguda, en bona part, al fet que el nostre estudi –com el programa PIC en general– ha estat finançat per la Generalitat (tot i mantenir la seva absoluta independència quant als continguts i les conclusions) i teníem el compromís de l'Administració de facilitar-nos la tasca.

nombre de casos (4), les entrevistes es van fer conjuntament a més d'un entrevistat –bàsicament a persones d'un mateix equip; en tres d'aquests casos els individus van tornar a ser entrevistats en una altra ocasió per separat–. El nombre total d'entrevistes realitzades ha estat de 62.

En tots els casos les entrevistes van ser de tipus semiestructurat, és a dir, partien d'un guió prèviament establert però molt flexible i deixaven sempre oberta la possibilitat que l'entrevistat parlés d'altres temes no previstos. Normalment, el guió estava format per una sèrie de qüestions d'àmbit genèric que es repetien a gairebé totes les entrevistes, més una altra llista de temes específics, lligats més directament a la institució de cada individu o a les seves tasques en relació amb el projecte.

Totes les entrevistes començaven amb una explicació molt sintètica del projecte de recerca, en el marc del PIC, en què es concretaven els objectius analítics bàsics, la metodologia i el sistema de publicació dels resultats (a través del portal de la UOC). A continuació, es garantia explícitament la confidencialitat de les informacions i les opinions que ens subministressin i el seu ús exclusiu per a la recerca.

La gran majoria d'entrevistes es van realitzar amb dos investigadors presents, que anaven alternant, informalment, les interpel·lacions. La durada mitjana de les entrevistes va ser, aproximadament, d'una hora i dos quarts. Gairebé totes es van dur a terme en els llocs de feina dels entrevistats i, en la gran majoria de casos, en habitacions o despatxos sense presència d'altres persones.

El registre de les entrevistes es va dur a terme mitjançant anotacions manuals dels dos investigadors i sense cap mitjà d'enregistrament magnètic o electrònic. Atès el context altament polític del projecte –l'Administració pública– es va descartar l'enregistrament magnetofònic, per tal de no comprometre la manifestació d'opinions o informacions que l'entrevistat pogués considerar políticament incorrectes. Després de cada entrevista i un cop contrastades les notes preses per ambdós investigadors, es procedia a transcriure-les.¹⁹ Cada entrevista rebia, posteriorment, un codi en clau per a poder-la identificar i servir de referència en l'estudi. Finalment, les entrevistes van ser codificades mitjançant un programari d'anàlisi de continguts, segons els paràmetres i les variables del model analític.

19 Durant l'exposició hem utilitzat, de vegades, citacions –assenyalades convenientment mitjançant cometes– extretes de les entrevistes; cal dir, però, que òbviament es tracta d'expressions o asseveracions anotades en els nostres quaderns tot i que, en general, s'apropen molt a les formulacions literals emprades pels mateixos entrevistats.

En general, la disposició dels entrevistats a contestar les nostres preguntes o a comentar els temes que els proposàvem, ha estat molt bona. Només en un cas una persona es va negar a ser entrevistada i, en un altre, ens va demanar que el seu nom no figurés a la llista d'entrevistats (petició que hem respectat). Al marge d'això, l'única dificultat constatable és que, en alguns casos, vam tenir problemes a l'hora d'obtenir documents d'ordre intern als quals s'havien referit els entrevistats.

La llista dels entrevistats, agrupats segons les diferents institucions, és la següent:²⁰

a) Generalitat de Catalunya

Antoni Vives – *Secretari de Govern*

Ignasi Genovés – *Director general d'Atenció Ciutadana*

Direcció General de Planificació Operativa (Departament de Presidència)

Joan Ramon Marsal – *Director general*

Victòria Vergàs – *Subdirectora*

Rosa Puig

Josep Lluís Rodríguez

Rosa Gallego

Joaquima Aguilar

Departament d'Ensenyament

Rafael Gisbert – *Subdirector general d'Estudis i Organització*

Mercè Palacín – *Responsable de projectes d'Organització, Automatització i Informatització*

Miquel Ragué – *Direcció General de Centres Docents*

²⁰ Entre parèntesi s'indica el nombre d'entrevistes fetes a una persona (si és més d'una) i si s'ha fet una entrevista conjunta, és a dir, amb més d'un entrevistat a l'hora.

Departament de Governació i Relacions Institucionals

Josep Ramon Morera – *Secretari d'Administració i Funció Pública*

Rosa Bescós – *Secretaria d'Administració i Funció Pública*

Rosa Maria Mateo – *Secretaria d'Administració i Funció Pública*

Ester Obach – *Directora general d'Organització de l'Administració*

Cristina Domínguez – *Direcció General d'Organització de l'Administració*

Josep M. Pelegrí – *Exdirector general. Direcció General d'Administració Local*

Departament d'Universitats, Recerca i Societat de la Informació

Anna Guilló – *Directora operativa CTITI*

Alícia Inarejos – *CTITI*

Altres

Miquel Puig – *Excomissionat per a la Societat de la Informació*

Josep Camps – *Exdirector general. Direcció General d'Avaluació i Estudis*

Luis Soravilla – *Administrador/coordinador del web de l'ICAEN (Institut Català d'Energia)*

Rafael Macau – *Director d'estudis d'informàtica de la Universitat Oberta de Catalunya i exdirector del Centre d'Informàtica i Telecomunicacions de la Generalitat*

b) Serveis Públics Electrònics SA

Manel Sanromà – *Director gerent de Serveis Públics Electrònics SA*

Ignasi Albors – *Director de Planificació i Qualitat*

Josep M. Jacas – *Director financer i de recursos humans*

Mariona Tella – *Directora de l'Àrea de Continguts*

Joan Manel Gómez – *Cap de l'Àrea d'Operacions i Sistemes*

Miquel Estapé – *Director de Desenvolupament i Aliances*

Jordi del Rí – *Director de Comunicació i Participació Ciutadana*

Natalia Miranda – *Àrea de Comunicació i Participació Ciutadana*

c) Agència Catalana de Certificació

Jordi Masías – *Director general de l'Agència Catalana de Certificació*

d) Àmbit local

Localret

Jordi Pericàs – *Director general de Localret*

Lucio Villasol – *Cap de l'Àrea de Projectes de Localret*

Xavier Marcet – *Exdirector general de Localret*

Altres

Ester Folch – *Directora d'Informàtica i Noves Tecnologies de l'Ajuntament de l'Hospitalet*

Josep M. Plaza – *Coordinador de projectes de l'Ajuntament de Sant Boi*

Anna Miró – *Comissionada de la Presidència per a la Societat del Coneixement*

Joan Rangel – *Diputat del Parlament i alcalde de Caldes d'Estrach*

Isabel González – *Cap de l'Oficina d'Informació Local de la Diputació de Barcelona*

e) Administració central

José M. Pérez – *Coordinació de recursos tecnològics del Ministeri d'Administracions Públiques*

Ignacio Valle – *Coordinació de recursos tecnològics del Ministeri d'Administracions Públiques*

f) Consultores

Carles Izquierdo – *T-systems*

Alberto Bardagí – *Accenture*

g) Sindicats

Francesc Nézija – *Unió General de Treballadors (UGT)*

Jesús Veza – *Candidatura autònoma de treballadors i treballadores de l'Administració de Catalunya (CATAC)*

Joan Carles Gallego – *Comissions Obreres (CCOO)*

h) Altres

Jordi Mas – *Softcatalà*

Diego Jiménez – *Coordinador de la Secretaria de l'Escola Sant Ignasi de Barcelona*

Cristina Ribas – *Periodista del Diari de Barcelona*

Laia Torres – *Fundació Jaume Bofill (democraciaweb.org)*

2.1.4.2. Observació participant

Tal i com hem comentat, la principal font empírica en què s'ha basat l'estudi ha estat la informació recollida al llarg dels prop de cinc mesos en què es va realitzar l'observació participant. L'observació es va dur a terme en dos intervals: el primer, d'octubre a desembre de 2002, a la Direcció General de Planificació Operativa; i el segon, de gener a febrer de 2003, a la seu de Serveis Públics Electrònics.

En ambdós casos les institucions d'acollida ens van proporcionar la logística necessària per a la feina quotidiana de l'investigador (taula, telèfon i ordinador). Paral·lelament, a la DGPO, l'ordinador tenia accés a la Intranet corporativa i a la xarxa interna on resideixen els documents compartits per l'equip de la Direcció General. Així mateix, tant a la DGPO com a SPE, l'entrada de l'investigador fou acompanyada per un membre de l'equip (Rosa Puig en el cas de DGPO i Ignasi Albors en el de SPE) amb qui es va planificar i consensuar els espais als quals podria accedir l'investigador.

L'observació va consistir principalment en l'assistència regular a les diverses reunions de seguiment del projecte que es duïen a terme setmanalment. Tal i com es detallarà més endavant, la predisposició i la col·laboració per part de la DGPO i SPE van permetre que l'investigador pogués assistir gairebé a totes les reunions (tant les internes dels diferents equips com les que tenien lloc amb altres actors involucrats en el projecte). Si bé es va acordar explícitament que l'investigador no intervindria en les reunions, van ser freqüents les entrevistes informals un cop aquestes havien finalitzat per tal d'aclarir conceptes o indagar sobre problemàtiques específiques.

Fruit de l'observació a les reunions i de les entrevistes informals, es van elaborar diversos quaderns manuscrits (diari de camp) on l'investigador relatava els esdeveniments i les temàtiques tractades, que posteriorment serien objecte d'anàlisi.

2.1.4.3. Anàlisi de documentació

A més de l'observació participant i les entrevistes, l'anàlisi documental ha estat una altra font d'informació important. Principalment s'ha estudiat la documentació recollida des de tres canals diferents:

A) Documentació interna:

Les notes preses per l'investigador sovint es complementaven amb les actes de les reunions de treball. D'altra banda, també vam tenir accés als informes de seguiment del portal CAT365 (habitualment elaborat per les consultores) i a altres documents interns relatius a la seva estratègia de desenvolupament (acords de govern, fitxes d'enfocament de serveis, etc.).

B) Sessions del Parlament:

En segon lloc s'ha fet un seguiment de les sessions dels darrers dos anys de la *Comissió Permanent de Legislatura per a la Societat de la Informació*, recollides al Diari de Sessions del Parlament de Catalunya.

C) Seguiment de premsa:

En darrer lloc, quatre mesos abans de la presentació del portal CAT365, es va iniciar una recopilació de les notícies de premsa relacionades amb el projecte i que s'ha prolongat fins al present.

2.1.4.4. Anàlisi de webs

Finalment, i com a complement de la resta de tècniques metodològiques esmentades, es va dur a terme l'anàlisi de webs, en concret dels portals Gencat i CAT365. L'estudi es va realitzar en dos períodes diferents: de juny a juliol de 2002 el portal Gencat, i de maig a juny de 2003 el portal CAT365. Si bé en tots dos casos es van utilitzar els mateixos paràmetres d'anàlisi (basats en la literatura existent), en el cas de CAT365 l'estudi empíric del web no es va limitar a l'observació externa, sinó que va estar recolzat per la informació relativa als processos interns de funcionament.

2.2. L'objecte d'anàlisi: l'Administració Oberta de Catalunya i el portal www.cat365.net

L'objecte principal de la recerca que presentem a continuació és el desplegament del projecte Administració Oberta de Catalunya, una iniciativa de *govern electrònic* desenvolupada conjuntament per l'Administració autonòmica de Catalunya i les administracions locals catalanes. Tal i com postulen els responsables del projecte, l'AOC és una iniciativa encaminada "a millorar les relacions entre les administracions i els ciutadans i les empreses de Catalunya, mitjançant la utilització de les noves tecnologies de la informació i la comunicació (TIC)".²¹ Alhora, però, l'AOC és també un projecte a través del qual es vol dur a terme una transformació interna de l'Administració pública. La complexitat d'un projecte d'aquestes característiques fa necessària una breu introducció sobre els principals elements i actors que participen en aquesta iniciativa.

Amb la voluntat explícita d'avançar cap a la reforma de l'Administració pública i amb el consens de totes les forces polítiques representades al Parlament de Catalunya, el 23 de juliol de 2001, la Generalitat de Catalunya i les administracions locals catalanes (representades pel Consorci Localret) signen el Pacte per a la promoció i desenvolupament de la Societat de la Informació a les Administracions Públiques de Catalunya. Entre les accions que preveu el pacte, hi ha la creació del Consorci Administració Oberta de Catalunya, en el qual participen conjuntament la Generalitat (60%) i Localret (40%). El Consorci AOC ha estat l'encarregat, entre altres qüestions, de la creació del portal de les administracions de Catalunya –anomenat CAT365– i de l'entitat de certificació única –anomenada Agència Catalana de Certificació (ACC)–.

El portal CAT365 és l'eina a través de la qual es vol assolir la millora i la modernització esmentades de les interaccions entre l'Administració i els ciutadans i les empreses. Fins ara, això s'ha traduït en una orientació del projecte cap a la prestació telemàtica, mitjançant el portal, dels serveis públics que ofereixen les administracions. Per fer-ho s'ha creat l'empresa Serveis Públics Electrònics (SPE), encarregada de gestionar el portal CAT365 i que assumeix el paper de distribuïdora dels serveis de les administracions. L'empresa SPE –propietat del Consorci AOC– actua doncs com a organisme mitjancer entre les administracions i els ciutadans. Fins ara, però, i per motius que es detallaran més endavant, l'empresa SPE únicament es dedica a distribuir els serveis de la Generalitat de Catalunya, atès que l'àmbit local encara no n'ofereix cap a través del portal. Tanmateix, però, hi ha alguns projectes de prestació de serveis que

²¹ http://www.gencat.net/nova_administracio/egovern/serveis.htm

s'estan desenvolupant actualment per a la propera incorporació d'alguns ajuntaments al portal.

La prestació telemàtica de serveis públics no es redueix a la creació d'una nova interfície de relació amb el ciutadà. A més, implica l'habilitació d'una *plataforma tecnològica* –en la qual se sosté el portal– que permet el traspàs d'informació entre les entitats prestadores dels serveis (de moment els departaments de la Generalitat) i l'organisme distribuïdor dels serveis (SPE-CAT365). La Generalitat ha finançat la construcció de la plataforma tecnològica i el seu desenvolupament ha anat a càrrec de les consultores T-systems i Accenture. La plataforma, doncs, és actualment propietat de la Generalitat i, més concretament, del Centre de Tecnologies i Telecomunicacions (CTITI). La tecnologia adoptada per al projecte està basada en programari propietari (Microsoft principalment però inclou altres firmes) i concretament en *web services* (Microsoft.NET). La incorporació d'altres administracions o entitats al projecte no radica tant en la utilització del portal CAT365 com en l'ús de la plataforma tecnològica. Això és així atès que l'alt cost de desenvolupament de la plataforma fa inviable que molts ajuntaments en creïn una de pròpia per a la prestació dels seus serveis. Per aquest motiu, la Generalitat ofereix la possibilitat de llogar, totalment o parcialment, la seva.

Però, com dèiem a l'inici, l'AOC i el portal CAT365 impliquen més que una nova interfície de relació amb el ciutadà. El projecte es planteja alhora com l'oportunitat de dur a terme una reforma interna de les administracions. Posant en relleu la prestació de serveis i els canvis interns que això comporta, el projecte AOC pretén dur a terme un redisseny dels processos que transformi el model de funcionament burocratitzat que fins avui ha definit l'Administració pública. D'aquesta manera, les transformacions que persegueix el projecte no es concentren únicament en la fase de distribució dels serveis sinó també en l'estadi de producció. Aquí, paràmetres com l'eficiència, l'eficàcia, l'automatització, la simplificació, etc. són elements que han de regir el nou model de funcionament intern de l'Administració. Però el fet que fins ara únicament hagi estat una administració –la Generalitat– la que ha incorporat serveis al portal determina que l'Administració autonòmica sigui l'única que ha experimentat el canvi intern derivat de la implantació del projecte. L'organisme responsable de vehicular la incorporació dels serveis públics de la Generalitat al portal i de liderar el redisseny de processos és la Direcció General de Planificació Operativa, que pertany al Departament de Presidència.

Juntament amb el caràcter interadministratiu del portal, l'altra particularitat de CAT365 és el fet que ofereix un accés *multicanal* als serveis públics. D'aquesta manera, llevat

d'algunes excepcions, els serveis es poden sol·licitar per Internet, per telèfon i de forma presencial amb una disponibilitat 24x7²² pel que fa als dos primers canals. Per aquest motiu, a banda del portal CAT365, s'ha habilitat un *call center* propi per a la prestació de serveis per telèfon. Malgrat l'existència de diversos canals, la interfície és sempre el portal CAT365 (amb més funcionalitats per als funcionaris que per als ciutadans). Per a la nova prestació de serveis, el projecte també inclou programes de formació per als treballadors de l'Administració.

En darrer lloc, cal destacar que per a la prestació de determinats serveis públics, el portal CAT365 disposa d'un registre dels ciutadans de Catalunya a través del qual el ciutadà pot identificar-se per a donar-se d'alta en el portal. Això li permetrà realitzar els tràmits que actualment requereixen un major grau de seguretat. Alhora, l'activació com a usuari del portal ofereix un compte de correu privat gratuït, a través de la qual CAT365 es pot posar en contacte amb el ciutadà.

Malgrat que, amb tot just un any d'antiguitat, el portal CAT365 es troba encara en una etapa molt primerenca, el ritme de desenvolupament que ha seguit fins avui l'han fet mereixedor de diversos reconeixements i guardons, tant en l'àmbit estatal com europeu. Es tracta d'un reconeixement que possiblement no es deu tant al volum d'usuaris o a les tramitacions que ha dut a terme, sinó més aviat a les tasques realitzades en favor de la integració interadministrativa i de la millora de l'accessibilitat als serveis mitjançant la xarxa Internet. Així, CAT365, ha estat un dels 65 projectes seleccionats pels premis eEurope d'administració electrònica de l'any 2003²³ com a representant de les "*best practices of public administrations in Europe*". En aquest certamen, CAT365 havia estat nominat per a les categories "paper del govern electrònic en la competitivitat europea" i "col·laboració entre administracions". El portal s'ha situat entre els cinc millors projectes en la primera de les dues categories, on competia amb 440 participants més. Finalment CAT365 també ha estat un dels cinc projectes seleccionats que es van presentar davant els ministres de Ciència i Tecnologia reunits al certamen²⁴.

D'altra banda, el portal ha estat guardonat amb el premi *Yahoo 2002* en la categoria "política i govern"²⁵ i és actualment finalista dels premis *Favoritos de Expansión Directo* en les categories "serveis al ciutadà" i "accessibilitat"²⁶. Precisament gràcies al desenvolupament aconseguit en relació amb l'accessibilitat, actualment CAT365 té

22 És a dir, les 24 hores del dia, els 365 dies de l'any.

23 <http://www.e-europeawards.org>. (accés 10/7/2003).

24 http://premsa.gencat.net/display_release.html?id=12257 (accés 10/7/2003).

25 http://es.dir.yahoo.com/Los_mejores_del_ano_2002/Politica_y_gobierno/ (accés 9/7/2003).

26 <http://www.expansiondirecto.com/favoritos/default.htm> (accés 9/7/2003).

l'homologació internacional de "doble nivell A" pel seguiment de les directrius d'accessibilitat per al contingut web 1.0 del W3C²⁷.

Paral·lelament, l'informe anual que presenta la Fundació Auna sobre l'evolució de la implantació de les TIC a Espanya (*Informe eEspanya*), l'any 2003 situava Catalunya al capdavant de les autonomies en grau de desenvolupament respecte a l'administració electrònica. Per a l'avaluació de Catalunya, a més, es fa referència explícita al portal CAT365 (Fundación Auna, 2003, pàg. 274).

²⁷ <http://www.w3.org/WAI/WCAG1AA-Conformance.html>.es (accés 9/7/2003).

Capítol 3

Preguntes de recerca i model analític

En aquest capítol exposem les preguntes de recerca que han guiat el nostre projecte i el model analític que hem utilitzat per desenvolupar-lo. Comencem però, en primer lloc, oferint una discussió de la literatura en l'àmbit del govern electrònic. Òbviament, aquesta discussió no té pretensió de ser exhaustiva i se centra, principalment, en alguns dels aspectes i qüestions al voltant de la temàtica del govern electrònic que considerem més importants i més rellevants per als problemes i les preguntes de recerca que ens plantegem.

3.1. Revisió de la literatura

3.1.1. Introducció

Els projectes de *govern electrònic* han proliferat espectacularment durant els darrers anys en moltes administracions i governs. Les iniciatives en aquest sentit afecten des dels nivells més baixos de l'Administració local, fins als estats i les entitats polítiques supranacionals. S'observa una veritable cursa entre els aparells administratius i governamentals per tal de dissenyar i implementar projectes de govern electrònic cada cop més ambiciosos, més costosos i més innovadors que, a més, es donen a conèixer al públic d'una forma inusual per al que ha estat tradicionalment l'àmbit de les reformes administratives.

Evidentment, dintre del concepte de govern electrònic, s'hi emmarquen sovint projectes molt diferents, tant pel que fa als objectius com als plantejaments bàsics i als elements tecnològics en què es recolzen. Des de la simple pàgina web, fonamentalment informativa, que inaugura la presència al ciberespai d'una administració, fins als grans portals interadministratius on, a banda d'informació de tota mena, els usuaris poden realitzar tràmits en línia, interpel·lar els representants polítics, consultar l'estat de determinats procediments administratius o pagar impostos, s'estén una amalgama fenomenal d'iniciatives, més o menys desenvolupades i amb graus molt diversos d'èxit i difusió, que mostren en últim terme una heterogeneïtat força evident.

Com passa amb altres fenòmens, com el comerç electrònic, les comunitats virtuals o l'*e-business*, a primera vista resulta difícil precisar què és el que epítets com *virtual*, *electrònic*, *digital* o *en línia* afegeixen a les entitats que qualifiquen: se suposa que volen dir alguna cosa important, però no acostuma a estar clar què. D'una banda, sembla evident que les tecnologies de la informació i la comunicació (TIC) hi deuen jugar un paper important; en el cas del govern electrònic –i previsiblement en els altres–, però, aquesta asseveració és insuficient, atès que els processos d'informatització dels procediments i les unitats administratives són força anteriors a l'emergència dels projectes i les iniciatives actuals de govern electrònic. D'altra banda, sembla clar que, en la gran majoria de discursos, aquests epítets impliquen que l'*e-fenomen* és nou, diferent i millor al que hi havia abans (Woolgar 2002, pàg. 3).

L'heterogeneïtat que s'observa en els projectes i les iniciatives de govern electrònic té un reflex, també, en la literatura acadèmica que s'hi dedica. Tot i que el govern electrònic constitueix encara un camp de recerca incipient, en els darrers anys s'està produint una veritable allau de publicacions sobre el tema, acompanyades d'un calendari atapeït de seminaris, jornades i congressos especialitzats de tota mena. A part de les publicacions més estrictament acadèmiques, es difonen innumerables documents, informes, dictàmens, estudis, etc. a càrrec d'institucions i entitats públiques, governs, parlaments i, òbviament, també d'empreses i grans corporacions privades vinculades al mercat de les telecomunicacions o al de la consultoria.²⁸

Si ens restringim a les publicacions acadèmiques, l'anàlisi del govern electrònic s'està efectuant des d'un conjunt força heterogeni d'àmbits disciplinaris. Potser els més habituals, des d'un punt de vista teòric, se situen en la ciència política (des de la ciència de l'Administració pública fins a la teoria de l'Estat) i la sociologia de les organitzacions, mentre que en un terreny més aplicat hi destaquen disciplines com la gestió de la informació i el coneixement i el *management*. Aquesta diversitat es tradueix, igualment, en les metodologies de recerca emprades en molts dels estudis. Aquells que prenen una orientació empírica o es basen en estudis d'experiències concretes de govern electrònic descansen molt sovint en l'anàlisi de les pàgines web o els portals externs de les administracions en qüestió.²⁹ una metodologia que, tot i que no permet estudiar directament els nous fenòmens o processos de canvi que puguin esdevenir-se a l'interior de les institucions públiques, fa possible comparar administracions diverses a partir d'indicadors concrets i, en alguns casos, fàcilment metrizables.

Els treballs que es recolzen en estudis empírics constitueixen encara, però, una clara minoria en el mar de publicacions acadèmiques sobre govern electrònic –una situació que es fa encara més palesa si ens restringim als treballs que, al marge de l'anàlisi comparativa de webs externes, hagin desenvolupat estudis empírics sobre les implicacions del govern electrònic en el funcionament i l'organització de les administracions o sobre la forma en què interaccionen els procediments i les activitats tradicionals amb les que es duen a terme en línia.³⁰ De fet, gran part de la literatura especialitzada es mou en un terreny on sovint es barregen l'especulació, més o menys fonamentada, sobre els efectes futurs del govern electrònic i l'anàlisi de situacions o fenòmens reals. En molts casos, però, resulta francament difícil destriar les asseveracions analítiques de les normatives o prescriptives, o les descripcions dels

28 Per a un recull exhaustiu –en l'àmbit europeu– d'iniciatives i activitats de difusió al voltant del govern electrònic consulteu <http://www.eu-forum.org/>.

29 Estudis d'aquesta mena són, per exemple, Universitat Pompeu Fabra (1998) en l'àmbit de l'Administració local a Catalunya, Musso et al. (2000) per a les administracions locals nord-americanes, Burt i Taylor (2001) per als parlaments i La Porte et al. (2002) per a l'àmbit estatal.

30 Algunes excepcions notables són Fountain (2001a) i Heeks (1999).

efectes de les TIC en els aparells estatals dels pronòstics sobre el que comportaran aquests efectes en un futur proper.

Pel que fa a la literatura no estrictament acadèmica, podem destacar dos elements que acostumen a ser presents en molts estudis: l'anàlisi de les anomenades *millors pràctiques* (*best practices*), per un costat, i la confecció de rànquings on, a partir de certs indicadors –sovint associats al nombre d'elements d'un cert tipus presents a la pàgina web d'una institució– i mitjançant la tècnica del *benchmarking* es puntuen nacions, regions o ciutats. En el primer cas, i com ja hem dit anteriorment,³¹ la determinació i presentació de les millors pràctiques presenta alguns problemes metodològics, el menor dels quals no és el fet que encara no es disposa d'un conjunt de criteris mínimament consensuats entre els especialistes per tal d'avaluar els projectes de govern electrònic i, consegüentment, determinar el seu presumible èxit o fracàs. En el segon, la determinació d'indicadors és també problemàtica i, el que és més important, l'anàlisi de webs permet únicament una aproximació parcial als fenòmens de transformació que poden anar lligats al govern electrònic.

3.1.2. Crisi de les institucions polítiques i govern electrònic

El context actual en què es desenvolupa el govern electrònic està marcat, sens dubte, per dos fenòmens molt importants. D'una banda, la difusió extraordinària de les TIC, i més precisament de les tecnologies basades en la microelectrònica, en gairebé tots els àmbits de la producció i la vida social: una revolució tecnològica que per a molts autors es pot associar a una transformació a gran escala de les formes d'organització social, que afecta des de les relacions entre les empreses i els fluxos de capital fins a la dinàmica de les relacions personals o els moviments socials. Parlem, naturalment, del que ha estat anomenat *societat de la informació* o, en termes més estrictes, de la *societat informacional*.³²

En aquest àmbit es produeix una pressió social innegable per tal que les administracions públiques, no únicament adoptin també, de forma exemplar, l'ús intensiu i innovador de les TIC en el seu funcionament rutinari i, consegüentment, les noves formes organitzatives associades a la xarxa, sinó que des de molts àmbits s'espera que esdevinguin un motor clau en la difusió i la promoció de la societat de la informació. Un

³¹ Vegeu el capítol metodològic.

³² Sobre aquesta transformació social a gran escala vegeu l'obra canònica de Manuel Castells (1997-2003).

índex d'aquesta pressió és l'agressivitat amb què les empreses i les corporacions privades del sector de les TIC (des de fabricants de hardware i software fins al món de les consultores) s'adrecen a les administracions per tal de desenvolupar conjuntament projectes de govern electrònic (Fountain 2001a, pàg. 2001). Com s'assenyala sovint, no cal oblidar que el sector públic representa el segon mercat, en termes de despesa, per a aquesta mena d'empreses –el primer és el sector financer– i que es tracta encara d'un terreny amb enormes perspectives de negoci (Layne i Lee 2001).

D'altra banda, un segon factor, també àmpliament constatat en la literatura políticològica i que configura encara més directament el context en el qual s'han d'entendre les iniciatives de govern electrònic, és l'anomenada crisi de les institucions polítiques contemporànies. En primer lloc, els estats nació estant patint una pèrdua considerable de la seva sobirania, gràcies a la puixança de les noves i cada cop més poderoses xarxes transnacionals de capital, informació i poder (Castells 2001b, pàg. 381). Aquest fenomen, a més, acaba tenint efectes importants sobre la capacitat dels aparells estatals per acomplir els seus compromisos, en el marc de l'Estat del benestar, quant a la provisió de serveis i assistència social de tota mena, la qual cosa afecta una de les seves fonts primàries de legitimitat. En segon lloc, el sistema polític de les democràcies liberals també pateix una forta crisi de legitimitat que es tradueix en una desafecció creixent dels ciutadans respecte als partits polítics, els sistemes de representació i els mateixos professionals de la política; en resum, es produeix una crisi patent de confiança respecte a les institucions polítiques tradicionals, els actors polítics i les pràctiques involucrades (Hague i Loader 1999, pàg. 4 i seg.), que causa, en darrer terme, una despreocupació creixent dels ciutadans respecte a aquestes institucions i un declivi en la participació política mitjançant els mecanismes convencionals.

En darrer lloc, un tercer element d'aquesta crisi –indestriable, òbviament, dels altres dos– és la desconfiança ciutadana cap als aparells administratius de l'Estat, que són percebuts com a ineficients, massa complexos i incapaços, en molts casos, d'oferir uns serveis públics de qualitat. Les estructures burocràtiques tradicionals presenten cada cop més inconvenients: l'especialització fa perdre sovint la visió global necessària per avaluar l'eficàcia dels serveis; la jerarquia esperona moltes vegades la irresponsabilitat sobre els resultats i el volum excessiu de normatives i reglamentacions impedeix una fàcil adaptació a les noves necessitats o demandes socials (Sanz 1998). Alguns estudis, per exemple, mostren la base objectiva d'aquesta desconfiança i analitzen la disminució efectiva de la capacitat autònoma dels ciutadans per resoldre els seus problemes, com a conseqüència de l'evolució, en la darrera dècada, de les burocràcies estatals (Dunleavy i

Margetts 2000). El resultat ha estat, per a aquests autors, una pèrdua clara de competència dels ciutadans per enfrontar-se a les qüestions socials.

Tot aquest context de crisi resulta particularment rellevant per a l'anàlisi del govern electrònic, pel fet que, en la gran majoria de casos, el govern electrònic és presentat per analistes i participants com un factor positiu en la solució parcial o total –en les versions més optimistes– d'alguns vessants de la crisi. La conceptualització bàsica del govern electrònic fluctua, curiosament, entre una conseqüència més o menys directa de la irrupció de les TIC o de la revolució informacional en el domini de les administracions públiques i un instrument innovador per tal de resoldre els greus problemes que afecten l'Administració en la nova societat de la informació.

Una gran part de la literatura explora, precisament, els beneficis potencials que el govern electrònic haurà de produir, en un futur més o menys proper, en el si de les administracions i en la seva relació amb els ciutadans i altres agents socials. Part d'aquests beneficis potencials tenen a veure amb la missió bàsica dels aparells administratius envers els ciutadans: la provisió de serveis públics. En aquest sentit, el govern electrònic apareix com un instrument idoni per augmentar l'eficiència dels serveis públics, simplificar els procediments administratius (reduint el nombre de normes i reglaments, per exemple) i, en general, millorar l'accés als serveis públics i la seva qualitat.³³

Alguns autors insisteixen també en la repercussió econòmica que poden tenir aquests canvis. Es parla sovint d'una reducció dràstica dels costos dels serveis públics i, conseqüentment, d'una contribució important a l'eliminació dels dèficits pressupostaris de les administracions. Si ens restringim tan sols a l'estalvi de costos que es pot generar pel pas de les transaccions convencionals a les electròniques, les xifres que alguns autors ofereixen resulten espectaculars. Fountain (2001a), per exemple, parla d'un 50% d'estalvi en les transaccions simples i de percentatges encara majors en les complexes.

El potencial transformador del govern electrònic, d'altra banda, no es limita únicament als dispositius de provisió i distribució de serveis públics o als operatius de transacció i tramitació. Són també nombrosos els pronòstics que auguren grans canvis en la mateixa estructura organitzativa de les administracions. Es parla, per exemple, d'un model organitzatiu més flexible, descentralitzat i no concentrat com a conseqüència del govern

³³ Vegeu, en aquest sentit, López i Leal (2002).

electrònic (López i Leal 2002; Heeks 1999). En aquest nou model es potencia enormement la cooperació entre les unitats administratives, per sobre de la tendència tradicional cap a la compartimentació, que, en últim terme, apunta, segons aquestes previsions, cap un model postburocràtic d'organització en xarxa, en detriment de la rigidesa de les estructures jeràrquiques.

En un altre àmbit, el govern electrònic s'associa també fortament a un augment de la transparència en diferents aspectes del funcionament de l'Administració.³⁴ Es diu, per exemple, que el govern electrònic farà possible un ciutadà molt més informat i capacitat (*empowered*); una percepció que també semblen tenir els ciutadans respecte al govern electrònic, segons alguns sondeigs (Hart i Teeter 2001, pàg. 14). D'una banda, es preveu un major accés a tota mena d'informacions sobre els serveis públics i sobre els procediments implicats –incloent-hi l'accés als expedients individuals en les tramitacions–. De l'altra, el govern electrònic també s'interpreta no tan sols com un mitjà d'accés a informacions sobre els processos de presa de decisions polítiques, sinó com una nova eina de participació ciutadana en aquestes decisions (Lenk i Traunmüller 2001).

En resum, la potencialitat del govern electrònic, més enllà dels aspectes lligats a la provisió de serveis públics i als canvis administratius que hi ha involucrats en aquest àmbit, abasta per a molts autors les dimensions de transparència –i, en general, de tot allò lligat a l'*accountability*³⁵ dels aparells administratius (Mahler i Reagan 2002)– i de participació en la presa de decisions polítiques –és a dir, aspectes que també són nuclears per al sistema polític i la democràcia–. L'apropament entre els ciutadans i els governs que això representa –en contra dels fenòmens característics de crisi que hem esmentat abans– constitueix per a molts, en resum, una font valuosa de legitimitat per al conjunt del sistema polític.

3.1.3. L'impacte de les TIC en el Govern i l'Administració

Moltes d'aquestes transformacions que s'associen al govern electrònic es conceptualitzen majoritàriament en la literatura sota el tradicional esquema dels *impactes*. De fet, la determinació d'impactes o efectes de la tecnologia és la forma clàssica per abordar la relació entre la innovació tecnològica i el canvi social –en totes

³⁴ Vegeu, per exemple, Mahler i Reagan (2002).

³⁵ Hem optat per deixar sense traduir el terme *accountability* per la dificultat d'abocar el seu sentit complex en un únic terme català –la ciència política l'utilitza habitualment per referir-se a la "capacitat que tenen les administracions i els governs per rendir comptes" al públic sobre les seves actuacions, i està lligat també al concepte de *transparència*–.

les seves formes: política, organització social, ideologia, cultura, producció, etc.—. Tot i el descrèdit acumulat en els darrers anys per la metàfora dels impactes —a causa bàsicament de les crítiques formulades des dels estudis socials del canvi tecnològic³⁶— continua sent una forma habitual d'interpretar el paper de la tecnologia en les transformacions d'ordre social. El terreny de les TIC, de fet, ha estat força propici per a aquesta mena de discursos que, sovint, es recolzen en visions deterministes i fatalistes sobre el canvi tecnològic o bé les potencien³⁷.

De fet, la grandiloqüència que caracteritza els estudis sobre els impactes socials de les TIC és també clarament present en el camp del govern electrònic. Altres característiques habituals del discurs d'impactes de les TIC són igualment detectables i, en alguns casos, estan exacerbades en aquest àmbit (Woolgar 2002, pàg. 6). Sovint, per exemple, l'èmfasi en la importància dels efectes de la incorporació de les TIC en els aparells administratius no va acompanyada d'una especificació dels grups o els actors socials per als quals aquells són importants. D'altra banda, els efectes o impactes es concentren majorment en un àmbit macrosocial i no acostumen a baixar a les instàncies d'ús en contextos específics o en les pràctiques diàries. En general, finalment, les asseveracions relatives als impactes o als efectes del govern electrònic es presenten de forma acrítica i amb fonaments empírics força dèbils.

Com veurem més endavant, però, la consideració dels grans impactes que el govern electrònic i les TIC tenen o han de tenir en les institucions polítiques i les administracions no és unànime entre els investigadors. Si bé l'actitud majoritària en la literatura específica sobre el govern electrònic és francament optimista i alguns fins i tot parlen de veritables transformacions globals del Govern i l'Administració en el camp de la ciència política, hi ha nombrosos autors que no tan sols es mostren escèptics respecte a aquests canvis, sinó que consideren que algunes de les possibles transformacions que es poden associar al govern electrònic són perilloses per a la democràcia. Es parla en aquest sentit, per exemple, de la possibilitat que l'ús de nous canals de participació faci encara més gran el buit entre els ciutadans actius i els apàtics, del reforçament de la primàcia, en l'entorn virtual, d'aquells grups d'interès que ja disposen d'altres quotes de poder i influència, i, més en general, de les desigualtats generades per l'anomenada divisió digital.³⁸

³⁶ Per a un recull de les objeccions bàsiques al concepte d'impacte en l'anàlisi de la relació entre tecnologia i societat, vegeu Aibar (2002b).

³⁷ Vegeu, per exemple, Kling (1999); Woolgar (2002); i Aibar (2002a).

³⁸ Per a una discussió de la literatura, classificada segons les posicions optimistes o pessimistes quant a l'impacte de les TIC en el processos democràtics, vegeu Norris (2000).

Un altre grup d'analistes sembla adoptar una posició intermèdia, ja que defensa que alguns dels impactes potencials esmentats de les TIC i del govern electrònic depenen fonamentalment de factors no purament tecnològics i que encara és d'hora per determinar si aquestes transformacions tindran un caire revolucionari en el sistema polític i en les administracions: tot i que ja es produeixen canvis importants en aquest sentit, el seu abast és limitat a determinats aspectes.³⁹ En darrer lloc, en un repàs al tractament de la informatització des de les perspectives dominants en la ciència de l'administració –en particular d'aquelles més sòlidament arrelades en la ciència política– Hudson (1999) conclou que els corrents dominants –la teoria de les *policy networks*, la teoria de l'elecció racional i el nou institucionalisme– de la majoria d'estudis avalen, per motius diversos, un panorama semblant de canvis incrementals, per sobre de transformacions radicals o revolucionàries.

3.1.4. Conceptualitzacions del govern electrònic

Com hem esmentat anteriorment l'expressió *govern electrònic* s'utilitza habitualment en àmbits molt diferents –acadèmics, polítics, periodístics, etc.– per englobar fenòmens i projectes força heterogenis. Altres conceptes que s'hi associen encara afegeixen més complexitat a l'hora de trobar definicions més o menys estables. Conceptes com la *governança electrònica (e-governance)*, l'*administració electrònica (e-administration)* o la *democràcia electrònica (e-democracy)* s'utilitzen de vegades com a sinònims de govern electrònic, com a termes que descriuen realitats diferents o com a parts importants del govern electrònic. Un repàs a algunes de les caracteritzacions que s'han fet del govern electrònic, però, ens permet fer algunes generalitzacions útils per classificar-les, per destriar els diversos elements en joc i per observar algunes tendències analítiques i pràctiques.

Una forma habitual, però molt poc informativa, de caracteritzar el govern electrònic consisteix a equiparar-lo amb *l'impacte o ús de les TIC* per part dels governs i les administracions. El govern electrònic s'entén, d'aquesta forma, com el conjunt d'usos de les TIC i, en especial, per a alguns autors, de la xarxa Internet i del web, en el sector públic (Ronaghan 2002).

Una altra forma, un xic més precisa i força més habitual, de definir el govern electrònic és identificar-lo amb la *provisió d'informació i de serveis públics* a través de la xarxa,

³⁹ Norris (2000) i Fountain (2001b) són exemples d'aquesta posició.

mitjançant portals governamentals, finestretes úniques, portals interadministratius, etc. La provisió de serveis electrònics i d'informació és potser l'element comú més evident en la major part de caracteritzacions. D'aquesta forma, el govern electrònic es presenta com la utilització d'un nou canal tecnològic de comunicació, Internet, per tal de millorar – facilitar l'accés, simplificar tràmits, etc.– la interacció entre ciutadans i Administració. El govern electrònic constitueix, fonamentalment, des d'aquest punt de vista, una forma innovadora de relació entre agents tradicionals.

Seguint una mena de dinàmica de “bola de neu”, un altre tipus de definicions amplia l'anterior, ja que afegeix nous actors en els destinataris dels serveis i les informacions. El govern electrònic es descriu, d'aquesta forma, com la provisió de serveis i d'informacions de l'Administració per mitjans electrònics no només als ciutadans sinó a les empreses (en aquest terreny es fa servir l'expressió *e-procurement* per referir-se a la relació electrònica entre l'Administració i els seus proveïdors privats), als mateixos empleats i a altres administracions.⁴⁰

Ampliant la definició en un altre sentit, el govern electrònic no es descriu únicament com un element transformador de les relacions entre l'Administració i un nombre més o menys gran d'actors, sinó també com un agent o una instància de transformació del funcionament intern de les administracions. El govern electrònic és concepció llavors com una nova forma d'organitzar la mateixa Administració –i no tan sols els seus lligams externs– i de redissenyar-ne els processos interns: es parla així d'*Administració electrònica*. En aquest sentit, es posen en relleu els canvis organitzatius que afecten els fluxos interns d'informació, els mecanismes de coordinació entre diferents unitats o les relacions jeràrquiques (Prins 2001, pàg. 2 i seg.). Els guanys que s'associen amb el govern electrònic en aquest àmbit tenen a veure amb els increments en *eficàcia* i *eficiència* dels aparells administratius.

De forma semblant al que passa en les caracteritzacions centrades en la provisió de serveis, també es pot detectar una ampliació en el ventall d'actors implicats en el govern electrònic, quan s'entén com a fenomen de reforma o transformació organitzativa. Moltes definicions amplien l'abast del canvi intern no solament a les agències o els organismes autònoms de l'Administració, sinó a d'altres actors socials: bàsicament a altres administracions i a les entitats privades que, mitjançant processos d'externalització o concertació, ofereixen serveis públics (Grönlund 2003). Les transformacions de la gestió

40 Vegeu, per exemple, la caracterització que ofereixen (Layne i Lee, 2001).

pública afecten llavors els models de relació, coordinació i cooperació entre aquests agents i es parla, en aquest àmbit, d'*administració en xarxa*.

En la mesura que el govern electrònic es conceptualitza, més enllà de la provisió telemàtica de serveis i d'informació, com a medi organitzatiu i com a element transformador de les relacions amb una varietat d'agents socials, són molts els autors que opten per utilitzar preferentment l'expressió *governança electrònica*.⁴¹ En la majoria de casos, la tendència és la de reservar l'expressió *govern electrònic* per als fenòmens relatius a la provisió de serveis i considerar la *governança electrònica* com un concepte més ampli, del qual el govern electrònic n'és només una instància.

La caracterització del govern electrònic també pot ampliar-se en una altra direcció, d'ordre més estrictament polític. En aquest sentit, hi ha diferents elements que apareixen sovint en la literatura. D'una banda, cada cop més el govern electrònic es caracteritza –a més de per tots els elements ja esmentats– com una eina potencial perquè els governs millorin el disseny de les polítiques públiques. La implementació de sistemes d'informació basats en TIC i la interconnexió d'aquests sistemes permet obtenir informació sintètica i de qualitat sobre l'eficàcia dels serveis i la demanda dels usuaris, la qual pot ser utilitzada com a *feedback* en la presa de decisions polítiques.⁴² El govern electrònic amplia els seus efectes, llavors, a la definició, la implementació i l'avaluació de les polítiques públiques, és a dir, esdevé un instrument valuós per recolzar la pràctica política dels governs.

D'altra banda, també hi ha definicions que subratllen l'efecte que l'ús de les TIC pot tenir en els processos d'*accountability* (Hart i Teeter 2001), és a dir, en la transparència, tant de la gestió administrativa com de la presa de decisions polítiques, en els mecanismes per assegurar la responsabilitat política sobre les accions administratives i en la forma com els governs poden retre comptes de la seva activitat.

En darrer lloc, el govern electrònic també inclou, per a alguns autors, elements que tenen a veure directament amb els procediments democràtics. Més enllà de la qüestió del *vot electrònic* –un àmbit temàtic anterior al boom del govern electrònic i, potser, una mica magnificat com a element de transformació–, l'ús de les TIC en el marc de les administracions i les institucions polítiques ha estat lligat –normalment en discursos que descriuen escenaris futurs– a l'establiment de noves formes de participació política que,

41 Exemples en aquest sentit són (6, 2001) i (Grönlund, 2003).

42 Vegeu (Trauner, 2002) en aquesta direcció.

o bé intensifiquen o profunditzen els canals habituals de la democràcia liberal, o bé possibiliten formes deliberatives o directes de democràcia.⁴³ En qualsevol cas, el cert és que algunes caracteritzacions del govern electrònic, i especialment aquelles que opten per la conceptualització de la governança electrònica, inclouen els fenòmens de *democràcia electrònica* com a elements clau.⁴⁴ En alguns casos, es parla, fins i tot, d'una transformació radical o una "revolució silenciosa" en la forma de la democràcia (Westen 2000).

A partir d'aquesta exploració de les caracteritzacions del govern electrònic es pot dibuixar una certa evolució que tendeix a incorporar-hi cada cop nous elements i nous àmbits d'acció. Bàsicament, com hem vist, hi ha dues direccions en aquest moviment: d'una banda l'ampliació del nombre d'agents implicats –des dels ciutadans, fins a empreses privades implicades en la provisió de serveis o altres administracions i entitats socials i polítiques–; de l'altra l'expansió de l'àmbit d'activitats polítiques: des dels tràmits administratius i el serveis públics, fins la presa de decisions i el disseny de polítiques públiques.

Aquesta evolució no és, però, purament quantitativa: la imbricació de les dues línies d'evolució que acabem d'esmentar marca el pas del *govern electrònic* a la *governança electrònica* i implica una concepció analítica diferent de l'Estat i els seus aparells i, en general, una apreciació diferent de la interacció global entre aquests i les innovacions tecnològiques vinculades a les TIC. A més, aquesta transició no és únicament un fenomen analític, és a dir, de caire purament conceptual, sinó que representa en realitat un reflex dels canvis que també s'estan esdevenint en el terreny de les pràctiques: són els mateixos projectes de govern electrònic els que segueixen una evolució similar, ja que, d'una banda, incorporen objectius més ambiciosos i de l'altra, augmenten el nombre d'actors involucrats.

3.1.5. Trajectòries en el govern electrònic

L'evolució dels projectes de govern electrònic té un altre reflex en la literatura especialitzada. Es tracta d'una tendència analítica, força habitual, que estableix models evolutius de govern electrònic segons un esquema de fases successives que, en general, acostumen a anar de menys a més complexitat. A la literatura es poden trobar

⁴³ Per a una discussió sobre aquests temes vegeu Hague i Loader (1999).

⁴⁴ Vegeu, per exemple, Prins (2001) o Netchaeva (2002).

diferents versions d'aquesta seqüència; el seu ús, de fet, s'ha estès força en l'àmbit de les consultores i, des d'aquestes, que en fan un ús molt intens, a les mateixes administracions.

En aquest sentit ha guanyat prestigi entre els analistes la idea que els projectes de govern electrònic tenen majorment una naturalesa *incremental* (Mahler i Reagan 2002). Aquesta característica està lligada per a alguns a la mateixa naturalesa incremental i inherentment evolutiva del canvi institucional (Hudson 1999): un punt on semblen entrar en conflicte el model d'innovació tecnològica representat per les TIC i les característiques tradicionals del canvi en les administracions. Tanmateix, per a d'altres autors, és el fet que les TIC i especialment la "lògica web" permetin un desenvolupament incremental del canvi, el que posa el govern electrònic en una situació més favorable al canvi, en comparació amb altres iniciatives anteriors de reforma de l'Administració (Dunleavy i Margetts 2000).

Layne i Lee (2001), per exemple, defensen un model de quatre estadis en l'evolució cap al govern electrònic. La primera, que anomenen de *catalogació*, consisteix a oferir informació de diversos tipus mitjançant procediments telemàtics i, en particular, a través de portals a Internet. Aquesta fase també pot implicar un primer moviment cap a la provisió electrònica de serveis si, a més d'informació, l'Administració ofereix impresos que poden descarregar-se per a diferents tramitacions.

La segona fase, de *transacció*, permet fer transaccions electròniques completes. El flux d'informació, llavors, esdevé bidireccional –el ciutadà pot enviar mitjançant el web les seves sol·licituds o diversos tipus de dades a l'Administració– i es pot completar, en cas que sigui necessari per al servei, fent el pagament corresponent de forma telemàtica.

Un tercer estadi, el d'*integració vertical*, implica la integració entre administracions de diferents àmbits (local, regional, estatal, etc.) per tal d'oferir serveis on es requereixin tràmits compartits o certificacions de procedència diferent. Es tracta d'integrar unitats de diferents administracions a partir de funcionalitats similars i requereix la connexió entre bases de dades.

En darrer lloc, el quart estadi, la *integració horitzontal*, planteja la integració entre unitats departamentals, però aquest cop travessant les divisions segons les funcions i segons

les competències territorials. En aquesta etapa és on es presenta amb més claredat la possibilitat de personalitzar els serveis per a l'usuari i d'oferir webs amb agrupacions de serveis de caire sectorial.

Un altre exemple de caracterització seqüencial del desenvolupament del govern electrònic l'ofereixen Mahler i Reagan (2002). Per a aquests autors, que es basen en quatre estudis de cas desenvolupats sobre diferents organismes federals d'Estats Units, cal distingir tres estadis bàsics en el govern electrònic. En primer lloc, l'obertura de les bases de dades de l'Administració als ciutadans. En aquesta fase, els ciutadans poden consultar dades –per diferents mitjans: normalment la primera opció és la telefònica i, posteriorment, s'estableix el canal web–. El segon estadi de govern electrònic permet recollir dades dels ciutadans telemàticament. En el tercer estadi, el sistema permet recaptar queixes i suggeriments dels usuaris dels serveis a través d'Internet, així com opinions o comentaris que poden influir en la confecció de normatives o en el disseny de polítiques públiques. En un grau més desenvolupat, aquesta fase pot permetre les discussions encaminades a establir l'agenda de determinats problemes, mitjançant la construcció d'espais virtuals d'interacció entre l'Administració i els diferents grups d'interès.

3.1.6. Provisió electrònica de serveis

Com hem vist en aquests exemples de caracteritzacions seqüencials, la provisió de serveis juga un paper molt destacat en les anàlisis del govern electrònic –un aspecte que també es posa de manifest en la major part de les conceptualitzacions que hem discutit més amunt–. La provisió electrònica de serveis és, de fet, un dels objectius prioritaris de molts projectes actuals de govern electrònic. Hudson (1999) analitza, per exemple, la política del govern britànic de Tony Blair respecte al govern electrònic, que es marca els objectius, precisament, segons el nombre de serveis en línia. Com és conegut, aquest govern s'ha marcat com a objectiu principal de l'estratègia de govern electrònic disposar del 100 % dels serveis públics accessibles en línia per a l'any 2005.

Tanmateix, la provisió electrònica de serveis que s'opera des del govern electrònic no es redueix únicament a la introducció d'un nou canal de distribució dels serveis –Internet–. En la majoria dels casos, també s'observen determinats canvis en l'organització de la distribució, en l'accés i en la gestió dels serveis, que han estat abastament recollits i analitzats en la literatura.

La primera transformació, segons molts autors, s'esdevé en el canvi d'orientació de la mateixa provisió de serveis. En el govern electrònic, es diu habitualment, l'Administració adopta la perspectiva del ciutadà, és a dir, la del client o usuari dels serveis. La centralitat passa, d'aquesta forma, de l'oferta (Administració) a la demanda (usuaris). Es tracta d'un enfocament dirigit al ciutadà i no autodirigit a la mateixa Administració (Milner 1999). Això és tradueix en diversos fenòmens.

En primer lloc, en comptes d'ordenar els serveis segons l'estructura administrativa –és a dir, agrupant-los segons les unitats o els departaments que tenen la competència de produir-los o distribuir-los– els projectes de govern electrònic ofereixen els serveis segons una certa interpretació del que són les necessitats o les demandes dels ciutadans. En el cas dels ciutadans s'opta sovint per l'agrupació segons *fets vitals (life events)*, mentre que en el cas de les empreses es parla de *cicles d'activitat*. En el primer cas, per exemple, apareixen àrees com *l'ensenyament, la família, el lleure, l'habitatge*, etc. i, en el segon, *la creació d'empreses, l'accés a ajuts i subvencions, les tributacions*, etc.

Aquesta forma d'organitzar l'oferta de serveis pot tenir com a conseqüència una certa invisibilitat de l'estructura de l'Administració, que esdevé opaca de cara al ciutadà. La complexitat de l'organització burocràtica pot quedar, llavors, amagada en la simplicitat o l'"amabilitat" de l'oferta de serveis (Lenk i Traunmüller 2001). Molts projectes de govern electrònic, però, consideren aquest fet com un efecte secundari positiu.

En segon lloc, la digitalització dels serveis permet, també per a molts autors, la integració de les opinions, els suggeriments o les valoracions dels usuaris en el redisseny dels serveis i les operatives implicades (Mahler i Reagan 2002). Aquest és un fet remarcable atès que, des de l'Administració, el contacte amb l'usuari no ha estat tradicionalment vist com un element particularment positiu, ni com una font d'informació útil per tal de millorar la qualitat dels serveis (Dunleavy i Margetts 2002).

La provisió electrònica de serveis té, d'altra banda, per a molts, un efecte clar sobre l'eficiència interna i l'eficàcia externa dels serveis. La primera perquè facilita la simplificació de les tramitacions i l'agilitat dels procediments administratius (Layne i Lee 2001) i perquè permet una reducció considerable dels costos (Fountain 2001a, Pàg. 5) –eliminar l'ús del paper, simplificar tasques i estalviar les despeses de diversa mena que genera l'atenció presencial–. La segona perquè millora la distribució dels serveis, ja

que utilitza més canals i amplia enormement tant els horaris com l'abast geogràfic de l'atenció, i, conseqüentment, en permet augmentar considerablement l'accés.

Hudson (1999) també estableix per a la provisió de serveis electrònics un model d'estadis seqüencial. En la primera fase es posen a l'abast de l'usuari, mitjançant la pàgina web o el portal administratiu, informacions sobre els serveis o formularis necessaris per als tràmits involucrats. En una segona fase, el ciutadà o l'usuari pot enviar dades o formularis en línia des de qualsevol lloc o en qualsevol moment. Durant la tercera fase, la interacció es completa amb respostes automàtiques a les peticions o les tramitacions. En la quarta fase, en darrer lloc, l'Administració opera de forma *proactiva* i ofereix el servei abans que el ciutadà el demani, mitjançant l'ús de tècniques pròpies del màrqueting electrònic com el CRM. Aquestes tècniques permeten personalitzar els serveis i construir perfils de ciutadans, de forma que l'Administració pot anticipar-se a les seves necessitats (Layne i Lee 2001).

Sovint, però, expressions com *provisió electrònica de serveis* o *digitalització de serveis* s'utilitzen indistintament per referir-se a processos en cadascuna de les fases anteriors. Aquesta ambigüitat dels conceptes –que és utilitzada propagandísticament per algunes administracions– fa que les habituals quantificacions que serveixen per establir rànquings de desenvolupament en govern electrònic resultin com a mínim dubtoses (Hudson 1999). Aquesta tendència a utilitzar índexs de desenvolupament quantitius i força superficials es tradueix, en el si dels projectes de govern electrònic, en una prioritat exacerbada per digitalitzar serveis segons un procés gairebé mecànic i poc reflexiu que no fa possible reconsiderar els procediments involucrats o dissenyar serveis innovadors. També alimenta la creença acrítica que qualsevol servei pot ser, per principi, digitalitzat o, si més no, ha de tenir, tard o d'hora, alguna mena de reflex virtual (Mahler i Reagan 2002).

3.1.7. Canvi intern

Com hem vist anteriorment, la provisió electrònica de serveis constitueix, potser, el nucli original de la gran majoria de caracteritzacions del govern electrònic. De fet, encara és molt present, tant en l'àmbit analític com en la pràctica dels projectes, la tendència a interpretar el govern electrònic de forma restringida com l'ús intensiu de les TIC i, en especial, de la xarxa, per proveir serveis públics des de l'Administració. L'expansió del concepte de govern electrònic subratlla, però, altres elements que situen la provisió de

serveis i els canvis en els models de relació entre l'Administració i els ciutadans en el context més ampli de l'organització i el funcionament intern de les administracions.

Alguns autors assenyalen directament que el govern electrònic és molt més que la provisió de serveis per via electrònica o l'establiment de formes innovadores de participació política o de democràcia electrònica.⁴⁵ En aquest context es posa en dubte una forma habitual de caracteritzar el govern electrònic, consistent a establir una graella d'àmbits de relació entre diferents agents: G2C (*government to citizen* o relació entre l'Administració i els ciutadans), G2B (*government to business* o relació entre l'Administració i les empreses) i G2G (*government to government* o relació entre administracions). Més enllà d'una eina per millorar, agilitar o establir nous canals de relació i comunicació entre agents diversos, aquests autors consideren que el veritablement important és el redisseny dels processos sobre els quals s'han de recolzar aquestes interaccions. D'aquesta forma, el govern electrònic es considera associat a una reforma organitzativa interna de l'Administració que, al seu torn, propicia canvis en les seves relacions externes.

El repte important per als governs no és, doncs, la tasca d'anar transformant els serveis públics en serveis proveïts en línia (o, si més no, accessibles a través de la xarxa), sinó reorganitzar i reestructurar els processos institucionals en què es recolzen els serveis (Fountain 2001a, pàg. 6): una tasca que es preveu molt més difícil en el context de les burocràcies estatals que en el de les empreses privades.

La magnitud dels canvis organitzatius que s'han de produir o s'estan produint mitjançant el govern electrònic, i les conseqüències últimes d'aquestes transformacions per al model tradicional de burocràcia weberiana, són encara objecte de discussió en la literatura. Si el govern electrònic ha d'esperonar un canvi en la naturalesa burocràtica de les administracions, com a organitzacions on els fins s'identifiquen sovint amb els mitjans, cap a un model "emprenedor" on l'organització se supedita als fins i als resultats, resta encara una qüestió oberta. D'una banda, la gran majoria d'administracions es troba encara en les primeres fases d'implementació dels plans estratègics de govern electrònic; de l'altra no hi ha un consens clar respecte als canvis que ja s'estan produint.

En qualsevol cas, pot ser útil fer un repàs a alguns dels canvis organitzatius que es preveuen. En aquest sentit, un àmbit important afecta la dicotomia centralització-

45 Vegeu, en aquest sentit, Lenk i Traunmüller (2001), i Zweers i Planqué (2001).

descentralització . Es preveu, per exemple, que la integració de sistemes d'informació que es facilita mitjançant les TIC pot conduir a una major descentralització de l'Administració en la gestió i la producció dels serveis públics.⁴⁶ Connectant en xarxa els diferents agents implicats en un servei específic (empreses públiques i privades, agències autònomes o departaments) i centralitzant la informació rellevant, l'Administració pot exercir, de forma renovada i molt més fructífera, les tasques de control i coordinació que li són pròpies.

En un estudi sobre els efectes potencials de les TIC en les característiques bàsiques del model weberian de burocràcia, Fountain (2001b) destaca els canvis següents. Pel que fa les àrees de jurisdicció, les TIC permeten una organització de la informació a partir dels sistemes d'informació, més que –com és tradicional– per l'estricta delimitació de les competències i de les unitats organitzatives. Es produeix, en general, una separació creixent entre la informació i les funcions en l'estructura administrativa. D'altra banda, la interconnexió de les bases de dades i l'establiment d'una xarxa de comunicacions electròniques tendeix, en la seva opinió, a soscavar la centralitat de la jerarquia –tot i que, insisteix, això no vol dir que la faci desaparèixer–.

Per a Fountain, el govern electrònic també produeix una proliferació dels dispositius o unitats multifuncionals o transfuncionals, un creixement en els llocs de treball de caràcter interfuncional i un increment en els llocs de comandament intermedis. Alguns autors també subratllen el fet que els processos d'automatització de tasques mecàniques i l'establiment de canals de relació via web pot alliberar molts treballadors públics i millorar, consegüentment, l'atenció presencial (Cohen i Emicke 2001). Paral·lelament s'observa una tendència a potenciar l'organització per processos –i no per unitats estructurals– així com un increment obvi en el nombre de llocs destinats a la gestió de les TIC i als projectes relacionats.

En qualsevol cas, una de les àrees que desperta més interès entre els especialistes és la que té a veure amb la intensificació de les relacions transversals entre diferents unitats o departaments (Richard 1999). La integració de les activitats relacionades i la connexió interdepartamental es destaquen sovint com els reptes més importants del canvi organitzatiu esperonat pel govern electrònic (Fountain 2001a, pàg. 202).

46 Castells i Ollé (2003).

La manca d'acord sobre els efectes reals que les iniciatives de govern electrònic estan tenint ja en les estructures administratives i en els seus models d'organització es trasllada també als impactes potencials. Una opció que prenen alguns autors és destacar com la flexibilitat inherent a la tecnologia Internet pot fer-la útil, tant per obrir l'Administració a noves formes d'organització basades en l'establiment de nous canals de comunicació, com per enfortir les velles estructures institucionals i determinats ordres jeràrquics (Fountain 2001a, pàg. 201). Es discuteix, en aquest terreny, de quin costat s'inclinarà la balança en el xoc frontal entre el govern electrònic i la burocràcia tradicional.

Alguns pensen, per exemple, que la inèrcia administrativa i la cultura organitzativa tradicionals de les burocràcies, poc propenses al canvi i a la innovació, impediran, almenys a curt termini, que es produeixin processos suficientment profunds i sistemàtics de reenginyeria de processos i, en general, de canvi intern (Lenk i Traunmüller 2001). Aquesta mena de posicions alerten que ja en els estadis més baixos de desenvolupament del govern electrònic –la implementació de webs informatives, per exemple– tenen lloc col·lisions importants amb les estructures burocràtiques (Fountain 2001a, pàg. 202).

L'estat de les bases de dades –que fins ara no han estat, en gran mesura, ni dissenyades ni mantingudes pensant en un possible ús transversal– posa contínuament en perill les iniciatives més bàsiques (Missier et al. 2003). De fet, la manca d'estàndards pel que fa als sistemes d'informació d'una mateixa administració constitueix un entrebanc seriós per a molts projectes de govern electrònic, atès que impedeix la interoperativitat de fonts d'informació molt bàsiques (Richard 1999).

En un estudi sobre les barreres culturals al govern electrònic, Margetts i Dunleavy (2002) assenyalen com a primera dificultat l'experiència negativa que moltes administracions tenen en els projectes de canvi relacionats amb les TIC. L'àmbit de les innovacions tecnològiques al voltant de les TIC ha estat, en efecte, un terreny poblat per fracassos, grans expectatives i pocs beneficis reals. A això es pot afegir, potser, una gran desconfiança dels funcionaris respecte als grans projectes de reforma administrativa –tant per l'excés com per la manca de lideratge polític (Gil i Casamayor 2003)–.

Un dels problemes més importants que apareix en la literatura té a veure amb l'establiment de canals de comunicació i cooperació *transversals*. Fins i tot en el si

d'organitzacions relativament senzilles, la integració del treball de diferent seccions de la mateixa estructura constitueix uns dels majors obstacles per als projectes d'administració electrònica (Hudson 1999). Efectivament, la col·laboració entre departaments d'una mateixa administració, tant necessària des del govern electrònic, és sovint una tasca on s'identifiquen els obstacles més difícils de superar.

Hi ha un acord relatiu entre els especialistes en relació amb el fet que el disseny institucional actual de moltes burocràcies estatals no facilita, en absolut, les iniciatives i els processos interdepartamentals. Els elements que hi juguen en contra són, principalment, la fragmentació de l'Administració (amb una proliferació creixent, durant els darrers anys, d'organismes autònoms i semiautònoms) i una estructuració de les tasques de control i supervisió (incloent-hi les que tenen a veure amb aspectes pressupostaris) que reforça l'autonomia dels departaments i la competència, més que la cooperació, entre ells (Fountain 2001a, pàg. 196). La presència d'estructures fortament jeràrquiques també ha estat identificada com un factor potencialment problemàtic per a les iniciatives interdepartamentals

La profunda imbricació existent entre els sistemes d'informació i les estructures departamentals genera, a més, una escassa predisposició a compartir informació i a obrir les bases de dades. Els departaments consideren les seves bases de dades com un recurs propi –se'n senten “propietaris”–, la qual cosa entorpeix la creació de xarxes interdepartamentals. Tots aquests fenòmens encara s'agreugen més quan els projectes de govern electrònic impliquen l'establiment de canals de relació interadministratius.

D'altra banda, la manca d'incentius per al canvi –tant a escala estructural com personal– que es detecta en moltes administracions té com a conseqüència, per a alguns autors, el que es podria anomenar la *residualització* del govern electrònic, és a dir, la tendència a operacionalitzar els projectes relacionats en apèndixs de l'estructura. D'aquesta forma, es pot detectar en molts casos la presència d'unitats o persones específiques, dintre dels departaments, encarregades de gestionar la pàgina web o els serveis en línia, amb molt poc impacte real sobre l'esquema organitzatiu general. El que té a veure amb el govern electrònic esdevé llavors un grup de tasques “més”, que se sumen a les funcions antigues del departament i que s'integren de forma molt precària amb aquestes (Margetts i Dunleavy 2002).

Aquesta mena de factors, producte de la col·lisió entre la forma organitzativa burocràtica i el govern electrònic, fa que la previsió habitual segons la qual la digitalització de serveis públics genera, indefectiblement, grans estalvis mitjançant la reducció de costos, no solament resulti incorrecta sinó que s'inverteixi: la baixa integració que acabem d'esmentar, per exemple, pot augmentar el cost dels serveis (Hudson 1999, 45).

3.1.8. Govern electrònic i reformes administratives

Una altra qüestió que en l'àmbit del canvi organitzatiu ha rebut força atenció per part dels especialistes és la possible relació entre el govern electrònic i les tendències més recents en la reforma de les administracions. La història de les reformes administratives en les darreres tres o quatre dècades ha generat, en el terreny de la ciència política i de l'administració, un gran nombre de problemes i interrogants. Una constatació òbvia és la diversitat de perspectives –alguns parlen de “modes”– que han configurat estils i estratègies específics de reforma administrativa: des de l'aplicació de la *gestió científica* (*scientific management*) al sector públic, fins a l'èmfasi en la *racionalització* de la gestió dels anys seixanta i setanta; des dels sistemes financers basats en resultats fins a la *nova gestió pública* (*new public management*) dels vuitanta i noranta; o des del discurs sobre la *governança* a l'èmfasi en el *govern electrònic* dels darrers anys. Alguns, fins i tot, més que parlar d'onades de reformes consideren la reforma com un “estat natural” de l'Administració (Toonen 2001).

Deixant de banda el problema del grau en què aquestes reformes s'han traduït en canvis efectius per al funcionament i l'estructura de les administracions públiques, una qüestió que es planteja sovint és el lloc que el govern electrònic ocupa en la sèrie. Es tracta d'una perspectiva de reforma administrativa més? És, per sobre de tot, un altre esglaó en la sèrie? Suposa un canvi radical respecte d'altres perspectives? Si no és així, de quines és deutor?

En aquest sentit, l'atenció s'ha focalitzat especialment en la relació possible entre el govern electrònic i l'anomenada *nova gestió pública*.⁴⁷ El primer que cal dir pel que fa a aquest punt, és que per a molts autors la NGP constitueix més una amalgama de principis, sense un fil conductor clar, d'ordre força operatiu i no una teoria coherent sobre el funcionament de l'Administració amb determinades conseqüències o recomanacions

47 En endavant NGP.

pràctiques (Goodin i Klingemann 1996, 914 i seg.). Fins i tot, en el terreny pràctic, sovint s'agrupen sota el concepte de NGP realitats força heterogènies (Toonen 2001).

En segon lloc, resulta particularment destacable l'extensió i la difusió mundial que els seus principis i conceptes bàsics han tingut en comparació amb altres reformes administratives. Algunes obres en la línia de la NGP, però de caire més divulgador i dissenyades potser deliberadament com a manuals pràctics per a la reforma –com la coneguda obra de Osborne i Gaebler (1994)– han esdevingut veritables *best sellers* en el camp de l'Administració. El cert és que gran part dels projectes de reforma actuals, així com el discurs de molts polítics i gestors públics, han adoptat el seu llenguatge i molts dels seus principis. De fet, la NGP constitueix la ideologia bàsica sobre la qual es formen actualment gran part dels futurs gestors públics (Dunleavy i Margetts 2000).

Altra cosa és, però, l'avaluació dels seus efectes reals sobre la pràctica de les administracions. A primera vista es pot dir que la NGP ha tingut un impacte més gran en un subconjunt dels països desenvolupats (els casos més importants són Gran Bretanya i Estats Units i, en menor mesura, França i Alemanya), però una aplicació més limitada en els altres i molt reduïda en el cas dels països en vies de desenvolupament (Aberbach i Rockman 2001; Peters i Pierre 2001). Com veurem més endavant, fins i tot en aquells casos on l'aplicació dels principis de la NGP ha estat més decidida, es pot qüestionar que els efectes finals hagin estat els esperats.

Malgrat la dificultat esmentada de trobar una caracterització estable dels principis de la NGP, és possible detectar alguns elements força comuns en la literatura. En aquest sentit podem destacar les orientacions bàsiques següents:⁴⁸

- Importació de sistemes de gestió de personal del sector privat (per exemple, sistemes de remuneració individualitzada d'acord amb les prestacions) i contractació de personal provinent de l'empresa privada.
- Introducció de la competència en l'Administració mitjançant la creació de semimercats, establint, per exemple, xarxes d'organitzacions –tant públiques com privades– en la provisió de serveis públics (la qual cosa afavoreix l'externalització i la privatització de part dels serveis o parts d'un mateix servei).

48 Vegeu, per exemple, caracteritzacions crítiques més detallades a Toonen (2001), Peters i Pierre (2001) i (Dunleavy i Margetts, 2000).

- Descentralització i desconcentració (tant funcional com territorial) dels aparells administratius.
- Orientació cap al consumidor (ciudadà) i èmfasi en la qualitat dels serveis i en la personalització dels productes.
- Orientació cap als resultats i èmfasi en l'establiment d'indicadors de *performance* per resultats.
- Introducció de les tècniques financeres privades en el sector públic.
- Èmfasi general en l'eficiència, l'eficàcia i l'economia.

Si s'examina aquesta sèrie de principis, resulta evident la proximitat entre alguns d'aquests i les orientacions habituals que s'associen al govern electrònic. Especialment importants són, en aquest sentit, la centralitat del ciutadà, entès com a client dels serveis de l'Administració,⁴⁹ l'orientació cap als resultats i la voluntat de millorar l'eficiència i l'eficàcia dels serveis públics.

Hi ha, però, altres elements diferencials que fan difícil concebre el govern electrònic com una simple versió modernitzada de la NGP. En primer lloc, la tecnologia no ha tingut un paper gaire destacat en les caracteritzacions de la NGP. En moltes de les seves versions, la tecnologia –i en particular les TIC– no mereixen una atenció especial i no se'n tematitza l'aplicació en el sector públic. En els pocs casos en què es para un cert esment al seu paper, se les considera una simple eina que pot permetre desplegar millor els principis operatius de la NGP (Dunleavy i Margetts 2000).

D'altra banda, en la NGP tampoc són presents objectius o directrius relatius al vessant més polític de la relació entre ciutadans i Administració. Tot i que la introducció de les opinions i les valoracions dels ciutadans es concep com un element innovador en la provisió de serveis, pel que fa als processos de decisió política, al disseny de polítiques públiques i, en general, a la participació del ciutadà com a subjecte polític no es preveuen nous mecanismes o noves estratègies. L'horitzó polític de la NGP és pràcticament inexistent (López i Leal 2002) i, en tot cas, es dóna un pes limitat als processos d'*accountability*.

49 Osborne i Gaebler, per exemple, dediquen un capítol sencer a exposar diferents formes de relacionar-se i "escollir la veu del client" (1994, pàg. 253 i seq.).

Un altre element diferenciador té relació amb la descentralització com a estratègia per a l'establiment de la competència en la provisió dels serveis. Sovint s'ha destacat l'efecte pèssim que han tingut les polítiques de privatització i externalització, basades en la NGP, per a les capacitats autònomes dels ciutadans per resoldre els seus problemes (Dunleavy i Margetts 2000). Des del govern electrònic, en canvi, l'èmfasi es posa en la necessitat de centralitzar la informació, mitjançant les TIC, i consegüentment en la possibilitat d'exercir un major control públic sobre la xarxa d'actors implicats en els serveis.

En general, les avaluacions negatives de la implementació de la NGP posen l'èmfasi en els perills d'extrapolar, simplement o de forma quasi automàtica, els principis de la gestió empresarial al sector públic. Es parla, per exemple, de la tendència afavorida per la NGP a presentar el que són decisions polítiques sota la disfressa de decisions purament organitzatives o administratives (Aberbach i Rockman 2001). En termes més generals, s'assenyala la vinculació deficient entre democràcia i burocràcia que sembla promoure la NGP (Brugué 1998).

D'altra banda, alguns estudis són crítics respecte als resultats organitzatius que des de la NGP es preveïen com a conseqüència de l'aplicació dels seus principis pràctics: l'aplanament de les jerarquies, la transparència en la gestió o la simplificació dels procediments. Aquests estudis mostren com, contràriament al que s'esperava, la implementació de la NGP ha intensificat sovint la complexitat administrativa (Dunleavy i Margetts 2000).

Malgrat que la relació entre el govern electrònic i la NGP sembla encara difícil d'establir, tant en el terreny pràctic com en el teòric, i dependrà en gran part de l'evolució futura dels projectes de reforma administrativa actuals, sembla inadequat presentar el govern electrònic com una forma tecnificada de la NGP. Dit d'una altra manera, el govern electrònic no es pot concebre com una simple versió actualitzada de la NGP, on les TIC tenen un paper protagonista com a eines per dur a terme els seus principis operatius. El govern electrònic és molt més que *managerialism* aplicat al sector públic. Pel que fa al serveis, per exemple, no només incideix en la forma de gestionar els processos de producció, sinó en els processos mateixos (Lenk i Traunmüller 2001). Pel que fa a l'àmbit polític, en darrer lloc, s'acosta més a la perspectiva general de la governança.

3.1.9. *Accountability*

Una qüestió molt relacionada amb la mena de vincles que es poden establir entre el govern electrònic i els preceptes específics i les orientacions generals de la NGP té a veure amb la presència que tenen els elements relatius a l'*accountability* (transparència, rendició de comptes i participació en processos de decisió) en les iniciatives de govern electrònic.

Com ja hem vist, cada cop són més els autors que consideren l'*accountability* i l'establiment de noves formes de participació com a elements clau del govern electrònic (Castells i Ollé 2003). Són, precisament, aquests factors els que han de distanciar el govern electrònic d'aquelles estratègies de reforma administrativa merament adreçades a extrapolar la gestió empresarial, recolzada en les TIC, a l'àmbit dels sector públic.

És innegable que els avantatges que usualment s'atribueixen a l'ús intensiu i productiu de les TIC en l'àmbit de l'empresa (des de l'augment de l'eficiència a l'estalvi de costos) produeixen en aquest context forts incentius per al canvi (augment dels beneficis, promocions entre el personal, revaloració d'accions, etc.). En el si de les administracions, tanmateix, els mateixos avantatges poden produir, en canvi, efectes molt problemàtics: talls pressupostaris, reduccions de plantilla, pèrdua de recursos, etc. (Fountain 2001a, pàg. 13). L'entorn organitzatiu i institucional de l'*e-business* no es pot extrapolar automàticament a l'Administració pública.

D'altra banda, les millores en la provisió de serveis, que des de la NGP es formulen a partir dels valors característics de les empreses i el màrqueting, han de ser, per a alguns autors, complementades en l'àmbit públic amb valors d'ordre polític, com l'*accountability* i la participació (Stowers 2002). Conseqüentment, determinats estudis –alguns amb una àmplia base empírica, que analitzen projectes o grups de projectes de govern electrònic– han intentat dibuixar un panorama realista de la situació actual pel que fa a aquesta mena de factors.

Hague i Loader (1999), per exemple, detecten tres tendències presents en molts projectes de govern electrònic. D'una banda, la voluntat d'utilitzar les TIC preferentment per proveir més informació als ciutadans i no tant com a vehicle d'interacció i participació. També observen una tendència per millorar l'accés i la informació dels serveis públics,

per sobre de la voluntat de donar informacions i justificacions de les polítiques públiques en què aquests es recolzen. En darrer lloc, l'esforç patent per recollir opinions i valoracions dels usuaris –majorment de forma agregada i sobre temes predeterminats– no va acompanyat d'una potenciació dels mecanismes de deliberació o discussió encaminats a establir l'agenda de les qüestions rellevants.

Musso et al. (2000) estableixen, per la seva banda, dos grans models de reforma administrativa en l'àmbit de la governabilitat local. D'una banda, el model de *reforma orientada al mercat* en el qual es prioritzen objectius com la descentralització de l'Administració, la privatització de serveis o la cerca d'instruments d'incentivació en les polítiques públiques. De l'altra, un model de *reforma participativa* orientat a crear estructures planes de reforma que facilitin la comunicació entre els usuaris dels serveis i els proveïdors i esperonin els mecanismes de consulta i negociació en l'àmbit polític.

En el seu estudi del contingut de 270 webs municipals de l'Estat de Califòrnia, conclouen que el primer model, l'orientat al mercat, és el majoritari, és a dir, que els projectes de govern electrònic analitzats s'adrecen més a la millora de la gestió que a la millora o l'enfortiment dels processos democràtics. En aquestes webs, la ciutat es concep més com un sistema de proveïment de serveis que com un espai de participació democràtica. Fins i tot, pel que fa a la informació subministrada a través de les webs, es detecta una presència majoritària de serveis, agències i empreses municipals i molt poca informació sobre processos polítics o organització de la comunitat.

En aquesta mateixa línia, un altre estudi de webs d'estats i d'administracions locals als Estats Units arriba a una conclusió similar (Stowers 2002). Els portals administratius s'orienten majoritàriament a la provisió de serveis i d'informacions (sovint amb paràmetres obsolets), mentre que subministren molt poca informació política i molt poques eines de participació i discussió.⁵⁰ En un altre estudi de 1.823 webs governamentals (federal i estatals) d'Estats Units, West (2002) emfasitza igualment l'ús majoritàriament informatiu i destinat a la prestació de serveis en detriment dels aspectes destinats a millorar la transparència i, en general, l'*accountability*.

D'altra banda, alguns estudis de projectes de govern electrònic, que estan explícitament adreçats a l'àmbit de la *democràcia electrònica* i que es proposen afavorir els processos de participació, mostren com la provisió d'informació té una prioritat clara sobre

50 Un altre estudi empíric que arriba a conclusions similars en aquest terreny és el de McNeal et al. (2003).

l'establiment de canals de participació. Les iniciatives de participació promouen més la difusió unidireccional de la informació que la influència dels ciutadans en els processos de decisió política i tendeixen més a reforçar els procediments de la política formal amb l'afegit de certs complements que potencien la comunicació directa amb els ciutadans (Grönlund 2003).

A una conclusió similar arriba un estudi sobre 38 webs de parlaments de diferents països (Burt i Taylor 2001). Aquests autors defensen que el model més generalitzat és el de reforçar el model de democràcia parlamentària. Són poc presents altres possibilitats més innovadores que potenciïn activitats més informatives, expressives i que desenvolupin discussions reflexives.

En general, doncs, la major part d'estudis sobre projectes de govern electrònic mostren una presència força limitada d'elements encaminats a afavorir el processos d'*accountability* i participació –de fet en els models seqüencials que hem esmentat, aquest aspectes es releguen a fases molt tardanes dels projectes–. Tot el que té a veure amb la provisió de serveis públics –que n'afavoreix la distribució a través de la xarxa i es recolza en processos administratius més eficients– sol estar força més desenvolupat. Aquesta conclusió, però, s'acompanya sovint de la constatació que l'ús intensiu de les TIC en l'àmbit de l'Administració no determina *per se* el biaix cap a aquesta mena de models (La Porte et al. 2002) i que, de fet, són precisament els aspectes lligats a l'*accountability* els que han de marcar, en el futur, el desenvolupament fructífer del govern electrònic.

3.1.10. La gestió de la innovació en la Administració pública

Malgrat la gran proliferació actual de projectes de govern electrònic, resulta discutible que moltes de les administracions implicades tinguin una visió clara dels objectius estratègics que s'hi ha d'associar, tant en el terreny organitzatiu i estructural com en el polític. La visibilitat intrínseca que tenen els projectes de govern electrònic –atès que impliquen normalment una nova interfície de relació a la xarxa en forma de portals– ha permès una gran difusió de les diferents iniciatives i ofereix, per a cada administració, la possibilitat d'observar amb detall el que altres administracions han fet o estan fent. Aquests dos factors, units a la tendència omnipresent a confeccionar rànquings i classificacions de governs sobre la base d'indicadors quantitius i a la literatura ingent

sobre *best practices*, han propiciat l'aparició d'un creixent *isomorfisme mimètic* (DiMaggio i Powell 1983) en les iniciatives institucionals de govern electrònic.

Aquest isomorfisme, que es manifesta en la tendència a reproduir en els projectes propis el que han fet altres, indica en molts casos una pobra comprensió de les finalitats i les conseqüències últimes del govern electrònic.⁵¹ Més enllà d'una certa ideologia de la *modernització* que impregna la gran majoria de discursos polítics sobre les reformes administratives i sobre l'ús de les TIC per part dels aparells estatals, sembla que hi ha una gran incertesa sobre quines són les metes prioritàries o els objectius i els escenaris polítics a què es tendeix. Aquesta incertesa o ambigüitat, a més d'esperonar el mimetisme institucional, propicia un ús legitimador de les innovacions tecnològiques destinat a que els agents externs percebin dinamisme i activitat, però que sovint implica pocs guanys quant a l'eficiència interna.

En aquest escenari, les administracions acaben infravalorant sovint les conseqüències organitzatives que comporta el govern electrònic. De vegades, en canvi, s'observa una confiança excessiva en la capacitat intrínseca de les TIC per esperonar el canvi organitzatiu i es menysvaloren les dificultats organitzatives i polítiques que pot implicar aquest procés (Hudson 1999). Les administracions actuen de vegades com si les TIC implicades en els projectes de govern electrònic fossin quelcom que només cal comprar i endollar –sense una necessitat prèvia de dissenyar formes d'integrar-les en els processos de treball, en els canals de comunicació, en els mitjans de coordinació i, en definitiva, en la cultura de l'organització (Fountain 2001a)–.

Aquesta perspectiva té, com a conseqüència indirecta, d'una banda, una infravaloració dels costos reals dels projectes. De l'altra, aquesta versió fortament determinista de la tecnologia propicia igualment la creença que gairebé tots els problemes de l'Administració es poden solucionar tecnològicament o que, entre diverses opcions possibles, cal optar sempre per la que impliqui un ús més intensiu de la tecnologia.

En un altre ordre de coses, les visions deterministes promouen una atenció molt minsa als procediments d'avaluació dels projectes de govern electrònic. Efectivament, la cultura d'obtenir resultats ràpids, visibles i espectaculars en els projectes lligats a les TIC (López i Leal 2002) no afavoreix una avaluació rigorosa de les iniciatives i es recorre habitualment a indicadors superficials (com el nombre de visites de les pàgines web). Malgrat això,

51 Vegeu La Porte, et al. (2002) en aquest sentit.

des de la literatura, en canvi, es dóna una gran importància als procediments d'avaluació que es basin en establir mecanismes de *feedback* sobre les pràctiques reals (Mahler i Reagan 2002).

Un altre element de la gestió del canvi sobre el qual alguns autors han manifestat una certa preocupació és la inclinació a deixar gran part del disseny dels projectes de govern electrònic en mans de consultores externes (Dunleavy i Margetts 2002). Aquest fet no és més que la darrera fase en una tendència històrica habitual a dependre del sector privat en tot allò que fa referència als projectes vinculats a les TIC. D'aquesta forma, alguns proveïdors externs acaben esdevenint veritables experts en les necessitats tecnològiques d'algunes administracions (Hudson 1999) i, conseqüentment, aquestes perden un *know-how* molt important per al seu desenvolupament i la seva transformació.

En darrer lloc, aquesta tendència a externalitzar el disseny del govern electrònic planteja algunes qüestions polítiques i, fins i tot, ideològiques molt importants, atès que acostuma a tenir un impacte negatiu en els vessants més polítics que hem esmentat abans –lligats a l'*accountability* i a la participació–.

3.1.11. La interacció entre tecnologia i organització en el govern electrònic

La revisió de la literatura especialitzada que acabem de fer mostra, en primer lloc, una gran diversitat de problemes al voltant del govern electrònic i, alhora, exemplifica la gran varietat de perspectives teòriques i analítiques que s'utilitzen per abordar-los. Aquest panorama serveix, indirectament, per detectar un cert dèficit de les teories polítiques actuals per tal de retre comptes dels fenòmens de transformació que poden associar-se a les TIC.

Dit d'una altra manera, i com ha succeït en altres àmbits de les ciències socials,⁵² la ciència política contemporània encara no ha trobat la forma adient d'integrar la innovació tecnològica com a element endogen dels seus esquemes analítics. Sovint, la tecnologia ni tan sols juga un paper rellevant en l'anàlisi de les administracions actuals. Si més no, l'efervescència actual al voltant del govern electrònic pot servir per millorar aquesta situació i per esperonar canvis teòrics i metodològics importants.

52 Vegeu Bijker i Law (1992), pel que fa a l'àmbit de la sociologia, i Freeman i Soete (1997) per al de l'economia.

En segon lloc, les visions simplistes sobre la relació entre el canvi tecnològic representat pel paradigma informacional i les institucions polítiques resulten cada cop més insuficients per abordar els problemes que planteja el govern electrònic. La metàfora dels *impactes* socials de la tecnologia i l'estratègia analítica d'identificar els efectes o les conseqüències de l'ús de les TIC en el sector públic, tot i representar, encara, la perspectiva més estesa en àmbits acadèmics, desperta un nombre creixent de crítiques i refutacions.

Es posa, en dubte, per exemple, que les TIC tinguin efectes directes i predictibles sobre les administracions i guanya acceptació la idea que tant els beneficis presumibles com els possibles perills del govern electrònic estaran molt influïts per les institucions i les organitzacions públiques actuals (Hudson 1999). En aquest sentit, s'opta, en alguns casos lloables, per emfasitzar els processos pels quals la cultura pròpia de cada organització i els compromisos previs dels actors involucrats tendeixen a adaptar l'ús de les TIC a la seva situació i les seves necessitats (6 2002).

Aquests fenòmens de configuració social (*social shaping*) de la tecnologia –ja sigui per factors organitzatius, econòmics, culturals o polítics– han començat a ser objecte d'estudis innovadors. Part d'aquests treballs tenen a veure amb els tipus específics de configuracions organitzatives i institucionals que afavoreixen o entorpeixen determinats elements associats –sovint de forma massa simplista i mecanicista– al govern electrònic (descentralització, augment de l'eficiència dels processos administratius, organització en xarxa, etc.).⁵³

Altres estudis assenyalen el fet que el disseny d'un dispositiu tecnològic implica sempre, de forma paral·lela, un cert procés de construcció de l'usuari, que s'incorpora implícitament en el guió de l'aplicació –en les seves funcions– (Lieshout 2001). En un estudi sobre la Ciutat Digital d'Amsterdam, per exemple, Rommes et al. (2002) mostren com una sèrie de consideracions implícites sobre el gènere va tenir una repercussió clara en el disseny final del projecte. Fountain (2001b), en darrer lloc, destaca com els sistemes d'informació incorporen regles i valoracions poc visibles i, conseqüentment, menys subjectes a discussió o reflexió. La forma final de la tecnologia, però, és una funció tant d'aquest procés, anterior a la implementació, com de les adaptacions finals que duen a terme els usuaris.

53 Vegeu, en aquest sentit, l'obra de Fountain (2001a).

En resum, i com passa en altres dominis de l'anàlisi de la societat de la informació,⁵⁴ en la recerca sobre el govern electrònic hi ha signes d'una emergent desconfiança i actitud crítica respecte als discursos tradicionals sobre els impactes i, el que és potser més important, d'una atenció creixent cap a les instàncies específiques d'implementació i ús dels projectes i, conseqüentment, cap als contextos locals on tenen lloc –organitzatius, polítics i culturals–.

54 Vegeu, pel que fa a aquest punt, Woolgar (2002).

3.2. Preguntes de recerca, model analític i hipòtesis

3.2.1. Preguntes de recerca

L'objectiu bàsic de la nostra recerca es pot xifrar, de forma molt sintètica, a determinar quina mena de transformacions en el funcionament i l'organització de l'Administració s'associen al govern electrònic i a l'ús d'Internet com a canal de comunicació extern i intern. Dit d'una altra manera, volem esbrinar com es vinculen el canvi organitzatiu i la innovació tecnològica en el desplegament del govern electrònic.

En termes més específics, aquesta qüestió ens mou a plantejar també altres interrogants: quina mena de transformacions s'estan produint al voltant del govern electrònic, no únicament en l'estructura organitzativa interna de l'Administració, sinó en les seves relacions amb el ciutadans i altres agents socials?; suposa el govern electrònic un canvi radical en la naturalesa i les relacions externes de les administracions o, al contrari, acaba amollant-s'hi a través de diferents processos d'adaptació i reconfiguració?

D'altra banda, volem plantejar també una sèrie de qüestions relatives a la dinàmica dels actors que intervenen, directament o indirectament, com a objecte o com a subjecte, en un projecte de govern electrònic. Ens preguntem, en aquest terreny, quins són els actors clau en el procés, quins són els seus interessos i estratègies i quina mena de relacions s'estableixen entre ells. Alhora, volem determinar quina relació hi ha entre la dinàmica d'interaccions entre aquests actors i l'evolució del projecte.

En primer lloc, la formulació d'aquestes preguntes intenta evitar deliberadament la metàfora tradicional dels impactes socials o organitzatius de la tecnologia –un tipus d'estratègia analítica que, com ja hem comentat, planteja problemes teòrics i metodològics de diversa mena⁵⁵–. Les relacions que s'estableixen entre la tecnologia i els contextos socials d'implementació són sempre bidireccionals i molt més riques i complexes del que suggereix la noció d'impacte.

En segon lloc, el concepte de govern electrònic que utilitzarem serà en un principi força obert: considerarem *a priori* com a elements potencials del govern electrònic tots aquells

55 Per a una crítica canònica de la noció d'*impacte* en l'àmbit de la interacció entre TIC i societat, vegeu Kling (1999).

elements que hem destacat en la revisió literària. Serà precisament com a resultat de tota la nostra anàlisi del projecte AOC que podrem oferir finalment una caracterització més precisa. En cap cas, però, partirem d'una identificació entre govern electrònic i ús – en termes genèrics– de les TIC per part de les administracions. De fet, una de les hipòtesis que proposem va en aquesta direcció.

3.2.2. Model analític

El model analític que hem construït per poder respondre aquestes preguntes intenta integrar dos models diferents. D'una banda, un *model de dimensions*, que ens permet diferenciar quatre àmbits bàsics on es poden agrupar l'amalgama de fenòmens que, com hem vist en la revisió literària, s'associen al govern electrònic. De l'altra, un *model de difusió* que ens permetrà ordenar el mapa d'actors involucrats i vincular-lo amb el procés de desplegament del govern electrònic.

El model de dimensions és necessari per ordenar l'anàlisi de qualsevol iniciativa de govern electrònic. El model de difusió, en canvi, és especialment adequat per explicar l'evolució temporal d'un projecte específic de govern electrònic –recordem que aquest és el nostre cas, atès que tractem amb un projecte en una fase primerenca d'implementació i desplegament–.

3.2.2.1. Model de dimensions

Considerem principalment quatre dimensions bàsiques en el fenomen del govern electrònic. En primer lloc, la provisió de serveis que, com hem vist, centra gran part de les anàlisis actuals i que, de fet, ha esdevingut el nucli de moltes iniciatives de govern electrònic. En segon lloc, l'estructura organitzativa on es localitzen els canvis interns en el si de l'Administració a què fan referència molts autors. En tercer lloc, l'*accountability*, que engloba els aspectes relacionats amb la transparència, la rendició de comptes i la participació. En quart lloc, la gestió del canvi, on integrem les estratègies bàsiques de desplegament del govern electrònic i que té a veure amb la gestió del processos d'adaptació de l'Administració al seu entorn canviant.

De forma esquemàtica, considerarem que l'estructura organitzativa és l'element de què es dota una Administració pública per tal de complir una de les seves funcions bàsiques, la provisió de serveis públics. Tant la provisió de serveis com els processos interns que tenen lloc en l'estructura organitzativa se sotmeten a un cert nivell d'*accountability*. Finalment, la forma en què aquestes tres dimensions resulten modificades en el context del govern electrònic depèn de l'estratègia de gestió del canvi que s'utilitza.

En principi, entenem que el govern electrònic pot afectar –en major o menor grau, segons cada cas específic– cadascuna d'aquestes dimensions. Pot associar-se a un canvi en els canals de distribució de serveis, en l'orientació de la seva provisió i en la redefinició del paper de l'Administració i de l'usuari dels serveis. Pot, també, produir canvis en la forma en què es vinculen les funcions, l'estructura i les relacions de jerarquia en les institucions públiques. Pot redefinir les formes tradicionals d'*accountability*, potenciar-ne o debilitar-ne alguns aspectes o crear-ne de nous. Finalment, el govern electrònic pot constituir una forma innovadora de vincular el canvi tecnològic i el canvi organitzatiu en el sector públic.

La interacció entre les quatre dimensions és també important en aquest model. Els canvis en els procediments de provisió de serveis poden afectar òbviament l'estructura organitzativa, encara que tradicionalment, com veurem, és l'estructura organitzativa de les burocràcies administratives la que ha determinat, en gran part, la forma com els serveis es distribueixen. D'altra banda, tant els canvis en l'àmbit dels serveis com aquells relatius a la forma organitzativa poden tenir implicacions importants en els nivells de transparència de la gestió pública, de la mateixa manera que l'establiment de nous processos destinats a profunditzar o reconfigurar l'*accountability* tindrà conseqüències en els mateixos serveis. En darrer lloc, la gestió del canvi, com a dimensió transversal, pot posar més o menys èmfasi en la provisió de serveis i en la reorganització interna i afectar indirectament l'*accountability*.

Gran part de la nostra anàlisi anirà encaminada, precisament, a establir els vincles entre les quatre dimensions, en el marc del govern electrònic, i a comparar-los amb els vincles tradicionals –en el context administratiu específic que estudiarem–.

Pot sorprendre, finalment, que la tecnologia no aparegui directament en aquest model, per exemple, com una dimensió més. Hi ha diverses raons. En primer lloc, la tecnologia és present en qualsevol forma d'organització administrativa. El processament de la

informació que, en gran part, caracteritza els processos administratius requereix sempre un suport material (hardware) i algun tipus de procediment simbòlic (software). Els papirs i l'escriptura hieràtica complien aquesta funció en els aparells estatals de l'antic Egipte, de la mateixa manera que a mitjan segle passat eren les tabuladores mecàniques i els documents mecanografiats els que sustentaven l'activitat administrativa. És impossible entendre el funcionament organitzatiu d'una administració, doncs, si obviem el suport tecnològic en què es recolza. En segon lloc, perquè la tecnologia –algun tipus de tecnologia– es troba implicada en les quatre dimensions que hem establert. De fet, fins i tot en la major part de variables específiques que utilitzarem per a cada una de les dimensions, és possible trobar tant elements organitzatius com tecnològics. En darrer lloc, perquè no volem identificar de forma simplista el govern electrònic amb les TIC. D'una banda, perquè les TIC han estat presents a l'Administració pública –de forma molt desigual, evidentment, des de fa varies dècades– molt abans, en qualsevol cas, que comencessin a dibuixar-se les iniciatives de govern electrònic. De l'altra, perquè l'opció d'identificar directament el govern electrònic amb l'ús d'un vessant específic de les TIC, la xarxa Internet, és també una forma massa simplista i esbiaixada d'escometre'n l'estudi. El paper que la tecnologia desenvolupa en el govern electrònic és, de fet, una qüestió empírica.

Per tal de poder formular les hipòtesis bàsiques d'aquest estudi i de guiar la recerca empírica, hem operacionalitzat les quatre dimensions en un conjunt de variables específiques d'ordre qualitatiu que exposem a continuació. Tot i que en els capítols destinats a tractar cada una de les dimensions oferirem una caracterització més detallada del elements que hi incloem, farem ara un exposició esquemàtica de les variables bàsiques que hem considerat, així com d'alguns paràmetres associats.

Provisió de serveis

La provisió de serveis agrupa el conjunt de processos a través dels quals s'estableix una relació rutinària entre l'Administració i els ciutadans (incloent-hi diferents agents socials, com empreses i associacions professionals). La provisió de serveis és, òbviament, un aspecte central de qualsevol Administració pública, però adquireix una importància especial en l'entorn del govern electrònic, atès que moltes iniciatives (l'AOC n'és un clar exemple) es presenten bàsicament com a projectes destinats a millorar la provisió i la distribució de serveis públics. Hem considerat les variables següents, que permeten agrupar les transformacions que es poden produir en aquesta dimensió:

a. Accessibilitat

Un aspecte important de la prestació de serveis és la forma d'accés que es facilita a l'usuari. Els diferents canals pels quals un servei pot ser sol·licitat, el tipus d'interfície en cadascun d'ells, la distribució en el temps i l'espai de l'accés, així com les formes com se superen les possibles discriminacions o desigualtats entre els usuaris potencials, són els principals paràmetres que considerarem.

b. Retroalimentació

Aquesta variable es pot definir com el grau en què poden influir les opinions dels usuaris d'un servei –en forma de valoracions, queixes o suggeriments– en la reconfiguració de la seva provisió. Això es pot produir tant a partir de les interaccions individuals amb els usuaris com mitjançant mètodes de prospecció que subministrin dades agregades –enquestes de satisfacció, anàlisi d'arxius de registre, etc.–.

c. Simplificació

El nivell de simplificació constitueix una variable fonamental per copsar l'abast del govern electrònic. Té a veure, principalment, amb paràmetres com l'eliminació d'alguns estadis en les tramitacions, la revisió de requeriments dels serveis, la reducció dels terminis de resposta i la supressió de visites o de documentació en paper (certificacions, comprovants, etc.).

d. Eficiència i eficàcia

Aquestes dues variables vinculen la provisió de serveis amb els resultats, d'una banda i amb els recursos esmerçats, de l'altra. L'eficàcia és el nivell en què un procediment aconsegueix els seus objectius. En el cas de la provisió de serveis, depèn de la mesura en què la distribució dels serveis arriba a tots els destinataris potencials. L'eficiència, de la seva banda, és el quocient entre l'eficàcia i la quantitat de recursos invertits, restant-ne les conseqüències no volgudes del procediment.⁵⁶

⁵⁶ Per a un tractament dels conceptes d'eficàcia i eficiència en el context dels procediments tècnics, vegeu Aibar i Quintanilla (2002, 46ss).

Estructura organitzativa

L'estructura i el model de funcionament de les unitats representa l'eina bàsica de qualsevol organització per tal de complir les funcions que té encomanades. En el cas de l'Administració pública, l'estructura organitzativa és un dels instruments fonamentals per tal d'aconseguir un dels seus objectius primaris: la provisió de serveis. La complexitat, però, d'aquest àmbit ha estat reduïda, en el nostre estudi, a aquelles variables que creiem que poden ser més rellevants per a l'anàlisi del govern electrònic. En termes més específics, són algunes de les variables que poden associar-se, *a priori*, a un canvi de forma organitzativa que podríem anomenar l'*administració xarxa*.

a. Integració horitzontal

Describeix el nivell d'interacció entre les unitats d'una mateixa administració pública. Aquesta interacció, que pot tenir tant vessants polítics com tecnoorganitzatius, implica paràmetres com la transferència d'informació i dades, l'establiment de procediments comuns o mixtos i l'existència de canals estables de comunicació.

b. Integració vertical

Describeix el grau d'interacció entre administracions de diferent àmbit (municipal, comarcal, provincial, autonòmic, estatal, etc.). En el cas que analitzem té una importància especial atesa la naturalesa interadministrativa del projecte AOC. Implica, com en el cas anterior, l'existència de canals estables de comunicació per a la transferència de dades i informacions.

c. Compartimentació

Indica el grau de cooperació entre les unitats administratives. Aquesta cooperació es pot manifestar a través de diferents paràmetres: la col·laboració en iniciatives conjuntes, l'establiment d'òrgans de decisió mixtos, la cooperació per tal de realitzar projectes interdisciplinaris, etc. Està lligada també al grau d'autonomia de les unitats: la capacitat per maniobrar o desenvolupar estratègies pròpies de manera discrecional.

d. Jerarquització

L'existència de relacions jeràrquiques és un tret característic de molts tipus d'institucions i, en particular, de les burocràcies administratives. El grau de jerarquització té a veure amb paràmetres com el nombre d'esglaons en les jerarquies, la forma com es prenen les decisions i la manera com s'implementen. També té efectes sobre l'accés a la informació i el trànsit de les comunicacions internes.

Accountability

Els processos d'*accountability* són, com ja hem dit, un dels trets diferencials de les administracions públiques, respecte a d'altres tipus d'organitzacions com l'empresa privada. L'*accountability* constitueix també, com hem vist, un àmbit preferent de reflexió en el camp del govern electrònic. Està vinculada, igualment, als processos de *construcció del ciutadà* que s'esdevenen, implícitament o explícitament, a l'hora de configurar els procediments de provisió de serveis. Associem l'*accountability* a dos paràmetres bàsics:

a. Transparència

La transparència té a veure amb el volum i la qualitat de la informació subministrada al públic sobre les activitats de l'Administració. Aquesta informació pot referir-se tant a serveis o tràmits específics –i, en aquest cas, tant de dades personals com agregades– com als processos de presa de decisions o als mecanismes d'implementació de les polítiques públiques. En el primer cas, inclou la disponibilitat d'informació sobre les normatives i les reglamentacions involucrades en un servei i sobre els compromisos (temps de resposta, possibilitat de reclamacions, consulta d'expedients, etc.) que adquireix l'Administració.

b. Participació

Amb aquest terme ens referim al nivell de participació ciutadana en els processos de l'Administració –al marge dels canal formals de representació política habituals–. La

participació es pot donar en àmbits relatius als serveis públics i en els processos de presa de decisions vinculats a l'elaboració de polítiques públiques.

Gestió del canvi

En aquesta dimensió incloem elements que fan referència a les estratègies utilitzades en una administració per gestionar el canvi. En particular volem tractar els aspectes que considerem importants per analitzar l'articulació entre el canvi organitzatiu i la innovació tecnològica al voltant del govern electrònic. A causa del gran abast i el caràcter bàsicament transversal de les iniciatives de govern electrònic, la forma en què es dissenya, gestiona i implementa el canvi és fonamental. I encara més quan, habitualment, les burocràcies administratives es posen com a exemple paradigmàtic d'immobilisme. Considerem, en aquest àmbit, les variables següents:

a. Estratègia bàsica

A l'hora de dur a terme reformes o canvis en l'Administració l'estratègia de gestió ha d'optar per algunes característiques bàsiques que configuren qualsevol projecte de transformació. En primer lloc, els canvis poden ser incrementals o radicals. En segon lloc, s'han de triar les eines del canvi i els factors inductors o catalitzadors (normatives, tecnologia, funcions professionals, etc.). Aquests seran, de fet, els paràmetres que considerarem per a aquesta variable.

b. Lideratge

El lideratge és, de fet, un factor que molts analistes consideren clau en les reformes administratives i, en particular, en l'àmbit del govern electrònic. Té, però, diferents aspectes: no solament implica el grau de compromís dels alts càrrecs, sinó la forma com aquest compromís es trasllada a través de les cadenes de comandament.

c. Resistència al canvi

Tot i que aquest concepte és utilitzat de forma massa aproblemàtica per molts autors en el camp de l'Administració pública, pot ser un factor clau en l'èxit o el fracàs de les reformes internes. Pot tenir un caràcter passiu o actiu –en aquest darrer cas parlarem de "reacció al canvi"–.

3.2.2.2. Model de traducció

Per tal d'analitzar la dinàmica de les interaccions entre els diferents actors involucrats en el projecte AOC, utilitzarem un model, que anomenem de traducció. El model de traducció incorpora, de fet, elements conceptuals i metodològics de dues perspectives actuals en l'estudi social del canvi tecnològic.⁵⁷

Un projecte com l'AOC pot ser descrit com un projecte sociotècnic. Com passa amb la major part d'innovacions tecnològiques, el projecte no implica únicament una sèrie de canvis d'ordre purament tecnològic, sinó que s'hi troben associats igualment canvis que tenen a veure amb l'estructura de l'Administració, amb el paper dels ciutadans o els usuaris finals o amb els procediments dels tràmits burocràtics. Això no només es desprèn del fet trivial que la tecnologia té efectes sobre el seu entorn d'ús, sinó també de la constatació que en la seva configuració intervenen decisions i forces que no són únicament tècniques.

En un primer àmbit d'anàlisi, i considerant que el joc en l'entramat d'actors configura en gran mesura el destí i les característiques finals del projecte, cal identificar els *actors rellevants*⁵⁸ per a l'AOC. Els actors s'identifiquen en funció de la seva posició envers el projecte (interessos, estratègies, problemes, etc.). Pel que fa al projecte AOC hi ha dos actors clau obvis que són Localret i la Generalitat. Tot i que ambdós constitueixen el Consorci AOC, la nostra recerca empírica mostra que associen objectius diferents a l'AOC –objectius que impliquen en alguns casos, opcions certament diferents, per exemple, per al disseny del portal–. Podem parlar, doncs, d'un fenomen de *flexibilitat interpretativa* sobre el projecte: el portal CAT365 representa coses diferents per a actors

57 D'una banda, la perspectiva de *construcció social de la tecnologia (SCOT)* –vegeu Bijker (1995)– i, de l'altra, l'anomenada teoria de l'actor xarxa –vegeu Law i Callon (1992) i Latour (1996)–.

58 En el sentit de *grups socials rellevants* (Bijker 1995: 45).

diferents (es concep com a solució a problemes diversos). L'objecte "portal únic interadministratiu" té, doncs, significats diversos per a actors diferents.

La interacció continuada entre un actor o grup social i una tecnologia crea, a més, el que s'anomena *marc tecnològic*⁵⁹ d'aquest actor. Aquest marc estructura les interaccions entre els membres del grup, pel que fa a la tecnologia en qüestió, i inclou tant els problemes i les solucions canòniques com els criteris d'avaluació que s'utilitzen per establir els nivells de correcció o d'èxit en el funcionament dels dispositius tècnics. En un sentit, el marc tecnològic engloba el que seria la cultura tecnològica pròpia d'un actor. És aplicable –un fet no trivial–, tant a actors o grups tècnics com no tècnics. Les consultores que intervenen en el disseny de l'AOC, per exemple, tenen un marc tecnològic basat principalment en la seva experiència prèvia en *e-commerce* i *e-business*; els departaments de la Generalitat, per la seva banda, compten amb un marc tecnològic on és determinant la seva experiència prèvia amb les TIC.

D'altra banda, la naturalesa dels actors rellevants presenta una *geometria variable*, segons la dinàmica i la mateixa evolució del projecte. Actors que, en principi, semblaven compartir un mateix significat del projecte (Generalitat) comencen en un moment determinat a manifestar interpretacions heterogènies i donen lloc, conseqüentment, a nous actors (departaments específics, unitats de serveis, etc.). La divergència entre les diverses interpretacions crea inestabilitat per al projecte –tot i que paradoxalment, la seva solidesa depèn en gran part de la incorporació d'un nombre cada cop més gran d'agents interessats (col·legis professionals, ciutadans usuaris, ajuntaments, etc.)–.

L'evolució del projecte està marcada per tres elements bàsics. En primer lloc la seva capacitat de construir i mantenir una *xarxa global* d'actors, que és l'encarregada de proporcionar els recursos necessaris per al projecte a canvi de determinats resultats. Els recursos poden ser de diversos tipus: financers, suport polític, acords institucionals, etc. Si es té èxit en la construcció d'aquesta xarxa, el projecte obté l'autonomia suficient per treballar en el disseny i el desplegament del seu producte. En el cas de l'AOC, la xarxa global està bàsicament constituïda per la Generalitat (en especial pel Departament de Presidència, el de Governació i el DURSI) i per Localret. En un nivell secundari hi formen part el Parlament (que a través d'alguns acords aglutina la posició dels partits polítics) i diverses entitats de la societat civil.

59 *Technological frame*. Vegeu Bijker (1995: 102).

En segon lloc, el projecte ha de tenir la capacitat de construir i mantenir una *xarxa local* mitjançant els recursos obtinguts de la xarxa global, de forma que es puguin aconseguir els resultats que els actors de la xarxa global esperen. En el cas de l'AOC la xarxa local enllaça les consultores que participen en la definició del projecte (T-Systems, Accenture, principalment), les empreses subministradores de software (Microsoft), els serveis específics que han d'esdevenir electrònics i les bases de dades que s'han de connectar.

Finalment, el projecte ha de tenir la capacitat de convertir-se en un *punt de pas obligat* entre les dues xarxes. Són vitals per al projecte tant la cohesió i la implicació dels actors de la xarxa global, com la mobilització i la sincronització entre els elements de la xarxa local. Però també és clau el fet que els vincles entre ambdues xarxes passin sempre pel nucli de comandament del projecte (Direcció General de Planificació Operativa i Serveis Públics Electrònics SA, en el cas de l'AOC). Si les transaccions es produeixen al marge del centre de comandament, el projecte es debilita.

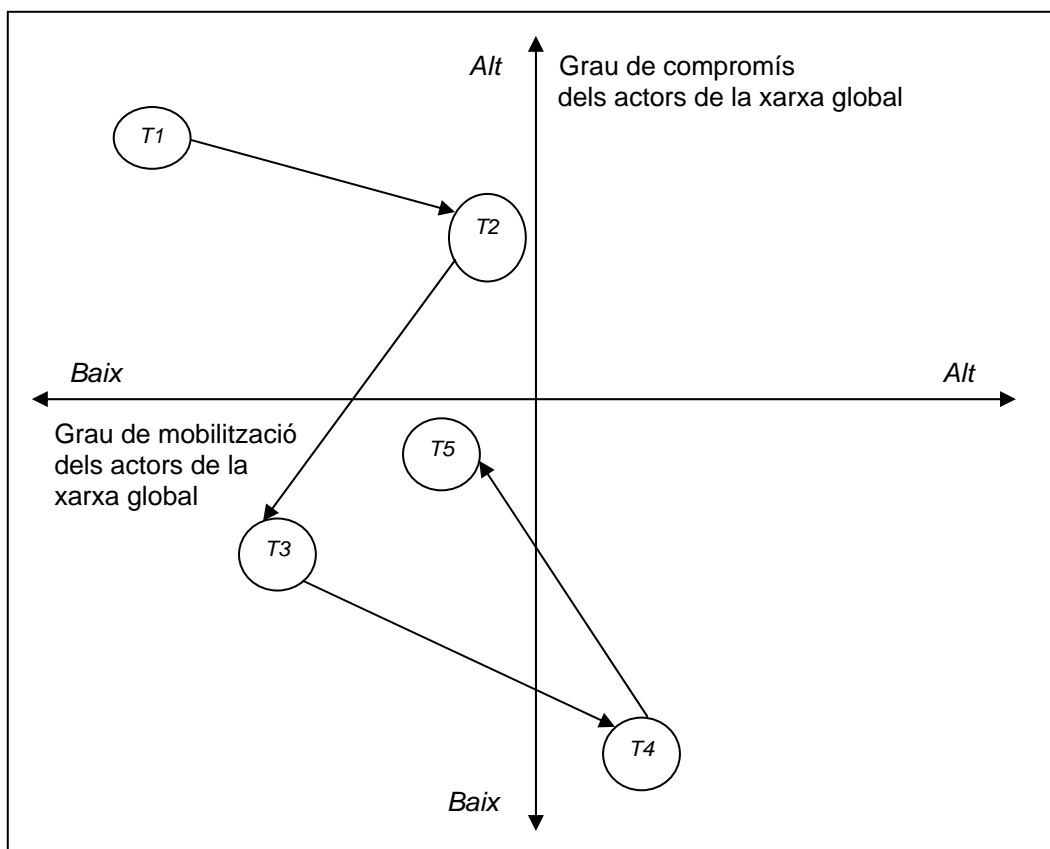


Fig. 1. Exemple d'evolució d'un projecte. Adaptat de Law i Callon (1992)

D'altra banda, tant el procés de constitució de les dues xarxes com el de manteniment del projecte com a nexa entre aquestes depèn, a més, de la solidesa i l'estabilitat de les

*simplificacions*⁶⁰ que intervenen en ambdós sentits –els actors limiten les seves associacions a una sèrie d'entitats discretes i ben definides–. D'una banda, des del projecte AOC se simplifica la realitat complexa de les institucions polítiques i de les diferents administracions amb seu a Catalunya en la figura singular del Consorci AOC, format per Localret i la Generalitat. Les transaccions entre el projecte i el context politicoadministratiu es vehiculen gràcies a aquesta simplificació. Anàlogament, el projecte simplifica les relacions entre l'Administració i els ciutadans, en la provisió de serveis. En referència a la xarxa local, per exemple, el projecte simplifica la complexitat de l'organització i l'estructura de la Generalitat, en les unitats de serveis dels seus departaments. Igualment, en darrer lloc, els actors xifren les seves relacions amb altres actors mitjançant aquestes simplificacions: la Generalitat simplifica la complexitat política i social del conjunt de municipis catalans en l'entitat Localret. En gran mesura, el destí del projecte depèn de la solidesa i l'estabilitat d'aquestes simplificacions.

Un altre aspecte important d'aquest model és que la naturalesa de les interaccions entre els actors és fonamentalment *heterogènia* i involucra també els elements tècnics del projecte –aquests, dit d'una altra manera, no tenen el paper neutre de simples eines–. Per exemple, la imposició de conductes o línies d'actuació d'un actor cap a un altre no es limita als procediments habituals de coerció política o de jerarquia institucional. Els actors intenten imposar conductes inscrivint-les en les característiques tècniques del projecte. L'homogeneïtzació en la provisió de serveis electrònics que el projecte vol aconseguir entre l'àmplia oferta de serveis dels diferents departaments de la Generalitat, per exemple, s'opera en part mitjançant la definició d'estàndards específics en els mòduls de dades.

Finalment, completarem l'exposició del model de traducció amb una exploració sintètica d'algunes conseqüències importants d'aquest model, que qüestionen algunes tendències habituals en la literatura de govern electrònic que hem discutit més amunt.

Model lineal de desenvolupament tecnològic versus model multidireccional (difusió versus traducció)

En primer lloc, gran part de la literatura assumeix, com hem vist, un model lineal de desenvolupament tecnològic per a les TIC en el si de les administracions, que suposa un desplegament seqüencial de les fases de disseny, desenvolupament, producció i ús.

60 Vegeu Callon (1989).

Això implica que els diferents actors implicats tinguin papers molt diferents. En el cas de l'AOC, i com passa en la majoria de projectes sociotècnics, en canvi, la fase de disseny s'encavalca constantment amb les fases de producció i ús.⁶¹ Una conseqüència de la linealitat que usualment s'assumeix és que el model d'innovació que se'n desprèn és el de **difusió**: la introducció de les TIC –o de les tecnologies web– es descriu habitualment com l'extensió d'una “taca d'oli” que es va estenent progressivament a tots els àmbits de l'Administració. El model de **traducció** que proposem, en canvi, destaca la interacció constant entre el procés d'innovació, els actors involucrats i els contextos d'implementació. Cada cop que un actor s'implica o s'enrola en el projecte es produeix una certa traducció dels objectius inicials.

Determinisme i impactes

Lligat a aquest aspecte, val la pena destacar el tret tecnològic, fortament determinista, que caracteritza moltes perspectives sobre el govern electrònic. Des d'aquest punt de vista, l'anàlisi de la interacció entre les TIC i l'Administració pública es tracta des de la perspectiva dels impactes de certs desenvolupaments tecnològics en l'estructura, l'organització i el funcionament de l'Administració. El model de difusió, en canvi, permet analitzar la forma com la tecnologia configura i, simultàniament, és configurada pel seu context d'ús. Les TIC no aterren a l'Administració *ready made*, com caigudes del cel, sinó que són modelades i adaptades pels diversos actors que intervenen en el projecte.

Neutralitat de la tecnologia

Un altre tòpic que es troba sovint a la literatura és el de la neutralitat de la tecnologia. Com a inversió de la perspectiva determinista, s'afirma moltes vegades que la tecnologia és *neutral* o que és una simple *eina* per portar a terme reformes administratives, organitzatives o polítiques. Els interessos i els objectius polítics previs són en últim terme el que compta. El model de traducció, en canvi, posa de relleu la possibilitat que les característiques d'un disseny tecnològic incorporin valors, interessos o directrius de certs actors, mitjançant processos d'inscripció i, alhora, la forma com aquests interessos canvien a causa de la mateixa evolució del projecte.

61 Un fenomen usual a les TIC i especialment estudiat en el desenvolupament d'Internet. Vegeu Abbate (1999).

Context versus contextualització

En lloc de definir un context nebulós on es poden situar les forces o els actors que no estan directament implicats en el desenvolupament dels projectes de govern electrònic, el model de traducció permet incloure la pràctica de construcció o la delimitació d'un context (xarxa global) en el centre de l'anàlisi. Part del futur d'un projecte com l'AOC rau en la capacitat dels seus gestors per oferir un context com més estable millor i uns vincles limitats i ben definits en aquest context. Si el projecte és capaç d'absorbir i reinscriure les amenaces i les transformacions que es produeixen en el context, les coses aniran bé. Quan això no passa el projecte es *descontextualitza* i perd estabilitat (vegeu fig. 1).

Problematitzar l'èxit i les *best practices*

Una altra conseqüència important del model de traducció és la problematització de la noció d'èxit o fracàs que s'associa, sovint de forma poc reflexiva, a les iniciatives de govern electrònic. Els fenòmens de flexibilitat interpretativa que es poden detectar en l'evolució del projecte afecten, entre d'altres aspectes, els criteris d'avaluació i, conseqüentment, la forma com cal determinar-ne l'èxit o el fracàs. Segons els objectius i les estratègies que un actor vincula a un projecte de govern electrònic, la valoració de l'èxit serà molt diferent. No solament en l'àmbit de la literatura conviuen diferents models d'avaluació (començant pel recompte simple i poc refinat de serveis o tràmits en línia, fins al nombre de *hits* de la web) sinó que els diferents actors que intervenen en el cas de l'AOC mostren un conjunt força heterogeni de paràmetres d'avaluació. Això no significa que l'èxit o el fracàs es trobin només als ulls de l'avaluador, sinó que són el resultat d'un procés actiu i no una mera propietat intrínseca d'un disseny o una tecnologia específica –quelcom que sembla assumir l'atenció habitual a les *best practices* en la literatura–.

3.2.3. Hipòtesis

La hipòtesi bàsica que formulem és que en la provisió telemàtica de serveis (com a objectiu prioritari de molts projectes de govern electrònic) opera, indirectament, una transformació de l'Administració cap una estructura organitzativa en xarxa. Entenem per

administració en xarxa una forma d'organització amb alts nivells d'integració horitzontal i vertical.⁶²

A partir d'aquesta hipòtesi general, n'hem formulat d'altres més específiques que, en certa mesura, intenten copsar l'abast d'aquesta tendència:

- El trànsit cap a l'administració en xarxa està fortament condicionat, però, per l'estructura compartimentada de l'Administració tradicional i per la preeminència de les relacions jeràrquiques sobre els fluxos d'informació.
- No hi ha un vincle directe entre la provisió electrònica de serveis i l'augment en l'eficiència dels processos interns –la relació positiva entre ambdós factors depèn del grau d'integració entre els procediments en línia i els procediments tradicionals–.
- La focalització en la provisió de serveis com a objectiu prioritari del govern electrònic condiona una reconstrucció particular del ciutadà, on els processos d'*accountability* resulten bàsicament reconfigurats i el seu abast general reduït.

Com veurem al llarg d'aquest treball, i especialment en les conclusions, els resultats del nostre estudi ens han obligat, finalment, a reformular lleugerament algunes d'aquestes hipòtesis. Hem descobert en alguns casos, per exemple, que la relació entre dues variables havia d'explicar-se en part per la intervenció d'altres que, en principi, no havíem considerat.

⁶² Segons les caracteritzacions que acabem de fer d'aquests conceptes.

Capítol 4

Una història social de l'Administració Oberta de Catalunya (AOC)

L'objectiu d'aquest capítol és oferir una panoràmica històrica de la gestació i el desenvolupament del projecte Administració Oberta de Catalunya, en el context de les diverses iniciatives públiques relacionades amb la introducció de les tecnologies de la informació i la comunicació en l'àmbit de l'Administració a Catalunya. El capítol se centra, especialment, en l'evolució del concepte de *finestreta única* lligada a Internet al llarg dels últims cinc o sis anys, a través de la transformació i la concreció en diferents comissions i iniciatives, impulsades bàsicament des de les administracions locals i autonòmica i que culmina el juliol de 2002 amb la presentació del portal conjunt CAT365.⁶³

63 <http://www.cat365.net/>

4.1. La finestra única interadministrativa

La primera iniciativa documentada en l'àmbit català que, en sentit estricte, pot considerar-se un precedent directe del projecte Administració Oberta de Catalunya es comença a dibuixar a finals de 1997, en el marc de la Federació de Municipis de Catalunya (FMC). El novembre d'aquell any, l'Ajuntament de Terrassa elabora una proposta anomenada Finestra Única Interadministrativa⁶⁴ que és enviada a la FMC i a diferents ajuntaments perquè es consideri i se sotmeti a debat.

El document en qüestió, un text de poques pàgines, no es presenta com un projecte definit sinó com una constatació de la necessitat d'establir vincles entre les diverses administracions, mitjançant les TIC i, en especial, Internet, per tal de simplificar els tràmits que han de realitzar els ciutadans i aconseguir una major accessibilitat als serveis públics de totes les administracions. El document recull informació sobre el marc legal relacionat amb una iniciativa d'aquesta mena, esmenta específicament els procediments i els tràmits que requereixen informació del padró com un objectiu prioritari i, en darrer lloc, planteja la necessitat de crear "finestretes úniques interadministratives", en plural, que puguin gestionar un tràmit concret, per tal que el ciutadà pugui obtenir la documentació necessària de les diferents administracions. L'objectiu és, doncs, eliminar el paper de missatger entre administracions que ha de fer el ciutadà en molts tràmits i facilitar tecnològicament el traspàs de certificacions i dades entre administracions, de manera que el tràmit final sigui molt més simple per a l'usuari.

Aquell document ha d'entendre's, però, en el context d'una sèrie de processos més amplis que afecten les administracions públiques de l'època a diferent escala. D'una banda, després de la transició, es fa cada cop més patent en diferents àmbits la necessitat de portar a terme una reforma de l'Administració i de l'estructura burocràtica que la caracteritza, i que és sovint titllada d'ineficient i poc adaptada a les necessitats reals dels ciutadans. Durant la dècada dels vuitanta, aquesta necessitat de desenvolupar un veritable canvi organitzatiu dins les administracions –quelcom sempre problemàtic per diferents motius– comença a associar-se als projectes incipients d'automatització de procediments mitjançant la tecnologia informàtica.

64 Ajuntament de Terrassa (1997).

Innovació tecnològica i canvi organitzatiu

En el marc d'algunes administracions municipals, aquesta associació o convergència entre el canvi organitzatiu i el canvi tecnològic es tradueix en diferents projectes que intenten aprofitar l'oportunitat de repensar els fluxos d'informació, el trànsit de documentació administrativa i l'organització dels processos que permeten la formalització i la mecanització informàtica, per tal d'agilitar-los i d'augmentar-ne l'eficiència, en alguns casos, o de reorganitzar-los globalment, en d'altres. En sentit estricte, doncs, els canvis organitzatius no es poden entendre com simples productes de l'impacte de les TIC a les administracions: les TIC, més aviat, permeten vehicular –transformant-los– antics projectes de reforma de l'Administració fins aleshores poc reeixits.

En alguns casos, d'altra banda, la necessitat d'incorporar a les plantilles dels ajuntaments personal provinent de l'empresa privada per tal de dissenyar i dur a terme el procés d'informatització acaba esperonant un canvi en l'estructura general de comandament del consistori, cap a un model gerencial on els representants polítics cedeixen part del seu poder decisorí a una nova tecnoestructura no funcional.⁶⁵ La racionalització dels processos administratius, l'augment de la productivitat i la millora de l'eficiència en la prestació de serveis comencen a ser objectius estratègics explícits per a alguns ajuntaments.

L'exportació a l'Administració pública de models de gestió privada va també acompanyada d'un canvi d'orientació en la conceptualització de la relació entre els ajuntaments i els ciutadans. Progressivament guanya acceptació la idea que els ciutadans han de ser vistos com a *clients* per les administracions. Conseqüentment, es produeix un canvi important en el redisseny de processos i procediments: aquests han de pensar-se cada cop més des de la perspectiva del ciutadà, com a usuari o client. Es tracta, doncs, de facilitar la seva relació amb l'Administració i simplificar les gestions, eliminar tràmits innecessaris, agilitar la gestió dels expedients, augmentar la transparència, etc. Com es diu sovint, "el ciutadà ha de passar a ser el centre de la prestació de serveis" o "l'Administració s'ha d'obrir al ciutadà".⁶⁶

La reconsideració dels procediments administratius i de les tramitacions des d'aquesta nova òptica permet constatar que, en molts casos, els ciutadans que sol·liciten un servei o una certificació acaben esdevenint, de fet, missatgers entre diferents administracions o

⁶⁵ En aquest sentit, l'Ajuntament de Sant Boi de Llobregat sembla un exemple paradigmàtic d'aquesta tendència: "el primer gerent va portar el primer ordinador" (entrevista RKM1702038).

⁶⁶ *Ibid.*

institucions públiques. En un exemple que ha esdevingut clàssic, l'Ajuntament de Terrassa va constatar l'any 1997 que prop del 40% de les atencions presencials realitzades durant un període de 9 mesos, en concret 21.115, es van destinar a expedir certificats relatius al Padró Municipal d'Habitants a petició dels ciutadans.⁶⁷ Tots aquests certificats tenien com a finalitat ser presentats a una altra administració (6.192 al Departament d'Ensenyament, 5.591 a la Policia Nacional, 2.301 a la Seguretat Social, 2.208 a la Prefectura Provincial de Trànsit, etc.). Aquesta situació, a més, es produeix també en altres tipus de certificacions (IBI, Impost de Circulació, IAE, etc.).

Aquest exemple posa en evidència dos grans problemes. D'una banda, la poca eficiència externa del tràmit, és a dir, la complexitat innecessària de la gestió per al ciutadà, que ha de suplir amb el seu temps i esforç la inexistència de canals d'informació entre administracions. De l'altra, la poca eficiència interna: la quantitat de recursos municipals que han d'invertir-se en una atenció presencial que es podria evitar amb una millor coordinació amb altres administracions.

És en aquest context que comença a prendre força durant els anys 1997 i 1998 la idea d'establir vincles entre les diferents administracions, especialment de cara a dissenyar canals de comunicació amb l'objectiu de compartir o transmetre dades, certificacions i documents. El document esmentat, a més, planteja la possibilitat de crear finestretes úniques compartides (deixant entreveure la possibilitat d'utilitzar Internet com a medi) on els ciutadans puguin adreçar-se a fer un tràmit, independentment de quines siguin les administracions involucrades, per tal que la mateixa oficina, en el seu nom, obtingui i transmeti els documents i els certificats necessaris.

Sistemes d'informació transversals

Aquesta tendència està esperonada, evidentment, per diferents projectes interns que es duen a terme al voltant de les TIC en diverses administracions catalanes, especialment durant la segona meitat dels anys noranta. En l'àmbit local, per exemple, alguns ajuntaments comencen a apostar fort per la implantació de **sistemes d'informació transversal**, per noves formes de flexibilitzar l'atenció al públic i pel desplegament de pàgines web que, començant com simples taulells d'anuncis virtuals, evolucionen cap a la provisió de serveis i tràmits amb un grau més alt d'interactivitat. Ajuntaments com el de

⁶⁷ Ajuntament de Terrassa (1997:7).

Terrassa i, especialment, el de Barcelona es constitueixen en referents clars per a la resta de consistoris.

Pel que fa a la Generalitat, cap a la tardor de 1994 es comença a dissenyar un nou i ambiciós sistema d'informació transversal basat en les TIC que més tard donarà lloc a l'anomenat Sistema d'Atenció Ciutadana (SAC). Aquest nou model intentarà substituir un sistema d'informació intern ja existent (SIC), però que únicament dona informació orgànica relativa a l'estructura organitzativa de la Generalitat i, a més, no és gaire utilitzat pels departaments.⁶⁸ El SIC, a més, només permet incloure un tipus molt reduït de documents i la seva actualització és problemàtica –la informació no s'actualitza automàticament des de la seva font (els departaments), sinó que ha de ser enviada a una unitat central on es tracta i s'edita–.

L'origen d'aquest nou sistema d'informació es troba al Departament de Benestar Social. Aquest departament és un dels que compta amb un desplegament més important en el territori: per aquest motiu els ciutadans es dirigeixen contínuament a les seves oficines per sol·licitar informació sobre tràmits i serveis que tenen a veure amb altres departaments de l'Administració autonòmica. Aquesta pressió externa fa que es desenvolupi un primer sistema d'informació informatitzat, en forma de gran base de dades, sobre els serveis de la Generalitat, i no únicament sobre la seva estructura organitzativa.⁶⁹

Les discussions per desenvolupar el SAC tenen lloc en el marc de l'elaboració d'un Pla director de sistemes d'informació que es dissenya durant el 1995. Aquest pla⁷⁰ presenta com a objectiu bàsic la millora de l'atenció ciutadana per part de l'Administració –objectiu que té prioritat, de fet, sobre l'eficàcia interna de l'Administració– mitjançant la implantació de sistemes d'informació transversals (que permetin interconnectar els diferents departaments) amb eines multimèdia.

El projecte, en general, es planteja com un element crucial per millorar la “percepció positiva de l'acció de Govern”, per reduir la distància entre el ciutadà i l'Administració (un ciutadà que es considera explícitament com a *client*), per adaptar l'Administració al canvi tecnològic i per unificar la imatge externa de la Generalitat. El projecte, igualment, defensa la necessitat d'utilitzar diferents canals tecnològics per millorar la relació amb el

68 Entrevista GKGD2607028.

69 Entrevista GKGD2607028.

70 Generalitat de Catalunya (1996).

ciudadà: des del telèfon (es presenta la idea d'un telèfon d'atenció únic, que més endavant esdevindrà el 012) a Internet (recordem que el portal de la Generalitat –Gencat– es presenta l'any 1995 i és considerat pioner en l'àmbit institucional espanyol).

Internet es veu, de fet, com una eina d'utilitat doble. D'una banda, la xarxa ha de permetre una major connexió entre els departaments de l'Administració –de fet, el baix nivell de connexió queda patent també en el ciberespai: molts documents interns de l'època mostren una gran preocupació per coordinar les diferents iniciatives d'Internet dels departaments, per unificar criteris, etc.–. De l'altra, Internet es percep com una eina de comunicació amb el ciutadà, que ha d'anar molt més enllà de la simple provisió d'informació. En realitat, la mateixa història del SIC i del SAC dibuixa una trajectòria força clara, que es repeteix en altres administracions: en una primera fase es dissenyen sistemes d'informació basats en les TIC per a ús intern de l'Administració i, en una segona fase, aquests sistemes s'obren, mitjançant la xarxa, a la consulta externa per part de ciutadans i organitzacions alienes.

4.2. Nous actors: el Comissionat i Localret

En el marc jurídic de la Llei 30/1992 de règim jurídic i procediment administratiu comú de les administracions públiques, que permet explícitament l'intercanvi d'informació entre administracions⁷¹ quan això sigui necessari per desenvolupar les seves competències, es comencen a signar convenis entre les diferents administracions (autònòmiques, locals i central) per desenvolupar projectes conjunts de cara a la transferència de dades, amb l'objectiu de millorar l'atenció al públic i l'eficàcia dels serveis administratius.

Un d'aquests convenis es comença a perfilar a mitjan 1997 entre la Generalitat (des de la Direcció General de Serveis d'Informàtica) i les dues grans associacions de municipis, l'esmentada FMC i l'Associació Catalana de Municipis. L'objectiu d'aquest conveni és impulsar l'*administració electrònica* entre les diferents administracions. Enmig de les grans expectatives creades al voltant del desplegament del cable, l'extensió de l'ús d'Internet entre la població es veu com un fet proper i, conseqüentment, les experiències de tramitació electrònica⁷² ja existents, així com diversos serveis en línia, s'interpreten com eines amb un potencial creixent per millorar la prestació de serveis i per reduir costos. En particular, el conveni intenta establir un marc de col·laboració entre les diferents iniciatives d'ús de les TIC en l'atenció al ciutadà, portades a terme per diferents ajuntaments i per la Generalitat per tal de definir l'abast i les característiques d'una possible finestra interadministrativa a Internet.

Val la pena constatar que, en el marc d'aquestes converses entre la Generalitat i la FMC i l'ACM, apareix escrita per primer cop, en un document oficial de març de 1998, l'expressió "Administració Oberta de Catalunya".⁷³

Aquest procés continua durant tot l'any 1998 i cristal·litza el mes d'octubre amb la creació de la Comissió de Cooperació de les Administracions de Catalunya per a l'Impuls de la Societat de la Informació, on participen a banda de diferents ajuntaments i departaments de la Generalitat, dues noves institucions: per un costat, el Comissionat per a la Societat de la Informació, creat pel Govern de la Generalitat l'any 1998 per tal de definir la política de la Generalitat en matèria de telecomunicacions i, per l'altre, Localret, un consorci local, creat l'any 1997, que agrupa actualment 782 municipis que representen el 99 % de

71 L'intercanvi d'informació no és equivalent a la cessió de les dades. Pot implicar la possibilitat de fer consultes interadministratives, per exemple, però no la migració d'una base de dades sencera.

72 Tramitació en un sentit restringit: bàsicament tràmits on els impresos o formularis que s'han d'omplir es troben disponibles a la web i poden ser descarregats.

73 En concret en una proposta del conveni esmentat, redactada des de la Generalitat, "l'assumpte" del document diu "Administració Oberta de Catalunya", Generalitat de Catalunya (1998). Aquest és, si més no, el primer document oficial de què disposem on apareix l'expressió.

la població catalana, per tal d'assegurar un desplegament equilibrat en el territori de les noves xarxes de telecomunicacions.

El Comissionat per a la Societat de la Informació

El Comissionat, creat el maig de 1998, era un instrument “encarregat d'impulsar totes aquelles accions que poden facilitar la incorporació de Catalunya a la societat de la informació i coordinar les actuacions relatives a la informàtica, les telecomunicacions i els audiovisuals que realitzen diversos organismes i empreses públiques de la Generalitat de Catalunya”.⁷⁴ Aquest organisme es creava explícitament en el marc de la nova política europea de liberalitzacions de les telecomunicacions i d'impuls públic per a la incorporació de les TIC en diferents àmbits de la societat.

El Comissionat va tenir des del seu inici dos àmbits d'actuació. El primer era impulsar l'elaboració d'un Pla estratègic per a la societat de la informació en el qual participessin un ampli ventall d'institucions catalanes. El segon àmbit era el desplegament de projectes concrets en el marc d'aquest Pla estratègic. La seva tasca de promoció havia d'abastar, d'altra banda, tant els diferents àmbits de la societat catalana com la mateixa Administració autonòmica, amb projectes d'introducció de les TIC en els processos rutinaris de l'Administració; recordem que paral·lelament al Comissionat, la Generalitat havia creat un Consell d'Adaptació de la Generalitat a la Societat de la Informació.⁷⁵

Localret

Localret, per la seva banda, es va crear com un consorci de la majoria de comarques, diputacions i municipis catalans (integrant els membres tant de l'Associació Catalana de Municipis i Comarques com de la Federació de Municipis de Catalunya, la primera pròxima a CiU i la segona al PSC). La creació de Localret està directament lligada al nou panorama establert per la Llei de telecomunicacions per cable (42/1995, 22 de desembre de 1995), que obria la porta a la participació de nous operadors –al marge de Telefònica– en el desplegament del cable. Els municipis, tradicionalment mancats de competències en l'àmbit de les telecomunicacions, van voler assegurar d'aquesta forma la seva participació en el procés de coordinació del desenvolupament de la xarxa de cable, per intentar garantir un desplegament territorialment equilibrat de les noves xarxes

⁷⁴ DOGC. Decret 25/1998, de 26 de maig.

⁷⁵ *Ibid.*

de telecomunicacions. Així, doncs, l'àmbit prioritari d'actuació de Localret era el de les infraestructures.

Les missions i els objectius d'ambdues institucions es trobaven en consonància clara amb la filosofia bàsica de les polítiques i les directives europees en matèria de telecomunicacions i societat de la informació. El paper assignat en aquest marc a les institucions públiques era el de dinamitzar i promocionar, i fins i tot liderar, el desenvolupament i la difusió de les TIC i alhora assegurar-ne una certa equitat social mitjançant la regulació.

Durant l'any 1998 i fins al febrer de 1999, tant la Generalitat com Localret col·laboren, a través de l'esmentada comissió, per tal de dissenyar un projecte comú d'administració oberta on, a banda de la qüestió de la finestra única, es plantegen projectes com la *targeta electrònica ciutadana* o el desplegament de comunitats virtuals com *Educ@lia*. De forma simultània, ambdues institucions treballen en la conceptualització pròpia d'una administració electrònica segons els seus interessos i objectius particulars. Es comença a parlar, igualment, de la possibilitat de conduir el projecte de finestra única en un portal únic de totes les administracions catalanes.⁷⁶

Es remarcable, en tot cas, que durant la seva curta història, Localret ha passat de manifestar un interès en principi gairebé exclusiu per la qüestió de les infraestructures a interessar-se per projectes que, com el de l'administració oberta, tenen més a veure amb la provisió de continguts. Es tracta d'un canvi d'estratègia que no ha de passar desapercebut. Recentment, en aquest sentit, Jordi Valls, president actual de Localret, parlava de l'antiga "obsessió per l'accés i les infraestructures" que ha donat pas, a partir de l'any 2001, a la nova "obsessió pels continguts".⁷⁷ Segons ell, són precisament els continguts els que han de justificar les inversions públiques en noves infraestructures.

En algun moment d'aquest període, Localret comença a utilitzar en alguns del seus documents l'expressió *administració en xarxa* per referir-se al mateix projecte. Sembla que des de Localret es té la percepció que l'etiqueta *Administració Oberta de Catalunya* s'associa massa amb l'àmbit de la Generalitat i es proposa una nova terminologia per demarcar-se d'aquesta connotació i emfasitzar el paper de les administracions locals.⁷⁸

⁷⁶ Com veurem més endavant, el concepte de *portal únic interadministratiu* té interpretacions diferents per a alguns dels actors implicats en l'AOC.

⁷⁷ *Diari de Sessions del Parlament de Catalunya* (2002), pàg. 4.

⁷⁸ Entrevista GKM_Q_MX2806020.

Més endavant, però, el terme *Administració Oberta de Catalunya* s'imposarà i serà utilitzat indistintament per ambdós àmbits institucionals.

De qualsevol manera, aquest petit conflicte terminològic es pot relacionar amb una altra ambigüitat que marcarà l'ús del concepte *Administració Oberta de Catalunya* fins a l'actualitat. Tant la Generalitat com Localret utilitzen l'expressió per referir-se tant als seus projectes interns de canvi organitzatiu i tecnològic lligats a les TIC (intranets, canals de comunicació interdepartamentals, sistemes d'informació transversals, etc.), com als projectes conjunts destinats a la finestra única interadministrativa (en forma de portal únic), targeta digital, etc. Aquesta ambigüitat provoca confusions contínues en les notícies de premsa sobre el tema i en alguns documents oficials que vinculen o adscriuen determinats projectes al voltant de les TIC a l'AOC (en sentit ampli), però que estrictament no hi formen part (en el sentit de portal interadministratiu).⁷⁹

Eleccions i alentiment del projecte

El febrer de 1999, però, s'acaben les reunions de la Comissió de Cooperació de les Administracions de Catalunya per a l'Impuls de la Societat de la Informació i hi tornen a haver actes de reunions entre la Generalitat i Localret fins a finals d'any. El motiu no és altre que la celebració de les eleccions municipals (13 de juny de 1999) i de les autonòmiques (17 d'octubre de 1999). El projecte AOC comença a perfilar-se com una iniciativa susceptible d'adquirir una forta càrrega política i, consegüentment, com un element capaç d'esdevenir un nou front temàtic en les batalles electorals.

Aquesta aturada, que es produeix durant la major part de 1999, no afecta, però, els projectes interns de les diverses institucions. D'una banda, Localret continua la seva tasca de promoció d'infraestructures als ajuntaments que, més enllà de l'objectiu originari –el desplegament del cable–, abasta la introducció de les TIC en la gestió municipal i en l'atenció als ciutadans. En aquest sentit, es dissenyen diversos plans estratègics i plans directors per a la incorporació de les TIC en diversos ajuntaments. En aquesta tasca també tenen un paper important les diputacions provincials que, a partir de l'any 2000, entraran a formar part de l'executiva de Localret. La Diputació de Barcelona, per exemple, es marca per a l'any 2000 l'objectiu de millorar les infraestructures

⁷⁹ Vegeu, per exemple, la informació que el portal www.gencat.net ofereix al voltant d'un d'aquests projectes específics de la Generalitat, l'e-catàleg, a <http://www.gencat.net/cataleg/ecatleg/index2.htm>.

informàtiques dels ajuntaments, proveir-los de programari adequat per a la gestió (en especial la relativa al padró) i crear punts d'accés ciutadà a la xarxa.⁸⁰

Paral·lelament, la Generalitat, a través del Centre de Telecomunicacions i Tecnologies de la Informació (CTITI) i del Comissionat, continua definint les característiques del projecte AOC, aquest cop, però, en la seva accepció o vessant intern. Durant l'any 1999, la Generalitat defineix el projecte AOC considerant les seves prioritats institucionals, amb l'objectiu genèric que la "Generalitat es gestioni a través de les tecnologies informàtiques més modernes. L'objectiu final de l'AOC és crear el marc perquè els ciutadans i les empreses es relacionin electrònicament amb l'Administració".⁸¹

Tal com es pensa el projecte l'any 1999, des de la Generalitat es defineixen quatre fases. La primera, que s'ha de començar a aplicar durant el setembre del mateix any, se centra en dues iniciatives bàsiques. D'una banda, es pretén desenvolupar una Intranet per a tota l'Administració autonòmica. En primer lloc s'intentaran unificar sota un únic model les diverses intranets ja existents en els diferents departaments; posteriorment, la nova Intranet corporativa general permetrà connectar-les entre si. De l'altra, es preveu realitzar una prova pilot per utilitzar la signatura electrònica entre 1.500 empleats de tres departaments: l'objectiu es eliminar paperassa i permetre la tramesa de documents electrònics oficials.⁸²

La segona fase del projecte AOC preveu estendre les noves tecnologies de la informació a tota l'Administració autonòmica; la tercera, establir relacions amb la resta d'administracions públiques i, la quarta, finalment, "comunicar-se amb els ciutadans i les empreses per via telemàtica".⁸³ El projecte és aprovat, en la seva primera fase, el 13 de juliol de 1999. El pressupost per a la prova pilot és de 346 milions de pessetes.

80 Es pot trobar àmplia informació sobre les iniciatives de la Diputació de Barcelona en aquest àmbit a la pàgina web <http://www.diba.es/>.

81 Vegeu <http://www.gencat.es/csi/cat/projectes/administracio/1999/aoc.htm>

82 Es calcula que les comunicacions internes de la Generalitat generen anualment una muntanya de paper de 500 metres.

83 *Ibid.*

4.3. El Pla estratègic “Catalunya en xarxa”

Una altra presència destacada de la idea d'Administració Oberta de Catalunya es troba al Pla estratègic per a la societat de la informació⁸⁴ publicat l'any 1999. Aquest document, com és sabut, és fruit d'un acord previ entre el Comissionat per a la Societat de la Informació i Localret.

El Pla estratègic per a la societat de la informació “Catalunya en xarxa” es va presentar el 14 d'abril de 1999 davant del Parlament de Catalunya. L'objectiu bàsic del Pla era identificar les accions necessàries, en diferents àmbits socials, per situar Catalunya en un termini d'uns quatre anys en el ventall de països més avançats d'Europa quant al desenvolupament de la societat de la informació i assegurar alhora “l'equilibri territorial” i la “cohesió social”.⁸⁵ Aquestes accions es presentaven agrupades en sis àmbits concrets (infraestructures, indústria, educació, administració, sanitat i canvi cultural) i eren el fruit d'un procés de deliberació d'uns sis mesos en diferents grups de treball, un per a cada àmbit, integrats, cadascun, per unes trenta persones, membres de diverses organitzacions i institucions públiques i privades. Per a cada àmbit específic es van establir objectius a curt (2001) i mig termini (2003), amb una sèrie d'indicadors establerts en referència als països avançats i molt avançats, respectivament.

Una de les característiques remarcables del Pla era el marc de consens entre les diverses forces polítiques que l'havia fet possible i la participació d'una gran varietat d'agents socials en la seva elaboració. Va ser redactat, igualment, en un moment de força eufòria al voltant de les tecnologies de la comunicació i la informació i, en especial, de l'evolució d'Internet i de les expectatives de negoci i de penetració social de la xarxa. De fet, tot el Pla respira un optimisme desmesurat respecte a la capacitat de les tecnologies, per si mateixes, de produir, de forma quasi automàtica, canvis socials de gran abast en gairebé tots els àmbits. Aquest optimisme, associat amb una visió tecnològica fortament determinista, contribuïa a sobrevalorar la capacitat de Catalunya per situar-se a mig termini en una situació de lideratge en la societat de la informació, com a mínim en l'entorn europeu.

De fet, al cap de dos anys de la seva presentació, una de les dues institucions impulsores del Pla, Localret, reconeixia, en boca del seu director general, Xavier Marcet, que aquest podia considerar-se ja *obsolet* i plantejava, conseqüentment, la necessitat

⁸⁴ Comissionat per a la Societat de la Informació (1999).
⁸⁵ Comissionat (1999), prefaci.

d'elaborar un nou pla estratègic (Marcet 2001). Tot i que el Pla havia significat un esforç considerable i valuós de reflexió, les seves conseqüències pràctiques, és a dir, el ventall de projectes o accions impulsats pels diferents actors involucrats, estaven, l'any 2001, molt lluny de les expectatives inicials. En particular, la distància entre Catalunya i els països més avançats en l'àmbit europeu continuava sent molt gran. Com és sabut, actualment s'ha iniciat un procés institucional encaminat a definir un nou pla estratègic.⁸⁶

El govern electrònic en el Pla estratègic

Un dels sis àmbits d'actuació del Pla estratègic era, com ja hem dit, el de l'Administració i els serveis al ciutadà. En aquest terreny, l'objectiu estratègic que es plantejava consistia bàsicament a millorar les relacions entre els ciutadans i les diverses administracions i facilitar, mitjançant eines telemàtiques, l'accés a la informació i les tramitacions relatives als serveis. D'una banda, les TIC es concebien com uns instruments idonis per agilitar i simplificar les relacions entre ciutadans i empreses amb l'Administració i, de l'altra, com una eina per facilitar l'intercanvi de dades i serveis entre les administracions.

En concret, el pla proposava sis iniciatives bàsiques en aquest àmbit:

1. Informació pública en xarxa: accés a la informació pública europea, estatal, autonòmica, local i d'ens d'interès social.

Aquesta iniciativa volia promoure l'accés, a través d'Internet, de tota aquella informació provinent de les administracions públiques que tingués dret a rebre el ciutadà: des d'acords i reglaments de les administracions fins a bases de dades, a més d'altres serveis d'informació per a ciutadans i empreses. L'objectiu es quantificava amb la fita d'un 80 % de la informació necessària per a un 80 % de la població. La iniciativa es concretava, bàsicament, en la necessitat de dissenyar un cercador d'informació a Internet que abastés totes les administracions.

2. Intranets de l'Administració: intercanvi de dades entre les administracions i implantació progressiva d'estàndards d'intercanvi interadministratiu.

⁸⁶ Sembla, però, que, finalment, l'elaboració d'un nou pla es deixa per a després de les properes eleccions autonòmiques la tardor de 2003.

En aquest cas l'objectiu estratègic es xifrava en l'automatització dels processos administratius i interadministratius –mitjançant l'establiment de formats i estàndards comuns i la interoperativitat entre bases de dades– de forma que els ciutadans i les empreses poguessin fer tramitacions per mitjans telemàtics. En aquest context, s'esmenta per primer cop en el document la futura Administració Oberta de Catalunya, que haurà de ser el marc de desenvolupament dels serveis telemàtics.

3. Accés del ciutadà a la tramitació electrònica: la signatura electrònica qualificada del ciutadà.

Aquesta iniciativa intentar recolzar l'anterior mitjançant el desenvolupament d'un sistema d'identificació electrònica que permeti donar validesa a les transaccions electròniques amb les administracions i garantir la privacitat i la seguretat de les dades. S'inclou dintre d'aquest punt la implantació progressiva d'una *targeta electrònica*.

4. Incorporació del procediment judicial al conjunt dels serveis electrònics de l'Administració.
5. Mobilitat i gestió de la informació temàtica, del territori i d'emergències.

Aquestes dues darreres iniciatives se situen en un àmbit diferent de les anteriors. Bàsicament, estableixen objectius per a dos sectors molt específics de l'Administració i els serveis públics. La primera se centra en l'àmbit judicial i planteja la necessitat d'automatitzar la totalitat dels serveis judicials, així com d'habilitar la xarxa com a vehicle legítim d'interacció amb l'Administració de justícia en determinats tràmits. La segona identifica com a objectius un sistema d'informació sobre el trànsit, un sistema integrat d'informació per a protecció civil, així com les eines de gestió i organització interadministrativa necessàries per aconseguir-los.

6. Formació i reciclatge per als agents de l'Administració i suport humà als ciutadans.

Aquesta iniciativa, que no es tradueix, per cert, en accions concretes, incideix en la necessitat de formació en l'ús de les TIC del personal de les administracions en el procés

de modernització. Igualment es planteja la necessitat de donar suport humà als ciutadans que desitgin fer ús dels serveis electrònics.

El Pla estratègic “Catalunya en xarxa”, que, com veiem, és el primer document amb àmplia difusió social on s'esmenta per primer cop a Catalunya l'objectiu d'engegar un projecte d'administració oberta, s'ha de considerar en el context d'iniciatives similars que, a la mateixa època, van ser impulsades des de diverses administracions, tot i el fet remarcable que es va avançar en gairebé un any a les més properes geogràficament, Espanya i Europa.⁸⁷

eEurope i InfoXXI

En aquest sentit, cal recordar que la Comissió Europea va llançar el desembre de 1999 –és a dir, vuit mesos després que es fes públic el Pla “Catalunya en xarxa”– la iniciativa “eEurope: una societat de la informació per a tothom” amb l'objectiu que Europa explotés al màxim les oportunitats de la nova economia i, especialment, d'Internet. Com es va dir, “es volia posar Europa en línia”.

Aquesta iniciativa es va concretar en un pla d'acció⁸⁸ que va ser aprovat pel Consell Europeu de FERIA el juny de 2000. La tercera línia estratègica d'aquest pla, “estimular l'ús d'Internet”, incloïa entre un conjunt de cinc objectius, el de “l'Administració en línia: oferir accés electrònic als serveis públics”.

Aquest objectiu es concretava, en consonància amb el Pla “Catalunya en xarxa”, en dues directrius bàsiques: l'ús de les TIC, d'una banda, per facilitar l'accés dels ciutadans a la informació de les administracions i, de l'altra, per fer possible l'accés electrònic generalitzat als serveis públics. En relació amb el Pla “Catalunya en xarxa”, el pla d'acció europeu donava una major rellevància a les *implicacions organitzatives* d'aquests objectius per a les mateixes administracions. Tot i que es preveïen guanys importants quant a l'eficiència, la velocitat, la transparència, la simplificació i la reducció de costos per als serveis públics, s>alertava que “el pas cap a la interacció electrònica implica canvis considerables en la manera de treballar de les administracions, que poden ser difícils de gestionar” (Comissió Europea 2000, 21). Per això, l'informe insistia en la

⁸⁷ Un ampli recull de plans i accions estratègiques sobre la societat de la informació es pot trobar a http://www.unesco.org/webworld/portal_observatory/Action_Plans_-_Policies/

⁸⁸ Vegeu Comissió Europea (2000).

necessitat de replantejar l'organització interna i els procediments d'intercanvi d'informació electrònica entre les administracions.

Per la seva banda, el Govern espanyol va presentar el gener de 2001 el Pla "InfoXXI: la sociedad de la información para todos",⁸⁹ que havia de ser la concreció espanyola de la iniciativa eEurope. Aquest pla girava al voltant de tres eixos bàsics, un dels quals era, precisament, "l'administració electrònica".

En aquest àmbit, InfoXXI va seguir bàsicament les directrius establertes per eEurope, indicant la necessitat de posar la informació i els serveis i els tràmits públics a l'abast directe dels ciutadans mitjançant la xarxa. De fet, el principal projecte emblemàtic en aquest eix era la creació d'un portal únic de les administracions (un projecte dotat, en principi, d'un pressupost considerable). InfoXXI insistia també en la necessitat d'impulsar el canvi intern de les administracions i afavorir, per exemple, l'establiment d'una gran Intranet que connectés els diferents òrgans de l'Administració.

El desplegament d'aquests tres plans estratègics, Catalunya en xarxa, eEurope i InfoXXI, ha estat valorat de forma negativa per la majoria d'experts. En la major part dels casos, els projectes impulsats o recomanats no han estat desenvolupats, no s'han complert les expectatives inicials i les accions que s'han dut a terme, a més de ser moltes menys de les previstes, han tingut un èxit molt moderat. El projecte InfoXXI és, potser, el que ha rebut una major quantitat de crítiques. Després d'un any i mig de la seva presentació, els resultats en la major part d'àmbits són molt limitats –una opinió que es comparteix des de molts cercles i que, fins i tot, comencen a acceptar els responsables governamentals—. De la mateixa manera que el pla europeu ha estat recentment reconsiderat –de fet, el maig de 2002 es va aprovar un nou pla d'acció eEurope 2005– es manifesta la necessitat d'adaptar el plans espanyol i català a la nova situació actual.

Pel que fa a "Catalunya en xarxa", al marge d'elements contextuais similars als altres, hi ha hagut alguns problemes específics que n'han frenat el desenvolupament. Es pot afirmar, per exemple, que els canvis organitzatius al voltant del Comissionat, la volatilitat del seu lideratge, a més de la rapidesa amb què es va redactar, han estat elements negatius per al seu futur.⁹⁰ Un altre fet indicatiu és que el Comitè de Seguiment del Pla Estratègic, nomenat l'any 2000, només ha fet públic, fins ara, l'informe de seguiment corresponent a l'any 1999.

89 Vegeu Plan de acción InfoXXI (2001).

90 Vegeu Jordana (2003).

4.4. Cap al Consorci AOC: acords i pactes previs

El novembre de 1999, després de les eleccions, es reprenen les reunions de la Comissió de Cooperació de les Administracions de Catalunya per a l'Impuls de la Societat de la Informació. La represa d'aquest procés de col·laboració culmina el 21 de juliol de 2000 amb la signatura d'un Acord institucional entre la Generalitat de Catalunya i les administracions locals catalanes per a la promoció i el desenvolupament de la societat de la informació a les administracions públiques de Catalunya.⁹¹ L'acord el signen la Generalitat, representada per tres departaments,⁹² Localret i les dues associacions de municipis catalans, l'ACM i la FMC.

Aquest acord, tot i el seu caràcter programàtic, proposa algunes iniciatives concretes entre les quals val la pena destacar la creació d'una entitat certificadora única i l'establiment d'un portal interadministratiu a Internet. Pel que fa a la primera, es preveu el desenvolupament d'una "entitat pública prestadora de serveis de signatura electrònica a les administracions catalanes".⁹³ Pel que fa a la segona, tindrà com a objectiu "posar a l'abast dels ciutadans aquests serveis telemàtics de les administracions públiques" mitjançant un "portal de l'Administració catalana" a Internet, en el qual "s'incorporin estructuradament els serveis d'informació, de participació i de tramitació electrònica que progressivament es vagin desenvolupant".⁹⁴

L'acord determina, a més, dates concretes per a aquests projectes específics. L'entitat de certificació electrònica es desenvoluparà durant el primer trimestre de 2001 i s'anirà implantant progressivament. El portal de l'Administració catalana, de la seva banda, es posarà en funcionament també durant el primer trimestre de l'any. Cap d'aquests terminis, i especialment el segon, no es compliran, fins a l'any 2002.

És durant aquest període que el mateix Jordi Pujol sembla haver-se implicat directament en aquesta qüestió, en percebre un cert endarreriment en la situació de les TIC a la Generalitat i, en general, la lenta progressió de l'administració electrònica. Serà ell qui atorgui el rang de prioritari al projecte AOC, en especial pel que fa al vessant intern a la Generalitat.⁹⁵

91 Generalitat de Catalunya (2000).

92 Governació i Relacions Institucionals (1), Presidència (2) i Universitats, Recerca i Societat de la Informació (3).

93 *Ibid.*, pàg. 5.

94 *Ibid.*, pàg. 5.

95 Entrevista GBCC3005023. Segons l'entrevistat, durant una reunió d'un comitè tècnic, Jordi Pujol pren consciència de l'endarreriment relatiu de la Generalitat pel que fa a aquesta qüestió, sobretot en relació amb la digitalització de serveis, segons una diagnosi del llavors secretari per a la Societat de la Informació, Carles Martí.

De fet, el setembre del mateix any (2000), en un acte presidit pel president Jordi Pujol, la Generalitat crea el Consell de la Societat de la Informació,⁹⁶ un organisme que s'imposarà com a objectius principals modernitzar l'Administració de la Generalitat "transformant-la en una administració de gestió electrònica" i "assumir un dels àmbits contemplats en el Pla estratègic 'Catalunya en xarxa', que és el que fa referència a la relació dels ciutadans amb l'Administració".⁹⁷

Entre les línies d'actuació d'aquest nou òrgan, cal destacar l'impuls als processos d'implantació d'una Intranet corporativa a cada departament i la definició d'un portal únic d'accés ciutadà on poder realitzar totes les tramitacions electròniques de totes les administracions catalanes. La intenció d'esperonar el canvi intern de l'Administració autonòmica queda patent en la composició de la comissió: presidit pel conseller del DURSI, Andreu Mas-Colell, el Consell l'integren els secretaris generals de tots els departaments.

El novembre de 2000 es comença a elaborar, des de la Generalitat, un Pla d'acció per a l'AOC. Es nomena Joan Ramon Marsal⁹⁸ com a coordinador/responsable del projecte i al CTITI com a organisme executor. El CTITI encarrega l'elaboració del Pla a l'empresa T-Systems (consultora derivada de la privatització del Centre Informàtic de la Generalitat l'any 1998⁹⁹), la qual, al seu torn, subcontracta la consultora Accenture per dur a terme un estudi de tots els serveis i tràmits que ofereix la Generalitat, amb la perspectiva d'analitzar la viabilitat de la digitalització i obtenir una idea més clara de la situació global de la Generalitat en la tramitació electrònica.¹⁰⁰

L'any 2001 representarà un període decisiu per al projecte AOC. En primer lloc, el lideratge del projecte, pel que fa a la Generalitat, patirà canvis importants. Després de la sortida de Josep A. Duran Lleida del Govern, el projecte serà recuperat per Artur Mas des del Departament de Presidència i seguit directament per persones de la seva confiança, en especial Antoni Vives, secretari del Govern, que assumirà la definició de les línies estratègiques i mantindrà la supervisió regular del projecte amb la Direcció General de Planificació Operativa, unitat creada el mes de juny amb l'encàrrec específic d'executar el projecte a la Generalitat.¹⁰¹

96 Un organisme que ha de substituir l'anterior Consell per a l'Adaptació de la Generalitat a la Societat de la Informació, creat per informatitzar les estructures de la institució.

97 http://www.gencat.es/csi/cat/noticies/arxiu/2000/setembre/consell_si.htm

98 Director general de Planificació Operativa. Aquesta Direcció General, dependent del Departament de Presidència, s'havia creat precisament amb l'objectiu de portar a terme projectes d'abast transversal o interdepartamental. El nomenament oficial de Marsal es fa a través d'un Acord de govern del 6 de març on passa a ser director executiu del projecte AOC.

99 La privatització del Centre Informàtic es va dur a terme mitjançant la transmissió de totes les accions representatives del capital social a una societat privada (Debis –en aquell moment Daimler Chrysler– i des de l'any 2001 a T-Systems, filial de Deutsche Telekom). La venda es va fer per 3.000 milions de pessetes. *Diari de Sessions* (2003b).

100 Entrevista GBCC3005023.

101 Entrevista HQGP1806029.

A causa d'aquest fet, força important per al destí de l'AOC, el pes del comandament i l'impuls del projecte passarà del Comissionat per a la Societat de la Informació (que des de l'abril es transforma en una secretaria del DURSI) directament al Departament de Presidència.

El 6 de març de 2001 el pla elaborat amb la col·laboració d'Accenture és aprovat pel Govern de la Generalitat. Aquest pla és, sens dubte, la primera versió realment detallada del projecte AOC i, de fet, en marcarà la major part de pautes i característiques bàsiques. El document,¹⁰² tot i haver estat elaborat íntegrament des de la Generalitat, no dissenya tan sols l'estratègia de canvi intern per a la Generalitat, sinó les accions i els mecanismes per a l'AOC de les administracions catalanes, en general.

El pla d'acció reprèn alguns projectes que ja havien estat plantejats en el passat, tot i que en concreta molt més el desplegament operatiu i marca uns terminis clars. És el cas de l'Agència Catalana de Certificació i de la Targeta Unificada de Serveis (una targeta que ha de servir perquè els ciutadans es puguin identificar davant de les administracions i rubricar amb una signatura electrònica les seves transaccions). Però, a banda d'això, el projecte presenta l'eix central del que, des de llavors fins ara, serà el model de govern electrònic que recolzarà l'AOC.

L'organisme clau per a l'AOC serà un distribuïdor de serveis, anomenat llavors E-CAT,¹⁰³ que, en ser molt més que un portal, es definirà com a finestreta virtual de totes les administracions públiques catalanes, on els ciutadans podran demanar serveis de qualsevol administració, mitjançant la integració de diversos canals (Internet, telèfon, etc.). Cada administració (departaments de la Generalitat, ajuntaments, diputacions, consells comarcals, etc.) podrà demanar o contractar els serveis de l'AOC per oferir electrònicament determinats serveis o tràmits. Per a aquesta tasca, E-CAT disposarà de la seva pròpia infraestructura tecnològica i dels mitjans humans necessaris. E-CAT es concep –val la pena insistir-hi perquè es tracta d'un tret fonamental– com una eina de distribució de serveis; els serveis, però, són prestats i produïts pels departaments de la Generalitat o pels diferents ajuntaments que vulguin utilitzar-ho. La separació entre la prestació i la producció d'un servei, d'un banda, i la seva distribució, de l'altra, n'és un dels trets fonamentals.¹⁰⁴

102 Generalitat de Catalunya (2001a).

103 Posteriorment serà anomenat PuntCat (.CAT) i, finalment, CAT365.

104 Entrevista UNPT1106022.

En segon lloc, E-CAT no agruparà els serveis que ofereix segons l'estructura organitzativa de les administracions, sinó d'acord amb una classificació temàtica per *fets vitals*. El pla estableix igualment una trajectòria de menys a més complexitat per a la digitalització de serveis, des de la mera publicació d'informació a la xarxa, fins a la transacció completa. Finalment, el pla se centra en el desplegament del projecte des del punt de vista de la Generalitat, i es defineixen els serveis (per onades o fases) que s'hauran d'oferir a través d'E-CAT, així com l'estratègia més idònia.

En la línia del pla d'acció, la Generalitat, per mitjà d'un Acord de Govern de 10 de juliol de 2001, encarrega al CTITI la creació d'una empresa pública, anomenada Serveis Públics Electrònics SA (SPE), participada al 100 % per la Generalitat, que serà l'encarregada de construir el portal E-CAT. L'empresa es crearà finalment el novembre.

Paral·lelament a aquest procés, el 23 de juliol de 2001 se signa un Pacte per a la promoció i el desenvolupament de la societat de la informació a les administracions públiques catalanes, aquest cop, però, entre tots els grups parlamentaris catalans, la Generalitat i Localret. El pacte presenta gairebé els mateixos objectius que l'acord de l'any anterior, però situant-los en el context dels plans d'acció eEurope 2002 i InfoXXI pel que fa a les iniciatives relacionades amb l'administració en línia. La novetat més important és la creació d'un anomenat Consorci per a l'Administració Oberta Electrònica que serà l'encarregat de definir el projecte AOC, fixant per exemple els estàndards de comunicació de dades entre les administracions, i de crear el portal de les administracions públiques a Catalunya, on s'estructuraran els serveis oferts a partir de "fets vitals". Pel que fa al pressupost, s'estableix que la Generalitat destinarà "una partida de 1.000 milions de pessetes, que s'adjudicaran a les administracions locals catalanes per a la reenginyeria de processos".¹⁰⁵ Aquesta partida, que serà gestionada i adjudicada a ajuntaments diferents, anirà acompanyada també d'una quantitat similar destinada a crear punts d'accés públic a Internet –el que més tard es coneixerà amb el nom de projecte NODAT, gestionat pel DURSI¹⁰⁶–.

Aquest nou pacte ens indica alguns aspectes importants del procés que estem analitzant. D'una banda, atès que sembla replicar pràcticament l'acord institucional de l'any anterior, mostra un clar estancament del projecte conjunt entre les diferents administracions o, com a mínim, una eficàcia molt limitada en el desplegament dels projectes acordats. De l'altra, com sigui que se signa entre les diferents forces

¹⁰⁵ Parlament de Catalunya (2001) pàg. 13. Finalment, però, aquesta partida no serà gestionada pel Consorci sinó pel Departament de Governació.
¹⁰⁶ Vegeu Generalitat de Catalunya (2001b).

parlamentàries a més de la Generalitat i Localret, posa de manifest que les tensions polítiques entre els partits són interpretades com un entrebanc seriós per al desenvolupament del projecte. En darrer lloc, el pacte incorpora alguns dels trets fonamentals del projecte AOC tal i com s'especifiquen en el mateix pla d'acció definit anteriorment per la Generalitat.

Aquest últim fet serà també una font de tensions entre l'àmbit local i el Govern. Abans de la constitució del Consorci, la Generalitat ja estava dissenyant el que havia de ser el seu principal organisme d'actuació (SPE). Inicialment, almenys, l'àmbit local manifesta una certa reticència a considerar seu també el futur nou portal de l'AOC –llavors PuntCat¹⁰⁷–.

Finalment, el gener de 2002 es constituirà oficialment el Consorci AOC, participat en un 60 % per la Generalitat i en un 40 % per Localret. El dia 25 d'aquell mes, en concret, té lloc la primera sessió constitutiva del Consorci AOC, on es decideix encarregar a la Comissió Executiva del Consorci (integrada per representants de l'àmbit local i de la Generalitat) tres tasques específiques:¹⁰⁸

- Crear l'Agència Catalana de Certificació.
- Valorar la possibilitat i la viabilitat que l'empresa SPE, llavors participada al 100 % per la Generalitat, s'incorpori al Consorci (és a dir, amb capital social del Consorci i com a instrument executiu), amb els nomenaments respectius.
- Elaborar un pla d'acció conjuntament amb els representants de l'Agència Catalana de Certificació i de SPE.

Val la pena remarcar que el Consorci AOC sorgeix com a òrgan de representació institucional, no política. És a dir, el Consorci és fruit d'un pacte polític però es constitueix com a òrgan on hi són representades dues institucions: d'una banda, la Generalitat i de l'altra, Localret –com a aglutinadora de les administracions locals–, independentment de les forces polítiques presents als diferents governs.

¹⁰⁷ En paraules d'un entrevistat "l'àmbit local veu SPE com un cavall de Troia de la Generalitat" (entrevista UNPT1106022).
¹⁰⁸ *Diari de Sessions del Parlament de Catalunya*. Sèrie C, núm. 338, 8 de maig de 2002, pàg. 4.

4.5. CAT365: portal de les administracions públiques catalanes

Poc després de la creació oficial del Consorci AOC, el febrer de 2002, començarà a funcionar SPE, sota la direcció de Manel Sanromà. El mes de març, el Consorci aprovarà la compra de SPE a la Generalitat. Tot i que l'adquisició trigarà més d'un any a fer-se efectiva, tindrà lloc finalment el dia 25 d'abril de 2003.¹⁰⁹ Des d'aquest moment, l'empresa que gestiona el nou portal deixarà de ser propietat de la Generalitat i, com l'Agència Catalana de Certificació, passarà a formar part del Consorci AOC.

Des del febrer fins al juliol de 2002, l'activitat de SPE i dels altres organismes de la Generalitat implicats en el projecte AOC serà frenètica, per tal de poder inaugurar el nou portal amb un nombre important de serveis de tramitació. La presentació patirà, en aquest sentit, un cert retard: serà anunciada primer per a la primavera, després per al juny i, finalment, per al juliol.

Per tal de facilitar la transmissió de continguts, especialment serveis d'informació i tramitació, des dels diferents departaments de la Generalitat a la nova plataforma tecnològica que ha de sustentar el nou portal, el Govern aprovarà el dia 11 de juny un acord amb "els estàndards de mètodes i normes dels programes i les aplicacions utilitzats en les relacions de l'Administració de la Generalitat de Catalunya amb els ciutadans a través d'Internet".¹¹⁰ En aquest acord s'estableix la necessitat que els serveis als ciutadans siguin accessibles per diferents canals (Internet, telèfon, presencial i correu, bàsicament), es determinen els diferents elements que cada servei ha de tenir (formulari de sol·licitud, bústia de queixes, registre, carta de servei, etc.) i, el que és especialment important, s'estableix l'obligatorietat que tots els serveis de tramitació donin les dades clau de cada transacció a CAT365.¹¹¹

Aquest acord de Govern també estableix la relació entre el portal de la Generalitat –llavors www.gencat.es¹¹²– i el nou portal fruit del Consorci: una qüestió que es plantejava atesa l'existència d'una oferta de tràmits en línia a través de les diferents webs departamentals. En principi, s'estableix que Gencat es consolidarà com a portal institucional i oferirà bàsicament informacions d'ordre corporatiu en relació amb les accions del Govern i les diferents unitats de l'Administració autonòmica, així com dades

109 Des de l'àmbit local aquest retard sembla interpretar-se com una forma d'evitar la nova constitució –que la compra implica– dels òrgans directius de SPE. Entrevistes: GJMP_LV280602 i TEMF010403.

110 Generalitat de Catalunya (2002).

111 Llavors encara no s'havia determinat el nom del portal i es parlava de "portal de les administracions públiques catalanes".

112 En endavant Gencat.

informatives sobre Catalunya (informació turística, territorial, etc.).¹¹³ Tots els serveis de la Generalitat que impliquin transaccions, però, hauran d'incorporar-se progressivament al nou portal.

L'acord estableix, en aquest sentit, els estàndards necessaris perquè es pugui fer efectiu aquest procés de transferència de serveis –de distribució de serveis, en sentit estricte–. S'especifiquen consegüentment els nivells de seguretat per a les diferents transaccions, les formes d'identificació dels usuaris i els components comuns necessaris per fer compatibles les diferents plataformes tecnològiques dels departaments amb la nova plataforma del portal. L'objectiu últim és iniciar "l'homogeneïtzació dels processos administratius i les plataformes tecnològiques"¹¹⁴ de la Generalitat.¹¹⁵

Durant el mes de maig, té lloc una compareixença de la consellera de Governació i del president de Localret –com a responsables del pacte institucional de juliol de 2001– davant la Comissió Permanent de Legislatura per a la Societat de la Informació del Parlament de Catalunya, per tal de donar compte del desenvolupament del projecte AOC.¹¹⁶ En aquesta sessió, Jordi Valls, com a president de Localret i vicepresident del Consorci, emfasitza la vocació del projecte AOC d'esdevenir una eina per renovar i modernitzar l'Administració pública catalana (tant la local com l'autonòmica). El projecte no s'ha d'entendre únicament com una iniciativa destinada a crear un portal que esdevingui una nova interfície entre administracions i ciutadans, sinó que també inclou una plataforma –en la qual, de fet, es recolza el portal– que ha de permetre interconnectar els sistemes d'informació i les bases de dades de les diferents administracions.¹¹⁷

En opinió de Valls, però, aquesta tasca d'interconnexió, a més d'ésser per ella mateixa "una feina titànica", requereix prèviament un esforç, no menys important i costós, en el camp de la reenginyeria de processos, el qual, en alguns casos, pot implicar revisar el marc jurídic i els procediments administratius implicats. A més, una dificultat afegida del projecte, és, en la seva opinió, la diversitat de plataformes tecnològiques dels ajuntaments i el nivell desigual de desenvolupament en la introducció de les TIC en els seus processos de gestió. Aquest fet dibuixa una realitat força asimètrica entre la Generalitat –que té en principi més facilitat per treballar de forma unificada– i l'àmbit local.

113 Vegeu l'annex.

114 Generalitat de Catalunya (2002), pàg. 10.

115 Un acord posterior (Generalitat de Catalunya 2003) concretarà i ampliarà alguns punts d'aquest.

116 *Diari de Sessions del Parlament de Catalunya* (2002).

117 *Ibid.* pàg. 5. Subratllant la dificultat d'aquesta empresa, el diputat Pérez Ibáñez comentà en el seu torn de preguntes que "quan pensem en la possibilitat d'interconnectar les bases de dades de totes les administracions [...] com diem en informàtica, ja ens peta simplement d'imaginar-ho"; pàg. 23.

Les crítiques més importants que es fan al projecte AOC, al llarg de la sessió, s'adrecen a qüestionar l'aposta del Consorci pel programari propietari,¹¹⁸ en lloc de pels programes de codi obert o pel programari lliure, com estan fent altres administracions en l'entorn europeu (per exemple França, Alemanya, Finlàndia o Dinamarca).¹¹⁹ S'esmenta en aquest sentit un manifest recolzat per diverses entitats civils (Softcatalà, Vilaweb, Hispalinux, etc.), on s'argumenta la necessitat que les administracions facin ús de programari lliure, en especial en la interfície amb els ciutadans¹²⁰ per tal de garantir veritablement el caràcter *obert* de l'administració electrònica. Igualment, una altra intervenció mostra un cert escepticisme respecte a les consignes de reforma de l'Administració que s'associen amb l'AOC (transparència, agilitat, eficàcia, participació, etc.) perquè també havien estat objectius capdavanters fa vint anys, quan es van constituir els nous ajuntaments democràtics i la nova Generalitat. En darrer lloc, s'assenyala el caràcter secundari que la participació i la descentralització sembla que tenen en el projecte.

Finalment el nou portal –ja sota el nom de CAT365¹²¹– es presentarà públicament el 5 de juliol de 2002, amb 32 serveis de tramitació, tots ells pertanyents a diferents departaments de la Generalitat.¹²² El portal és presentat per Artur Mas com a conseller en cap de la Generalitat i president del Consorci AOC i per Jordi Valls com a president de Localret i vicepresident del Consorci, en un acte públic amb gran ressò mediàtic.

Pràcticament tota la premsa diària –catalana i estatal– inclou la notícia de la presentació de forma preferent en les edicions de l'endemà.¹²³ En general els articles posen de relleu la millora de la relació entre els ciutadans i l'Administració que pot representar el nou portal i l'agilitació de tràmits i gestions burocràtiques que pot comportar. Apareixen, també, algunes crítiques provinents especialment de representants de l'Ajuntament de Barcelona i de la Diputació de Barcelona.¹²⁴ Un aspecte que resulta particularment problemàtic per a aquests agents és la possibilitat, apuntada pels responsables del portal durant l'acte de presentació, d'incloure publicitat en el portal com a font d'ingressos.

Alguns representants de l'àmbit local consideren que el portal ha estat presentat abans d'hora, atès que el nombre de serveis accessibles a través de la nova plataforma és molt reduït, es tracta de serveis poc complexos i, el que és més important, cap del serveis

118 En especial es critica la dependència de Microsoft. Recordem que el nou portal es recolza en la plataforma Microsoft.Net. Intervenen, però, altres empreses de programari propietari.

119 *Ibid.*, pàg. 14.

120 Softcatalà (2002).

121 Hi va haver alguns problemes amb el domini, perquè alguns dominis que semblaven ser més adients ja havien estat comprats. Finalment es va optar per CAT365 per al portal –que assenyala la disposició d'accedir a tràmits de l'Administració qualsevol dia de l'any–, i per catalonia.net per a les adreces electròniques del portal. Entrevista UNPT1106022.

122 Entre els serveis no n'hi havia cap que impliqués directament una Administració local. En aquesta primera fase, tampoc no hi havia cap servei que requerís transacció econòmica entre el ciutadà i l'Administració.

123 Hem consultat les edicions dels dies posteriors a la presentació de *La Vanguardia*, *El País*, *El Mundo*, *El Periódico de Catalunya*, *Avui*, *Diari de Barcelona* i *ABC*.

124 Ernest Maragall i Joan Rangel, respectivament, són les dues fonts que citen la major part d'articles.

presentes inclou tràmits amb els ajuntaments. L'àmbit local té, encara, una presència testimonial a CAT365. Els responsables del Consorci i del portal, de la seva banda, admeten aquesta opinió però consideren que, d'ara endavant, l'objectiu més important del projecte serà precisament dur a terme la integració de serveis municipals.

Precisament pel que fa als ajuntaments, el portal permet accedir a serveis municipals electrònics preexistents mitjançant enllaços a les pàgines web d'alguns ajuntaments, però sense que hagin estat integrats a la nova plataforma AOC. Els representants de l'Ajuntament de Barcelona es mostren especialment crítics en aquest sentit, perquè consideren que la informació sobre aquests serveis es replica sense citar-ne la procedència.¹²⁵ Finalment, també és considerada problemàtic el fet que la identificació d'usuaris del portal es faci a partir d'una base de dades del Departament de Sanitat (la de la targeta sanitària, TIS) que no està prou actualitzada.

Algunes d'aquestes crítiques, especialment les que fan referència a la poca integració dels serveis municipals en el portal, tornaran a aparèixer durant una altra sessió parlamentària de la Comissió per a la Societat de la Informació que té lloc el mes d'abril de l'any següent.¹²⁶ Durant aquesta sessió, alguns diputats de l'oposició critiquen el que consideren una campanya publicitària precipitada –feta pocs mesos abans per diferents mitjans d'informació– atès el nombre limitat de serveis accessibles a través del portal i la poca presència dels ajuntaments en el projecte. Es posarà en dubte, també, la capacitat executora del Consorci –una entitat sense recursos propis– per dur a terme una transformació tan radical de l'Administració (local i autonòmica) com la que es planteja.

Els responsables del Consorci¹²⁷ admeten que encara constitueix una feina pendent aconseguir una veritable interconnexió entre les bases de dades de l'àmbit local i les de la Generalitat –una tasca que comporta aspectes tecnològics, organitzatius i polítics–. A l'asimetria entre àmbit local i Generalitat pel que fa a l'AOC –recordem que SPE, l'empresa que gestiona el portal CAT365, encara és, llavors, propietat de la Generalitat i conseqüentment tant el seu *know-how* com els protocols que es proposen han estat configurats des de l'Administració autonòmica i fan més fàcil la incorporació de serveis dels diferents departaments– s'ha de sumar la voluntat de les diferents administracions per mantenir les seves competències i la visibilitat de les seves actuacions en el ciberespai. Igualment, des de Localret, s'accepta que el Consorci representa més una eina de consens polític que un veritable instrument de gestió del projecte. Malgrat tot,

125 Això es rectificarà ràpidament al portal.

126 *Diari de Sessions del Parlament de Catalunya* (2003a).

127 En aquest cas hi són presents Jordi Alvinà, com a president de SPE, i Jordi Vallès com a vicepresident del Consorci AOC.

Localret referma el seu compromís amb l'AOC i el Consorci en una posició que el seu president descriu com de "consens crític".¹²⁸

Al llarg de la resta de l'estudi veurem com la dinàmica entre tots aquests actors serà un element determinant en l'evolució del projecte AOC. En el capítol 11, a més, oferirem una certa modelització de les seves interaccions mútues que ens permetrà explicar alguns fenòmens rellevants en el desplegament del portal CAT365.

¹²⁸ *Ibid.*, pàg. 32.

Capítol 5

Anàlisi del portal www.CAT365.net

En aquest capítol durement a terme l'anàlisi preliminar del que és la principal plasmació externa del projecte AOC-Consorci: el portal www.CAT365.net. Juntament amb els resultats de l'estudi de www.gencat.net que oferim a l'annex,¹²⁹ obtindrem una visió completa de la presència de l'Administració autonòmica a la xarxa. Això ens permetrà veure, no únicament quin és el nou model de relació entre l'Administració autonòmica i els ciutadans que s'estableix mitjançant Internet (pel que fa especialment a la prestació telemàtica de serveis públics), sinó també començar a esbossar el model conceptual subjacent en aquest nou canal de comunicació i interacció.

129 Abans de l'anàlisi del portal www.cat365.net, vam fer un estudi del portal www.gencat.net. Al llarg d'aquest capítol fem referències a alguns dels resultats obtinguts en l'estudi de Gencat.

5.1. Introducció i metodologia d'anàlisi

Una de les principals dificultats que fins ara ha hagut de fer front el portal www.CAT365.net és el fet que des de determinats sectors se l'identifiqui amb el *nou portal* de la Generalitat de Catalunya.¹³⁰ Per això, des de diferents plataformes de comunicació (que van des de les campanyes als mitjans de comunicació de massa fins a les presentacions públiques en jornades, congressos, etc.), part de la cúpula directiva del projecte insisteix a corregir aquesta percepció. De fet, al mateix portal www.CAT365.net trobem una mostra de la importància que pren aquesta qüestió quan a les pàgines centrals s'adverteix: "Gencat és el portal de la Generalitat de Catalunya, mentre que CAT365 és el de l'Administració Oberta de Catalunya, un projecte en què hi estan implicades totes les administracions públiques catalanes".¹³¹

El caràcter interadministratiu de CAT365 és precisament un dels trets més remarcables del portal i que el diferencia de la majoria d'iniciatives en l'àmbit del govern electrònic. Com apuntava un dels entrevistats referint-se al portal, "es tracta d'una experiència única al món i la interadministrativitat és un tret clarament distintiu del projecte" (entrevista VJPB0801038). D'aquesta manera, a banda de les diferències de disseny i estructura entre Gencat i CAT365, en l'anàlisi del portal CAT365 cal tenir present que la principal distinció entre ambdós és l'objectiu bàsic de cadascun i les institucions que hi participen.

En aquest capítol volem dur a terme una anàlisi específica del portal CAT365 i especialment de la presència que actualment hi té la Generalitat. L'anàlisi ens ha de permetre tenir un element de comparació amb l'altre principal espai de representació que l'Administració autonòmica té a la xarxa, el portal Gencat. D'aquesta manera, doncs, l'interès final de l'anàlisi de CAT365 és comparar els resultats obtinguts amb els que es presenten en l'estudi del portal Gencat. En l'anàlisi comparativa cal tenir present, però, que l'estudi dels webs s'ha dut a terme amb prop de deu mesos de diferència.¹³²

S'ha de tenir en compte, d'altra banda, que mentre que Gencat és un portal administratiu amb una llarga història (dins de la curta història de la WWW), amb gairebé vuit anys de desenvolupament, CAT365 tot just arriba al primer any de vida pública a la xarxa.

130 La confusió respecte a la identificació de CAT365 amb el *nou portal de la Generalitat* en comptes del *portal únic de les administracions* és notòria i present en diversos àmbits. La premsa escrita és l'espai on hem trobat més referències a CAT365 com el portal de la Generalitat de Catalunya. Tanmateix aquesta confusió també és freqüent en els estudis recents sobre la implantació de les TIC a Espanya i a Catalunya. A tall d'exemple, en l'informe "eEspanya 2003" es destaca "la Generalitat de Catalunya-CAT365 ("Administració Oberta de Catalunya") com una iniciativa destinada a la integració de l'Administració autonòmica en portals únics" (Fundación Auna, 2003, pàg. 274).

131 <http://www.CAT365.net/Inici/Corporatiu/MostrarCorporatiu.htm?ruta=%2FChannels%2FAutors%2FInici%2FCorporatiu%2FPreguntesFrecuents&l=1#3> (accés 18/6/03).

132 L'anàlisi del portal Gencat es va dur a terme entre els mesos de juny i setembre de 2002 i el de CAT365 els mesos de maig i juny de 2003. Cal destacar que, si bé Gencat ha experimentat algunes transformacions en les pàgines inicials, l'organització dels continguts es manté pràcticament sense canvis des del moment en què vam realitzar l'anàlisi. De totes maneres, és important tenir present que les pàgines web estan sotmeses a canvis i transformacions constants.

Aquesta diferència notòria s'ha de tenir especialment present quan es comparen xifres d'usuaris –nombre de visites, pàgines vistes, etc.– i volum de continguts, dos factors de comparació que precisament per això no hem explorat directament en aquest estudi.

Per dur a terme l'anàlisi de CAT365, en primer lloc descriurem el portal fixant-nos principalment en l'estructura organitzativa dels continguts. En segon lloc i considerant que l'objecte principal de CAT365 és la prestació telemàtica de serveis públics, presentarem precisament una anàlisi quantitativa del volum de serveis oferts. En aquesta anàlisi dels serveis tindrem present quins departaments presten els serveis, així com els diferents estadis de desenvolupament en què aquests es troben (serveis d'informació, consulta o tramitació) i l'ús que n'han fet, fins ara, els ciutadans. En tercer lloc i per tal d'aprofundir més en l'estudi de la prestació de serveis públics, s'ha pres una mostra de cinc serveis específics de tramitació completa i se n'ha fet una anàlisi qualitativa més detallada.

En darrer lloc, en aquest capítol prestarem una atenció especial als diferents mecanismes de participació ciutadana que ofereix el portal CAT365 –un element que també representa un altre dels eixos principals del projecte– i presentarem unes consideracions breus respecte a la dimensió de l'accessibilitat.

Amb l'estudi del portal CAT365 seguirem principalment la metodologia utilitzada en l'anàlisi de Gencat, és a dir, obtenint els resultats a partir de la l'observació externa i adoptant el paper d'un usuari del portal. En aquest cas, però, les observacions i els resultats es complementaran sovint amb informacions relatives a la història i als processos interns que hi ha darrere de determinats processos i que no són perceptibles des de l'observació externa del portal. Combinarem, doncs, l'anàlisi de fenòmens *on line* amb el dels processos o elements *off line* que hi van associats. Això ha estat possible gràcies a la informació recollida en els mesos d'observació participant que vàrem dur terme a la Direcció General de Planificació Operativa (principal òrgan encarregat del desplegament del projecte en el si de la Generalitat) i a l'empresa Serveis Públics Electrònics (gestora del portal).

5.2. L'estructura del portal CAT365: la centralitat del ciutadà

L'estructura dels continguts i serveis que s'ofereixen a CAT365 segueix el model en què actualment semblen coincidir la gran majoria de projectes de govern electrònic: convertir el ciutadà en el centre dels processos administratius. Així, la millora de les relacions entre els ciutadans i l'Administració sembla passar per una perspectiva *citizen centric*; és a dir, es busca un enfocament dirigit al ciutadà i no autodirigit a l'Administració (Milner, 1999). Com apunten Leo et al., el canvi suposa que la informació que s'ofereix "ja no estigui restringida o limitada pel departament, l'agència, l'individu o qualsevol altre entitat que la presti, sinó més aviat, que es gestioni des de la perspectiva del ciutadà" (Leo et al., 2002, pàg. 106). Això no suposa únicament una transformació del model de relació tradicional entre l'Administració i els ciutadans, sinó també un canvi rellevant respecte a les primeres passes que van realitzar la majoria d'administracions en incorporar-se a la WWW.

Efectivament, les primeres iniciatives de moltes administracions en el moment d'entrar a Internet –i entre elles l'Administració autonòmica catalana– anaven encaminades a reproduir a la xarxa la seva estructura organitzativa a partir de les unitats que les conformaven. D'aquesta manera, les dificultats tradicionals de relació del ciutadà amb una estructura organitzativa burocràtica complexa, i que en gran mesura desconeix, es perpetuaven a Internet. La diversitat de departaments, ens autònoms, empreses públiques, consorcis, fundacions, etc., donava lloc alhora a una gran diversitat de pàgines web: el laberint burocràtic de l'Administració es traslladava al ciberespai. Aquesta és la situació que avui dia encara és present a Gencat i que, com presentem en la seva anàlisi, requereix que el ciutadà s'habitui al portal o conegui prèviament l'organització si vol dur a terme una navegació operativa i fructífera.

Un dels principis més subratllats habitualment en l'àmbit del govern electrònic és l'apropament de l'Administració al ciutadà per a la prestació directa de serveis mitjançant les TIC, la qual cosa sembla conduir a un replantejament del model de relació de l'Administració amb el ciutadà per tal de convertir-lo en el centre del procés administratiu i no en un simple apèndix. Ens referim aquí a una transformació de les relacions que condueix cap a una personalització creixent dels serveis i cap a una adaptació dels procediments administratius a les necessitats "reals" dels usuaris. Es tracta d'una transformació que dóna pas al que alguns autors han anomenat el *paradigma consumista*, el qual pretén millorar l'activitat de l'Administració a partir d'una major atenció a les relacions que estableix amb els seus clients. Aquesta tendència condueix a

una major sensibilitat envers els ciutadans per part de les administracions en comparació amb l'Administració burocràtica tradicional; alhora però, en general sembla restringir el ciutadà al paper de consumidor de serveis públics. Brugué et al. (1994) distingeixen dues categories explicatives de les tendències que adopten les administracions en aquest nou paradigma, les quals ens seran útils per entendre les diferències entre el model de portal de CAT365 i el model de Gencat.

En primer lloc, trobem el que aquests autors anomenen *getting closer* (de dins cap enfora), on s'emfasitza una millora de la *receptivitat, l'accessibilitat i la comunicació* per potenciar l'aproximació de l'Administració al seu públic real i potencial. En segon lloc distingeixen el *learning from* (de fora cap a dins), on es busca una implicació més directa i efectiva dels ciutadans amb els sistemes deliberatius i de consulta o els sistemes de petició, queixa i reclamació. En aquest últim element, hi descobrim, doncs, certs aspectes de participació ciutadana inserits en la provisió de serveis.

El *getting closer* es tradueix clarament a Internet amb l'organització de serveis públics i continguts d'interès per als ciutadans a partir dels anomenats *life events* o *fets vitals*. Cercant la *centralitat del ciutadà* esmentada, aquí els continguts s'organitzen seguint el recorregut per la vida dels ciutadans. D'aquesta manera, s'estructuren a partir dels aspectes relatius a la *formació*, a la *paternitat* o a l'*habitatge*, per exemple, i no segons els departaments o les estructures administratives que ofereixen aquests serveis. Aquesta iniciativa, que en el seu moment sembla que va ser una proposta pionera del Govern de Singapur,¹³³ en els últims anys s'ha generalitzat a molts altres governs i administracions, entre les quals cal destacar les administracions de Catalunya amb l'aparició del portal CAT365.

En el portal CAT365, doncs, l'esforç per apropar l'Administració al ciutadà es materialitza, en un primer nivell, mitjançant una organització a partir de *fets vitals* (vegeu la imatge 1).

133 www.ecitizen.gov.sg - accés 20/6/03. Vegeu <http://www.e-texas.org/report/ch01/>



Imatge 1

Els *fets vitals*, doncs, són un dels principals eixos que estructuren el portal i consten de vuit àmbits, la majoria dels quals representen necessitats que es poden associar a “estadis” diferents de la vida. Són els següents:

<i>Fets</i>	<i>vitals</i>
• Tenir fills	• Conèixer el país
• Anar al metge	• El català més a prop
• El meu habitatge	• Fer esport
• Crear una empresa	• Trobar feina

A banda de l'anterior, un segon eix vertebrador és el dedicat a *l'actualitat*. Aquí novament se segueix una estructura similar a la que acabem de presentar, ja que s'ofereix informació genèrica d'esdeveniments relacionats amb els *fets vitals*.

Tot i que l'estructuració per *fets vitals* ocupa un espai protagonista en el portal, no és l'únic canal enfocat a la simplificació i la millora de la relació entre els ciutadans i l'Administració. A més, s'ofereixen rutes alternatives per a la navegació, però concebudes a partir de la mateixa filosofia de simplificació. Els àmbits anomenats *serveis ciutadans* i *empreses* faciliten a l'usuari altres camins de navegació que condueixen als mateixos serveis que els que apareixen a l'apartat de *fets vitals*. D'aquesta manera, es presenta una estructuració lleugerament diferent on hi trobem més eixos temàtics classificadors dels serveis: n'hi ha fins a disset per a l'eix de *serveis ciutadans* i setze per a l'àmbit d'*empreses*. Així, per exemple, en l'apartat de *serveis ciutadans* podem trobar nous àmbits temàtics com ara "medi ambient" o el "trànsit i vehicles", que en l'estructura de *fets vitals* queden inclosos en classificacions més generals.

L'existència de diferents rutes alternatives explica un altre dels trets principals del portal, que un entrevistat definia de la manera següent: "com passava a Roma, a CAT365 tots els camins duen al mateix lloc" (entrevista TXFS1706038). Si bé l'observació no és exacta, efectivament, un element característic, i que –en contra del que podia semblar– sol ser percebut com a positiu, és el fet que hi hagi diversos camins per accedir als mateixos serveis.

En aquest punt cal fer un incís. En relació amb l'existència de rutes alternatives, se sol plantejar la qüestió de la redundància de l'Administració com un dels aspectes crítics que caldria revisar. No obstant això, l'eliminació de la redundància –un precepte adoptat de la doctrina de la Nova Gestió Pública– pot no ser sempre desitjable en el cas de l'Administració pública. Alguns autors apunten que l'objectiu de l'eficiència es tradueix incorrectament, de vegades, en la necessitat d'eliminar la redundància (tant la duplicitat com la superposició entre funcions, estructures o serveis) (Landau, 1969). Es creu que són precisament els fenòmens de duplicitat i superposició els que fan de la burocràcia administrativa una organització ineficient i irracional. Tanmateix, hi ha estudis que mostren com la redundància, almenys en el cas de les administracions públiques, no només és impossible d'eliminar totalment, sinó que és precisament un cert grau de redundància el que permet la fiabilitat del funcionament. La redundància permet, per exemple, que l'error pugui ser corregit i no desemboqui en el col·lapse total del sistema. Aquest fenomen pot resultar contrari a alguns dels preceptes de la racionalització pels quals advoquen la major part de moviments de reforma de l'Administració, però en tot cas, sembla rellevant distingir entre les redundàncies que causen ineficiència i les que l'eviten. D'aquesta manera, i retornant a l'anàlisi de CAT365, l'existència de diverses rutes paral·leles per a l'accés a un contingut sembla que, *a priori*, millora notablement

l'orientació en l'estructura laberíntica de l'Administració, la qual cosa també incideix consegüentment en l'accessibilitat dels ciutadans al serveis.

Això mateix passa amb el quart àmbit del portal anomenat "*fes-ho en línia*". A través d'aquesta entrada, s'ofereix un accés de forma unificada a tots els serveis de tramitació completa.

Recapitulant, els cinc àmbits temàtics presentats fins ara –*fets vitals, serveis ciutadans, empreses, fes-ho en línia i actualitat*– estan destinats a un mateix objecte: la prestació de serveis públics de forma simplificada. Però els canvis que podem distingir en la provisió de serveis no es concentren únicament en la millora de l'accessibilitat, la receptivitat i la comunicació dels serveis públics (*getting closer*) sinó que incorporen aspectes de l'anomenat *learning from*. Tal i com veurem en l'anàlisi específica dels serveis, el portal adopta certs elements lligats a la participació dels ciutadans, ja que facilita instruments destinats a una relació interactiva entre l'usuari i les entitats prestadores dels serveis (com ara l'habilitació d'espais per fer reclamacions, enviar queixes o formular dubtes).

En darrer lloc, hi ha un sisè eix vertebrador del portal, que es distingeix clarament dels anteriors i es fa ressò d'una altra de les característiques dels projectes de govern electrònic. Un element que, si més no parcialment, podem vincular als preceptes de la *governança electrònica*, entesa com l'habilitació de vincles amb els agents socials. Ens referim a l'eix de "participació ciutadana". Malgrat tot, tal i com veurem més endavant, de moment la majoria de les potencialitats que permet l'espai de participació ciutadana encara no són operatives. De fet, la importància de la participació és per ara secundària al portal i així es desprèn del volum de pàgines que s'hi dediquen, del ritme d'actualitzacions i de la naturalesa de les possibilitats que de moment ofereix aquest espai (ho veurem en el quart apartat d'aquesta anàlisi).

En resum, l'estructura i els continguts que observem al portal –amb una dedicació gairebé exclusiva a la prestació de serveis– són un primer indicador del *model conceptual* bàsic adoptat per a la reforma de la relació entre els ciutadans i l'Administració, amb una interpretació del ciutadà com a *client i consumidor de serveis*. En l'apartat següent veurem quina és la situació actual de CAT365 precisament pel que fa a la prestació de serveis.

5.3. La prestació de serveis públics

Tal i com s'ha dit anteriorment, un dels objectius principals del projecte AOC és la prestació de serveis públics a través d'Internet.¹³⁴ Per aquest motiu, i tenint en compte que actualment la gran majoria d'accions dutes a terme per les administracions catalanes al voltant d'Internet se situen justament en l'àmbit de la prestació de serveis i la reenginyeria interna associada, hem cregut convenient analitzar en detall la situació actual de la prestació de serveis del portal CAT365.

Així, doncs, en primer lloc descriurem breument el model de desenvolupament adoptat pel projecte AOC per al desplegament de serveis públics en línia i la transformació de l'Administració. En segon lloc, descriurem els diferents tipus de serveis i el seu funcionament, juntament amb els mecanismes de seguretat que s'han pres per a la seva prestació. Seguidament, amb una anàlisi quantitativa, veurem el volum de serveis en línia que hi ha actualment al portal, així com els departaments que en són responsables i l'ús que fins ara n'han fet els ciutadans. Finalment, i des d'un vessant més qualitatiu, analitzarem en detall cinc serveis específics de tramitació.

5.3.1. Estadis de desenvolupament del govern electrònic i la prestació de serveis públics

D'acord amb bona part de la literatura existent sobre govern electrònic (generalment provinent del món de les consultores però també de l'àmbit acadèmic), i sobre la qual acostumen a basar-se les actuacions dels governs en aquesta matèria, el govern electrònic es concep com un procés amb diferents estadis de desenvolupament. A partir d'una visió fortament determinista, on la majoria d'aquests estudis presenten el govern electrònic com el destí inevitable i fruit d'un procés "natural" al qual cal arribar en la transformació de l'Administració, habitualment s'estableixen quatre estadis de desenvolupament. Es tracta d'un desenvolupament *incremental* on les fases són correlatives en el temps segons el grau de complexitat i la sofisticació de les actuacions.¹³⁵ Es tracta, a més, d'un procés que habitualment es concentra tan sols en la prestació de serveis i el canvi intern, però que oblida els elements relacionats amb la participació ciutadana i amb els processos d'*accountability*. I és que, com apunten Criado

¹³⁴ De fet, tal i com hem exposat anteriorment, malgrat que Internet és el canal sobre el qual s'ha posat més èmfasi, la prestació de serveis a l'AOC és *multicanal*. A més d'Internet, hi ha altres vies d'interacció: telèfon i atenció presencial.

¹³⁵ Si bé hi ha diverses versions sobre quins són els estadis de desenvolupament cap al govern electrònic, aquí seguirem en bona part la presentada per Criado i Ramilo (2003), atès que s'adequa força a l'estratègia de desenvolupament adoptada pel projecte AOC. Així, tot i que en aquest resum diferenciarem i definirem els quatre estadis de desenvolupament que es prenen com a referència, gairebé tots els autors divergeixen en els elements que es poden considerar en cadascun dels estadis, alhora que tampoc es dóna per descomptat que siguin efectivament quatre els estadis que cal distingir.

i Ramilo, “resulta evident que la recepció de serveis públics és la primera idea que es fan els usuaris de pàgines web en el seu contacte digital amb les administracions públiques. Per tant, resulta lògic que la majoria dels informes que es refereixen a aquest tema identifiquin gairebé exclusivament aquests diferents nivells de desenvolupament segons la capacitat per oferir serveis públics en línia” (Criado i Ramilo, 2001, pàg. 25). En la figura següent (1), i a tall d'exemple, es mostren les quatre fases de desenvolupament cap al govern electrònic que segueix el govern de Nova Zelanda.¹³⁶



Figura 1

El primer estadi de desenvolupament és el que, seguint Layne i Lee, podem anomenar *fase de catalogació* i que en la figura apareix sota el nom de *web presence*, en la qual els esforços inicials de les administracions “se centren a establir una presència en línia” (Layne i Lee, 2001, pàg. 124). Generalment, en aquest estadi, les administracions es limiten a publicar informació institucional i dels serveis públics, de manera que el flux entre els ciutadans i l'Administració és unidireccional. Es tracta d'una fase a la qual ja han arribat la majoria de les administracions –de fet, en molts casos no ha estat encara superada– i que s'ha assimilat a l'ús dels llocs web com un taulell d'anuncis on es mostra la informació que pot interessar els ciutadans. En aquest estadi, s'hi acostuma a associar una organització dels continguts al voltant de les agències o departaments, una baixa regularitat en l'actualització de les pàgines, baixos nivells d'accessibilitat, etc. En general, els analistes consideren que aquest estadi desaprofita enormement les possibilitats

136 <http://www.e-government.govt.nz/docs/e-gov-strategy-dec-01/e-gov-strategy-dec-0102.gif> - accés 30/6/03 (adaptat).

d'Internet i es qüestionen fins a quin punt la publicació d'informació per ella mateixa es pot considerar una distribució real dels serveis públics (Criado i Ramilo, 2001; Layne i Lee, 2001; Pardo, 2000). Com a exemples concrets de la "fase de catalogació", hi ha la descripció de tràmits, la disponibilitat horària de les oficines d'atenció al públic o la informació corporativa referent a les unitats de l'Administració.

El segon estadi de desenvolupament permet uns primers nivells d'*interacció* entre el ciutadà i l'Administració per a la prestació de serveis amb l'establiment de canals de comunicació de doble via. En aquesta fase, hi considerem conjuntament dos nivells d'*interacció*:

- L'anomenada *one way interaction* (flux d'informació unidireccional), que és molt semblant al primer estadi però amb algunes millores com la possibilitat de descàrrega de formularis;
- i la interacció de doble via o *two way interaction* (flux d'informació bidireccional entre el ciutadà i l'Administració).

Així doncs, alhora que es millora la informació sobre els serveis i els elements corporatius de l'Administració, en aquest estadi és possible descarregar documents i sol·licituds. Tanmateix, però, els ciutadans els han de completar *off line* i acudir de forma presencial als punts acreditats per lliurar-los. El flux d'informació bidireccional, a més, inclou la possibilitat d'habilitar bústies on els ciutadans fan arribar missatges o oferir mòduls de consultes d'informació dinàmics. Tot i que aquest nivell de desenvolupament suposa un avenç rellevant respecte al primer estadi, els serveis públics es troben encara en una fase de prestació incompleta i la navegació acostuma a ser encara difícil per als ciutadans. Aquesta és la fase en la qual, com hem vist, es troben bona part dels departaments a Gencat.

El tercer estadi de desenvolupament es representa en la figura anterior com l'etapa de *transacció*, en la qual s'ofereix al ciutadà la possibilitat de realitzar els tràmits de forma completa a través d'Internet.¹³⁷ En aquesta fase el flux d'informació és bidireccional i la interacció deixa una traça sobre una base de dades que al seu torn forma part del procediment. Exemples de serveis desenvolupats en aquesta fase poden ser la

137 Realitzar tràmits complets inclou la possibilitat de fer transaccions econòmiques entre els ciutadans i l'Administració. En aquest sentit distingirem entre "tramitacions" i "transaccions": a diferència del primer, el segon cas implica l'habilitació d'una passarel·la de pagament per als abonaments necessaris de determinats serveis.

possibilitat de concertar hora al metge, demanar ajuts a la família o bé subscriure's a programes d'activitats organitzades per un departament.

Juntament amb la millora de les eines tecnològiques destinades a fer possible la tramitació electrònica per tal de possibilitar el traspàs d'informació, en aquest estadi s'inicia la *integració horitzontal* de l'Administració i el consegüent canvi intern de l'organització. Per *integració horitzontal* entenem l'establiment de canals de comunicació per al traspàs d'informació entre agències del mateix nivell, que pertanyen a una mateixa Administració pública. És habitual considerar que, estretament vinculat a la millora de la prestació de serveis al ciutadà, cal que les administracions duguin a terme un redisseny dels processos que hi ha darrere la prestació de serveis públics. En paraules de Layne i Lee, "a la llarga, el benefici ple del govern electrònic només s'aconseguirà quan els canvis organitzatius acompanyin els canvis tecnològics" (Layne, Lee, 2001, pàg. 130). Així doncs, mitjançant l'establiment i l'ús d'eines tecnològiques amb estàndards de comunicació comuns, s'habiliten canals de comunicació entre les unitats i els departaments de l'Administració a fi de possibilitar el traspàs de dades entre aquestes.

L'*evolució cap a la integració horitzontal* sembla ser una conseqüència lògica d'un model administratiu *centrat en el ciutadà* que superi les dificultats de relació derivades d'una organització vertical. Tal i com apuntava un article de *The economist* "una raó bàsica per a la ineficiència del sector públic –la "burocràcia"– és que, mentre que els departaments s'organitzen verticalment, molts dels serveis que han de prestar requereixen una col·laboració complexa entre empleats de diferents departaments". I, efectivament, entre les dificultats d'un canvi d'aquestes característiques la voluntat de transformació haurà d'enfrontar-se amb "les estructures subjacents que conspiren en contra seu" (Symonds, 2000).

En el quart i últim estadi, hi trobem el salt cap a la *integració o la transformació* de l'Administració pública. En aquest estadi, tots els serveis que distribueixen les administracions públiques es troba ja en línia, cosa que implica el desenvolupament de la signatura digital i condueix necessàriament a un procés cap a la *integració vertical* entre administracions. Per *integració vertical* entenem l'establiment de canals de comunicació per al traspàs d'informació entre administracions de diferents àmbits (en el nostre cas local, autonòmica i estatal) per a una prestació de serveis integrada. La quarta fase ha de conduir a la *transformació* de la mateixa administració cap a una redefinició interna i una reformulació total del model organitzatiu i de relació amb els ciutadans, que integri

els serveis a través de les necessitats i les funcions dels ciutadans i no a través dels departaments i administracions.

En la figura 1 es representen gràficament els quatre estadis de desenvolupament que hem explicat, en una seqüència que ha triomfat en la literatura i en molts plans estratègics de desenvolupament de govern electrònic d'arreu del món. Malgrat que els quatre estadis presentats són els més habituals, hi ha divergències al voltant del nombre de fases de desenvolupament que s'hi inclouen. En el cas del projecte AOC, es consideren de fet cinc estadis, tal i com es pot observar en la figura següent (2). Si bé podem associar els dos últims estadis que apareixen a la figura amb l'etapa d'*integració* o *transformació*, en aquest cas s'afegeix un nou element que no hem presentat. Així, l'estadi de *nous serveis*, és a dir, la reconceptualització completa dels serveis amb l'anul·lació del concepte de tràmit, es considera la fase final del desenvolupament. L'Administració hauria de ser proactiva i si, per exemple, coneix el canvi de domicili d'un ciutadà, no caldria que aquest hagués de demanar l'actualització d'aquesta informació a tots els organismes administratius perquè l'Administració ja ho hauria fet per ell.¹³⁸ Pel que fa a la resta, els estadis descrits en aquest apartat s'adeqüen amb el que es pot observar en la figura.

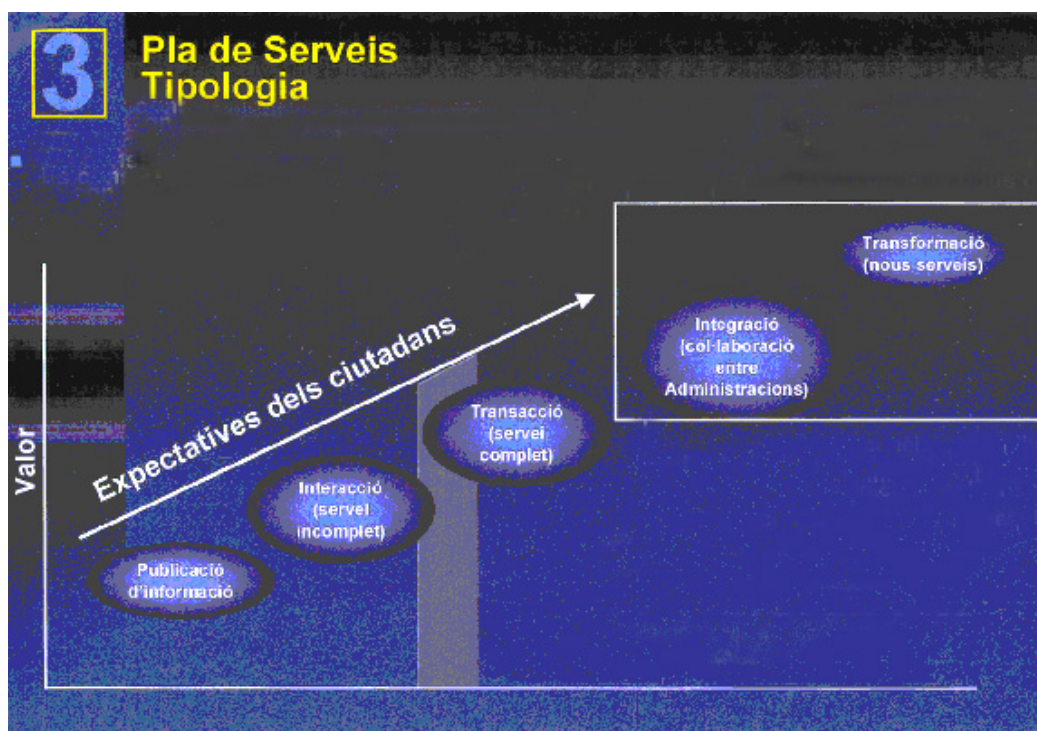


Figura 2

Font. DGPO (adaptat)¹³⁹

¹³⁸ En aquest exemple hi ha alguns problemes jurídics que també caldria considerar.

¹³⁹ Administració Oberta. *Pla d'acció*. Document de treball, Generalitat de Catalunya, Barcelona, febrer de 2001.

Considerant aquest esquema, a través del projecte AOC –tot i que, com presentem en l'anàlisi de Gencat, hi ha alguns casos anteriors però aïllats– la Generalitat es troba en la tercera fase. Actualment, hi ha diversos serveis de tramitació completa al portal i, si bé els primers serveis que es van incorporar eren principalment serveis “propietat” d'un sol departament, recentment s'han afegit serveis de més gran complexitat on es requereix col·laboració interdepartamental i s'estan començant a desenvolupar serveis interadministratius. Vegem-ho.

Els serveis públics: informació, consulta i transacció

A cadascun dels estadis anteriors li correspon, teòricament, un nivell de desenvolupament diferent de prestació de serveis públics. Així, en un primer nivell, els governs ofereixen informació sobre un tema o un servei públic determinat. Aquesta possibilitat és la que més explota el portal Gencat però també és present a CAT365.

Un segon nivell de desenvolupament són els serveis d'*interacció* o *consulta* (segon estadi). En la majoria dels casos, aquests serveis corresponen a cerques interactives. En aquestes situacions augmenta el grau de complexitat del servei, atès que comporta que el portal hagi de fer la consulta a les bases de dades que resideixen als departaments i són propietat d'aquests.

En tercer lloc, hi ha els serveis de transacció a través dels quals el ciutadà pot realitzar la tramitació completa d'un servei de forma telemàtica (tercer estadi). Aquest tipus de serveis també impliquen la connexió amb les bases de dades dels departaments responsables però, a diferència dels anteriors, generen un expedient administratiu. Igualment, dins dels serveis de tramitació hi ha diferents estadis de desenvolupament, que van des de la tramitació amb un sol departament responsable del servei fins a serveis on hi ha dos o més departaments involucrats. En darrer lloc hi haurien aquells tràmits en què participen dues o més administracions.

El flux d'informació entre departaments és un element que rep una atenció especial per part de la tecnoestructura administrativa encarregada de desenvolupar el projecte. Les dades que recull l'Administració només poden ser utilitzades per als fins per als quals han estat recollides (en cas contrari, cal el consentiment explícit del ciutadà). D'aquesta manera, la política adoptada pel portal és evitar en la mesura del possible les rèpliques

de les bases de dades. Igualment, en la sol·licitud d'un servei de tramitació es demana el consentiment del ciutadà –amb la signatura d'un *disclaimer*– per a la consulta a bases de dades externes al portal. Només en els serveis de tramitació i transacció (encara que no en tots) hi trobem serveis que requereixen identificació i autenticació del ciutadà. En alguns serveis, doncs, el portal ha de garantir uns mínims de seguretat que tot seguit es presentaran.

5.3.2. Seguretat en la tramitació electrònica: l'evolució i els mecanismes d'identificació i autenticació del portal

No totes les tramitacions i transaccions disponibles des de CAT365 sol·liciten la identificació i l'autenticació del ciutadà. Així, tot i que en la majoria de tràmits es requereix poder identificar de forma fiable el demandant del servei –de la mateixa manera que passa amb la prestació tradicional de serveis públics–, en el portal hem pogut trobar diversos serveis amb uns requeriments de seguretat menors. Tal i com apuntava un dels entrevistats, el fet de demanar un alt grau de seguretat en tots els serveis de tramitació és “un dels dogmes inicials del projecte que s'ha trencat a mesura que s'ha anat avançant” (entrevista VJPB3006033). D'aquesta manera, és en part la naturalesa dels serveis (amb major o menor flexibilitat de la normativa) i en part la predisposició de les unitats administratives el que finalment determina que sigui obligatòria o no la identificació del ciutadà. A tall d'exemple, podem esmentar el *servei de pagament de les multes de trànsit*. En aquest cas el Departament de Justícia i Interior va considerar que, atès que es tracta d'un servei on el ciutadà ha d'abonar una quantitat econòmica, no cal identificar-lo. Se sobreentén així que ningú tindrà interès a suplantar la identitat d'una altra persona per poder realitzar un pagament. I “encara que això passés, difícilment algú reclamaria en una situació d'aquest estil” (entrevista VJPB3006033).

Ara bé, el nivell de seguretat també depèn de si el servei és d'informació, consulta o tramitació. D'aquesta manera, tots els serveis disponibles des del portal han estat categoritzats segons el nivell de seguretat que requereixen (en total n'hi ha 3). Així s'identifiquen com a serveis de *nivell de seguretat 1* els que són accessibles sense necessitat d'identificació del ciutadà. En general es refereixen als serveis d'informació i consulta però, atès el canvi de concepció que assenyalava l'entrevistat, comença a ser rellevant el nombre de serveis de tramitació amb nivell de seguretat 1.

En segon lloc hi ha els serveis de *nivell de seguretat 2* –al qual corresponen molts tràmits– on es requereix al ciutadà la identificació i l'autenticació (després de donar-se d'alta del portal) mitjançant el codi personal de la targeta sanitària i una contrasenya de pas. La identificació i l'autenticació al portal també permeten fer consultes sobre l'estat de la tramitació requerida. Quan es pot realitzar la tramitació per telèfon mitjançant el *call center* del portal, el ciutadà s'identifica mitjançant el seu compte d'usuari i s'autentica responnent a preguntes aleatòries referents a la seva identitat.

En últim lloc, hi ha els serveis de *nivell de seguretat 3* per a tots aquells on es requereix la signatura electrònica del ciutadà i on hi ha una major observació de la seguretat atesa la sensibilitat de les dades. De fet, actualment no hi ha cap servei de seguretat 3 al portal ja que el cost de generalitzar l'ús de la signatura electrònica a tots els ciutadans és de moment massa elevat.¹⁴⁰ Amb tot, i de forma experimental, en alguns serveis específics la signatura electrònica s'està utilitzant en determinats col·lectius professionals de cara a la prestació de serveis als ciutadans (per exemple, per al tràmit de voluntats anticipades hi ha cent metges que ja disposen de signatura electrònica).

Sigui com sigui, i malgrat aquestes excepcions, el nivell màxim de seguretat a què ha arribat el portal és el nivell 2 (serveis de tramitació i transacció). Per tal de poder realitzar un servei de tramitació, el portal requereix que el ciutadà es doni d'alta del portal identificant-se amb el seu número CIP (certificat d'identificació personal) de la targeta d'identificació sanitària (TIS) expedida per CatSalut-Servei Català de la Salut. L'ús de la TIS per a l'activació inicial dels usuaris es deu al fet que es tracta del registre de ciutadans més universal i complet de què disposa la Generalitat.

La base de dades que conté la informació referent a la TIS –anomenada Registre Central d'Assegurats (RCA)– és propietat de CatSalut (Departament de Sanitat i Seguretat Social) i es nodreix dels centres d'atenció primària repartits per Catalunya. Per tal de poder utilitzar aquest registre, CAT365 va firmar un conveni amb el Departament de Sanitat a fi de dur a terme una rèplica de la RCA que residís a CAT365, anomenada Base de dades dels ciutadans. D'aquesta manera, per a la identificació dels ciutadans, el portal consultaria directament la seva base de dades, la qual cosa suposa un gran avantatge operatiu (evitar establir canals de comunicació permanents amb un *back office* aliè, garantir la disponibilitat 24x7, assegurar la velocitat, etc.).

140 L'organisme encarregat de desenvolupar la firma electrònica és l'Agència Catalana de Certificació, una entitat que com hem vist també es deriva del Consorci AOC.

Malgrat que, com hem dit, la RCA és el registre més complet que té la Generalitat sobre els ciutadans de Catalunya, no hi apareix tota la població catalana. En canvi, determinats col·lectius, com per exemple els funcionaris docents, tenen una assegurança sanitària diferent. D'aquesta manera, la Generalitat de Catalunya no disposa de la informació referent a aquestes persones en la base de la RCA.¹⁴¹ Tampoc està registrada una part molt important del col·lectiu immigrant i, alhora, hi ha persones no residents a Catalunya que poden tenir la necessitat o la voluntat d'utilitzar el portal. Com a conseqüència, per poder activar-se com a usuaris del portal, aquests ciutadans han de passar a ser assegurats de CatSalut.¹⁴²

A més de les dificultats anteriors, cal tenir present que la targeta sanitària i la base de dades que conté la seva informació no va ser concebuda amb la finalitat d'identificar els ciutadans per a la prestació dels serveis públics que ofereixen les administracions. Per aquest motiu, l'equip encarregat de desenvolupar el portal ha hagut de fer front a problemes importants per identificar els ciutadans. Així, per exemple, un 30% dels registres de la RCA no disposa de DNI. En aquests casos, el ciutadà no es pot donar d'alta des del portal sinó que ha d'adreçar-se a un punt d'atenció presencial de CAT365 (de moment únicament d'organismes de la Generalitat) o al CAP que té assignat per tal de poder completar la informació que manca.

Però també en aquest aspecte han sorgit problemes rellevants que sembla que actualment s'estan solucionant. Tal i com hem dit, en la posada en funcionament del portal es va dur a terme una rèplica de la base de dades de la RCA, que havia de servir per a la comprovació de la identitat dels ciutadans. Tanmateix, la RCA és una base de dades en construcció constant, ja que diàriament es realitzen noves incorporacions i modificacions de dades obsoletes o errònies. Malgrat això, no va ser fins al gener de 2003 que es va fer la primera actualització de la base de dades de CAT365 amb les modificacions i les incorporacions que s'havien realitzat a la RCA des del moment de la primera rèplica. Fins aquell moment, doncs, en els casos en què la manca d'informació de la base de dades de CAT365 no permetia donar-se d'alta del portal, calia que el ciutadà s'adrecés directament als punts acreditats de CAT365 si volia tenir la seguretat de poder solucionar aquesta qüestió. En canvi, informar el CAP corresponent no tenia efectes immediats.

141 Com és sabut, en el cas dels funcionaris docents, així com altres col·lectius de funcionaris, l'assegurança sanitària és Muface.

142 Per als ciutadans no residents a Catalunya, s'ha establert un registre especial amb un procediment del qual informa el portal.

Actualment, però, aquesta situació ja no es produeix atès que les actualitzacions es fan diàriament. D'aquesta manera, es millora constantment la fiabilitat de les dades. Així, a banda de les actualitzacions de la RCA a la Base de dades dels ciutadans, a través de les oficines acreditades com a punts presencials CAT365, el portal té una altra font de dades addicional on els ciutadans actualitzen directament les que estan obsoletes o incompletes.¹⁴³

La previsió a curt termini és que l'acreditació dels *log in* i les contrasenyes passi a ser responsabilitat de l'Agència Catalana de Certificació (ACC), de manera que la gestió de la Base de dades dels ciutadans passarà a ser responsabilitat seva. Amb l'entrada de l'ACC, a més, serà possible utilitzar registres d'organismes externs a l'Administració autonòmica per identificar els ciutadans, sempre que els mecanismes de seguretat d'aquests organismes hagin estat validats per l'ACC.

Un cop el ciutadà ha pogut donar-se d'alta del portal, obté una contrasenya, que rep a casa per correu ordinari i que li servirà per a l'autenticació cada cop que vulgui iniciar una sessió al portal i realitzar tramitacions. A banda d'això, el ciutadà obté un compte de correu electrònic gratuït que, a part de servir per a usos personals, també s'utilitza perquè el portal es posi en contacte amb el ciutadà.

5.3.3. El volum de serveis públics a CAT365

Una de les línies estratègiques amb les quals es va iniciar l'AOC considerava com a principals paràmetres d'avaluació de l'èxit del projecte el volum de serveis públics que s'ofereixen al portal i, encara que en menys mesura, el seu impacte demogràfic. En aquest apartat analitzarem quin és l'estadi actual de desplegament dels serveis en línia, la situació en què es troben els diferents departaments així com l'ús que n'han fet els ciutadans. Per fer-ho ens hem basat en l'observació externa del portal i en els informes d'activitat interns que es generen per al seguiment del projecte.¹⁴⁴

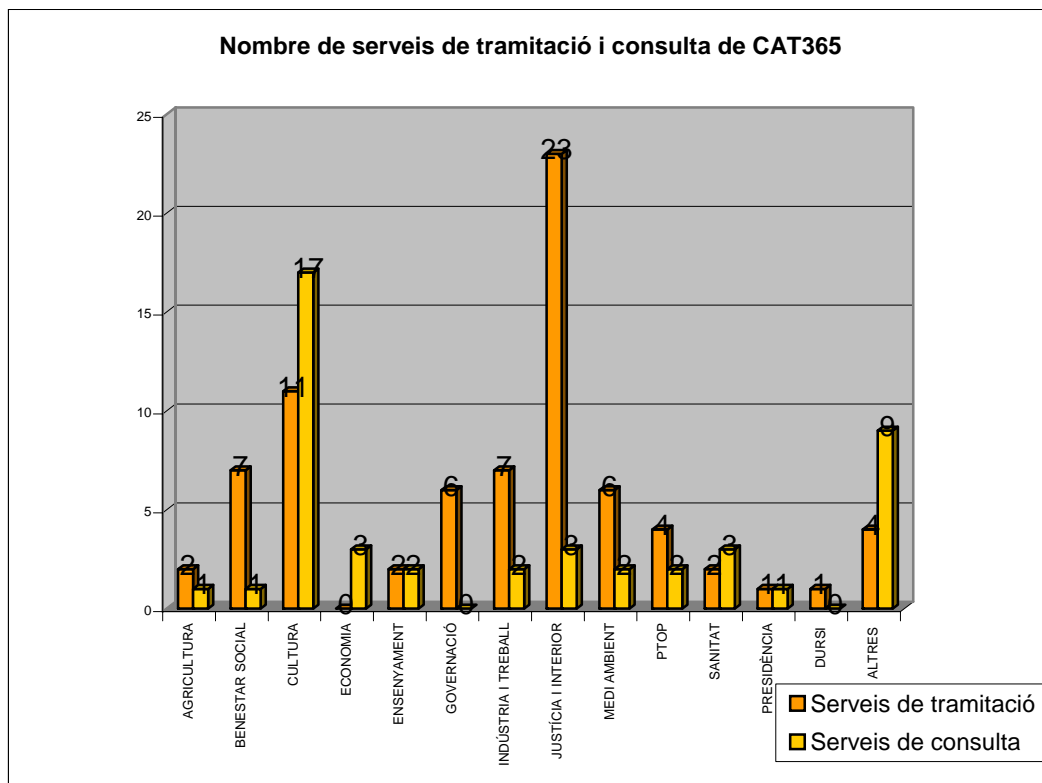
143 Cal fer notar que si bé hi ha una millora constant en la fiabilitat de les dades amb què treballa CAT365, de moment no passa el mateix amb la base de dades de CatSalut. Així, les modificacions sobre dades errònies o inexistents que s'incorporen a la base de dades de CAT365 a través dels punts presencials no s'han replicat a la RCA. Segons un dels entrevistats, això no es fa perquè des de CatSalut es percep com un exercici intern massa complex i costós (entrevista AKPH0403034).

144 Les dades d'ús relatives al portal que es presenten en aquest estudi són acumulatives fins al més de març de 2003 i corresponen a un document de treball intern de CAT365: Administració Oberta. "Evolució de l'activitat del portal. Període del mes de maig de 2003". Document de treball, Serveis Públics Electrònics, Barcelona març de 2003.

Els serveis de consulta i de transacció

Malgrat el que hem comentat en iniciar aquest apartat respecte a l'estratègia adoptada, recentment la direcció que està prenent el projecte ha variat lleugerament. Com ens indicava un dels entrevistats, actualment no es busca tant "tenir un munt de serveis al portal sinó oferir serveis de qualitat i de gran impacte demogràfic" (entrevista RKGS0207032). Tanmateix, fins avui sembla clar que s'ha donat prioritat a la quantitat de serveis que s'oferien des del portal. Així, un any després de la seva posada en marxa, hi ha fins a 76 tràmits en línia.

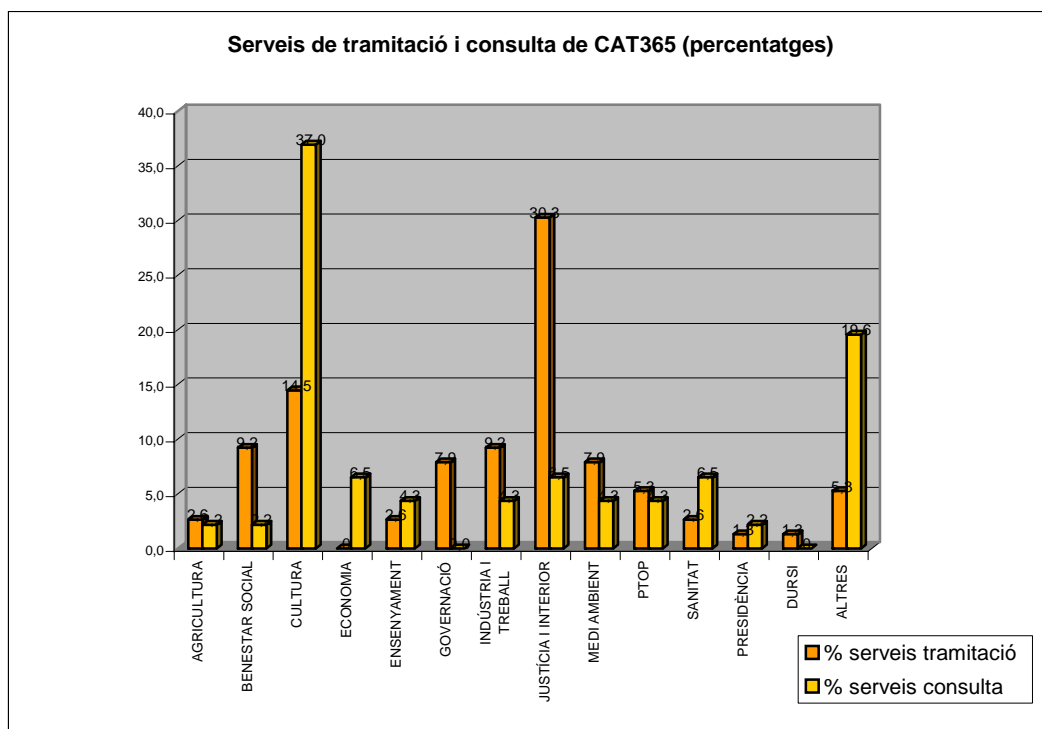
Tal i com s'ha dit anteriorment, tots els serveis de tramitació i consulta que actualment s'ofereixen des de CAT365 pertanyen a l'Administració autonòmica de Catalunya. Alhora, si analitzem els serveis que s'ofereixen i a qui corresponen podem observar la diferent presència dels departaments de la Generalitat. Tanmateix, cal tenir present que determinats departaments, per la mateixa naturalesa del seu àmbit d'actuació, estan més orientats a la prestació de serveis al ciutadà (Ensenyament i Sanitat, per exemple) que altres (Economia o Governació, per exemple), per la qual cosa tindran més serveis al portal. En els gràfics següents mostrem la distribució del nombre total de serveis de tramitació i de consulta en funció dels departaments prestadors de serveis (Gràfic 1) i la distribució percentual respecte al nombre total de serveis de CAT365 (Gràfic 2).



Gràfic 1

Font: CAT365. Maig 2003

Elaboració pròpia



Gràfic 2

Font: CAT365. Maig 2003

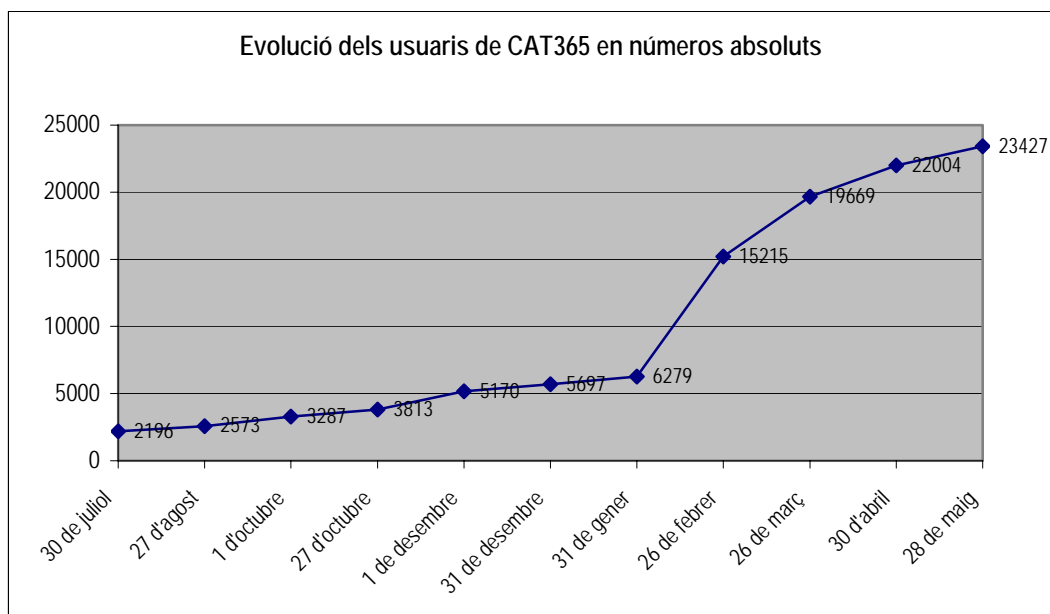
Elaboració pròpia

Tal i com es pot observar, i com assenyalaven diversos entrevistats, Justícia i Interior és el departament que ha estat capdavanter en la prestació de serveis de tramitació. En concret n'ofereix 23, els quals representen el 30,3% de tots els que s'havien incorporat al portal el maig de 2003. En segon lloc, hi ha el Departament de Cultura amb 11 tràmits (14,5 % del total). Tret del Departament d'Economia (justament un dels departaments menys orientat a la prestació de serveis al ciutadà), tots els departaments ofereixen almenys un tràmit. Aquest fet correspon a la indicació del Departament de Presidència de la necessitat que tots els departaments fossin presents a CAT365.

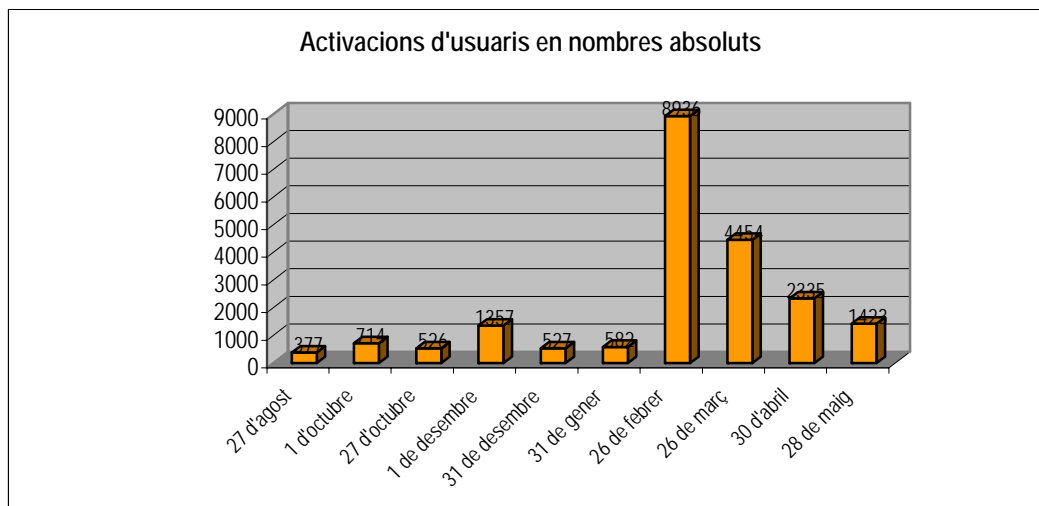
Respecte als serveis de consulta (l'anomenada *two way interaction*), el Departament de Cultura és el departament amb un nombre més alt de serveis, amb el 37% del total (17 serveis). En aquest cas el DURSI és l'únic departament sense presència, tot i que sí que ofereix serveis de consulta a Gencat.

Dades d'ús del portal

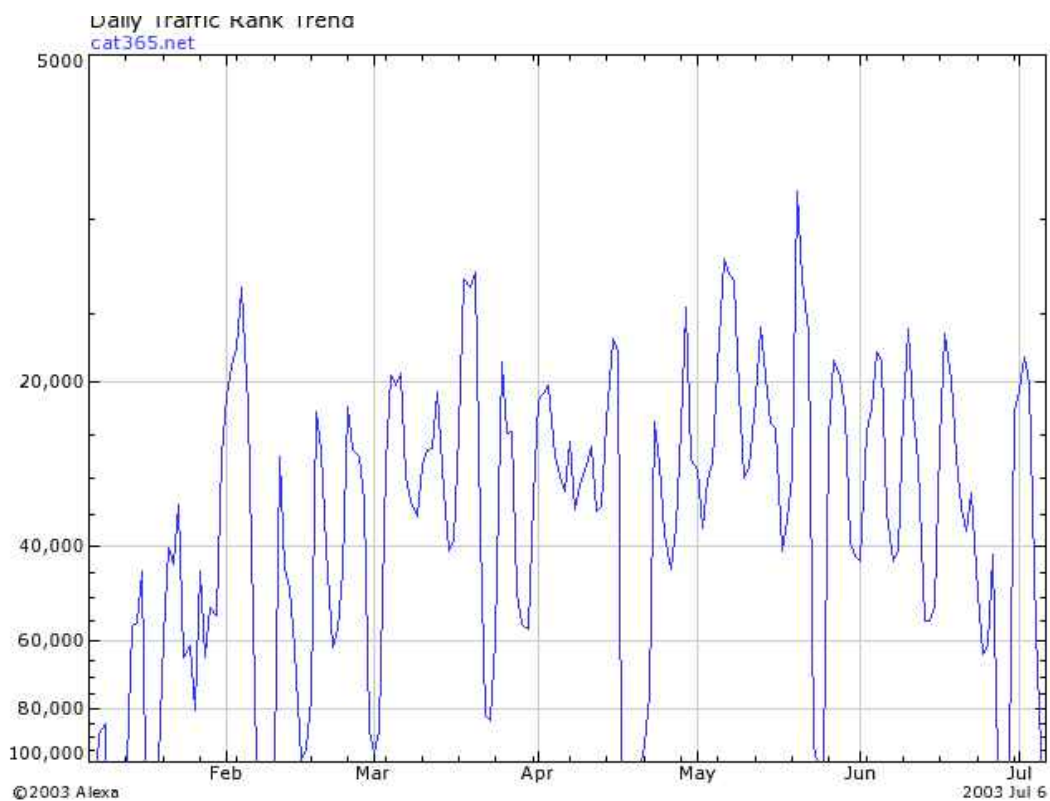
Si bé no hi ha una opinió homogènia pel que fa a aquesta qüestió, sembla que alguns dels agents involucrats consideren que l'èxit del projecte és la seva visibilitat, concretament el nombre de ciutadans que utilitzen CAT365. És en aquest context com s'entén la consigna de convertir CAT365 "en el portal dels catalans" (*reunió 5/12/2002*). En aquest apartat veurem l'evolució del nombre d'usuaris que ha tingut el portal així com les diferències en els canals utilitzats. Vegem en primer lloc les dades de l'evolució del nombre de ciutadans registrats al portal des del mes del seu llançament fins al mes de maig (Gràfic 3).

**Gràfic 3****Font: CAT365.****Elaboració pròpia**

Al llarg dels primers set mesos, el nombre d'usuaris va tenir un augment regular però clarament per sota de les expectatives inicials. Tanmateix, coincidint amb la campanya de comunicació iniciada i la sortida al portal del servei de *Confirmació de la sol·licitud d'ajuts a les famílies* (que ha esdevingut el "servei estrella" de l'AOC), el mes de febrer de 2003 va suposar un punt d'inflexió. Amb prop d'un mes de diferència gairebé es va triplicar el nombre de ciutadans activats al portal. En el gràfic següent es mostra l'increment en nombres absoluts per mesos (Gràfic 4). Com es pot observar, els efectes que hem associat al mes de febrer continuen tenint incidència durant els mesos següents però a poc a poc van disminuint i s'apropen al ritme de creixement que tenia el portal els primers mesos de funcionament.

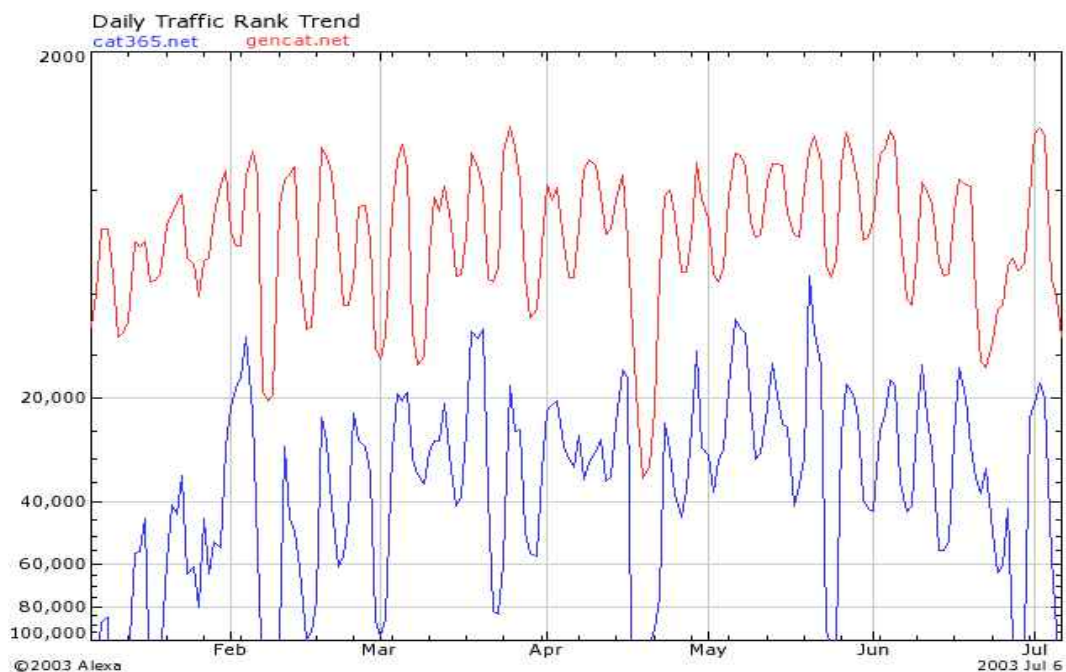
**Gràfic 4****Font: CAT365.****Elaboració pròpia**

Pel que fa referència al nombre de visites diàries, la mitja dels mesos de març a abril les situava en 3.300, amb una duració mitjana de 15 minuts i 13 pàgines visitades. Al gràfic 5 es mostra la posició que ocupa CAT365 en el rang de pàgines més vistes a nivell mundial. Com apuntàvem, el mes de febrer esdevé un punt d'inflexió ja que per primera vegada se situa entre les 20.000 pàgines més visitades. El gràfic 6 també ens permet comparar la situació de CAT365 amb Gencat, de moment amb un volum d'usuaris força més elevat.



Gr3fic 5

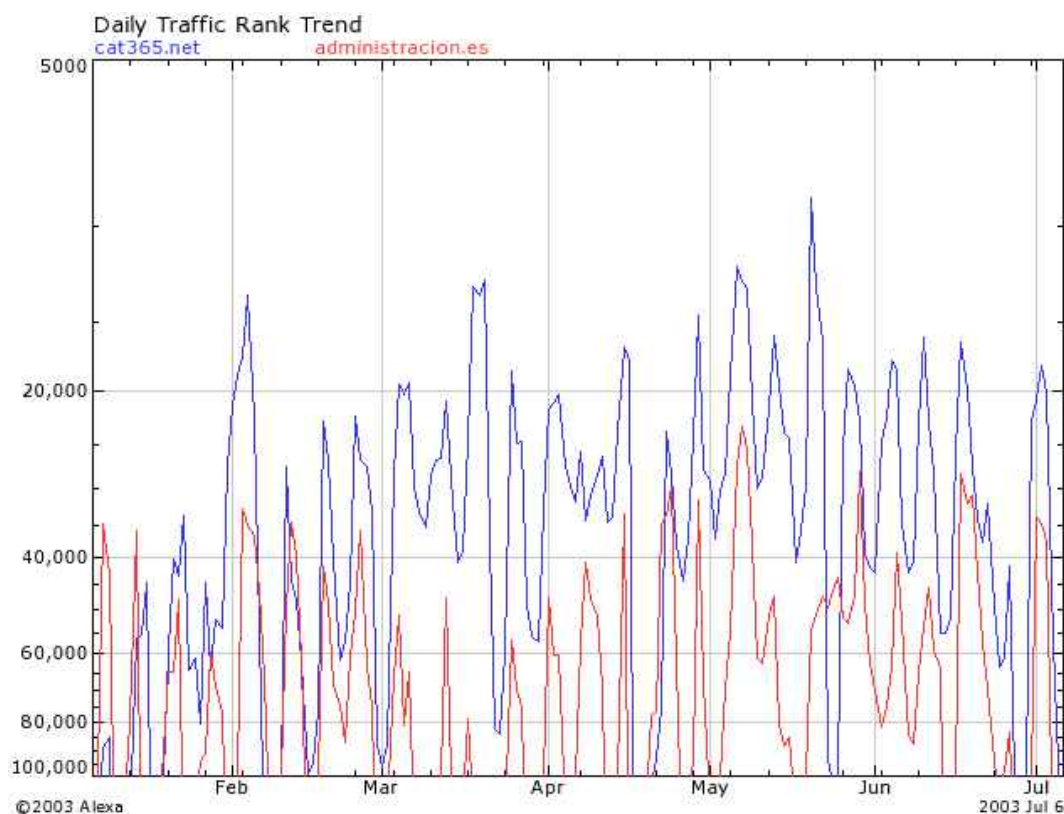
Font: Alexa



Gr3fic 6

Font: Alexa

Si bé les diferències en nombre d'usuaris entre CAT365 i Gencat són notòries, però al capdavant previsible (Gencat té ja una història relativament llarga a Internet i de fet moltes de les entrades al "portal de les administracions" provenen justament de Gencat), sí que resulten sorprenents els resultats quan comparem CAT365 amb el portal de l'administració central espanyola (www.administracion.es). Al gràfic 7 es pot apreciar com, a banda del primer mes de l'any, Cat365 se situa clarament per sobre del portal del govern central.

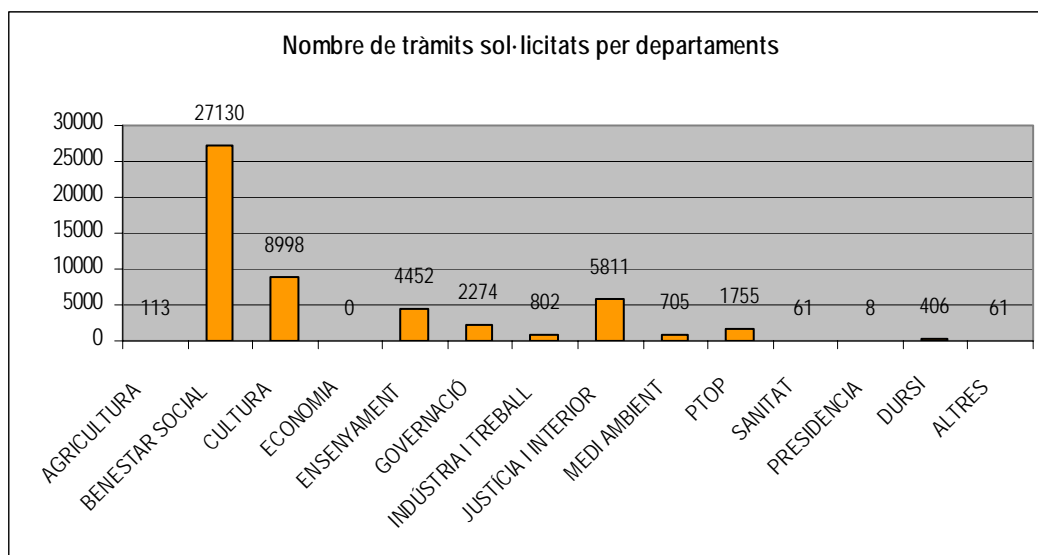


Gràfic 7

Font: Alexa

Respecte al nombre de tràmits realitzats, fins al mes de maig el total acumulat era de 77.154. En contra del què a primera vista es podia esperar, el canal més utilitzat és justament la tramitació per Internet (35.747 tramitacions). Seguit hi ha el canal presencial (20.814 tramitacions) i en darrer lloc però molt a prop el telefònic (20.593 tramitacions). Tanmateix cal tenir present que aquests resultats es veuen lleugerament esbiaixats pel fet que no tots els tràmits són accessibles pels canals telefònic (és el canal menys present en els serveis) ni pel canal presencial (alguns dels tràmits de més volum no es poden fer de forma presencial). Per contra, tots els serveis es poden fer a través d'Internet.

Per últim, mostrem el nombre de tràmits realitzats en funció dels departaments que l'ofereixen. Gràcies principalment al servei d'ajuts a les famílies (més de 16.000 tràmits), el departament de Benestar Social és el que ha obtingut un nombre més alt d'usuaris dels tràmits que ofereix. En segon lloc hi ha Cultura (8.998 tramitacions) i en tercer lloc Justícia i Interior (els dos departaments amb més tràmits al portal).



Gràfic 8

Font CAT365

Elaboració pròpia

5.3.4. Anàlisi dels serveis públics de tramitació telemàtica; cinc casos concrets

Un cop presentat un repàs general del volum de tràmits presents al portal i de l'ús que n'han fet els ciutadans, hem cregut convenient completar aquest estudi de CAT365 amb una anàlisi qualitativa de cinc serveis específics.

Introducció i notes metodològiques

Entre els objectius establerts en el Pacte per a la promoció i desenvolupament de la societat de la informació a les administracions públiques es van assenyalar vint àrees de serveis públics bàsics que havien de tramitar-se a través d'Internet. Aquestes àrees de serveis (dotze de les quals s'adreçaven als ciutadans i vuit a les empreses) havien estat considerades indicadors del desenvolupament del govern electrònic tant en el Pla

eEurope 2002¹⁴⁵ com en el Pla InfoXXI. Així doncs es va fer una relació de les vint àrees de serveis indicant per a cadascuna les administracions implicades així com els terminis d'execució (que en cap cas superaven l'any 2003). Alhora, s'establia que les accions que calia emprendre per a la coordinació de les diferents administracions es duria a terme a través del projecte AOC.

Si bé gairebé dos anys després de la signatura del pacte, el nombre total de tràmits accessibles des del portal CAT365 supera en escreix els que es van incloure a la relació, en la nostra anàlisi hem volgut seguir els punts establerts en el pacte parlamentari i el desenvolupament dels serveis públics que s'hi especifiquen. Així, hem escollit cinc serveis de tramitació específics que hem analitzat en detall i seguint diversos criteris.

En molts casos en el pacte s'indiquen àrees temàtiques sense especificar serveis públics concrets. D'aquesta manera, i a tall d'exemple, hi ha diversos serveis relacionats amb la *recerca de treball*, un dels serveis públics per als ciutadans que el pacte considera prioritari. En aquestes situacions hem pres un servei a l'atzar entre els que estan disponibles al portal i estan relacionats amb aquesta àrea de serveis.

Igualment, a l'hora d'escollir els tràmits que cal analitzar també s'han tingut en compte altres criteris. Així, s'ha buscat tenir una mostra el més diversa possible dels departaments responsables dels serveis oferts. D'aquesta manera en l'anàlisi hi són representats els departaments de Treball, Indústria, Comerç i Turisme, Sanitat, Universitats i Recerca (DURSI), Cultura i, en darrer lloc, Agricultura, Ramaderia i Pesca (DARP) i Medi Ambient en un servei que ofereixen conjuntament. De fet, el servei ofert per aquests dos últims departaments s'ha considerat un cas singular dins la mostra, ja que es tracta de l'únic servei que es presenta com a interadministratiu en el repartiment de responsabilitats.¹⁴⁶ Es tracta doncs de l'únic dels cinc serveis analitzats que no apareix en el pacte dels grups parlamentaris però que, tanmateix, hem estudiat.

Finalment, cal tenir present que la mostra presa per a l'anàlisi està condicionada pel fet que dels vint serveis que apareixen al pacte només n'hi ha 12 en els quals hi participa la Generalitat i, actualment, no tots són accessibles des de CAT365.

145 Basat en el llistat aprovat el març de 2001 pel Consell Europeu.

146 Es tracta del servei de tramitació de la "licència de pesca recreativa". El fet que sigui l'únic servei que en aquest moment es presenta conjuntament sota la responsabilitat de dos departaments no implica que es tracti de l'únic servei interdepartamental. Així, com veurem més endavant en el seguiment del disseny i la implementació del servei d'oferta pública de treball (vegeu capítol 6), en diversos casos el portal presenta un sol departament com a únic responsable d'un servei malgrat que hi hagi convenis de col·laboració amb altres departaments per al traspàs d'informació i, per tant, es produeix una col·laboració interdepartamental.

Els serveis analitzats són els següents:

- Sol·licitud d'entrevista de col·locació (Departament de Treball)
- Sugeriments o requeriments a l'Administració sanitària (Departament de Sanitat)
- Ajuts a estudiants de centres universitaris adscrits (Departament d'Universitats i Recerca)
- Convocatòria de proves de certificats de català (Departament de Cultura).
- Llicència de pesca recreativa (departaments de Medi Ambient i d'Agricultura, Ramaderia i Pesca).

A. Recerca de treball mitjançant les oficines d'ocupació: sol·licitud d'entrevista de col·locació

En els serveis públics relacionats amb l'accés al treball hi tenen competències tres administracions (local, autonòmica i estatal). Tot i que, de moment, no hi ha actuacions conjuntes en el marc de l'AOC, sí que trobem serveis vinculats a la recerca de treball que són responsabilitat de la Generalitat i que han estat desenvolupats des de CAT365. En concret hi ha fins a nou serveis accessibles al portal, entre tràmits i consultes dinàmiques.

Un d'aquests serveis és *la sol·licitud d'entrevista de col·locació*, responsabilitat de la Subdirecció General d'Intermediació del Departament de Treball, Indústria, Comerç i Turisme. Mitjançant l'entrevista de col·locació –que es duu a terme des de l'organisme autònom del Servei d'Ocupació de Catalunya (centres d'informació professional) o de les oficines de treball de la Generalitat– l'Administració autonòmica recull dades del perfil del demandant que ha de servir per a la recerca de feina.

Dificultats de la prestació multicanal i funcionament intern del servei

El *servei de sol·licitud d'entrevista de col·locació* es pot realitzar per tres canals diferents: Internet (CAT365), presencialment a les oficines responsables i a través del ServiCaixa. Per telèfon aquest servei encara no és accessible.

Actualment, doncs, i un cop s'ha identificat al portal, el ciutadà pot sol·licitar una entrevista de col·locació per Internet i el sistema li ofereix la possibilitat d'escollir el dia i l'hora de l'entrevista entre diverses possibilitats així com el centre on vol realitzar-la. Alhora es pot concertar l'entrevista a través del ServiCaixa, ja que el sistema d'atenció al ciutadà (SAC) també està disponible a la xarxa de terminals ServiCaixa de "la Caixa". S'accedeix així a diversos serveis de la Generalitat entre els quals hi ha l'accés al Servei Català d'Ocupació de Catalunya.

En darrer lloc, i com en la resta de serveis, els ciutadans poden sol·licitar una entrevista de forma presencial a les OTG i els CIP. Allí els treballadors de l'Administració habitualment utilitzaran el mateix canal que si el ciutadà sol·licités l'entrevista pel seu compte des d'Internet a través de CAT365. En el cas del servei que ens ocupa, però, tal i com ens indicava un entrevistat, la posada en marxa del servei ha empitjorat les condicions de treball del personal administratiu encarregat de les entrevistes de col·locació i això ha afectat l'ús del nou canal habilitat per CAT365 (entrevista TXFS1706038). Vegem-ho.

Fins a l'entrada del servei d'entrevista de col·locació al portal CAT365, les sol·licituds es feien presencialment mitjançant la presentació d'un formulari que el personal administratiu de les oficines encarregades havia d'introduir en una aplicació de gestió. A través d'aquesta eina informàtica creada pel Departament de Treball (que connectava les diferents oficines a una mateixa base de dades), el sol·licitant obtenia una cita per fer l'entrevista. Es va substituir l'aplicació existent per una altra pròpia de CAT365 que, si bé reproduïx de forma molt fidel l'estructura i els camps de l'antiga,¹⁴⁷ tanmateix obliga que les sol·licituds passin per la plataforma tecnològica.

Malgrat les similituds entre ambdues aplicacions, el ritme d'introducció de les sol·licituds que s'han fet de forma presencial s'alenteix si es fa a través del portal de l'AOC, atès que es tracta d'un entorn Internet. Com a conseqüència, l'eficiència del procés va empitjorar ja que si es feia a través de CAT365 calia més estona per omplir les sol·licituds. "Per aquest motiu, a demanda expressa del personal del Departament de Treball dedicat a aquest servei, s'ha recuperat l'antiga aplicació" (entrevista TXFS1706038) i els treballadors poden triar el canal que prefereixen. D'aquesta forma, actualment conviuen dos canals diferents per a la introducció de sol·licituds presencials "però tothom fa servir l'antic" (entrevista TXFS1706038). Tanmateix, tot això no és percebut pel ciutadà, per a qui les millores en la prestació del servei són notables, tal com veurem tot seguit.

147 Els camps per a la introducció de dades que ofereix la nova aplicació són pràcticament els mateixos que en l'anterior.

Informació del servei

Seguint un model uniforme per a tots els serveis de tramitació presents al portal (cosa que no trobem a Gencat)¹⁴⁸, en la informació sobre els serveis hi ha un espai destinat a la presentació sintètica de l'objecte del tràmit i un espai més ampli on s'ofereix la informació detallada. Amb una orientació clara cap a la simplicitat i la intel·ligibilitat del funcionament dels processos relacionats amb els serveis i uns primers esforços cap a la transparència, les pàgines destinades a la informació detallada dels serveis inclouen els apartats següents:

- *Presentació i definició del servei.* Aquí, entre altres elements, es presenta l'òrgan responsable, la població a qui s'adreça el servei, els canals habilitats per a la prestació i el procés que segueix, així com la documentació que cal aportar si és el cas.
- *Compromís.* En aquest espai, l'organisme responsable del servei determina els compromisos que pren amb el ciutadà per a la prestació del servei (per exemple, el temps de resolució, el fet de donar resposta a preguntes mitjançant el correu electrònic, etc.). Alhora, en algun cas es faciliten telèfons o adreces de correu electrònic del personal o les oficines encarregades de la prestació del servei.
- *Normativa aplicable.* S'ofereix als ciutadans la normativa relacionada amb el servei i, en molts casos, un enllaç per a la consulta en línia d'aquesta normativa.
- *Pas a pas.* En aquest apartat s'expliquen en detall les diferents fases que cal seguir per sol·licitar el servei de forma telemàtica. Així mateix, en algunes ocasions s'ofereix una bústia electrònica per presentar suggeriments o queixes.

Els elements presentats són, en principi, presents a tots els serveis del portal. Tanmateix, hi ha una gran diversitat en el compliment d'aquests requisits de manera que en molts serveis la informació anterior només s'ofereix parcialment.

En el cas de la sol·licitud d'entrevista de col·locació, això es produeix principalment a l'àrea de compromisos presos. En aquest espai el portal només ofereix els telèfons i les adreces de les OTG (no s'hi inclouen les dels CIP) per tal que el ciutadà hi comuniqui els problemes o les queixes relacionats amb el servei. La transparència del procés, doncs, no millora en comparació amb la situació preexistent a Gencat (les adreces de les OTG

148 Vegeu l'annex.

són un enllaç al SAC). D'altra banda, l'única normativa relacionada amb el servei no és accessible a través d'enllaços.

Simplificació documental

D'acord amb la Llei 30/92, un dels objectius més importants de la posada en línia de serveis és la simplificació documental dels serveis públics: no cal demanar al ciutadà aquella informació que ja està en possessió de l'Administració. La complexitat d'aquest procés, que requereix una gestió centralitzada de la informació a través de la connexió de les diferents bases de dades que la contenen, és sens dubte un dels problemes principals del projecte i el que té una solució més difícil.

Fins i tot en alguns casos en què és possible comprovar telemàticament la informació requerida, el funcionament tradicional dels organismes prestadors de serveis fa que es continuïn demanant els documents acreditatius en paper. Això és si més no el que es desprèn de l'observació del *servei d'entrevista de col·locació*. Vegem-ho.

Per realitzar la sol·licitud de forma telemàtica, el sol·licitant s'ha d'haver donat d'alta del portal. Per a l'activació al portal cal, entre altres informacions, que el DNI del ciutadà estigui registrat a la base de dades de ciutadans (gestionada directament per l'AOC). Malgrat això, en la demanda telemàtica de l'entrevista de col·locació es requereix que el sol·licitant lliuri una fotocòpia del DNI. Veiem així com, en alguns casos, malgrat l'èmfasi en la simplificació documental, hi ha dificultats importants fins i tot en la documentació més fonamental.

Alhora, però, en altres casos podem descobrir elements importants pel que fa a la simplificació del procés. Deixant de banda el fet que ara és possible realitzar la sol·licitud per Internet i per tant no és imprescindible que el ciutadà es desplaci a les oficines per tramitar-la, totes les acreditacions que es demanen poden presentar-se el mateix dia de l'entrevista. Es persegueix així estalviar al ciutadà tots els viatges que sigui possible, però la importància d'aquest canvi no es troba únicament en aquest fet. Implica també un canvi de perspectiva de l'Administració respecte al ciutadà. D'aquesta manera, inicialment, el departament "es creu" allò que el sol·licitant al·lega en les sol·licituds i es treballa amb el supòsit que el ciutadà "no menteix".¹⁴⁹

149 Per als problemes associats a aquest canvi de concepció, vegeu el capítol 6.

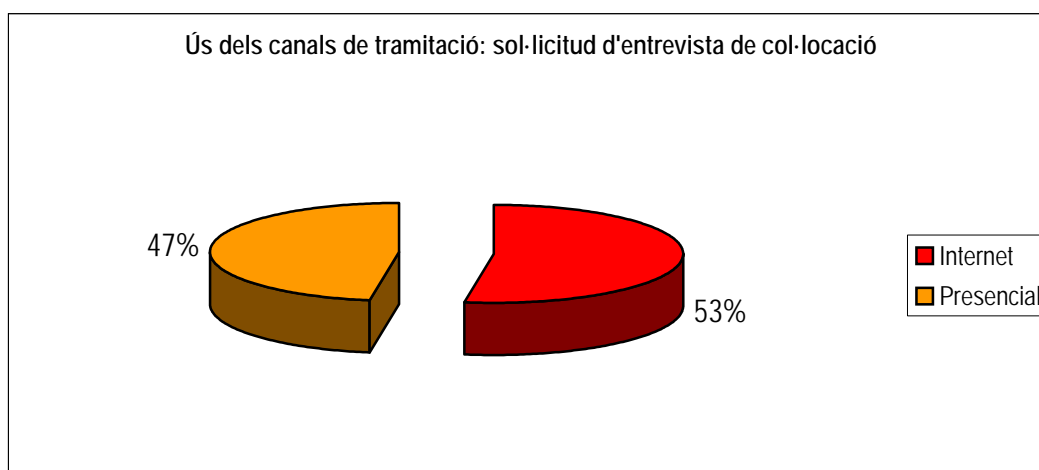
Altres canals d'accés a través d'Internet, transparència

En aquest apartat examinarem si l'entrada dels serveis analitzats al portal ha comportat el tancament d'altres pàgines web de l'Administració per tal d'eliminar la duplicació (en alguns casos triplicació i quadruplicació) de la informació en els webs departamentals o del SAC. En altres paraules, es pretén saber si CAT365 esdevé l'únic canal d'accés a la informació relativa al servei analitzat. En el cas de la sol·licitud d'entrevista de col·locació, l'accés al servei es pot realitzar també des del Departament de Treball, però enllaça directament amb el portal CAT365. Pel que fa al SAC, no hem trobat cap entrada que hi fes referència.

Pel que fa a la transparència, el servei ofereix la possibilitat de fer el seguiment del procés administratiu des que es realitza la sol·licitud. Tanmateix, tal i com hem apuntat en relació amb els compromisos, no s'indiquen les persones responsables del servei.

Dades d'ús del servei

La *sol·licitud d'entrevista de col·locació* pertany al conjunt de trenta-dos serveis de tramitació que es van presentar el juliol de 2002 amb sortida al portal. El mes de maig de 2003, després d'11 mesos de funcionament, el nombre de tràmits acumulats era de noranta-nou. En el gràfic següent (9) es pot observar la distribució de l'ús per canals (recordem que en aquest cas el servei no és accessible per telèfon).



Gràfic 9

Font: CAT365.

Elaboració pròpia

B. Serveis relacionats amb l'atenció sanitària: suggeriments o requeriments a l'Administració sanitària

El dotzè conjunt de serveis públics que apareix al pacte de 2001 és el bloc de serveis relacionats amb l'atenció sanitària. Com a exemple, s'hi esmenta la possibilitat de concertar hora al metge. Si bé es tracta d'un servei que actualment ja és accessible a través d'Internet, no ha estat CAT365 sinó l'Institut Català de la Salut qui l'ha desenvolupat.¹⁵⁰

Tanmateix, aquest no és l'únic servei del portal relacionat amb l'atenció sanitària sinó que s'ofereix un altre tràmit complert: el servei de *suggeriments o requeriments a l'Administració sanitària*. El servei consisteix en la possibilitat de presentar una reclamació o una queixa a l'Administració sanitària i l'ofereix el Servei Català de la Salut, organisme que depèn del Departament de Sanitat i Seguretat Social, a través de CAT365.

Prestació de serveis multicanal i altres webs d'accés a Internet

Aquest servei es pot realitzar a través d'Internet, de forma presencial i per telèfon. Alhora, aquest és un cas on podem trobar una multiplicitat important de canals d'accés al servei a través d'altres pàgines web. D'aquesta manera, hi ha fins a quatre adreces diferents a Internet des d'on el ciutadà pot fer saber a l'Administració sanitària els seus suggeriments i queixes: CAT365, CatSalut, el Departament de Sanitat¹⁵¹ i la pàgina web de les regions sanitàries (també corresponent a CatSalut).

Mitjançant els dos primers canals, si el ciutadà vol formular una queixa ha d'identificar-se i autenticar-se (a CatSalut amb el codi de la TIS i el DNI). Això obrirà un camp de text on el ciutadà pot introduir les seves observacions. Però si el que es vol és fer un suggeriment, hi ha una disparitat sorprenent en el model de prestació del servei. A CatSalut no es demana identificació i a CAT365 sí.

D'altra banda, el funcionament del servei al web del Departament de Sanitat i al de les regions sanitàries és lleugerament diferent, ja que el que s'ofereixen són adreces de

150 Aquest servei –que també permet canviar de metge– ha estat motiu d'exemple del funcionament correcte de l'Administració autonòmica en matèria de govern electrònic. Amb un any d'antiguitat, més de 42.000 usuaris han utilitzat aquest servei (40.188 per concertar una visita i 2.288 per canviar de metge). Vegeu http://www.noticias.com/noticias/2003/0302/n03021910_1.htm - accés 26/6/03. El fet que aquest servei hagi estat desenvolupat des de l'ICS implica però que només sigui possible en els centres gestionats des d'aquest organisme.

151 Malgrat que a CAT365 s'ofereix un enllaç amb el Departament de Sanitat, en l'anàlisi d'aquest servei ens ha estat impossible descobrir on està ubicat.

correu electrònic o correu postal. També en aquests dos últims casos és possible la presentació presencial. Sigui com sigui, no es tracta de tràmits en línia com en els webs de CatSalut i CAT365 ni tampoc d'adreces especialment habilitades per al servei, sinó més aviat de bústies genèriques on adreçar-se. Així en aquests webs no hi ha cap indicació relativa al servei de *suggeriments o requeriments a l'Administració pública*.

Informació del servei

La informació relativa al servei segueix l'esquema a partir dels quatre eixos que hem presentat anteriorment: *informació detallada, compromís, normativa aplicable i pas a pas*. També com en la resta de serveis, el volum d'informació és més elevat i la navegació és més simple que en els altres webs.¹⁵² En aquest sentit, CAT365 és l'únic portal on s'ofereix el servei que inclou la normativa relacionada (i en aquest cas gairebé tota accessible a través d'enllaços) o incorpora informació general sobre el funcionament del servei.

Simplificació documental

En aquest cas la simplificació documental no és un factor pertinent atès que es tracta d'un servei que no en requereix obligatòriament. Ara bé, la informació facilitada en aquest sentit divergeix segons la pàgina web: mentre que a CAT365 s'informa als usuaris que es preveu la possibilitat d'aportar la documentació que es consideri oportuna, en els altres casos aquesta informació no apareix.

Transparència

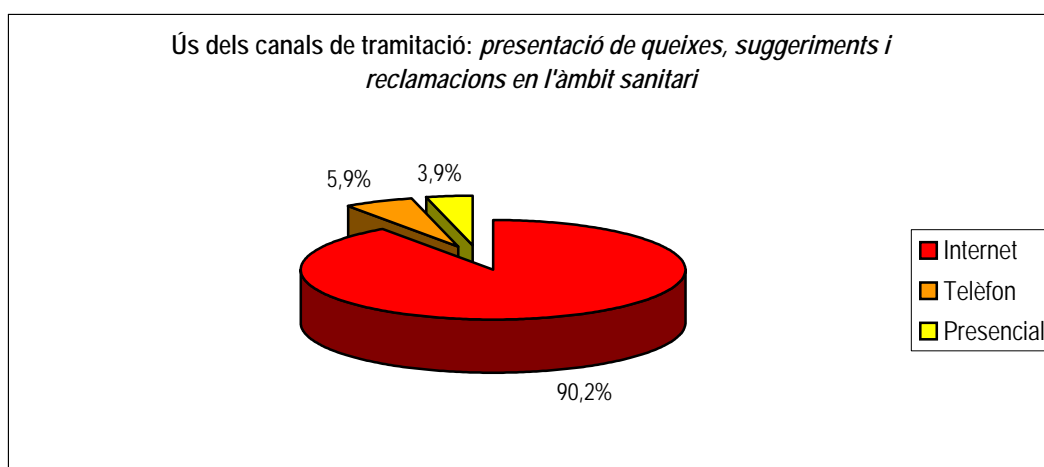
El servei analitzat representa un clar exemple de la voluntat d'apropar l'Administració al ciutadà a través de mecanismes vinculats al que anteriorment hem anomenat *learning from*, entre els quals hi trobàvem sistemes de petició, queixa i reclamació. De la mateixa manera, observem aquí un esforç per millorar la transparència, ja que s'utilitzen canals de correu electrònic, correu postal i sistema presencial per al contacte directe amb els ciutadans. En aquest sentit, l'organisme responsable del servei (CatSalut) es compromet a donar resposta a les reclamacions i als suggeriments (amb terminis diferents per a cadascun). A part d'això, però, no hi ha indicacions sobre les figures responsables dels

¹⁵² Especialment si es compara amb el web del Departament de Sanitat.

diferents centres sanitaris i el contacte amb l'Administració s'estableix darrere l'anonimat dels interlocutors a qui s'adrecen els suggeriments i les reclamacions.

Dades d'ús del servei

El servei analitzat, com la *sol·licitud d'entrevista de col·locació*, també pertany a la primera onada de 32 tràmits que es van presentar amb la posada en marxa del portal. Des de l'inici fins al març de 2003, l'havien utilitzat 51 persones distribuïdes de la forma següent (Gràfic 10).



Gràfic 10

Font: CAT365.

Elaboració pròpia

C. Beques d'estudis: ajuts a estudiants de centres universitaris adscrits

Dins el grup de serveis relacionats amb les contribucions a la Seguretat Social, el pacte de l'any 2001 inclou les *beques d'estudi* com un servei de tramitació en línia previst per a l'any 2002. Actualment CAT365 ofereix un servei de tramitació completa per a beques d'estudis, anomenat *ajuts a estudiants de centres universitaris adscrits*. Aquest és el tercer servei que hem analitzat, l'únic servei del DURSI que actualment és visible al portal.¹⁵³

Cal esmentar que un dels serveis pendents d'incorporar-se al portal i que actualment està en fase de disseny és *el tràmit únic de beques d'estudi*, un servei de gran complexitat per la gran varietat d'ajuts que s'ofereixen. Es tracta d'un servei d'interès

¹⁵³ Hi ha altres serveis d'aquest departament accessibles en línia (a través de Gencat) però actualment encara no s'han aconseguit a CAT365 (per exemple la consulta a les notes de les PAAU o la sol·licitud de preinscripció universitària).

especial ja que, tot i que va destinat a una població molt específica i de poc volum, es dirigeix a un tipus d'usuari molt avesat a Internet. Això converteix la població susceptible de ser usuària del servei en un públic molt crític. En aquest sentit, el servei pren una importància rellevant, "gairebé de culte".¹⁵⁴ Sigui com sigui, el tràmit únic de beques encara es troba en fase de disseny.

Des del portal s'ofereix, però, un servei que podem entendre com un estadi previ de desenvolupament cap a l'oferta del tràmit únic. Es tracta de la *sol·licitud per a la concessió d'ajuts a* alumnes que cursin estudis universitaris oficials en els centres docents universitaris adscrits i que el DURSI es va plantejar com una prova per a l'entrada del Departament en el projecte. Sembla que el bon funcionament del servei al portal ha impulsat que ja s'estigui començant a treballar en el servei de *tràmit únic de beques* (entrevista FSGQ0307033).

L'Agència de Gestió d'Ajuts Universitaris i de Recerca (AGAUR), pertanyent al DURSI, és l'organisme responsable d'aquest servei, destinat als estudiants universitaris d'onze centres adscrits a diverses universitats. Es tracta doncs d'un servei adreçat a una població més aviat reduïda i que s'ofereix per primera vegada de forma telemàtica el curs 2002-2003. Malgrat que en el moment de realitzar aquesta anàlisi, el servei no era operatiu, CAT365 el manté visible per poder fer-hi consultes.

Prestació de serveis multicanal i altres webs d'accés a Internet

A diferència dels serveis que hem vist fins ara, aquest servei duu a terme la integració de tots els canals (Internet, telèfon i presencial). A més, per a la presentació de les sol·licituds de manera presencial, el portal ofereix la descàrrega de formularis per poder-los emplenar *off line*.

També hi ha la possibilitat de descarregar formularis si la demanda del servei es fa des del web del DURSI, que ofereix un canal alternatiu a Internet amb informació relacionada amb el tràmit. En aquesta pàgina web hi apareix, a més, un enllaç amb CAT365 per a la tramitació en línia. Igualment el web de l'AGAUR ofereix les mateixes possibilitats que l'entrada anterior. Així doncs, a Internet hi ha tres camins per dur a terme el mateix tràmit.

154 Reunió de seguiment 5/12/2003.

Informació detallada

En els webs del DURSI i de l'AGAUR, tot i que el servei adopta un disseny lleugerament diferent, el redactat de la informació és el mateix, de manera que no hi ha hagut duplicació.

En canvi, en la informació que apareix a CAT365 sí que hi ha diferències. Novament en el portal de l'AOC el volum d'informació és més elevat i més detallat. A tall d'exemple, només a CAT365 es detallen els noms i les adreces dels onze centres universitaris adscrits.

Simplificació documental

Tal i com hem indicat més amunt, a banda de la tramitació telemàtica i telefònica del servei, CAT365 i els webs de Gencat ofereixen la possibilitat de descarregar els formularis per realitzar la sol·licitud *off line*. Tanmateix, un cop feta la sol·licitud, es pot donar el cas que l'usuari hagi de presentar un total de deu documents acreditatius destinats a justificar la situació acadèmica, econòmica o personal que al·lega. Gran part dels documents corresponen a una informació que està en possessió de l'Administració central i per tant, si es volgués estalviar al ciutadà la presentació de documents acreditatius, caldria establir una connexió interadministrativa de les bases de dades. Tanmateix, també tornem a trobar, com en el cas del servei de *sol·licitud d'entrevista d'ocupació*, que es demanen fotocòpies del DNI.

Així doncs, la simplificació del tràmit només es reflecteix en el fet que el ciutadà s'estalvia un viatge per recollir les sol·licituds, ja que té la possibilitat de descarregar-se els impresos o realitzar la sol·licitud per Internet o per telèfon.

Transparència

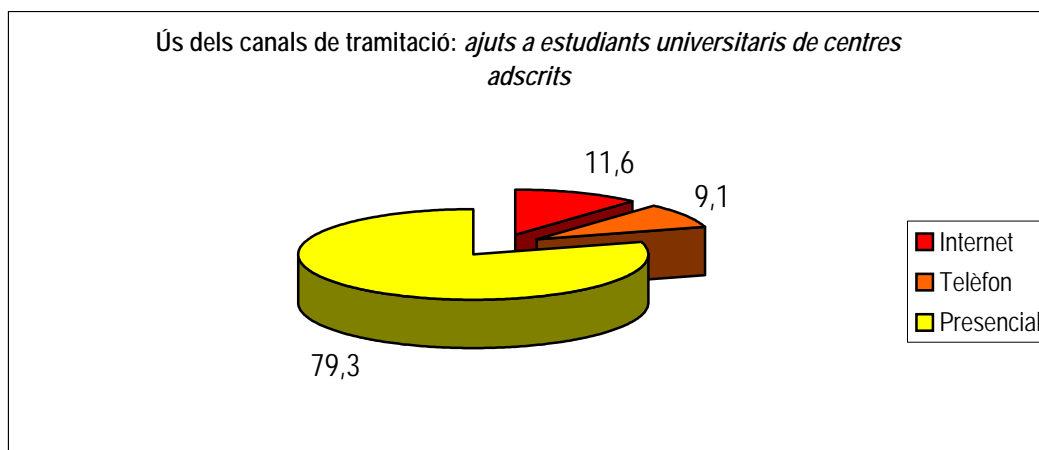
A banda de la possibilitat de fer el seguiment dels tràmits, hi ha algunes diferències en els serveis que hem analitzat fins ara segons el canal d'Internet que s'utilitzi. En el web del DURSI i de l'AGAUR, en la presentació del servei s'indica el nom de la persona responsable i se n'ofereix l'adreça electrònica. Això no succeeix a CAT365. En aquest

aspecte, doncs, en incorporar el servei a CAT365 es perd transparència en comparació amb la situació anterior.

D'altra banda, però, l'AGAUR només pren compromisos amb els ciutadans al portal de CAT365, on indica, entre altres coses, el termini màxim de resolució del servei o el compromís d'avaluar el grau de compliment dels compromisos adquirits i fer-ne públics els resultats anualment. En darrer lloc, a CAT365 s'ofereix la normativa aplicable i relacionada amb el servei a través d'enllaços. En aquest sentit, els altres canals, si bé també han habilitat enllaços amb la informació més rellevant, ofereixen una informació més reduïda.

Dades d'ús del servei

El servei d'*ajuts a estudiants de centres universitaris adscrits* va incorporar-se al portal CAT365 el mes d'octubre de 2002. Té una durada d'aproximadament un mes i la resta de l'any roman inactiu. El nombre total de sol·licituds presentades ha estat de 406 i, com hem esmentat abans, independentment del canal utilitzat, totes es van realitzar a través de la plataforma. El gràfic següent (11) mostra la distribució de les sol·licituds segons el canal utilitzat.



Gràfic 11

Font: CAT365.

Elaboració pròpia

D. Certificats: Convocatòria de proves de certificats de català

Hi ha diversos serveis de tramitació que apareixen de forma explícita en el pacte de juliol de 2001 dins el grup de *Certificats: peticions i tramesa*. Hem escollit el servei de *convocatòria de proves de certificats de català* perquè és un dels tràmits que ha tingut un major impacte demogràfic (entenent l'impacte demogràfic a partir del nombre de sol·licituds rebudes). Així, en els escassos vint dies destinats a la preinscripció a les proves, aquest servei va rebre fins a 8.721 inscripcions.¹⁵⁵

El servei permet realitzar la inscripció a les proves relatives als diferents nivells de llengua catalana, així com inscriure's a les proves de coneixement de llenguatge administratiu, jurídic i comercial i al certificat de capacitació per a la correcció de textos orals i escrits. L'organisme responsable del servei analitzat és la Direcció General de Política Lingüística (DGPL), que pertany al Departament de Cultura. Com hem vist anteriorment, el Departament de Cultura (i sobretot la DGPL) és el segon departament amb nombre de tràmits al portal. Aquest fet el converteix, juntament amb altres aspectes que veurem en l'estudi de cas del procés de disseny i implementació del servei *d'oferta pública de treball*, en un dels departaments considerats capdavanters en el projecte AOC.

A banda dels elements anteriors, aquest servei resulta especialment interessant atès que és un exemple del que observàvem al punt 5.3.2. en relació amb l'obligatorietat de requerir el nivell de seguretat 2 per a tots els tràmits. En aquest cas es va considerar que, atès que el tràmit és de pagament i que el ciutadà haurà d'identificar-se igualment el dia de l'examen, no calia donar-se d'alta al portal per realitzar-lo. Com veurem, aquest és un element rellevant que entra en contradicció amb el que semblava ser la política adoptada pel projecte: el portal "havia de convertir-se en el portal de tots els catalans [...]". Es tracta d'una idea impulsada des de les consultores encarregades del projecte i que cada cop és més difícil de sostenir" (entrevista VJPB3006033). Tenint en compte que sense el nivell de seguretat 2, els usuaris del servei no queden registrats al portal, el canvi de perspectiva implica posar menys l'accent en la "captació" de ciutadans i més en oferir un espai "de pas" on s'acudeix només quan cal.

¹⁵⁵ Es tracta del segon servei amb un volum més alt de sol·licituds. El primer és la *confirmació de la sol·licitud d'ajuts a les famílies*, amb 16.549 peticions.

Prestació de serveis multicanal i altres webs d'accés a Internet

Com passava amb el servei del DURSI, aquest és un altre dels serveis "100% AOC" (entrevista VJPB3006033), ja que permet la integració multicanal completa. Així, el servei es pot realitzar per Internet, per telèfon i de forma presencial. En canvi, el servei no permet que el ciutadà pugui descarregar la sol·licitud des del portal i presentar-la a les oficines corresponents.

CAT365 és l'únic portal des del qual es pot realitzar la tramitació telemàtica. Amb tot, novament, el Departament de Cultura i el SAC ofereixen planes destinades a informació sobre el servei. En el cas del SAC, s'informa clarament que es tracta d'un tràmit en línia accessible des de CAT365. A més, el web de Cultura ofereix diversos espais dedicats a la descripció de les proves que es realitzen, així com alguns exemples de les proves dels diferents nivells.

Simplificació documental

Per a la majoria dels aspirants a les proves de català, el servei no exigeix la presentació de cap altre document addicional a la sol·licitud d'inscripció (tret del pagament de la taxa, que veurem més endavant). D'aquesta manera, es permet realitzar la preinscripció i presentar-se directament als exàmens (on el ciutadà haurà d'identificar-se amb el DNI).

Només en els casos en què el demandant sol·licita l'exempció de pagament, cal que els ciutadans lliurin una sol·licitud d'exempció acompanyada de la documentació acreditativa del dret d'exempció.¹⁵⁶ També han de presentar documents acreditatius les persones que sol·liciten inscriure's als certificats de coneixement de llenguatge administratiu, jurídic i comercial i al certificat de capacitació per a la correcció de textos orals i escrits. En aquest cas, la persona ha d'aportar la titulació prèvia requerida en cada cas i presentar una fotocòpia compulsada del títol.¹⁵⁷ Tanmateix, això només és necessari si és la primera vegada que el sol·licitant es presenta a les proves o si el títol no és un certificat de la DGPL o de la Junta Permanent de Català. En aquests casos, CAT365 s'encarrega de verificar la titulació que al·lega el demandant.

¹⁵⁶ Expedida per les oficines de treball en el cas dels aturats i per les delegacions de l'Institut Nacional de la Seguretat Social en el cas dels ocupats.

¹⁵⁷ *Ibid* 31.

Transparència i compromisos

CAT365 no ofereix en aquest cas enllaços directes a la normativa relacionada amb el servei, malgrat que s'indica tota la normativa aplicable. Hi ha però un enllaç amb el Departament de Cultura, des d'on és possible consultar la resolució de la convocatòria del procés d'inscripció a les proves. Tampoc des del SAC és pot accedir a la normativa.

Com és habitual, el portal permet fer un seguiment de la fase en què es troba el procés administratiu. Tanmateix, tal i com passa amb els altres serveis, les fases sobre les quals s'informa en el portal són encara vagues i poc explicatives. Igualment, tampoc trobem aquí els noms i les adreces de les persones responsables dels serveis.

D'altra banda, el departament indica el termini mitjà i el termini màxim de resposta a les consultes formulades per escrit pels ciutadans (relativament altes ja que són de 5 i 15 dies respectivament).

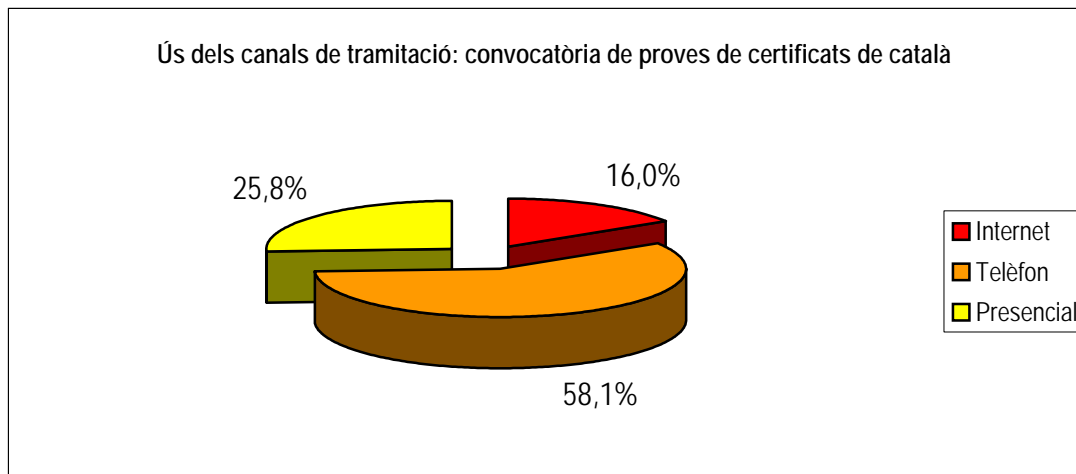
Costos

Es tracta d'un servei de transacció, per la qual cosa s'ha habilitat una passarel·la de pagament. Tanmateix, en el moment de posar en marxa el servei, la Generalitat encara no disposava d'una passarel·la de pagament pròpia i, de fet, en aquests moments, encara l'està desenvolupant el Departament d'Economia amb el projecte G@udí.

La solució a aquesta situació ha estat utilitzar passarel·les d'entitats bancàries que ja s'han desenvolupat i que estan a disposició dels departaments si es paga un cànon d'ús. Fins a aquest moment "la Caixa" ha estat la principal entitat que hi ha participat (és el cas d'aquest servei) i, més recentment, els pagaments també es poden fer a través de Caixa Catalunya. En principi els departaments han continuat treballant amb les entitats amb les quals col·laboraven fins aleshores per dur a terme transaccions econòmiques. El fet d'utilitzar una passarel·la de pagament permet que el tràmit es pugui realitzar de forma completa, la qual cosa contribueix a simplificar el procés.

Dades d'ús del servei

Tal i com hem dit anteriorment, aquest és el segon servei en volum de sol·licituds rebudes (8.721). En el gràfic següent (12) es pot apreciar un element que han apuntat diversos entrevistats: la importància creixent del telèfon com a mitjà de tramitació. Així, quan el servei en permet l'ús, el telèfon esdevé hegemònic com a canal escollit. En el cas que ens ocupa fins al 58 % de les tramitacions s'han realitzat telefònicament.



Gràfic 12

Font: CAT365.

Elaboració pròpia

En darrer lloc, cal destacar que el servei analitzat ofereix altres serveis d'informació associats com són la consulta dinàmica del lloc i l'hora de les proves o el servei de tramitació de *convocatòria de revisió de proves de català*.

E. La sol·licitud de llicència de pesca recreativa

El darrer dels serveis que hem analitzat és *la sol·licitud de llicència de pesca recreativa* que presenten conjuntament el Departament d'Agricultura, Ramaderia i Pesca (a través del Servei de Recursos Marins) i el Departament de Medi Ambient (mitjançant el Servei de Protecció de Fauna, Flora i Animals de Companyia). El servei permet obtenir i renovar la llicència de pesca (recreativa i recreativa subaquàtica) per a aigües continentals. Com en el cas anterior, es tracta d'un tràmit de transacció ja que requereix el pagament d'una taxa. Com hem dit en la presentació del capítol, l'interès d'aquest servei és que es tracta de l'únic servei on s'explicita clarament que es produeix una *cooperació departamental*. Així, els organismes responsables són ambdós departaments. Alhora, el fet que sigui un

dels serveis d'incorporació més recent al portal afegeix interès de cara a observar l'evolució que ha anat seguint la prestació de serveis en línia (recordem que dos dels serveis ja presentats corresponen al primer bloc de serveis que es van incorporar al portal).

Prestació de serveis multicanal i altres webs d'accés a Internet

El servei de sol·licitud de pesca recreativa es pot realitzar per Internet sense necessitat d'haver-se identificat prèviament al portal. Alhora es pot sol·licitar de forma presencial a les diferents oficines dels departaments implicats. D'altra banda, també es permet fer la sol·licitud a través del ServiCaixa, però únicament per a la renovació de la llicència.

La informació referent al tràmit analitzat la podem trobar novament a diversos punts de la xarxa. Així, ambdós departaments ofereixen informació associada al tràmit alhora que anuncien que el tràmit ja és accessible en línia des de CAT365. En el cas del Departament de Medi Ambient s'ofereixen diverses planes d'informació relacionada amb el servei mentre que al DARP, tret d'una plana explicativa del servei, el que s'ofereixen són enllaços amb CAT365.

A banda d'aquests dos espais, també es poden consultar les fitxes del SAC. Tot i que es refereixen al mateix servei, el Departament de Medi Ambient n'ofereix una informació mínima, tot i que de forma superficial. En canvi, en la fitxa del SAC obtinguda des del DARP no hi ha pràcticament cap explicació del servei. En ambdós casos hi ha enllaços amb CAT365 per fer el tràmit en línia.

Simplificació documental

Aquest servei presenta un grau de simplificació important, ja que no exigeix cap tipus de documentació a una bona part dels sol·licitants. De fet, ni tan sols cal que el sol·licitant s'hagi donat d'alta del servei. Només en els casos en què el sol·licitant estigui jubilat, estigui incapacitat totalment o parcialment o sigui menor d'edat caldrà que acrediti diversos documents que verifiquin la seva situació. Ara bé, si el sol·licitant ha estat donat d'alta al portal, tampoc en aquests casos cal presentar la documentació. Tal i com es pot percebre, doncs, els avenços del portal pel que fa a la prestació de serveis van encaminats cap al "paradigma del certificat 0" (entrevista RKG0257032).

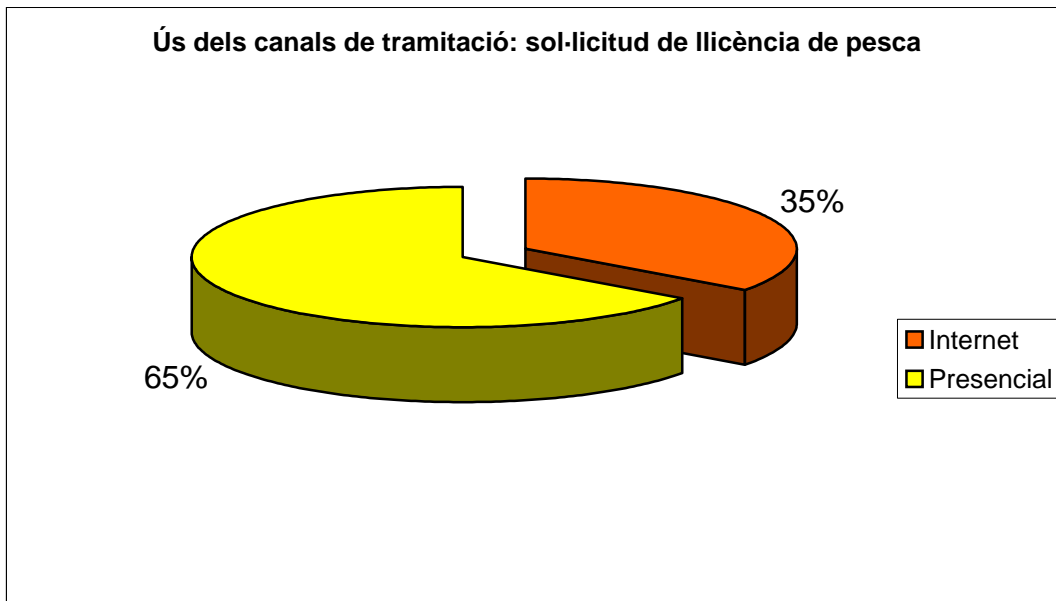
Transparència, compromisos i nous serveis

Tal i com indicava un entrevistat, “la transparència sembla ser un dels elements on cal incidir més i les eines que hi ha actualment, així com la voluntat política, no faciliten l’avenç en aquesta direcció” (entrevista RKGS0257032). En aquest servei, tampoc apareixen els noms i les adreces de les persones responsables del servei sinó que s’ofereix un únic correu electrònic genèric.

Tampoc en el repartiment de responsabilitats es pot observar una avenç important. Així, s’indica de què es fan responsables els departaments i el compromís que contrauen amb els ciutadans, però no s’especifica què correspon a cadascun d’ells. Alhora, els compromisos no indiquen dates ni terminis màxims de resolució. Tanmateix, el servei incorpora una novetat important respecte als altres serveis analitzats i que es pretén incorporar a tots els tràmits de l’AOC: la possibilitat de rebre un avís (per correu electrònic o sms) per avisar el ciutadà quan la seva sol·licitud estigui resolta.

Dades d’ús del servei

Tal i com hem esmentat, aquest és un dels serveis més nous del portal i les dades que presentem corresponen al primer més de funcionament. Tot i que només feia un mes que s’havia posat en marxa, en el moment de l’anàlisi s’havien efectuat 191 sol·licituds (comptant conjuntament les llicències de pesca recreativa i les de pesca recreativa subaquàtica). En el gràfic que segueix (13) es pot observar la distribució per canals de tramitació.



Gràfic 13

Font: CAT365.

Elaboració pròpia

5.4. La participació ciutadana a CAT365

Entre els sis eixos que estructuraven el portal, n'hi ha un que es diferencia de la resta atès que és l'únic que no està destinat a la prestació de serveis públics: l'àmbit de "participació ciutadana". Amb aquest àmbit es vol satisfer un dels onze objectius sobre administració electrònica que recull el pacte de 23 de juliol, on s'assenyala la voluntat de "promoure l'aprofitament de les possibilitats de les TIC per afavorir el debat, la reflexió i la participació política i social dels ciutadans de Catalunya en les seves institucions i en els afers públics".

L'àmbit de participació política és l'única part del portal que gestiona completament l'empresa SPE. Així, el disseny i els continguts són definits per un equip propi de l'empresa, sense la participació de la resta d'actors responsables del desenvolupament del projecte. D'aquesta manera, només les consultores (per al desenvolupament tecnològic) i les unitats administratives responsables dels espais de participació que s'ofereixen al portal intervenen en la definició del disseny de l'àmbit de participació política. Alhora, determinats agents aliens a la l'Administració autonòmica també tenen espais reservats. Tanmateix, el portal té prou autonomia, per exemple, per no haver de treballar amb les consultores que estan desenvolupant la resta del projecte.

Espais per a la participació ciutadana

La "participació ciutadana" s'estructura a partir de quatre línies principals:

- *Participació democràtica*
- *En línia amb la teva administració*
- *Teixit associatiu català*
- *Xarxes ciutadanes*

Novament doncs, hi ha un esforç de simplificació en la presentació d'aquest espai. Així, tot i que en un primer moment el disseny d'aquesta part del portal pretenia reproduir l'estructura organitzativa de l'Administració (retornant a l'estructura de Gencat, és a dir una organització a partir dels departaments), tal i com ens deia un responsable de SPE,

“es tractava d'un plantejament avorrit i allunyat del ciutadà” (entrevista HKPS2901031). D'aquesta manera, es va proposar una estructura diferent, més propera a la dels *fets vitals*.

Participació democràtica

Es tracta de l'espai més proper als conceptes de democràcia electrònica, per bé que en aquests moments l'únic que ofereix són enllaços amb projectes preexistents a CAT365. Apareixen aquí alguns projectes com el *govern en línia* o *democraciaweb*. Malgrat que hi ha alguns projectes en marxa, tots els entrevistats coincideixen a assenyalar la dificultat d'oferir espais de participació reals als ciutadans. En aquest sentit, un entrevistat assenyala que hi ha poc interès “per part de la classe política respecte a la participació i això alenteix molt el procés d'implantació d'aquest tipus de propostes [...]. La qüestió és que no es percep com a necessària i hi ha altres prioritats, sobretot ara en època d'eleccions” (entrevista HKPS2901031). A banda dels projectes anteriors, també hi ha enllaços amb el web del Síndic de Greuges i amb Consensus.¹⁵⁸ En darrer lloc, també s'ofereixen enllaços amb els webs d'UGT i CCOO. En resum, no hi ha encara cap iniciativa rellevant derivada de CAT365 en relació amb la participació ciutadana.

En línia amb la teva administració (xats i fòrums)

Aquest és el segon eix de participació ciutadana que hi ha al portal i, en parlar de *la teva administració*, es refereix, si més no de moment, exclusivament a la Generalitat. Fugint de l'esquema de *fets vitals*, en aquest espai es recupera l'estructura departamental de l'Administració autonòmica en un espai destinat a oferir debats sobre diferents qüestions que proposen els departaments. Per fer-ho s'han habilitat espais de xats i fòrums on poden participar els ciutadans i on es conviden des de grups de música a personal encarregat d'unitats administratives. Però en general també aquests espais de participació ciutadana estan pensats des de la lògica de la prestació de serveis. Així, una bona part dels fòrums programats estan centrats en qüestions relatives a la prestació de serveis públics. Un exemple és el xat amb el cap de l'Àrea de Selecció, Formació i Avaluació de la Policia de la Generalitat, destinat a resoldre dubtes sobre la convocatòria de mossos d'esquadra.¹⁵⁹

158 CAT365, juntament amb *Localret* i *Democraciaweb*, estan treballant en el projecte Consensus2.

159 Aquest xat continua destacat en la pàgina inicial de l'apartat de participació ciutadana quatre mesos després d'haver-se realitzat i tancat <http://www.CAT365.net/Inici/ParticipacioCiutadana/?l=1> - accés 10/06/03.

Teixit associatiu català

“Catalunya té un ric teixit associatiu amb molt poder social però pocs recursos”, afirmava un dels responsables del projecte. D'aquest fet va sorgir la idea d'oferir a les associacions la plataforma de CAT365 de forma gratuïta per programar-hi xats i fòrums. Es va arribar a un acord amb onze associacions, en el qual s'estableix la cessió de la plataforma i l'administració remota dels espais de participació i dels continguts que es pengen.

Xarxes ciutadanes

En darrer lloc, en aquest quart espai dedicat a la participació, únicament s'ofereixen enllaços amb xarxes ciutadanes d'àmbit local.

Si bé la qüestió de la participació ciutadana serà un element que haurem d'analitzar en profunditat, podem apuntar algunes observacions inicials. La situació en què es troben els espais de participació, i que hem esbossat breument, ja és indicativa de l'interès i l'atenció que mereix aquesta qüestió en la definició del projecte.¹⁶⁰ Les eines que actualment s'ofereixen per a la participació són limitades i plantejades de la forma actual en cert sentit fins i tot poden arribar a ser contraproductives. En aquesta direcció un dels entrevistats indicava que “l'únic espai que hi ha actualment per a la participació són els xats i els fòrums, eines que precisament –pel tipus de gent que hi participa– pretenen fomentar la creació de grups de pressió” (entrevista RKGS0312023). De totes maneres, el plantejament actual està molt allunyat d'una participació ciutadana que incideixi de forma real en la presa de decisions. Així, el destí final dels xats i els fòrums no va més enllà de passar a formar part dels continguts del portal, tal i com ens explicava un dels seus responsables (entrevista HKPS2901031).

160 A tall d'exemple, són prou explícites les paraules d'un entrevistat respecte a l'espai de participació ciutadana: “es tracta d'un afegit... la xocolata del lloro” (VJPB0801038).

5.5. L'accessibilitat a CAT365

No tractarem a fons aquesta qüestió atès que, encara que de forma un xic dispersa, les qüestions referents a la accessibilitat ja han anat apareixent al llarg de l'anàlisi del portal. Amb tot, cal fer esment de determinades qüestions que encara no s'han comentat.

Malgrat que habitualment es vincula l'accessibilitat d'un web a qüestions relatives a la discapacitat, fer més accessible un portal també implica oferir-lo en diverses llengües, per exemple. Aquestes qüestions s'han tingut molt presents des de CAT365 i actualment el portal segueix les Directrius d'accessibilitat pel contingut web 1.0 del W3C (<http://www.w3.org/TR/WAI-WEBCONTENT>) amb un nivell doble-A. D'aquesta manera es pot augmentar el cos dels continguts del portal o utilitzar un navegador de veu. Així mateix no s'utilitza Flash i totes les imatges estan identificades amb les etiquetes identificatives corresponents.

Pel que fa a l'idioma, CAT365 ofereix la possibilitat de poder navegar pel portal en català, castellà, anglès i aranès. En la nostra anàlisi però, hem trobat que els serveis estan bàsicament en català o castellà. L'opció de canvi d'idioma és real en les pàgines bàsiques del portal però no es produeix quan s'arriba als estadis d'informació concreta sobre serveis.¹⁶¹ Sigui com sigui, i malgrat aquesta última qüestió, l'accent en l'accessibilitat ha fet que Puell preferís "de tot el que he vist, els webs autonòmics de Madrid (Madrid.org) i de Catalunya (CAT365)".¹⁶²

¹⁶¹ Pel que fa a aquesta qüestió un dels entrevistats apuntava que "seguint les directrius per millorar l'accessibilitat, estem compromesos a tenir tot el portal en català i castellà com a mínim, i en aranès i anglès si és possible" (entrevista LNPU2702039).

¹⁶² Ciberpais, 26/06/2003

5.6. Síntesi de resultats i conclusions preliminars

En la síntesi dels resultats de l'estudi del portal CAT365 hem volgut tenir presents les conclusions de l'anàlisi de Gencat. El principal interès a l'hora d'estudiar ambdós portals és la voluntat de presentar una anàlisi comparativa de les iniciatives. Amb tot, si bé oferirem alguns elements de comparació, principalment hem volgut dedicar aquest apartat a provar d'identificar aquells elements indicatius de l'evolució que està experimentant l'Administració autonòmica. D'aquesta forma, tot i que l'AOC pretén una transformació radical del model de relació entre el ciutadà i l'Administració, es concep aquest canvi com un *continu*, l'esperit del qual neix abans d'iniciar el projecte. Així doncs, l'AOC neix en un context determinat –i del qual Gencat n'és una part important– on alguns elements de la transformació de l'Administració ja eren perceptibles.

Vist de forma comparativa, la principal diferència que es constata entre CAT365 i Gencat és la diferent homogeneïtat interna dels portals. Davant la diversitat de webs amb eines de navegació i estructura dels continguts completament dispars que s'observa a Gencat, CAT365 adopta un model uniforme on preval la voluntat de simplificació i l'accessibilitat. Sens dubte, l'opció per un model de relació on el ciutadà esdevé el centre dels processos administratius que trobem a CAT365 és un dels elements més rellevants d'aquesta transformació. Així, mentre que Gencat ha estat conceptualitzat a partir de l'*oferta de serveis públics* i estructurat d'acord amb els departaments que els presten, CAT365 es dissenya des de la perspectiva de la *demanda de serveis* a partir de l'estructura de *fets vitals*. En definitiva, amb l'AOC sembla clara la voluntat d'aconseguir superar de cara a l'exterior una administració fragmentada i poblada per un nombre creixent d'unitats.

L'homogeneïtzació comporta, a més, que tots els tràmits que ofereix CAT365 hagin seguit uns estàndards comuns i que les millores en els *back offices* dels departaments recullin, en principi, els requisits mínims que imposa el projecte. Tanmateix la uniformització no ha estat reeixida en tots els elements. Així, l'anàlisi dels cinc serveis específics denota com diversos aspectes relatius a la millora de la prestació del servei (transparència, cartes de serveis, etc.) han estat incorporats de forma desigual pels departaments. No obstant això, la direcció del projecte és conscient d'aquest fenomen i sembla que la nova línia estratègia del projecte donarà menys importància a la quantitat per prestar més atenció a la *qualitat* dels nous serveis que s'incorporen al portal.

La uniformitat de CAT365 és significativa si tenim present el pes important que fins ara ha tingut la Generalitat en la definició del portal. Les característiques organitzatives de l'Administració autonòmica –disgregada en moltes unitats amb una autonomia significativa de funcionament– feien previsible la voluntat de la majoria de departaments de mantenir la seva *identitat pròpia* a la xarxa. De fet, en part a causa d'aquesta voluntat de distinció, diversos departaments han posat en marxa iniciatives pròpies que entren en competència amb CAT365. Així, portals sectorials com Ruralcat (DARP) no només afegeixen més diversitat i volum al ventall de webs que ofereix Gencat, sinó que a més entren en conflicte amb el portal CAT365 quan es pretén que aquests webs també serveixin per a la realització de tràmits telemàtics (justament la funció principal per la qual fou creat CAT365).

Amb l'aparició d'aquestes iniciatives autònomes, el context que envolta el projecte AOC esdevé més inestable i el paper del portal CAT365 com a *punt de pas obligat* deixa de donar-se per descomptat (Law i Callon, 1992). Novament doncs, sembla que la fragmentació excessiva de la Generalitat i l'autonomia relativa de les seves unitats dificulta, si més no, el desenvolupament de polítiques integrades que condueixin a una administració unitària. Ramió apunta que a l'estructura administrativa de la Generalitat (còpia del model burocràtic i dispers de l'Administració central) cal afegir-hi un nou element que dificulta la consecució d'una administració integrada: “la manca de valors públics i institucionals compartits per tot el personal és una de les principals febleses de l'Administració autonòmica catalana, tendeix a maximitzar les tendències centrífugues de l'estructura administrativa fragmentada i dificulta la permeabilitat de les polítiques internes de les unitats transversals en l'àmbit [...] de la innovació administrativa” (Ramió, 2003, pàg. 38).

Vinculat a aquestes dificultats, i com passava a Gencat, continua persistint un grau diferent important de desenvolupament dels departaments en la prestació de serveis públics a través d'Internet. Això és fruit, en part, de la situació prèvia dels departaments respecte a la introducció de les TIC, però també de la implicació diversa en el projecte AOC. D'aquesta manera, mentre que dos departaments acumulen fins a 34 *serveis en línia* (superant el 45% de les tramitacions accessibles de CAT365) la presència de bona part dels departaments és gairebé anecdòtica.

D'altra banda, CAT365 transforma clarament la presència que fins avui tenia la Generalitat a la xarxa. Així, mentre que Gencat és utilitzat en bona part com a *tauler d'anuncis*, CAT365 –a banda de millorar en molts casos el volum i la simplicitat de la

informació relativa als serveis públics— obre espais cap a un model de relació bidireccional entre el ciutadà i l'Administració. Tanmateix, la interacció amb el ciutadà queda restringida a la provisió de serveis i pràcticament no considera espais per a la participació política en la presa de decisions. En aquest sentit resulta significatiu el fet que els escassos espais de participació es converteixin més aviat en fòrums de consulta sobre el funcionament dels serveis públics. L'anàlisi del portal mostra com els mecanismes de participació política continuen sent pràcticament inexistents i sense canvis substancials respecte al que s'ofereix a Gencat. Els elements de participació del ciutadà són més aviat concebuts com un apèndix a la prestació de serveis.

L'element anterior sembla reafirmar la tendència que ja s'intueix a Gencat i que, de fet, acaba conformant el que podem considerar com el *model conceptual* adoptat per a la reforma de l'Administració. L'usuari és concebut més com a consumidor (d'informacions i de serveis públics) que com a ciutadà o membre d'una comunitat política (amb determinats drets).

De fet, aquesta sembla ser la direcció en què es concentren els principals esforços de l'Administració per apropar-se als ciutadans. Així, el distanciament creixent entre els ciutadans i l'Administració “en un món en el qual hi ha una crisi important de legitimitat política i un gran desencís dels seus ciutadans pels seus representants” (Castells, 2002, pàg. 179) s'afronta potenciant una administració més propera i accessible però centrada a millorar la provisió de serveis i, conseqüentment, promovent la figura del ciutadà com a consumidor de serveis. En definitiva, la construcció del ciutadà com a client sembla restringir la seva dimensió de subjecte polític.

Capítol 6

Agents, estructura i disseny dels serveis

Fins a aquest capítol, amb l'anàlisi del portal CAT365, el material empíric presentat s'ha centrat principalment en l'estudi de les transformacions que està experimentant l'Administració pública analitzades des d'una visió externa, això és, dels canvis perceptibles pels ciutadans. Si bé es tracta d'una dimensió que cal tenir present, no explica les principals transformacions que s'estan esdevenint internament en l'Administració a causa del desplegament del projecte AOC. L'observació participant i les entrevistes amb diferents figures involucrades en el projecte, juntament amb la predisposició de la Generalitat a facilitar-nos tot tipus de documentació sobre el projecte, ens han permès conèixer directament aquestes transformacions, les quals descriurem i analitzarem a partir d'aquest capítol.

Per a l'anàlisi dels canvis esdevinguts internament, cal tenir present que el disseny i l'execució d'un projecte de govern electrònic està determinat en gran mesura pels agents que intervenen en el camp de joc. Més endavant, analitzarem les lògiques que operen en la xarxa de relacions i com interactuen entre si els agents.¹⁶³ Tanmateix, per comprendre-les, cal presentar primer quins són els agents rellevants en el projecte analitzat i quina és l'estructura organitzativa en què s'insereixen, que és precisament el que presentarem en aquest capítol. No obstant això, el fet que l'AOC es trobi encara en els primers estadis de desenvolupament determina en certa manera la provisionalitat de bona part de l'estructura de comandament sobre la qual s'ha construït fins al moment. De fet, durant els mesos en què s'ha realitzat la nostra recerca, l'estructura del projecte AOC s'ha modificat de forma substancial. Per aquest motiu, en aquest capítol, caldrà tenir present l'estructura de comandament que ha operat durant les primeres fases del projecte (i sota la qual es va desenvolupar el treball de camp), així com algunes de les principals transformacions que han tingut lloc més recentment.

Tot seguit, en aquest capítol també presentarem la dinàmica interna dels serveis a partir d'una descripció dels processos que segueixen aquells que s'incorporen al portal. En aquest punt ens centrarem tant en la fase de disseny –des de l'elecció fins a la posada en marxa–, com en els nous estadis administratius que segueixen els serveis –és a dir, des del moment en què un ciutadà els sol·licita fins que n'obté la resolució–.

163 Capítol 11.

En darrer lloc, la tercera part d'aquest capítol recull el seguiment del procés de disseny i la implementació de dos serveis concrets del portal CAT365: el servei "d'oferta pública de treball" que ofereix el Departament de Governació i Relacions Institucionals; i el servei de "preinscripció als centres docents d'ensenyament obligatori i postobligatori" del Departament d'Ensenyament. A partir de la descripció i l'anàlisi d'aquests processos obtindrem un part substancial del material empíric utilitzat per a l'anàlisi de les transformacions que s'estan esdevenint a la Generalitat arran del projecte AOC.

6.1. L'estructura de comandament del projecte AOC

Per presentar l'estructura organitzativa interna del projecte AOC cal distingir, en primer lloc, entre el projecte AOC que deriva del Consorci Administració Oberta Electrònica de Catalunya i els projectes AOC que neixen de forma autònoma a l'interior de diversos departaments de la Generalitat. El fet que hi hagi diversos projectes que es desenvolupen paral·lelament però que es consideren igualment sota la denominació genèrica de *projecte AOC* provoca una certa confusió que provarem d'aclarir. En primer lloc, doncs, presentarem i descriurem breument els projectes AOC interns de la Generalitat. Seguidament, i ja d'una forma molt més exhaustiva, presentarem el projecte AOC-Consorci –que és de fet l'objectiu del nostre estudi– o més concretament tots els òrgans i els agents que estan implicats en la seva definició.

6.1.1. Els projectes AOC interns de la Generalitat

Paral·lelament al projecte AOC que es du a terme des del Consorci, la Generalitat ha desenvolupat diversos projectes estrictament interns i que sovint no mantenen un contacte directe entre ells. Malgrat la diversitat de versions respecte al nombre de *subprojectes AOC* que hi ha actualment (no hi ha consens entre els entrevistats sobre quants i quins són els projectes que s'hi consideren), finalment hem identificat cinc projectes el desenvolupament dels quals està en mans de tres departaments diferents:

Departament d'Economia:

- **Projecte G@udi:** projecte de gestió automatitzada i unificada d'impostos, impulsat per la Direcció General de Tributs. Es tracta del projecte que ha de desenvolupar la passarel·la de pagament i que permetrà (entre altres coses) la transacció econòmica amb les administracions a través d'Internet.
- **Projecte e-catàleg:** projecte d'*e-procurement* de la Generalitat desenvolupat per la Direcció General de Patrimoni, que està previst que comenci a funcionar l'any 2004 (actualment ja està en fase de proves). A través de l'*e-catàleg*, les administracions públiques podran adquirir de forma telemàtica aquells béns i serveis que siguin necessaris per al seu funcionament, la qual cosa reduirà presumiblement el temps i simplificarà els processos burocràtics.

Departament de Governació i Relacions Institucionals:

- **Projecte CSI o eaCAT:** es tracta d'un projecte de *government to government* [govern a govern] (G2G) destinat a desenvolupar canals de comunicació entre administracions (autonòmica i municipal). Es busca així la resolució per via telemàtica d'aquelles qüestions en què les administracions han d'entrar en contacte, sempre que aquestes relacions no afectin el ciutadà (*G2G for Citizen*) [G2G per al ciutadà]. Un exemple seria el traspàs a la Generalitat de les actes dels plens dels ajuntaments.
- **Projecte ÈPOCA:** es tracta del portal del funcionari que ha desenvolupat la Secretaria de l'Administració i la Funció Pública. Com en el cas de CAT365, es tracta d'un portal de serveis públics, amb la diferència que és restringit als funcionaris de la Generalitat. El portal és operatiu des de juliol de 2002.

Departament d'Universitats, Recerca i Societat de la Informació:

- **Projecte NODAT:** desenvolupat per la Secretaria de la Societat de la Informació. Amb aquest projecte es vol evitar la "fractura digital i social a Catalunya i facilitar als ciutadans l'accés a Internet mitjançant la creació d'una xarxa de punts públics que permeti la realització de tasques de divulgació, formació i accés a la xarxa".¹⁶⁴

Si bé totes aquestes iniciatives es consideren conjuntament dins el projecte AOC, no hi ha un òrgan directiu que les aglutini i que marqui unes directrius comunes. D'aquesta manera, els projectes s'insereixen dins les estructures de comandament pròpies de cada departament i es desenvolupen amb lògiques de funcionament que no necessàriament són conegudes per la resta de projectes. Tan sols hi ha un espai de trobada entre tots els projectes (inclòs CAT365): les reunions de coordinació. Aquestes reunions estan dirigides pel Centre de Telecomunicacions i Tecnologies de la Informació (òrgan adscrit a la Secretaria de la Informació del DURSI) i la Direcció General de Planificació Operativa (Departament de la Presidència) i van destinades a "identificar els mòduls comuns reutilitzables per altres projectes" (entrevista RKGS0312023). D'aquesta manera, es busca rendibilitzar el desenvolupament individual de cada projecte i aprofitar els aspectes beneficiosos per a la resta.

¹⁶⁴ http://dursi.gencat.es/generados/catala/societat_informacio/noticia/1020_12_7880.html (accés 21/03/2002).

6.1.2. El projecte AOC del Consorci

El projecte AOC-Consorci (que és de fet l'objecte del nostre estudi) neix de la voluntat compartida entre l'àmbit local i la Generalitat de modernitzar i establir punts de relació entre les diferents administracions que operen a Catalunya. Com ja s'ha explicat en el capítol 4, aquesta iniciativa es concreta amb la signatura d'un pacte entre l'Administració local –a través del Consorci Localret– i l'Administració autonòmica, i la constitució del Consorci AOC el gener de 2002.

- 1) Els objectius inicials del Consorci passen per la creació de dos organismes que ofereixin una resposta a les necessitats immediates del projecte:
 - En primer lloc la creació d'un organisme que actuarà com el distribuïdor conjunt dels serveis públics de totes les administracions. Aquest organisme serà l'empresa Serveis Públics Electrònics SA, que gestiona el portal CAT365.
 - La creació d'una entitat prestadora de serveis de signatura electrònica de les administracions catalanes. L'entitat en qüestió serà l'Agència Catalana de Certificació, present a Internet a través del portal CATCERT.

Amb tot, fruit de la voluntat de posar en marxa el projecte AOC amb certa celeritat, l'empresa Serveis Públics Electrònics va ser constituïda inicialment pel CTITI, mentre que, contràriament, l'Agència Catalana de Certificació va néixer directament sota l'empareda del Consorci.¹⁶⁵ Malgrat que des d'un principi estava previst que SPE fos transferida al Consorci AOC, fins al 25 d'abril de 2003 no es va efectuar la compra de l'empresa fins aleshores propietat de la Generalitat.¹⁶⁶ D'aquesta manera, per presentar l'estructura de comandament del projecte AOC-Consorci caldrà diferenciar dos escenaris:

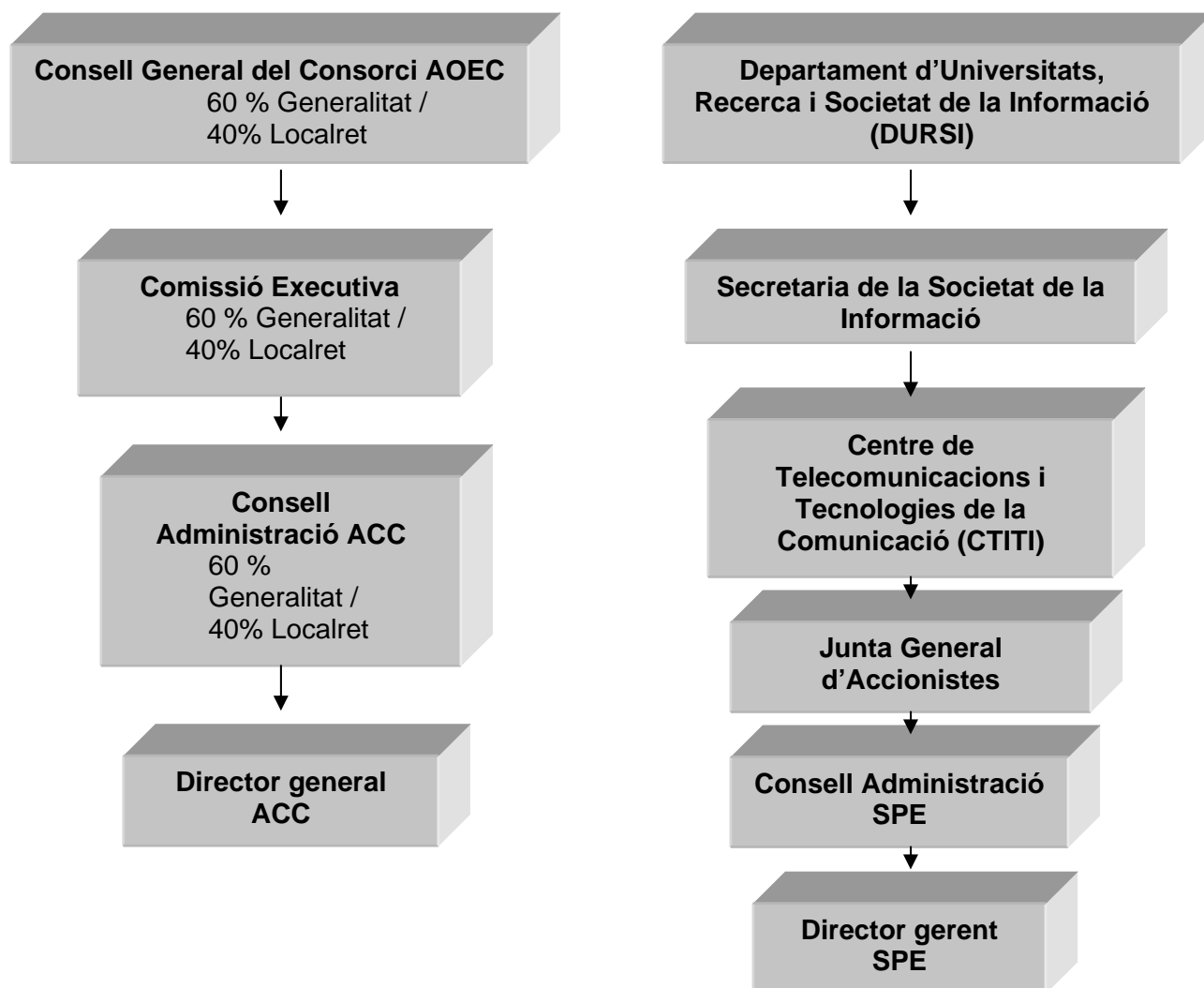
- 1) **L'estructura de comandament inicial**, constituïda amb consciència de la seva provisionalitat atesos els canvis previstos a curt termini però sobre la qual s'ha desenvolupat la major part de la història del projecte.

165 L'Agència Catalana de Certificació es constitueix com un organisme públic de caràcter comercial (subjecte per tant al procediment de les lleis administratives, etc.) l'any 2002.
166 Serveis Públics Electrònics es constitueix a finals de l'any 2001 com una empresa pública mercantil (regulada doncs pel dret privat).

2) L'estructura actual de comandament, a partir de la qual el Consorci desenvolupa tots els seus ens.

L'escenari inicial

En l'esquema següent es mostra l'estructura de comandament que fins al gener de 2003 diferenciava la situació de l'Agència Catalana de Certificació (en endavant ACC) i la de l'empresa Serveis Públics Electrònics SA (en endavant SPE).



Tal i com es pot apreciar en l'esquema anterior, a diferència del que succeïa a l'ACC, inicialment l'Administració local no tenia cap representació en els òrgans de direcció de l'empresa SPE. La composició d'aquests òrgans –SPE, per exemple, depenia totalment de la Generalitat– pot ser una primera causa explicativa de la diferent situació en què

s'han trobat fins ara els projectes CAT365 i ACC. Així, el fet que fins a l'abril de 2003 el projecte CAT365 encara no depengués del Consorci era un dels arguments que assenyalava l'Administració local per explicar la baixa implicació municipal en el projecte (entrevistes VJPB0801038; JKMP_MX2806020).

A fi d'entendre quin és l'escenari cap al qual s'ha encaminat el projecte AOC en l'última etapa per provar de capgirar la situació anterior, cal analitzar els diferents òrgans que s'han presentat en l'esquema i veure quin és el seu funcionament intern.

La situació de l'Agència Catalana de Certificació

L'Agència Catalana de Certificació es constitueix com un organisme públic de caràcter comercial l'any 2002 sota l'empareda del Consorci AOC i com a tal està subjecte als seus òrgans de direcció. Seguint una estructura piramidal aquests òrgans són:¹⁶⁷

Consell General del Consorci AOC:

Consta de 34 membres on hi ha una representació de l'àmbit local (40%) i de la Generalitat (60%). N'és el president el conseller en cap de la Generalitat i la vicepresidència l'ocupa el president del Consorci Localret.

A banda d'aquestes dues figures, per part de la Generalitat hi són també representats el Departament de la Presidència (5 representants); el Departament de Governació (4 representants), el DURSI (3 representants), el Departament d'Economia (2 representants); i els departaments de Sanitat, Ensenyament, Justícia, Indústria i Política Territorial i Obres Públiques.

Per part de l'Administració local hi són representats: Localret (2 representants), la Federació de Municipis, l'Associació Catalana de Municipis, les quatre Diputacions provincials i els 6 ajuntaments amb més volum poblacional de Catalunya (Barcelona, l'Hospitalet, Badalona, Sabadell, Terrassa i Santa Coloma de Gramenet).

¹⁶⁷ La descripció que es fa tot seguit pertany a la situació en què es trobava el Consorci AOC fins a l'abril de 2003.

Fins ara aquest òrgan només s'ha reunit una vegada (en el moment de la seva creació) i s'espera que pugui reunir-se un cop més abans de les eleccions autonòmiques. És per això que ha delegat les seves funcions en la Comissió Executiva.

Comissió Executiva del Consorci AOC:

Pot constar d'un màxim de 12 persones nomenades per acord del Consell General. Es mantenen els mateixos percentatges de representació de l'àmbit local i de la Generalitat que hi havia al Consell General. Per part de la Generalitat hi ha 2 representants del Departament de la Presidència, 2 del Departament de Governació, 2 del DURSI i 1 del Departament d'Economia. Per part de l'àmbit local hi ha 3 representants de Localret, 1 de la Diputació de Barcelona i el director del projecte "Administració en xarxa". La presidència la manté el conseller en cap i la vicepresidència el president del Consorci Localret.

Si bé els estatuts del Consorci preveuen les figures que han de formar part de la Comissió Executiva, no preveuen en canvi com s'ha d'estructurar. De fet, la funció que se li atribueix és justament la d'autorganitzar el Consorci.

D'altra banda, la Comissió Executiva ha nomenat **dos apoderats del Consorci**, provinents de la Generalitat (el director general de Planificació Operativa) i del Consorci Localret (el director general). Atesa la inexistència d'un gerent del Consorci, aquestes figures actuen d'administradors per encarregar-se dels actes administratius quotidians del Consorci.

Consell d'Administració de l'ACC:

Consta d'11 membres i també aquí es manté la presència proporcional de les dues administracions. El Consell d'Administració està presidit per la secretària general del Departament de Governació i la vicepresidència l'ocupa el director general de Localret. A banda d'aquests, per part de l'àmbit local hi són representats l'Ajuntament de Barcelona (2 representants), el de Reus i la Diputació de Lleida. Per part de la Generalitat hi estan representats el Departament d'Economia, el de Governació (2 representants), l'Escola d'Administració Pública i el CTITI.

El Consell d'Administració ha nomenat un **director general de l'ACC** per al seguiment quotidià del projecte.

La situació inicial de Serveis Públics Electrònics

L'empresa Serveis Públics Electrònics es constitueix a final de l'any 2001 com una empresa pública mercantil sota l'empara de la Generalitat, en concret del Centre de Telecomunicacions i Tecnologies de la Informació (CTITI) de la Secretaria de la Societat de la Informació (DURSI). D'aquesta manera, fins que el Consorci no va adquirir l'empresa, tots els òrgans de direcció estaven ocupats per membres de la Generalitat.

Fins a l'abril de 2003, la societat SPE ha comptat amb dos òrgans encarregats de la fiscalització de la gestió del projecte.

La Junta General d'Accionistes:

Depenia en última instància del Consell Executiu de la Generalitat, presidit pel conseller en cap. S'encarregava d'aprovar l'informe de la gestió anual que li trametia el Consell d'Administració. Prèviament, el director gerent havia presentat l'informe al Consell d'Administració, per tal que fos aprovat abans de fer-lo arribar a la Junta d'Accionistes.

El Consell d'Administració de SPE:

Tenia la funció d'administrador i era presidit pel secretari de la Societat de la Informació (DURSI). El Consell d'Administració estava format, a més, per 3 representants del Departament de la Presidència, 1 del Departament d'Economia, 1 del Departament de Governació i 1 del CTITI (DURSI). Finalment, el Consell també incloïa la figura del secretari. El Consell d'Administració delegava en el **director gerent** tots els actes mercantils i les funcions d'execució.

L'escenari actual de Serveis Públics Electrònics

La compra del capital social de l'empresa SPE (amb el capital mínim d'una societat, 60.100 euros) ha estat finançada per una partida de la Generalitat que cobreix el 60% i una aportació al Consorci per part de Localret equivalent al 40% restant.

El principal element que cal destacar en l'escenari previst és que amb la incorporació de SPE al Consorci, l'empresa passa a tenir un mateix òrgan de direcció que l'Agència Catalana de Certificació. Així, el Consell d'Administració ha passat d'estar format en un 100% per la Generalitat a estar participat en un 60% per la Generalitat i un 40% per Localret. Presumiblement això donarà un impuls important al projecte CAT365 pel que fa a la integració de l'àmbit local.

Fins aquí s'ha presentat l'estructura de comandament inicial i actual del projecte AOC-Consorci. Tanmateix, pel que fa a la dinàmica de funcionament del projecte, hi ha una estructura paral·lela que encara no hem presentat. A continuació, s'exposa com s'organitza la incorporació de serveis públics de la Generalitat al portal CAT365 a partir dels diferents agents que hi intervenen.

Els serveis públics de la Generalitat al portal CAT365

Tal com hem observat en l'estructura de comandament del Consorci, la presència d'alts càrrecs de l'Administració provinents dels departaments de la Presidència, Governació i DURSI mostra com teòricament són aquests departaments els que han pres el comandament del projecte.¹⁶⁸ El Departament de la Presidència, amb la dedicació completa de la Direcció General de Planificació Operativa, és de fet el departament impulsor del projecte. D'altra banda, el Departament de Governació assumeix un paper rellevant atès que, legalment, és a aquest departament a qui pertocquen les competències de les relacions amb l'àmbit local. Amb tot, el protagonisme d'aquest departament és relatiu i els esforços envers l'AOC es concentren bàsicament en els projectes ÈPOCA i CSI o eaCAT (AOC-Generalitat). Finalment, el DURSI és present al projecte AOC-Consorci amb una participació activa través del CTITI. Com passa amb el Departament de Governació, aquest departament està dirigint un dels projectes d'AOC-Generalitat (el projecte NODAT).

¹⁶⁸ De fet són justament aquests departaments els que acorden la constitució del Consorci AOC i l'aprovació dels seus estatuts en l'Acord de Govern de 4 de desembre de 2001 (Resolució PRE /606/2002).

Sigui com sigui, la direcció de la implantació de serveis públics de la Generalitat a CAT365 recau en el Departament de la Presidència. És des d'aquí on s'estableixen les directrius per a la resta d'actors involucrats. Vegem, en primer lloc, quins són els diferents agents implicats en el desenvolupament del portal. Seguidament, detallarem una relació dels principals espais de decisió que s'estableixen de forma regular al voltant de la implantació dels serveis públics de la Generalitat al portal CAT365.

Els diferents organismes i les seves funcions:

- 1) **Direcció General de Planificació Operativa (DGPO):** el disseny estratègic del projecte i de la reenginyeria de processos dels serveis públics que ofereix la Generalitat al portal CAT365 es du a terme en bona part des d'aquest òrgan. La DGPO és, a més, l'òrgan de comunicació entre els diferents departaments pel que fa als serveis interdepartamentals que s'han d'incorporar al portal.
- 2) **Serveis Públics Electrònics SA (CAT365):** empresa distribuïdora dels serveis públics de les administracions i responsable de la gestió diària del portal (continguts, disseny, etc.) Alhora, pel que fa a la incorporació de serveis interadministratius, CAT365 adopta la funció de nexa de comunicació entre la Generalitat i l'àmbit local i participa en la definició dels serveis. També és competència de SPE la secció del portal destinada a la participació ciutadana.
- 3) **T-systems i Accenture:** consultores responsables del desenvolupament de la plataforma tecnològica que ha de fer possible la prestació de serveis telemàtics. Així mateix, aquestes empreses són les encarregades, juntament amb la DGPO –i amb CAT365 per als serveis interadministratius–, del redisseny dels serveis per a la seva implantació a CAT365, així com del desenvolupament de les aplicacions necessàries per al seu funcionament.
- 4) **Centre de Tecnologies i Telecomunicacions (CTITI):** empresa pública adscrita al DURSI. A banda de les competències que desenvolupa respecte a l'equipament informàtic de la tota Generalitat, com a propietari de la *plataforma tecnològica* és l'encarregat de supervisar-ne i controlar-ne l'evolució a partir del desenvolupament i les modificacions de les consultores.
- 5) **Departaments:** són els prestadors de serveis de la Generalitat al portal CAT365. Tot i que no tots els departaments adopten de forma clara el repartiment de funcions ni l'estructura de comandament del projecte,¹⁶⁹ en teoria el projecte AOC identifica

169 En alguns casos hem entrevistat a tècnics de l'Administració autonòmica a qui s'havia assignat un paper concret en el projecte AOC però que, tanmateix, manifestaven no tenir coneixement de tenir designada cap funció específica.

diferents responsables per a la implantació de serveis. Les diferents funcions corresponents als equips AOC de cada departament són les següents:

- a. Director/a de serveis
- b. Coordinador/a de serveis
- c. Coordinador/a de continguts
- d. Responsable de formació
- e. Coordinador/a del CTITI (present al departament abans de l'AOC)

Paral·lelament hi ha els equips de projectes, constituïts pel personal encarregat del servei (amb un cap de projecte i un membre operatiu, a part de la participació puntual o regular d'altres persones del departament involucrades en el servei).

Al voltant del projecte, hi ha diferents àmbits per a la presa de decisions. Estalviarem aquí al lector la reproducció de totes les reunions bilaterals que s'arriben a realitzar de forma més o menys regular entre els agents presentats. Tanmateix hem cregut necessari presentar de forma sintètica les reunions setmanals que es duen a terme a la Direcció General de Planificació Operativa, i oferir així una visió general de la dinàmica de direcció del projecte.

Reunions setmanals

- **Comitè de Seguiment:** En les reunions del Comitè de Seguiment hi participen l'equip de la DGPO, el secretari de Govern (Departament de la Presidència) i els secretaris generals dels departaments de Governació i Economia. A cada reunió es tracten els serveis d'un o dos departaments i s'informa els secretaris de la seva situació. Seguidament, aquests últims es reuneixen amb els secretaris generals del departament en qüestió per tractar els temes abordats a la reunió anterior.
- **Reunió interna de la Direcció General de Planificació Operativa:** Reunió interna de l'equip de la DGPO amb el seu director general en la qual es repassa l'estat dels projectes d'un o dos departaments. Aquesta reunió té com a objectiu marcar les directrius comunes que ha de seguir tot l'equip i preparar les principals qüestions

sobre els serveis departamentals per tal de presentar-les a les reunions dels dilluns del Comitè de Seguiment.

- **Reunió de coordinació amb els principals actors involucrats:** Sessions de seguiment destinades a la presa de decisions operatives del projecte i al control del desenvolupament de la implantació de serveis. Les presideix l'equip de la DGPO i hi participen les consultores encarregades del projecte (T-systems i Accenture), CAT365 i el CTITI. Aquestes reunions tenen, a més, la finalitat d'establir un canal de comunicació regular entre les diferents parts implicades per acordar criteris comuns en la implantació de serveis públics.
- **Reunions de direcció:** És l'àmbit destinat a la presa de decisions sobre qüestions d'estratègia referents al portal i on participen els màxims representants dels òrgans involucrats: DGPO, CTITI, CAT365, ACC, T-systems i Accenture. En vista de l'evolució del projecte AOC i del futur traspàs de les tasques que actualment pertocquen a l'equip de la DGPO a la Direcció General d'Atenció Ciutadana (responsable de Gencat i del telèfon d'atenció ciutadana de la Generalitat) també és present a les reunions el seu director general.

Altres reunions de seguiment

- **Comissió tècnica:** Reunió en què participen el director gerent de CAT365 i els directors generals de Planificació Operativa i l'ACC amb els caps de serveis dels diferents departaments. Té la finalitat d'obrir les directrius del projecte a la participació departamental.
- **Consell tècnic:** Reunió del director general de Planificació Operativa amb els secretaris generals dels departaments.
- **Reunions de Govern:** Periòdicament el secretari de Govern fa un repàs a l'estat de la qüestió del projecte amb els consellers i el president de la Generalitat.

6.2. Dinàmica del projecte

Un cop descrits els agents i els principals àmbits de presa de decisions, hem cregut convenient fer una breu presentació de la dinàmica d'implantació efectiva dels serveis. Tenint en compte que l'AOC es concep com un projecte enfocat principalment a la prestació de serveis telemàtics, a continuació presentarem l'estratègia d'incorporació de serveis al portal i els processos que se segueixen habitualment.

El disseny i la construcció dels serveis

El desplegament del projecte AOC segueix un procés de desenvolupament incremental on "la prestació de serveis al portal compartit començarà pels que siguin més senzills i produeixin un major impacte segons el nombre d'usuaris i anirà incorporant progressivament els serveis més complexos".¹⁷⁰ La incorporació de serveis públics s'ha esglaonat en *onades* que corresponen a intervals de 6 mesos. Seguint l'estratègia apuntada, cada onada incorpora serveis de major complexitat que l'onada anterior.¹⁷¹

Tanmateix, a banda dels elements anteriors, en l'elecció de serveis també es considera la *maduresa tecnològica* en què es troben els *back office* de la unitat prestadora del servei. Així, per norma general, els departaments són els encarregats de seleccionar els serveis susceptibles d'entrar al portal i, conjuntament amb la direcció del projecte, s'escullen els que finalment s'hi incorporaran. Seguidament, la DGPO és l'encarregada d'analitzar les característiques del servei i identificar els principals elements que cal tenir en compte (problemàtiques específiques, impacte demogràfic, etc.).

Per dissenyar un servei es crea un grup de treball en el qual participen els responsables del departament que s'encarreguen del servei, un representant de la DGPO, habitualment un representant del CTITI, les consultores T-systems/Accenture i, en les últimes fases del servei, l'empresa SPE.¹⁷² Les decisions que es prenen en les reunions han de desembocar en un document (anomenat "disseny d'usuari") que recull els aspectes rellevants del servei un cop sigui incorporat a CAT365 (des del disseny de les pàgines web fins als menús desplegable que oferiran les caselles de les sol·licituds). Una vegada la resta d'agents ha validat aquest document, les consultores s'encarreguen

¹⁷⁰ VALLS, J. Valls, Sessió del Parlament de 8 de maig de 2002, pàg. 10.

El procés incremental s'adequa als estadis de desenvolupament que hem presentat en el capítol d'anàlisi de CAT365. Recordem que en els plans estratègics de l'AOC es consideren els estadis d'informació, interacció, transacció, transformació i nous serveis.

¹⁷¹ Aquesta és l'estratègia que s'ha seguit en les primeres fases de desplegament del projecte. Tanmateix, com veurem en el capítol 10, recentment ha estat modificada.

¹⁷² L'empresa SPE (gestora del portal) intervé en el disseny del servei sobretot pel que fa al disseny extern i a la informació que durà associada. Les seves tasques es concentren, d'altra banda, en la fase de distribució.

de construir el servei (fase de programació) i de dur a terme les proves pertinents. Abans d'incorporar-se al portal, el servei entra en l'entorn de *preproducció* on es realitzen les proves d'accessibilitat, la comprovació del funcionament correcte de les transaccions econòmiques (si n'hi ha), etc. En aquest estadi el servei encara roman invisible al ciutadà. En darrer lloc, es forma el personal que haurà de prestar el servei (tant en el canal presencial com en el telefònic) i es passa a la fase de *producció*, ja accessible al ciutadà.

El procés intern dels serveis

Un cop incorporat a CAT365, el servei segueix diversos estadis, que van des del moment en què un ciutadà en fa la petició fins que en rep la resolució final. Malgrat que tots els serveis tenen processos diferents, l'exposició que presentem a continuació pretén recollir aquells elements que són generalitzables. A fi de simplificar l'exposició, s'han diferenciat tres fases corresponents als estadis de *sol·licitud*, *comprovació* i *resolució*.

Fase de sol·licitud

La majoria de serveis de tramitació s'inicien amb l'activació inicial d'usuari. Un cop el ciutadà ha emplenat la sol·licitud, es genera un nombre d'identificació del tràmit iniciat. Això permet que la persona que ha sol·licitat el servei pugui fer un seguiment dels estadis en què es troba el procediment.

Tanmateix, tal i com hem vist en el capítol destinat a la descripció del portal CAT365, no tots els serveis de tramitació requereixen la identificació i autenticació de l'usuari. Per contra, i aquesta és una tendència que va augmentant, el portal incorpora serveis que el ciutadà pot sol·licitar sense haver-se registrat al portal. Malgrat els avantatges que això comporta per a molts ciutadans (sobretot per la simplicitat i la celeritat de tramitació de la sol·licitud), aquests casos no permeten al portal poder fer el seguiment de les sol·licituds generades.

Fase de comprovació

Mitjançant la plataforma tecnològica de l'AOC, la informació recollida en la sol·licitud s'emmagatzema al *back office* del departament prestador del servei. Aquesta operació es complica quan hi ha més d'un departament implicat, per la qual cosa hi ha unitats administratives encarregades d'acreditar una condició particular del ciutadà al departament prestador del servei (com per exemple el nivell de coneixement de la llengua catalana). En aquests casos, també a través de la plataforma tecnològica, es realitza una consulta al *back office* de la unitat administrativa que té aquesta informació a partir de les dades d'identificació del sol·licitant i de la informació que ha aportat (en l'exemple anterior, ser posseïdor del nivell C de català). Un cop obtinguda la resposta, la informació s'incorpora al *back office* del departament que presta el servei.

A partir d'aquesta fase, i un cop validades les acreditacions, cada servei entra en un procés propi de resolució. És a dir, entra en les fases de comprovació de la certificació, estudi de les sol·licituds, etc. que habitualment es duen a terme amb les aplicacions i els sistemes propis de cada entitat prestadora de serveis.

Fase de notificació de la resolució

Actualment la resolució de la sol·licitud es notifica oficialment a través dels canals tradicionals que fins ara han utilitzat els departaments. Així, i malgrat que alguns serveis de CAT365 ofereixen la possibilitat de notificar la resolució per correu electrònic, de moment aquesta possibilitat no té validesa jurídica. En aquest sentit, diversos entrevistats assenyalaven que la fase de notificació era el proper estadi en el qual s'estava treballant per incorporar a les competències del portal.

6.3. Seguiment del disseny i implantació de serveis telemàtics al portal CAT365

Fins aquí hem presentat els principals actors que participen en el desplegament de l'AOC i hem descrit de manera sintètica el procediment de disseny que segueixen els serveis i els estadis interns que recorre un servei des de la petició fins a la resolució. Tanmateix, aquesta exposició no inclou els aspectes relacionats amb la negociació entre els actors pel que fa a la definició i el disseny dels serveis que s'incorporen al portal. Aquests són justament els aspectes que volem abordar en les pàgines que segueixen amb una explicació (possible gràcies a l'observació participant de tot el procés) i una primera anàlisi del seguiment específic de dos serveis de la Generalitat, que s'ha previst incorporar al portal CAT365. En primer lloc, es presenta el seguiment del "servei d'oferta pública de treball" que ofereix el Departament de Governació i en segon lloc, el seguiment del "servei de preinscripció a les escoles".

6.3.1. Seguiment del procés de disseny i implantació del servei en línia d'oferta pública de treball

Fitxa tècnica

Nom del servei: Convocatòria d'oferta pública de treball. Selecció per a l'accés a cossos i escales de funcionaris de l'Administració general i per a cossos de funcionaris d'Administració especial.

Durada del seguiment: octubre de 2002 – febrer de 2003.

Òrgans responsables del servei: Direcció General de Funció Pública. Secretaria d'Administració i Funció Pública (Departament de Governació).

Actors involucrats en el servei:

- *Departament de Governació i Relacions Institucionals:*

Secretaria d'Administració i Funció Pública (SAFP):

- Direcció General de Funció Pública (DGSPF)
- Escola d'Administració Pública de Catalunya (EAPC)

- *Departament de la Presidència:* Direcció General de Planificació Operativa (DGPO)
- *Departament de Cultura:* Direcció General de Política Lingüística (DGPL)
- *Departament de Benestar Social i Família*
- *Departament de Treball*
- *Departament d'Ensenyament*
- *T-systems/Accenture*
- *Serveis Públics Electrònics SA (CAT365)*

A. Introducció

El projecte Administració Oberta de Catalunya, o més concretament el portal-finestra única CAT365, ha esdevingut, si més no pel que fa a la Generalitat de Catalunya, un projecte prioritari en la legislatura actual i prova d'això és l'extraordinari pressupost que hi destina anualment. Es tracta d'un projecte de reforma global de l'Administració autonòmica, de manera que involucra tots els departaments de la Generalitat. Així, tots els departaments, amb l'objectiu de "millorar la relació de l'Administració amb els ciutadans i les empreses mitjançant les TIC",¹⁷³ han d'escollir diversos serveis públics de la seva competència i que siguin susceptibles d'incorporar-se al portal CAT365. Alguns departaments, però, tenen un nombre molt reduït de serveis públics adreçats als ciutadans i les empreses, per la qual cosa la seva presència al portal serà poc voluminosa.

Aquest és el cas del Departament de Governació i Relacions Institucionals. A banda de la relació amb altres administracions, la majoria dels serveis d'aquest departament van dirigits als funcionaris de la Generalitat.¹⁷⁴ El servei d'*oferta pública de treball* és un dels únics casos en què el Departament de Governació (a través de la Secretaria de la Funció Pública) oferirà un servei dins de CAT365. En aquest informe es presenta el seguiment històric de la incorporació d'aquest servei al portal CAT365 i com, pel fet de ser el primer servei interdepartamental i un dels primers que necessita una plataforma de pagament per dur a terme transaccions econòmiques, comportarà una complexitat rellevant de difícil resolució mitjançant els sistemes concebuts idealment pels serveis de l'AOC.

B. Objecte del servei en la integració al portal CAT365

L'objectiu de l'entrada d'aquest servei –"Convocatòria d'oferta pública de treball. Selecció per a l'accés a cossos i escales de funcionaris de l'Administració general i per a cossos de funcionaris d'Administració especial"– al portal CAT365 és habilitar la inscripció a les proves de torn lliure i de promoció interna per a l'accés a l'oferta pública de treball a través d'Internet (transacció telemàtica). És a dir, amb aquest servei serà possible tramitar la sol·licitud d'admissió a les proves per a l'oferta d'ocupació que convoca la Secretaria d'Administració i Funció Pública (en endavant SAFP) mitjançant Internet a través del portal CAT365. Alhora, també serà possible fer un seguiment complet del

¹⁷³ http://www.gencat.net/nova_administracio/egovern/serveis.htm (accés 25/2/03).

¹⁷⁴ De fet, el Departament ha desenvolupat el portal EPOCA, independent de CAT365 i específic per als funcionaris de l'Administració autonòmica (vegeu l'informe "Estructura de comandament de l'AOC").

procés fins a l'adjudicació final de places des de CAT365 (a través dels serveis interactius que ofereix el portal).

Amb la incorporació d'aquest tràmit al portal CAT365, el que es busca principalment, segons paraules d'un dels responsables de la posada en marxa del servei, és "estalviar viatges al ciutadà" alhora de presentar els documents que requereix la SAFF. Aquest objectiu inclou, com a element primordial, el redisseny del procés d'inscripció a les proves, la qual cosa, com veurem, n'afecta diverses etapes.

De fet, la presentació d'acreditacions que es troben en possessió de diferents administracions i/o dels seus organismes i departaments és justament el que provoca que el ciutadà s'hagi de desplaçar i acabi actuant com a nexa d'unió entre aquestes. Així doncs, de la mateixa manera que passa amb el Servei d'Ensenyament, de bon començament els esforços de l'equip encarregat del servei s'orienten a redissenyar el procediment i buscar la màxima simplificació per estalviar acreditacions no imprescindibles i, quan això no és possible, establir canals per a la transferència de dades entre departaments a través de CAT365 per tal que la documentació pugui ser validada automàticament.

En aquest sentit, el servei d'oferta pública de treball presenta una peculiaritat respecte a la resta de serveis. Es tracta del primer servei interdepartamental que es preveu que s'incorpori al portal. A part del Departament de Governació (a través de la Secretaria de la Funció Pública), inicialment intervenen en el procés els organismes següents:

- Els *departaments de Cultura i Ensenyament* (per a l'acreditació del títol de català).
- El *Departament de Benestar Social i Família* (per a l'acreditació de la condició legal de persona amb discapacitat, d'adaptació per a les proves i d'adaptació al lloc de treball).
- El *Departament de Treball* (per a l'acreditació de la condició legal de persona en atur sense percepció de prestació econòmica).

Tal com es veurà més endavant, però, aquesta no és l'única documentació que han d'acreditar els aspirants. Hi ha acreditacions addicionals per obtenir una plaça de funcionari, però aquests documents s'han de presentar al final del procés, un cop s'han

superat les proves. Així doncs, aquesta documentació no afecta la inscripció a les proves.

A part de ser el primer servei interdepartamental, la inscripció a la convocatòria d'oferta pública de treball també és un dels primers casos que ha d'incloure una passarel·la de pagament per a l'abonament de les taxes d'inscripció. En espera que es desenvolupi una passarel·la pròpia de l'AOC,¹⁷⁵ caldrà posar-se en contacte amb "la Caixa" qui, a través de la seva passarel·la de pagament, farà possible que la inscripció telemàtica pugui ser completa.¹⁷⁶

En segon lloc, mitjançant els serveis interactius del portal consultables des d'Internet o per telèfon, el servei d'oferta pública de treball oferirà la possibilitat de fer un seguiment de l'estat del procés. Aquesta informació inclou :

- La consulta de les persones admeses i excloses per presentar-se a les oposicions.
- La consulta del lloc, el dia i l'hora de les proves
- La consulta dels resultats de les proves

Finalment, seguint el model de l'AOC, el procediment també es planteja com un servei multicanal –inicialment inscripció presencial i a través d'Internet¹⁷⁷ i amb una disponibilitat 24x7 per a ambdós canals. Des del Departament de Governació s'estima que el servei afectarà unes 3.000 persones en la primera convocatòria prevista.

C. Definició del servei d'oferta pública de treball

A fi de comprendre les característiques i les dificultats de la introducció del servei d'oferta pública d'ocupació al portal CAT365, en aquest apartat es farà un breu repàs de la normativa que regeix els processos de selecció de personal de l'Administració.

El servei d'oferta pública de treball que s'ha analitzat no inclou les convocatòries de tots els departaments de la Generalitat sinó únicament les oposicions que es convoquen des

¹⁷⁵ La passarel·la de pagament l'està desenvolupant el Departament d'Economia amb el projecte G@udi (vegeu l'informe "Estructura de comandament de l'AOC").

¹⁷⁶ La raó per la qual es treballa amb "la Caixa" és que es tracta de l'entitat amb què el Departament de Governació treballava abans de la implantació de l'AOC.

¹⁷⁷ La prestació del servei per via telefònica es va desestimar des d'un principi.

de la Secretaria d'Administració i Funció Pública (en endavant SAFP). Aquestes són, concretament, *les oposicions de cossos i escales d'Administració general i especial*.¹⁷⁸ Així, per exemple, també s'ha considerat la introducció al portal CAT365 de la convocatòria a les oposicions del cos de mossos d'esquadra o del cos de bombers que convoca el Departament de Justícia i Interior, però el seu desenvolupament s'ha dut a terme de forma independent al servei d'oferta pública d'ocupació de la SAFP.

La normativa marc que regula els processos de selecció del personal de l'Administració pública són el Decret legislatiu 1/1997, relatiu a la Funció Pública, i el Decret 28/1986 de Reglament de selecció de personal de l'Administració de la Generalitat de Catalunya. En principi, cada any, la SAFP emet una resolució per la qual es convoca el procés selectiu per cobrir un nombre determinat de places. En aquesta resolució es comuniquen les condicions per poder participar en el procés de selecció. En les ofertes de places, cal distingir entre les convocatòries de *torn lliure* –destinades a tota la població– i les de *promoció interna* –adreçades únicament al personal de l'Administració–. Finalment, els sistemes d'accés a les places que apareixen a l'oferta pública són els procediments d'oposició, concurs-oposició i concurs.¹⁷⁹

Com s'ha vist, doncs, d'una banda, es poden accedir a diversos cossos, cadascun dels quals demanarà uns requisits específics als sol·licitants i, de l'altra, hi ha diversos sistemes d'accés a l'oferta de places de l'Administració. Així, la SAFP haurà de distingir entre cada convocatòria atès que cadascuna comporta processos diferenciats de selecció. Doncs bé, la primera convocatòria per a la qual es volia que estigués disponible el servei d'inscripció a les proves a través del portal CAT365 correspon a l'oferta de places del *cos superior*, l'accés al qual es realitza pel sistema de concurs-oposició. Una part de l'oferta de places de la convocatòria d'enguany és de torn lliure i una altra part de promoció interna.

La inscripció a les proves de cada cos comporta uns requisits específics que els sol·licitants han d'acreditar per poder accedir a la plaça un cop superades les proves. Tanmateix, hi ha uns requisits comuns a tots els cossos, que són necessaris per poder ser admès al procés selectiu.¹⁸⁰ D'aquesta manera, el desenvolupament d'un sistema

178 Els funcionaris s'agrupen en cossos per raó del caràcter homogeni de les funcions que duen a terme. Així es distingeixen cinc cossos diferents: cos superior (grup A); cos de gestió (grup B); cos administratiu (grup C); cos auxiliar (grup D); i cos subaltern (grup E). Dins els cossos, segons l'especialització de les funcions, hi poden haver escales (o nivells).

179 El sistema d'oposició consisteix a superar les proves establertes en la convocatòria.

L'accés per *concurso-oposició* consisteix igualment a superar les proves que estableix la convocatòria (i si s'escau del curs selectiu de formació). Tanmateix, a diferència del sistema d'oposició, aquest sistema també valora la possessió prèvia de determinades condicions de formació, mèrits o experiència.

Finalment, la selecció per *concurso* consisteix en la valoració dels mèrits determinats per cada convocatòria. Aquest sistema és, però, cada vegada més excepcional.

180 Segons el compliment dels requisits, la SAFP estarà en disposició d'elaborar una *llista provisional* d'admesos i exclosos per a les proves selectives, després de la qual s'obre un període de reclamacions a fi d'elaborar la *llista definitiva* d'admesos i exclosos.

telemàtic d'inscripció a la convocatòria de cossos superiors hauria de servir per a noves convocatòries independentment del cos a què fessin referència.

Així doncs, hi ha requisits comuns a tots els cossos, alguns dels quals han d'acreditar-se mitjançant certificats (que fins ara s'han presentat en paper). Com en la resta de serveis públics de la Generalitat que s'incorporen a l'AOC, aquesta documentació era el principal problema que es volia abordar en el redisseny del servei.

Els requisits generals de participació a les proves i la documentació acreditativa que calia presentar fins aquell moment juntament amb la sol·licitud són els següents:

- A) *Tenir la nacionalitat espanyola i ser major de 18 anys: s'acredita amb una fotocòpia del DNI.*¹⁸¹
- B) *Posseir la titulació suficient que fixi la convocatòria: en aquest cas és suficient presentar la declaració (el títol es presenta al final del procés només en cas que l'aspirant sigui escollit per a l'assignació d'una plaça).*
- C) *Posseir la capacitat física i psíquica necessària per a l'exercici de les funcions pròpies de les places convocades: com en el cas anterior només cal presentar una declaració i al final del procés cal aportar un certificat mèdic.*
- D) *No estar inhabilitat per a l'exercici de les funcions públiques ni estar separat del servei de qualsevol Administració pública: només cal presentar una declaració.*

Com es pot observar, pel que fa als requisits generals per a l'admissió inicial a les proves, l'únic document acreditatiu que cal presentar és una fotocòpia del DNI. Tanmateix, per a diferents supòsits (però igualment comuns a tots els cossos), la presentació a les proves pot anar acompanyada d'altres certificacions complementàries.

- E) *Acreditació dels coneixements de català: fotocòpia compulsada del títol de català que indiqui la convocatòria (en cas que es tingui) a fi de quedar exempt de la prova de coneixement de llengua catalana. Hi ha fins a 43 organismes que acrediten coneixements de català, tres dels quals pertanyen a la*

¹⁸¹ En cas de no ser espanyol i ser membre de la UE o d'altres estats als quals els sigui aplicable la lliure circulació de treballadors, cal presentar una fotocòpia del document oficial acreditatiu de la personalitat.

Generalitat (l'Escola d'Administració Pública i els departaments de Cultura i Ensenyament).¹⁸²

- F) *Acreditació de la condició legal de persona amb discapacitat, d'adaptació per a les proves i d'adaptació al lloc de treball:* document expedit pels centres de l'ICASS del Departament de Benestar Social i Família.
- G) *Acreditació de la condició legal de persona en atur sense percebre prestació econòmica o de jubilació:*¹⁸³ document expedit pel Departament de Treball i l'INEM en el primer cas i per la Seguretat Social en el segon. Aquestes acreditacions es presenten amb l'objectiu que el sol·licitant estigui exempt d'abonar les taxes d'inscripció.
- H) *Resguard de pagament de la taxa d'inscripció:* el pagament s'efectua a "la Caixa".
- I) *Acreditació de mèrits:* només cal presentar aquest document en el cas de concurs-oposició (l'exemple que ens ocupa) i concurs. S'acredita al final del procés i fa referència a l'experiència del sol·licitant com a treballador de l'Administració pública.

De fet, és en aquestes últimes acreditacions –juntament amb la fotocòpia del DNI– on es concentrarà la tasca principal del redisseny del servei d'oferta de treball, el qual incidirà principalment en l'establiment de canals de comunicació interdepartamentals per estalviar desplaçaments al sol·licitant.

D. Històric del servei

Tot i que, fins ara, en parlar de l'AOC ens hem referit implícitament al portal CAT365, hi ha altres projectes paral·lels, alguns dels quals funcionen amb una autonomia notable del Departament de la Presidència, que s'engloben sota la denominació genèrica d'Administració Oberta de Catalunya.¹⁸⁴

El Departament de Governació dirigeix dos d'aquests projectes: CSI i EPOCA. El primer correspon a un projecte de G2G destinat a totes les qüestions en què s'estableix una

¹⁸² La resta d'entitats i organismes que expedeixen títols, diplomes i certificats que són equivalents als que lliura la Direcció General de Política Lingüística estan repartits arreu dels països de parla catalana. Així, per exemple, diverses universitats expedeixen títols de coneixement de català que són reconeguts per la DGPL i que per tant són vàlids per al servei de convocatòria d'oposicions que presta el Departament de Governació.

¹⁸³ El col·lectiu de jubilats que es presenten a les proves són, de fet, persones que s'han prejubilat i que encara no han arribat als 65 anys.

¹⁸⁴ Vegeu la secció 6.1.1.

relació entre administracions i en les quals no hi intervé el ciutadà.¹⁸⁵ En canvi, el projecte EPOCA segueix més aviat el model de CAT365 en construir-se com el *portal del funcionari* de la Generalitat i tenir la mateixa voluntat de prestació de serveis a través d'Internet. Precisament pel fet que el Departament de Governació rarament ofereix serveis adreçats als ciutadans sinó dirigits als treballadors de la Generalitat, es considerà convenient la construcció del portal EPOCA d'accés restringit als funcionaris. En tot cas, la naturalesa de les competències assignades al Departament de Governació han donat a aquest departament un protagonisme especial al voltant del projecte, en el qual ha obtingut la seva pròpia parcel·la d'actuació.

És per això que podem considerar un fet excepcional la incorporació d'un servei del Departament de Governació al portal CAT365. Així, el servei de l'oferta pública de treball no va destinat únicament als funcionaris sinó a tots els ciutadans. És, dèiem, l'únic servei que va identificar el departament, en un primer moment, com a susceptible d'entrar al portal CAT365. Tanmateix es tracta d'un servei complex i que requerirà diferents fases d'implantació. A més, és un servei de risc especial pel que fa a l'exigència dels ciutadans i on l'experiència anterior obliga a adoptar un seguiment particularment estricte de la normativa establerta en els processos de selecció.¹⁸⁶ És per això que la simplificació documental, perseguida especialment per part de la DGPO i la consultora T-systems/Accenture, toparà inicialment amb la resistència dels responsables del Departament de Governació. Com es veurà, les solucions adoptades per fer front a aquesta resistència i a altres dificultats, i poder garantir que el servei s'incorporés finalment al portal, són segurament l'exemple més clar de l'estratègia adoptada per la direcció de l'AOC: aconseguir la transformació interna per inducció a través de la millora de la interfície de relació amb el ciutadà.

D.1. El context de partida

El procés que va des de la convocatòria d'oferta de places de l'Administració, amb la seva publicació al *DOG*, fins a l'adjudicació final de places als sol·licitants seleccionats inclou diferents fases. La responsabilitat sobre aquestes etapes recau, de manera repartida, en la Direcció General de Funció Pública (DGSP) i l'Escola d'Administració Pública de Catalunya (EAPC). Abans d'iniciar l'explicació del desplegament del servei a

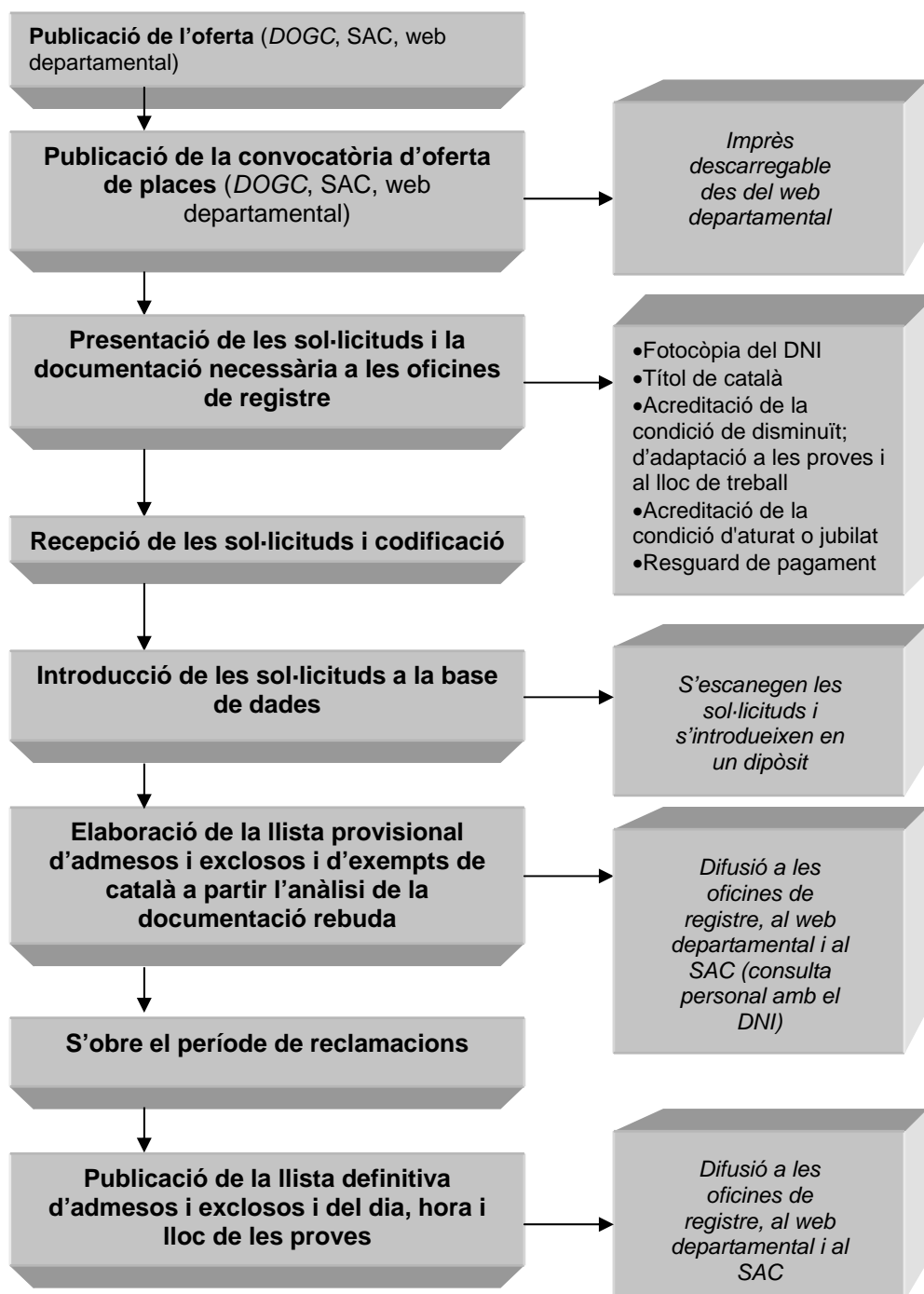
¹⁸⁵ Així, amb el CSI serà possible, per exemple, traspasar per via telemàtica les actes dels plenis que els ajuntaments tenen obligació de lliurar a la Generalitat.

¹⁸⁶ A les reunions de definició del servei sovint es feia referència al fet que els opositors són molt estrictes en el compliment de la normativa i que sovint es donen casos d'impugnacions (possiblement pel fet que les oposicions són un procés "molt costós i sacrificat" i que els aspirants vigilen amb atenció especial qualsevol irregularitat). En la definició del servei, doncs, el Departament de Governació feia una observació molt acurada del procés per tal que no s'oblidés cap element que pogués ser motiu de reclamació per part dels aspirants.

l'AOC, serà útil explorar ràpidament les diferents fases del procés per entendre millor el servei tal i com es presta. L'esquema següent resumeix els diferents estadis del procés:

a) Primera fase del procés: la inscripció a les proves

La responsabilitat d'aquest estadi correspon a la Secretaria d'Administració i Funció Pública.

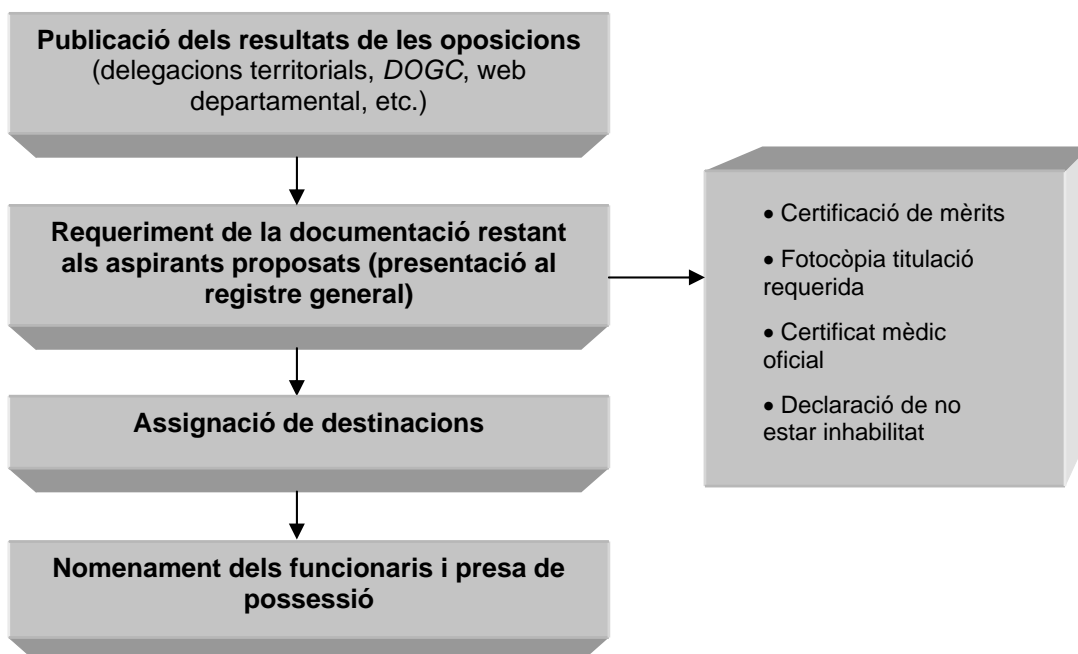


b) Segona fase del procés: les proves

La responsabilitat i la gestió d'aquesta fase és del tribunal i de l'Escola d'Administració Pública que li dona suport, fins que el tribunal té els resultats finals de les proves. La base de dades on s'han introduït les sol·licituds la comparteixen la SAFP i l'EAPC de manera que la gestió segueix centralitzada.

c) Tercera fase del procés: el concurs i l'assignació de les places

La responsabilitat d'aquesta fase del procés retorna novament a la DGFP.



Tal i com es pot observar en l'esquema, les fases a i c són les que requereixen la presentació de documentació acreditativa i on es concentrarà, doncs, la tasca de redisseny del servei.

Fins aquí s'ha exposat el context de partida del servei. Amb aquest escenari, el grup de treball destinat a la implantació del servei a l'AOC va iniciar la redefinició del servei concentrant-se principalment en els primers passos de la fase a i c (que són les que hem detallat a l'esquema).

187 És important destacar que si les persones proposades no compleixen els requisits o no presenten la documentació al final del procés, les proves seran invalidades i aquestes persones no poden ser nomenades funcionaris.

D.2. La redefinició del servei

El desplaçament de la primera onada

En un primer moment, el servei d'oferta pública de treball havia d'incorporar-se al portal CAT365 el 5 de juliol de 2002, amb la *primera onada* de serveis que es van presentar. Amb aquest objectiu, el setembre de 2001 es va començar a treballar en la definició del servei, però la voluntat d'aconseguir que la inscripció es pogués realitzar de forma completament telemàtica va comportar que el servei es desplaçés a la *segona onada* de serveis (desembre de 2002). El motiu és que el servei d'oferta d'ocupació requereix el pagament de taxes d'inscripció. Com en el cas de la resta de serveis que inclouen transaccions monetàries, el servei es va ajornar en espera que CAT365 disposés d'una plataforma de pagament pròpia.¹⁸⁸

Malgrat que l'objectiu principal del servei (la inscripció a les convocatòries) es va ajornar, doncs, al desembre de 2002, la SAFP es va incorporar igualment a la primera onada de serveis de CAT365 amb alguns tràmits informatius i interactius relacionats amb l'oferta pública d'ocupació.

La represa del servei

Amb l'expectativa que la plataforma de pagament es posés en marxa el desembre de 2002, el mes de setembre es va reprendre el disseny del servei. L'objectiu perseguit, tal i com es va definir en les primeres reunions, era "implantar, en la mesura del possible, que la recerca de documentació es faci de forma automatitzada, tant en la fase de sol·licituds com en la fase de certificació de mèrits, amb l'objectiu que la documentació requerida físicament sigui la mínima".¹⁸⁹

A banda d'això, seguint la filosofia de l'AOC, la inscripció seria multicanal (presencial, telèfon i Internet). Així, si bé el redisseny del servei permetia un canvi substancial pel que fa a les relacions amb el ciutadà, es mantenia, per a aquells sol·licitants que ho volguessin, el procés tradicional de presentació de la documentació en paper.

¹⁸⁸ Teòricament aquesta plataforma s'està desenvolupant amb el projecte G@udí (que du a terme el Departament d'Economia). Tal i com veurem, però, no estarà enllestida per al servei i, provisionalment, es decidirà posar-se en contacte amb "la Caixa" per poder utilitzar la seva plataforma de pagament.

¹⁸⁹ Acta de 4 setembre de 2002.

L'inici de les gestions necessàries per definir el servei comptava amb algunes dificultats de partida:

- Una enorme dispersió d'una part de les dades necessàries per a les sol·licituds (certificats de català, certificats de mèrits, etc.).
- Un desenvolupament desigual en els organismes de la Generalitat que estan en possessió de la documentació requerida. Aquest fet dificulta l'establiment de canals de comunicació interdepartamentals per a la tramesa automatitzada d'informació a través de CAT365.
- Una percepció diferent entre l'equip encarregat del servei al Departament de Governació d'una banda, i les consultores i DGPO de l'altra, sobre l'estratègia que calia seguir per implantar el servei. Les diferències sorgien sobretot alhora d'abordar la necessitat/possibilitat de reduir el nombre d'acreditacions requerides.¹⁹⁰

a) Els certificats d'exempció de taxes i de mèrits

Malgrat els problemes que s'han exposat en el punt anterior, la DGPO va iniciar l'anàlisi de la documentació requerida per a la inscripció al procés de selecció i es va posar en contacte amb els organismes de la Generalitat que podien acreditar-la directament al Departament de Governació en comptes del ciutadà.

En primer lloc, pel que fa a la primera fase del servei (inscripció), a partir de les consultes al Departament de Treball es va determinar que en un primer moment no es podria acreditar telemàticament la condició *de persona en atur que no rep cap prestació econòmica*. Aquesta acreditació és necessària en els casos en què es demana l'exempció de pagament de les taxes d'inscripció. Segons semblava, les bases de dades del Departament de Treball que contenien aquesta informació encara no eren consultables.¹⁹¹ La certificació de la condició de persona jubilada –que té igualment la finalitat de no haver de pagar les taxes–, també es va desestimar, ja que es va considerar que no afectava un volum rellevant de persones.

¹⁹⁰ Aquest problema s'arrossegarà al llarg de tot el procés de desenvolupament del servei. En aquest sentit és il·lustratiu un comentari que va sorgir en una reunió on es contraposava la "voracitat documental" que l'empresa consultora atribuïa a l'Administració amb el que la mateixa Administració considera "rigor en el seguiment de la normativa".

¹⁹¹ Aquesta informació està pendent de la implantació d'un programa estatal de gestió de la situació de tots els aturats anomenat "6P". En espera del desplegament d'aquest programa, el Departament de Treball no ha realitzat les modificacions del *back office* que serien necessàries per habilitar la consulta a la seva base de dades. Paral·lelament, una part important de la informació necessària per a aquesta acreditació es troba en mans de l'INEM (Govern central).

En segon lloc, respecte a la tercera fase del servei (concurs i assignació de places), es va estudiar la possibilitat de no demanar l'acreditació de mèrits en els casos en què els sol·licitants ja haguessin treballat a la Generalitat. Tanmateix, es va desestimar aquesta possibilitat ja que el volum de persones que afectava era molt reduït¹⁹² i, per tant, inicialment es va decidir que aquesta acreditació s'hauria de presentar en paper, seguint el procés tradicional.

b) El canvi de procediment

Malgrat la impossibilitat d'acreditar telemàticament tota aquesta documentació, la voluntat decidida de simplificar al màxim la inscripció va conduir a considerar una alternativa que inicialment va topar amb les resistències del Departament de Governació. Es volia permetre que quan no fos possible acreditar la documentació de forma telemàtica (qualsevol documentació, no únicament la d'exempció de taxes), el sol·licitant pogués presentar-la físicament fins al primer dia de la prova. D'aquesta manera no s'evitaria que el ciutadà hagués de buscar la documentació acreditativa, però sí que se li estalviaria el desplaçament fins a l'oficina de registre.

Cal apuntar que la importància d'aquest canvi no és tant el fet que s'estalvia un viatge al ciutadà,¹⁹³ com el canvi de perspectiva que suposa la nova forma d'actuar. D'aquesta manera, inicialment, el departament "es creu" allò que el sol·licitant al·lega en les sol·licituds i inicia tot el procés d'admissió a les proves.¹⁹⁴ Sota el supòsit que el ciutadà no menteix, la SAFP elabora igualment la llista d'admesos, exclosos i exempts de català per a les proves. Si el dia de la prova el sol·licitant no presenta la documentació que ha al·legat a la sol·licitud, no se l'acceptarà i quedarà fora del procés de selecció.

Els inconvenients que al·legava en aquest punt la SAFP responien al fet que amb aquest nou mètode de funcionament, el temps que tenia el departament per a la preparació de les proves es reduïa de forma important. A més, caldria habilitar oficines en el mateix lloc de les proves per comprovar els documents acreditatius. Alhora, es plantejava la problemàtica de les certificacions de persones amb discapacitat. Per a aquests casos, cal adaptar les aules a les diferents necessitats dels sol·licitants, la qual cosa requereix temps de preparació. Sense la seguretat de quins eren els requeriments específics de

192 En canvi, l'acreditació de mèrits sí que és important per als processos de promoció interna. Però, atès que les convocatòries de promoció interna van adreçades als funcionaris de la Generalitat, gestionar-les era competència del portal EPOCA.

193 Recordem que l'impacte d'aquesta alternativa afecta un volum presumiblement baix dels sol·licitants. Així, s'espera que la majoria segueixin el procés tradicional de presentació de sol·licituds de forma presencial i que el nombre de sol·licituds presentades a través d'Internet sigui, de moment, anecdòtic.

194 De fet, aquesta forma d'actuar ja se seguia parcialment en el servei i per aquest motiu no havia de presentar inconvenients. Per a la fase de concurs, no cal presentar documents acreditatius en el moment de la inscripció sinó un cop el sol·licitant hagi estat proposat. En cas que no es presenti aquesta documentació no es podrà ser nomenat funcionari malgrat s'hagin superat les proves.

cadascun d'aquests sol·licitants i el coneixement d'aquesta informació amb un temps suficient d'antelació, no es podien preparar les aules. Així doncs, calia buscar una alternativa per a l'acreditació d'aquesta documentació si no es volia obligar aquests aspirants a presentar-la de forma presencial. La solució a aquesta qüestió, però, no va arribar fins més endavant amb la incorporació del Departament de Benestar Social i Família al servei.

Sigui com sigui, i deixant de banda el cas de les certificacions de discapacitat, amb el supòsit que qui mentís quedaria fora del procés, es van resoldre les reticències de la SAFP.

c) L'establiment de canals de comunicació entre departaments de la Generalitat: el nivell C de Català i els certificats de discapacitat

Tot i que el canvi de procediment era un avanç important respecte al servei, cal no oblidar que l'objectiu principal continuava sent estalviar al ciutadà l'acreditació d'informació que ja estava en possessió de l'Administració autonòmica. Així, només caldria presentar la documentació (encara que fos el dia de la primera prova) quan el Departament de Governació –a través de la plataforma tecnològica de CAT365– no pogués comprovar-la pel seu compte. D'aquesta manera, doncs, calia analitzar la situació de les bases de dades on s'emmagatzema la resta de la documentació que s'havia de presentar.

Una de les acreditacions necessàries per a poder accedir a les oposicions que donen accés a l'oferta pública de treball és el nivell de català. En les convocatòries de cossos superiors, el nivell requerit és el C, però aquest requeriment varia segons la convocatòria. De cara a altres convocatòries o fins i tot a altres serveis, l'objectiu era establir canals per accedir a totes les bases de dades amb informació sobre títols de català per poder realitzar-hi consultes, fos quin fos el nivell requerit. Tanmateix, la inexistència d'una entitat que centralitzi aquesta informació va acabar reduint l'abast real del projecte.

La SAFP –seguint un decret del Departament de Cultura– reconeix fins a 43 organismes que expedeixen títols de llengua catalana. Aquests, a més, no estan concentrats a Catalunya, de manera que es va considerar inviable provar d'abastar-los tots. Tanmateix,

des de l'equip encarregat del projecte es van identificar aquells organismes que presumiblement concentren un major nombre de certificats. Si aquests organismes (tots pertanyents a l'Administració autonòmica) s'incorporaven al procés, tot i que no es podrien comprovar totes les acreditacions, sí que se'n podria cobrir la majoria.

Tenint en compte el perfil d'edat habitual d'unes oposicions, teòricament el major volum de certificats de nivell C de català per a la convocatòria seria acreditat pel Departament d'Ensenyament o, més concretament, pels *centres docents*.¹⁹⁵ Tanmateix, el Departament d'Ensenyament va informar que actualment no és possible tenir accés a aquesta informació atès que no hi ha una base de dades centralitzada que la contingui. En canvi, és una informació que està en possessió de cadascun dels centres docents. De fet, els centres ni tan sols tenen informatitzades les dades de tots els alumnes que han obtingut el nivell C de català, sinó únicament d'aquells que han demanat l'expedició del títol de Batxillerat.¹⁹⁶ D'aquesta manera, doncs, es va desestimar la possibilitat que el Departament d'Ensenyament acredités aquesta informació per als processos selectius.

En segon lloc es va identificar la Direcció General de Política Lingüística (en endavant DGPL) del Departament de Cultura com un altre organisme centralitzador de títols de català.¹⁹⁷ En aquest cas sí que es disposava d'una base de dades centralitzada i consultable des de CAT365. La predisposició dels responsables del Departament de Cultura va facilitar que finalment s'incloués la consulta a la seva base de dades. Malgrat tot, encara hi va haver algunes restriccions i dificultats:

- D'una banda, la DGPL només podia assegurar la consulta dels títols expedits des de l'any 1989. La consulta d'anys anteriors no és fiable (falten dades d'identificació) o senzillament no és possible (les certificacions anteriors a l'any 1983 no han estat informatitzades).
- Pel que fa a com es realitzaria la consulta a la base de dades, la DGPL optava per fer una rèplica de la seva base de dades amb la informació sobre els ciutadans que tenien el nivell C (o superior) i que fos gestionada per CAT365. Es resolía així la qüestió de poder fer la consulta a la base de dades des d'un entorn operatiu les 24 hores del dia. Tanmateix, calia que aquesta base de dades estigués sincronitzada amb la base de dades original per tal de mantenir-la al corrent de les

¹⁹⁵ Amb la superació del COU –o l'actual segon curs de Batxillerat– el Departament d'Ensenyament reconeix el nivell C de català.

¹⁹⁶ Actualment, doncs, el Departament d'Ensenyament no disposa d'un registre unificat de tota la població que ha superat el COU o el segon curs de Batxillerat, sinó únicament d'aquelles persones que, havent-los superat, n'han demanat l'expedició del títol.

¹⁹⁷ Sis dels 43 organismes que expedeixen títols de català pertanyen a la DGPL.

actualitzacions.¹⁹⁸ A més la rèplica de la base de dades comportaria dificultats afegides ja que la política adoptada pel projecte AOC respecte a la informació és que el portal contingui com menys informació personal millor.

En relació amb la darrera qüestió, finalment es va decidir que la consulta automàtica es fes directament a la DGPL i que aquesta respongués al requeriment des de la base de dades original. A més, amb el mecanisme establert, la consulta automatitzada del nivell de català (qualsevol) hauria de ser possible també per a altres processos de selecció i per a altres serveis del portal.

Un cop incorporat el Departament de Cultura al servei, es va identificar en tercer lloc l'Escola d'Administració Pública de Catalunya com un altre dels organismes que podien acreditar el títol de català. Les reunions amb l'EAPC, però, van posar de manifest que si bé hi ha una base de dades on se centralitza aquesta informació, no ha estat depurada i no s'hi poden fer consultes sense un alt marge d'error. En la base de dades de l'EAPC no hi ha un camp específic amb la informació del nivell de català que s'obté a partir de la superació dels cursos/activitats que organitza l'escola. D'aquesta manera, fer una recerca automatitzada des de CAT365 comportaria un marge d'error massa elevat per poder-lo assumir. Amb el compromís de l'escola de depurar la base de dades i tenir-la enllestida aviat, es va desestimar la incorporació immediata de l'EAPC al servei.

Així doncs, pel que fa al nivell de català, únicament les persones que haguessin obtingut el títol en un organisme dependent de la DGPL (n'hi ha 6 en total) no estarien obligades a presentar la documentació acreditativa en paper. CAT365 es faria càrrec de la recerca d'aquesta informació al Departament de Cultura.

Atès que l'abast final de la reducció d'acreditacions del nivell de català s'havia limitat força, es va considerar una última possibilitat. Una part dels aspirants que es presenten a oposicions ja n'han passat d'anteriors. Aquests aspirants, doncs, han hagut de presentar els mateixos documents acreditatius en una convocatòria anterior. La informació aportada pels sol·licitants s'emmagatzema en la base de dades de la SAFP i, per tant, el Departament de Governació ja té la informació d'una part dels aspirants. Tot i que això no serveix per a tots els documents (la situació d'atur pot ser transitòria, per exemple), en el cas del nivell de català era una opció vàlida. Es va acordar, doncs, afegir aquesta recerca a la mateixa base de dades i eximir de la presentació del títol de català els

198 D'aquesta manera el servei no hauria d'estar pendent dels canvis que es produïssin respecte a les certificacions de català segons la política del Departament (canvis en la denominació dels nivells, equivalències, etc.).

sol·licitants que haguessin passat per processos selectius anteriors convocats per la SAFP.

Paral·lelament a les gestions amb els diferents organismes que expedeixen títols de català, la DGPO es va encarregar d'examinar les possibilitats d'establir canals de comunicació amb l'organisme que expedeix el certificat de disminució (ICASS, del Departament de Benestar Social i Família). Si bé es pensava inicialment que aquesta acreditació afectava un nombre molt reduït de sol·licitants, les dades de processos anteriors apuntaven que es tracta d'un col·lectiu important. Sigui com sigui, es va prestar una atenció especial a aconseguir la validació interna –en principi a partir d'una consulta telemàtica– de la documentació de les persones amb discapacitat. Tal com s'ha esmentat anteriorment, la condició de persona discapacitada no es podia acreditar el mateix dia de l'examen sinó que s'havia de presentar amb anterioritat. Hauria estat paradoxal, doncs, que únicament fos el col·lectiu de disminuïts el que hagués de desplaçar-se per presentar la documentació abans de la data de l'examen.

En les primeres reunions amb el Departament de Benestar Social i Família van sorgir algunes dificultats. Tot i que la informació sobre persones amb discapacitat està centralitzada en una mateixa base de dades, els responsables del departament no van accedir que des de CAT365 es pogués fer telemàticament la consulta de la informació.¹⁹⁹ Així, va caldre idear un sistema alternatiu. En un primer moment es va pensar en la tramesa d'un fitxer electrònic des de Benestar Social i Família a requeriment del Departament de Governació. En aquest fitxer es respondria si, efectivament, els sol·licitants indicats pel Departament de Governació complien les condicions que s'especificaven en la sol·licitud (grau de disminució, necessitats d'adaptació a les proves, etc.). Tanmateix, la necessitat d'aconseguir un major grau de seguretat, tal com exigia la SAFP i en especial el Departament de Benestar Social i Família, va obligar a idear una nova solució. En comptes d'enviar un fitxer electrònic amb la resposta en qüestió, s'enviarien certificats en paper i segellats pel Departament. El traspàs de la informació es faria amb un missatger que duria físicament la documentació d'un departament a l'altre.

¹⁹⁹ Cal recordar les dificultats que recentment ha patit el Departament de Benestar Social i Família: atac *hacker* a les bases de dades del PIRMI, greus problemes tecnològics amb l'entrada del servei del Títol de família nombrosa de l'AOC, etc. (vegeu la secció 6.3.2.). Això, lligat al fet que la informació sobre persones amb discapacitat és especialment sensible a les qüestions de seguretat, explica la postura del Departament.

El pagament de taxes i els nous canals habilitats per a la presentació de sol·licituds

S'havia previst que el servei d'oferta d'ocupació s'incorporaria al portal CAT365 el juliol de 2002. Tanmateix, atès que en aquell moment no es disposava de la plataforma de pagament pròpia de l'AOC que desenvolupa el Departament d'Economia, el servei es va ajornar fins al desembre de 2002.

En el moment de la represa del servei, la situació de la plataforma de pagament esmentada –que encara no s'havia desenvolupat– va obligar a pensar a utilitzar altres plataformes si no es volia que el servei es tornés a ajornar. Així, es van establir contactes amb "la Caixa" per estudiar la possibilitat d'utilitzar la seva plataforma. Alhora, s'intentaria involucrar altres entitats, com ara Caixa Catalunya. Finalment es va arribar a un acord amb "la Caixa" per tal que el pagament es pogués fer des del portal. D'altra banda, pensant en les possibles reticències a fer el pagament per Internet, calia assegurar que els canals de presentació de sol·licituds i de pagament cobrissin totes les possibilitats. Calia, doncs, dur a terme una anàlisi acurada de les diferents alternatives que s'oferirien al ciutadà.

Si bé, en un principi, els serveis que s'ofereixen al portal AOC són multicanal (es poden requerir presencialment, per telèfon o per Internet), el grau de seguretat exigida per a cadascun el fixa cada departament. Per al servei d'oferta pública d'ocupació es va determinar que el grau de seguretat exigida seria el 2 (usuari i contrasenya). Doncs bé, tot i que aquest nivell permet que les tramitacions es facin per telèfon, en el cas que ens ocupa, el Departament va desestimar aquesta possibilitat.²⁰⁰

Els canals per a la presentació de sol·licituds es reduïren al canal presencial i a Internet. Tanmateix s'ofereixen tres sistemes diferents:

- a) Presentació presencial de l'imprès de sol·licitud, que es pot recollir a les oficines del Departament. Els funcionaris introdueixen les sol·licituds directament a través de l'AOC.
- b) Impressió de sol·licitud en PDF descarregable des de l'AOC. Les dades del sol·licitant s'introdueixen directament en pantalla i queden enregistrades. La

200 Sembla que, fins que no s'augmentin les mesures de seguretat per aquest canal (amb sistemes de reconeixement de veu, per exemple), la tramitació telefònica completa no ofereix prou garanties per a la majoria de departaments.

sol·licitud es presenta presencialment i des del registre es pot recuperar la sol·licitud amb les dades. Es genera una carta de pagament i el ciutadà abona les taxes d'inscripció a una oficina de "la Caixa".

- c) Model de l'AOC. Tramitació completa a través del portal amb la possibilitat de pagar telemàticament.

La fase final d'implantació del servei

Amb els avanços exposats fins ara, el servei va entrar en la fase final de definició. A causa de la novetat i la complexitat del projecte, tot i que estava previst incloure el servei el desembre de 2002, la seva incorporació es va anar ajornant reiteradament fins al mes de març. En l'últim moment, però, van sorgir noves dificultats que van fer perillar el procés tal i com havia estat concebut fins aquell moment.

Tal i com s'ha explicat, s'havia acordat que els sol·licitants podrien presentar els documents que no es poguessin comprovar telemàticament fins al dia de la primera prova. Tanmateix, al final del procés de definició del servei, la SAFP va indicar que, per a l'exempció de taxes de les persones en atur, calia tenir els certificats abans del dia d'inici de les proves.²⁰¹ Sense una alternativa a aquest problema, el servei hauria perdut una consecució important: que cap sol·licitant hagués de desplaçar-se per lliurar la sol·licitud.²⁰²

Per solucionar aquesta situació, en un primer moment es va pensar que es podria adoptar una solució similar a la utilitzada per a les certificacions de disminució. Quan un sol·licitant al·lega la condició d'aturat ha de presentar-se a una OTG i a l'INEM per obtenir el certificat acreditatiu. A partir de la posada en marxa de les noves convocatòries de la SAFP, el sol·licitant podria demanar que fos la mateixa OTG qui trametés aquest certificat a la SAFP. Això és possible atès que els organismes de la Generalitat tenen registres únics per als serveis de l'Administració autonòmica. Així, doncs, malgrat que igualment calia que el sol·licitant es desplaqués al Departament de Treball per demanar l'acreditació de la condició d'aturat, se li estalviaria un desplaçament per lliurar la documentació al Departament de Governació. No obstant això, finalment no es va adoptar aquesta solució.

201 En el procediment de certificació de la condició d'aturat sense percebre prestació econòmica hi participen les OTG (Departament de Treball) i l'INEM. Les OTG expedeixen el títol d'aturat i l'INEM, mitjançant un segell, acredita que no es percep cap prestació econòmica. El Departament de Governació detectava un problema en el fet que no es presentés aquest certificat fins al dia de la primera prova perquè, tot i que el procediment per a l'obtenció és sempre l'explicat anteriorment, no hi ha un tipus d'acreditació única per a tots els casos. Així, el procés de validació d'aquesta documentació és lent, de manera que no es pot dur a terme el mateix dia de la prova.

202 De fet, això no és ben bé així per a tots els casos. Cal recordar que, en cas que l'aspirant estigui jubilat, sí que haurà de presentar físicament l'acreditació juntament amb la sol·licitud.

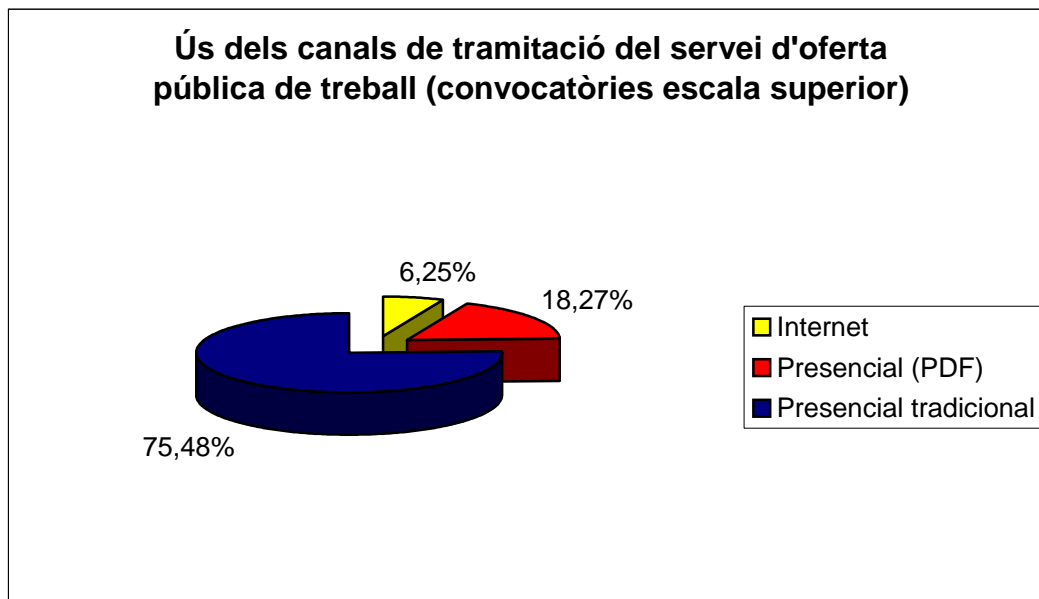
La possibilitat de comprovar telemàticament la veracitat de la condició d'*aturat sense percebre prestació* es va desestimar des d'un principi atès que es tracta d'una informació que no està en mans únicament del Departament de Treball. En canvi, és necessària la informació que resideix a les bases de dades de l'INEM. L'equip del projecte va donar per descomptat, doncs, que el Departament de Treball no podia accedir a aquestes dades. Tanmateix, fruit de les converses amb el Departament de Treball per provar de solucionar els problemes sorgits a última hora, es va descobrir que el Departament té, de fet, un accés informal a les dades de l'INEM, a través del qual és possible consultar les dades necessàries per a l'acreditació que demana la SAFP.

Aquesta va ser, doncs, la solució final adoptada: quan s'arribés a un nombre determinat de peticions d'acreditació, el sistema generaria de forma automatitzada un fitxer amb els noms dels sol·licitants, que s'enviaria al Departament de Treball mitjançant correu electrònic. Amb el llistat de persones, un treballador del Departament de Treball comprovaria manualment la coincidència dels noms amb els registres de les bases de dades de l'INEM. Un cop comprovada aquesta informació, juntament amb la informació que acredita el mateix Departament, es retornaria el fitxer a la SAFP –novament per correu electrònic– amb la confirmació de les persones que tenen la condició de discapacitats.

Entrada en funcionament del servei

En el gràfic que segueix es mostren les dades d'ús del servei d'oferta pública segons els canals de tramitació.²⁰³

²⁰³ Les dades que presentem són agregades i pertanyen a la convocatòria interna i a la de lliure accés de l'escala superior.



Font: CAT365. Elaboració pròpia

Tal i com s'esperava, la resposta ciutadana al nou sistema de tramitació telemàtica completa ha estat més aviat reduïda: el nombre de sol·licitants que s'han inscrit a les proves a través d'Internet és de 132 sobre un total de 2.112 (6,2 %). Tanmateix, si tenim en compte que l'acceptació que ha tingut l'opció PDF (on també s'utilitza Internet) és prop de tres vegades la de la tramitació telemàtica completa, sembla que la principal dificultat s'esdevé en la fase final del servei. És a dir, entre els internautes, les dificultats apareixen en el moment en què cal lliurar la sol·licitud i la documentació acreditativa. Si tenim en compte que en moltes ocasions, com assenyalava un dels entrevistats responsables del procés de selecció, fins i tot els que havien fet la tramitació completa a través d'Internet acabaven lliurant la documentació acreditativa, es desprèn de les dades una alta desconfiança envers la tramitació telemàtica completa. En darrer lloc, s'observa com, malgrat tot, el canal predominant continua sent la presentació tradicional de les sol·licituds (75,4 %).

Per a aquells ciutadans que van realitzar la tramitació completa per Internet, el sistema va funcionar sense complicacions llevat d'algunes limitacions lligades no tant al servei d'*oferta pública* com a tot el projecte AOC en general (com ara els navegadors que accepta el portal CAT365). En aquest sentit, el projecte va funcionar tal i com estava previst i es va assolir l'objectiu de simplificar el procés al ciutadà.

En relació amb el funcionament intern del servei, però, sí que hi va haver algunes complicacions amb el traspàs de la informació relativa a les persones amb discapacitats i

en atur, per bé que es va acabar efectuant igualment. Afortunadament, les dificultats es van resoldre sense que el ciutadà en tingués notícia ni patís cap tipus de molèstia. Més aviat, els inconvenients els va patir la mateixa Administració, atès que les dates establertes per al traspàs d'informació es van haver de modificar.

Finalment, la confirmació automatitzada del nivell de català a partir de la consulta a les bases de dades de la DGPL va funcionar tal i com estava previst.

Resum de l'estat final del servei

El servei d'oferta pública d'ocupació que ofereix la Secretaria d'Administració i Funció Pública ha patit una transformació substancial. Si recapitem en els antecedents històrics que hem presentat, els principals canvis assolits són els següents:

- Es pot realitzar la tramitació de la sol·licitud telemàticament sense necessitat de desplaçar-se a les oficines de registre de la SAFP. Ho poden fer tots els sol·licitants llevat dels que volen acreditar la condició de jubilats. No s'ha eliminat la documentació però només cal portar-la el dia de la primera prova.
- No han d'aportar l'acreditació del nivell de català els sol·licitants que hagin obtingut el nivell C després de l'any 1989 en algun dels organismes de la DGPL, ni tampoc els que s'hagin presentat a convocatòries anteriors de la SAFP, des de l'any 1997, en les quals també es demanava el nivell C. La SAFP, a través de CAT365 en primer cas i en la seva base de dades en el segon cas, s'encarrega de validar aquesta informació pel seu compte.
- Els sol·licitants que hagin d'acreditar la condició de discapacitat no han de presentar cap documentació. El Departament de Benestar Social i Família s'encarregarà de confirmar-ho a la SAFP.
- El Departament de Treball, a través de la consulta a les seves bases de dades i les de l'INEM, s'encarrega de confirmar telemàticament la condició dels sol·licitants que estan en atur i no reben prestació econòmica.
- Es pot fer el pagament de les taxes a través d'Internet.

E. Síntesi dels resultats obtinguts

En aquest apartat examinarem els principals resultats aconseguits d'acord amb algunes de les variables que hem considerat més rellevants en les iniciatives de prestació de serveis públics telemàtics.

Informació i accessibilitat

Pel que fa a aquesta qüestió hi ha algunes millores respecte de la situació anterior. D'una banda, a través de CAT365 l'aspirant pot consultar el dia, l'hora i el lloc de les proves. De l'altra, si l'usuari ho sol·licita, CAT365 li enviarà aquesta informació per missatge al telèfon mòbil o correu electrònic.

Cal recordar que la incorporació d'aquest servei a CAT365 s'afegeix a altres serveis d'informació anteriors relacionats amb l'oferta pública de treball i que la SAFP ofereix al portal des del mes de juliol. Entre la nova informació cal destacar, a més, els compromisos que pren la SAFP en la prestació del servei (carta de serveis).

Simplificació

La simplificació documental del servei és, al nostre entendre, un dels principals elements que cal considerar respecte als resultats obtinguts. Tal i com hem reproduït a l'inici de l'informe, l'objectiu principal (i explícit) del servei era "estalviar viatges" al ciutadà. Aquest objectiu, que implica un canvi organitzatiu important, s'ha complert en molt bona part.

Tret dels sol·licitants que acrediten jubilació, en la resta de casos s'ha estalviat a l'usuari un mínim d'un desplaçament. Això ha estat possible gràcies al canvi de procediment que s'ha impulsat amb l'entrada del servei. D'altra banda, s'ha aconseguit que diversos documents acreditatius no s'hagin de presentar gràcies a l'establiment de canals de comunicació per al traspàs d'informació entre departaments.

Eficiència (interna)

Si bé en algunes qüestions podem identificar una major eficiència interna, en altres els mecanismes adoptats per al redisseny del servei van en direcció oposada.

D'una banda, per a totes les sol·licituds que s'introdueixin mitjançant el canal AOC i les que s'omplin en PDF (en pantalla), no caldrà que hi hagi el personal destinat a la introducció de dades que hi havia fins llavors. En aquests casos es guanya en eficiència interna, ja que es traspasa la tasca de la introducció de dades al ciutadà. Tanmateix, atès que el nombre de sol·licitants que utilitzen el canal telemàtic, com hem vist, és encara molt reduït, les tasques relatives a la introducció de les sol·licituds que es presenten presencialment s'han traslladat al personal tècnic del servei. En aquest sentit es constata un canvi que empitjora l'eficiència.

Alhora, aquelles qüestions que impliquen una major simplificació per al ciutadà (establiment de canals de comunicació d'informació entre departaments) sovint comporten una menor eficiència interna, atès que s'incrementa el volum de passos que cal realitzar dins de l'Administració. El cas del Departament de Benestar Social ofereix un exemple en aquest sentit. Anteriorment, només calia lliurar al ciutadà el document acreditatiu de discapacitat, ja que ell mateix s'encarregava de fer-lo arribar a la SAFP. Ara caldrà tornar a imprimir les sol·licituds, signar-les i trametre-les per missatger.

Finalment, es tancaran les pàgines del web departamental destinades a l'oferta pública de treball i a la pàgina del SAC hi haurà un enllaç amb CAT365. S'evitarà així la duplicació de processos que observàvem en el Departament d'Ensenyament.

Transparència

Les millores de la transparència es concentren en la possibilitat de fer un seguiment de l'expedient administratiu que es genera a l'hora de fer la sol·licitud.²⁰⁴ A través de CAT365 serà possible fer aquest seguiment si el sol·licitant es dona d'alta del portal. Tanmateix, tal i com hem tractat en els capítols 5 i 6, les fases sobre les quals CAT365

204 Per poder oferir aquest servei caldrà afegir a les sol·licituds el codi de la targeta sanitària i una clàusula per a l'autorització de cessió de les dades a CAT365. Aquesta acció es preveu per a tots els serveis i va destinada a tenir informació de tots els processos dels serveis públics encara que els ciutadans no utilitzin el portal CAT365 per realitzar els tràmits. D'aquesta manera és possible actualitzar la base de dades de ciutadans que actualment utilitza el portal.

pot oferir informació són encara poques (fase de sol·licitud) i per a la resta s'ofereix una informació molt genèrica.²⁰⁵

F. Conclusions preliminars

Malgrat que hi ha hagut una reducció de l'abast del servei tal i com estava concebut inicialment, l'objectiu principal que es perseguia en la implantació del servei d'oferta pública s'ha aconseguit en gran mesura. Tanmateix, les dificultats que han sorgit al llarg del procés, així com les solucions adoptades per resoldre-les, són indicatives de diversos problemes associats a la implantació de projectes de govern electrònic.

a) Inicialment la provisió de serveis té efectes contraproductius en l'eficiència interna de l'Administració

L'objectiu principal del portal CAT365 –la prestació telemàtica de serveis públics– associat amb l'interès per extreure'n una rendibilitat política, sembla conduir a la percepció que l'èxit del projecte està determinat pel nombre de serveis telemàtics que s'incorporen al portal, així com pel seu impacte poblacional. En aquest marc, les accions encaminades a la transformació interna de l'Administració queden en un segon pla. Així, per exemple, la millora de l'eficiència en la prestació de serveis es deixa inicialment de banda confiant que els canvis en aquest sentit s'esdevindran de forma induïda per la pressió del context. En cert sentit, s'assumeix que la producció del caos organitzatiu acabarà generant, per se, la reenginyeria de processos més adient. En aquesta línia, observem, per exemple, com en alguns casos la introducció de serveis públics al portal empitjora de fet les condicions de treball del personal de l'Administració, ja que duplica alguna de les seves tasques. El promotors del projecte confien que aquest fet ha d'incentivar els processos de canvi intern.

La solució adoptada per afrontar el problema dels certificats que expedeix el Departament de Benestar Social ens ofereix l'exemple més clar en aquest sentit. Malgrat que inicialment es va intentar, no va ser possible establir canals de comunicació per a la consulta telemàtica de la informació d'aquest departament. Davant d'aquesta dificultat, s'han habilitat igualment els canals per al traspàs d'informació, però utilitzant mitjans diferents als previstos. Es tracta de sistemes de traspàs d'informació on no opera

205 Per exemple assenyalant que la sol·licitud es troba "oberta" des del moment en què es demana que es resolgui.

l'automatització i que en realitat augmenten el volum de feina dels treballadors d'aquests departaments, la qual cosa incideix en la seva forma de treballar i en l'eficiència interna. Això haurà de comportar que sigui el mateix departament qui es vegi obligat a iniciar la transformació interna.

b) Una estratègia predominant del projecte per a la prestació de serveis electrònics consisteix a traspasar serveis preexistents a una versió en línia

Bona part del personal de l'Administració percep les TIC com un element neutre i independent que ha d'acoblar-se a la realitat administrativa preexistent. Per aquest motiu, la introducció de serveis al portal CAT365 es veu com una simple transposició dels processos a Internet, que s'acaba convertint en una reproducció dels models de funcionament anteriors.

c) Hi ha una percepció diferent de la necessitat i la idoneïtat de la transformació de l'Administració entre els responsables d'impulsar-la i el personal de l'Administració

Una percepció molt vinculada al punt anterior, respecte a la reenginyeria de l'Administració, i malgrat el desprestigi generalitzat del model burocràtic de funcionament, és que sovint des de dins es considera que el sistema vigent no funciona malament. Això fa que es vegin amb incertesa les propostes de desenvolupament de nous procediments i l'ús de noves eines. Els casos en què s'observa aquesta percepció són identificats com a prototípics de "resistència al canvi" per part dels responsables de tirar endavant la transformació interna de l'Administració.

d) El nivell desigual d'informatització dels actors implicats determina la consecució de les expectatives inicials

En el portal CAT365, l'organització de la prestació de serveis es du a terme considerant el ciutadà com a centre del procés. L'oferta de serveis s'ofereix a partir d'una organització segons "fets vitals" i no segons l'estructura organitzativa departamental. Aquesta nova forma d'organització sembla conduir, teòricament, a un nou model de cooperació directa entre departaments que ha de derivar en una organització horitzontal, atès que determinats serveis apareixen ara lligats a una mateixa oferta. Aquesta

cooperació horitzontal, però, es veu frenada per les dificultats de vincular bases de dades o sistemes d'informació incompatibles o en estat de desenvolupament molt diferent. Aquest fet sembla estar provocat, en part, per l'externalització prèvia dels serveis informàtics i per la relativa independència de les iniciatives d'introducció de les TIC en els diferents departaments.

Al Departament de Governació, l'estadi desigual d'informatització en què es troben els actors implicats (malgrat que tots pertanyen a la mateixa Generalitat) fa inviable la consecució de les expectatives inicials, la qual cosa comporta una reducció progressiva de l'abast de la simplificació mitjançant l'establiment de canals automàtics de comunicació interdepartamentals. Aquest serà un problema comú a molts serveis, que presumiblement encara augmentarà quan els serveis siguin interadministratius.

6.3.2. Seguiment del procés de disseny i implementació del servei en línia de “Preinscripció als centres docents d’ensenyament obligatori i postobligatori”

Fitxa tècnica

Nom del servei: Sol·licitud d’admissió d’alumnes als ensenyaments de règim general i de règim especial dels centres sufragats amb fons públics

Durada del seguiment: octubre de 2002 – febrer de 2003

Òrgans responsables del servei: Subdirecció General d’Estudis i Organització (Secretaria General) i Direcció General de Centres del Departament d’Ensenyament

Actors involucrats en la definició del servei:

- Departament d’Ensenyament
- Departament de la Presidència: Direcció General de Planificació Operativa (DGPO)
- Departament de Benestar Social i Família
- Centre de Telecomunicacions i Tecnologies de la Informació (CTITI)
- T-systems
- Localret (municipis de Terrassa, Sant Boi, l’Hospitalet i la Diputació de Girona)
- Serveis Públics Electrònics SA (CAT365)

A. Introducció

La implantació de serveis públics de la Generalitat de Catalunya al portal CAT365 ha seguit un procés d’augment progressiu tant en nombre com en complexitat des de la seva entrada en funcionament el 5 de juliol de 2002.²⁰⁶ El servei de *preinscripció als*

206 El procés d’incorporació de serveis públics al portal CAT365 s’ha esglaonat en onades que corresponen a intervals de 6 mesos. El servei de preinscripció a centres docents, previst per al mes de març, correspon a la tercera onada de l’AOC.

centres docents d'ensenyaments obligatori i postobligatori que dirigeix el Departament d'Ensenyament aporta un exemple interessant d'aquesta complexitat pel fet que és la primera temptativa d'establir canals de comunicació pel flux d'informació *entre administracions* a través de la plataforma CAT365, i un dels primers intents d'establir aquests canals també *entre departaments* de la mateixa Generalitat de Catalunya. A banda d'això, el servei ofereix un interès afegit atès que és un dels serveis que, històricament, han estat considerats susceptibles d'integració interadministrativa.²⁰⁷

Amb unes expectatives de gran abast –com passarà amb la resta de serveis públics que es van incorporant al portal–, inicialment el disseny del servei pretendrà automatitzar gairebé tot el tràmit de la preinscripció. Així mateix, tal i com marquen els estàndards de l'AOC, s'intentarà dur a terme una simplificació del procés eliminant la documentació no indispensable i es garantirà que, a banda del canal presencial, el servei sigui també accessible a distància (Internet), amb una disponibilitat 24x7 quan s'utilitzin aquests canals.

B. Objecte del servei en la integració al portal CAT365

La introducció del servei de preinscripció escolar al portal CAT365, tal i com inicialment va ser concebut, consistia en la *sol·licitud d'admissió d'alumnes mitjançant la tramitació telemàtica als ensenyaments de règim general i de règim especial*²⁰⁸ *dels centres sufragats amb fons públics.*²⁰⁹ En altres paraules, aquest servei es refereix a la preinscripció dels alumnes a les escoles públiques i concertades. Amb l'entrada del servei a l'AOC, es buscava oferir una millora substancial en la prestació del servei respecte a la situació actual.

La millora esmentada incloïa diversos aspectes. D'una banda, seguint el model de prestació de l'AOC, el servei seria multicanal: a més de poder seguir realitzant la preinscripció de forma presencial (canal tradicional), el servei s'ampliaria al canal Internet.

En segon lloc, la plataforma tecnològica de l'AOC també havia de permetre acreditar automàticament la documentació requerida per a la preinscripció. D'aquesta manera,

²⁰⁷ Ajuntament de Terrassa, 1997. *La finestra única interadministrativa*. Mecanoscrit.

²⁰⁸ El sistema educatiu actual distingeix entre els ensenyaments de règim general (que inclou educació infantil, educació primària, educació secundària obligatòria, batxillerat, formació professional de grau mitjà i de grau superior) i els de règim especial (ensenyaments artístics i d'idiomes). Amb tot, malgrat que les escoles oficials d'idiomes pertanyen a la categoria d'ensenyaments de règim especial, són autònoms en el procés de preinscripció i matriculació. Per aquest motiu no estan incloses al servei.

²⁰⁹ És a dir, els centres de titularitat pública i els de titularitat privada que gaudeixin de concert educatiu o bé estiguin finançats totalment o parcialment amb fons públics.

amb l'objectiu de no demanar al ciutadà aquella documentació que ja estava en possessió de l'Administració, amb l'entrada del servei de preinscripció a l'AOC es volia aconseguir que el ciutadà només hagués d'identificar-se (canal presencial) o autenticar-se (Internet) per poder realitzar la preinscripció de forma completa. A través de la plataforma tecnològica els centres haurien de ser capaços de verificar les *condicions* que el ciutadà afirma tenir a partir de la consulta als *back office* dels organismes que disposen d'aquesta documentació.

Segons les acreditacions necessàries per a la preinscripció als centres docents, el servei era:

- a) *Interdepartamental*. A banda del Departament d'Ensenyament, hi participa el Departament de Benestar Social i Família (acreditació del Títol de família nombrosa i el PIRMI).
- b) *Interadministratiu*. A més de la Generalitat de Catalunya, hi participen els ajuntaments (acreditació del Certificat d'empadronament).

En darrer lloc, inicialment el servei preveia que la tramitació telemàtica es complementés amb informació rellevant del procés de preinscripció i que aquesta informació fos accessible al portal CAT365 (com ara la consulta del nombre de grups disponibles als centres o bé la consulta de la puntuació assolida un cop realitzada la baremació de les sol·licituds).²¹⁰

C. Definició del servei de preinscripció als centres docents

El procés administratiu per a la preinscripció d'alumnes es regeix per la normativa marc (Llei 31/2002) i una resolució anual per la qual s'aproven les normes d'admissió de l'alumnat als centres docents públics, concertats o sufragats amb fons públics, que es regulen per la mateixa Llei 31/2002. En la legislació actual es contempla el dret a escollir centre docent dins l'oferta de places escolars de centres públics o concertats. Tanmateix, atès que en algunes ocasions el nombre de sol·licituds per accedir a un centre supera el nombre de places existents, la legislació també estableix els criteris de prioritat que se

²¹⁰ Algunes de les informacions ja eren accessibles al portal anteriorment.

seguiran en aquestes situacions (com ara pertànyer a una família nombrosa, ser beneficiari de la prestació econòmica mínima d'inserció, etc.).

Així, a fi de dur a terme l'ordenació de sol·licituds segons els criteris que s'estableixen en un decret, actualment, per a la preinscripció d'alumnes, es demanen diverses acreditacions documentals que cal presentar als centres abans que acabin els terminis de preinscripció. Mitjançant aquesta documentació els centres podran dur a terme la baremació de les sol·licituds presentades i assignar així una puntuació a cada sol·licitant. Tanmateix, tot i que la baremació es fa a tots els centres, el barem d'admissió només s'utilitza en aquells casos en què el volum de sol·licituds és major que el nombre de places disponibles. En aquestes situacions, el Departament d'Ensenyament és l'encarregat de redistribuir els alumnes a altres centres (segons les preferències que els sol·licitants han consignat a la sol·licitud). Amb tot, atès que inicialment no se sap quins seran els centres on caldrà utilitzar els barems per a la selecció d'alumnes, tots els sol·licitants han de lliurar la documentació necessària, independentment de la previsió del nombre de sol·licituds que rebrà el centre al qual vulguin accedir .

La documentació acreditativa dels criteris de prioritat (que ha de servir per a la baremació) que no està en possessió dels centres ni del Departament d'Ensenyament és la següent:

- *Renda anual de la unitat familiar*: s'acredita per la Renda d'inserció mínima (PIRMI) que expedeix el Departament de Benestar Social i Família.
- *Família nombrosa*: s'acredita pel Títol de família nombrosa (TFN), expedit pel Departament de Benestar Social i Família.
- *Proximitat del domicili de l'alumne al centre docent*: s'acredita amb una fotocòpia del DNI del pare, la mare, el tutor legal o l'alumne (si és major de 14 anys); o una còpia del Certificat d'empadronament en cas que l'adreça del DNI no coincideixi amb la de la sol·licitud (expedit per l'Ajuntament).
- *Domicili del lloc de treball del pare o del sol·licitant (majors d'edat)*: s'acredita amb còpia del contracte laboral o un certificat emès per l'empresa en la qual treballa (aquesta documentació s'acredita a instància expressa del sol·licitant i com a substitut del domicili de l'alumne).
- *Relació de parentiu de l'alumne*: s'acredita amb una fotocòpia del Llibre de família expedit pel Registre Civil (Ministeri d'Interior).

A banda de les acreditacions anteriors, hi ha altres documents que cal presentar per a determinats ensenyaments:

- *Carnet de vacunacions* (per a la preinscripció a llar d'infants, segon cicle de l'educació infantil, educació primària i educació secundària obligatòria).
- *Nivell educatiu*: certificació acadèmica de les qualificacions obtingudes al batxillerat o altres estudis que permeten l'accés (per a cicles formatius de formació professional específica de grau superior).

Així doncs, a fi d'aconseguir que el ciutadà no hagués de presentar cap tipus d'acreditació (independentment del canal utilitzat), per definir el servei de preinscripció calia analitzar acuradament la disponibilitat de les dades requerides en el *back office* dels organismes que estaven en possessió d'aquesta informació.

D. Històric del servei

Després de presentar CAT365 als mitjans de comunicació,²¹¹ amb una trentena de serveis públics de tramitació disponibles des del portal, la direcció d'AOC-Generalitat es planteja la necessitat d'oferir serveis de major abast i valor afegit i iniciar la integració de l'àmbit local. El servei de preinscripció a les escoles es converteix així en una qüestió prioritària per al Departament de la Presidència (a través de la Secretaria de Govern i de la Direcció General de Planificació Operativa, aquesta com a coordinadora del projecte AOC a la Generalitat), atès el seu gran impacte poblacional (recull entre 100.000 i 120.000 sol·licituds anuals) i la seva espectacularitat tecnicopolítica (establiment de canals per als fluxos de dades interdepartamentals i interadministratius).²¹² D'aquesta manera, malgrat que teòricament els serveis departamentals que es penegen al portal han estat prèviament escollits per cada departament i consensuats posteriorment amb la Direcció General de Planificació Operativa (Departament de la Presidència), en aquest cas el que determina l'elecció és l'interès especial de la direcció del projecte AOC.

L'any 2002, la Direcció General de Centres (a petició de la consellera d'Ensenyament) va identificar quins dels serveis públics que oferia eren susceptibles d'entrar a l'AOC i escollir-ne un. A més del servei de preinscripció, es va identificar un segon servei:

211 La presentació pública del portal CAT365 va tenir lloc el 5 de juliol de 2002 al Palau de Mar de Barcelona.

212 És important destacar que precisament el servei de preinscripció apareix en el Pacte de Govern de 23 de juliol com un exemple de "les actuacions per configurar l'ús intensiu de les TIC i la simplificació de procediments en benefici del ciutadà". <http://www.localret.es/aoc/geaac/docs/acord.pdf>, pàg. 9 (accés 20/03/2003).

l'expedició de títols dels centres docents mitjançant un procés telemàtic. Dels dos serveis, la Direcció General de Centres i el Departament d'Ensenyament van proposar el segon pel fet que era un servei que en la seva opinió tenia més interès per al ciutadà (el nivell de seguretat requerit és molt baix, no hi ha limitacions de calendari, etc.). Finalment però, es va optar pel servei de preinscripció.

El servei neix, doncs, en un context parcialment advers dins del Departament d'Ensenyament, la qual cosa dificultarà l'èxit de les expectatives inicials. Així, a banda de les importants dificultats tècniques i de calendari que aniran apareixent a mesura que s'anirà definint el servei, resulta molt important tenir present la manca de convenciment del Departament d'Ensenyament sobre la idoneïtat i la viabilitat del projecte en qüestió. Això, indubtablement, contribuirà a dificultar d'entrada les possibilitats d'èxit i farà que progressivament el servei vagi reduint el seu abast i acabi per reformular-se de forma molt substancial, tal i com veurem més endavant.

D.1. El context de partida

Amb l'entrada del servei de preinscripció als centres docents al portal CAT365 es perseguia un canvi molt substancial pel que fa a la relació entre el ciutadà i l'Administració. Com en la resta de serveis, es volia estalviar que el ciutadà hagués de presentar els documents acreditatius que ja estaven en possessió de l'Administració. Malgrat això, en el cas que ens ocupa i abans de la posada en funcionament del projecte AOC, el Departament d'Ensenyament ja havia realitzat avenços importants per a la modernització del procés informàtic de la preinscripció.

El servei de preinscripció es va començar a automatitzar el curs 1993-1994 (anteriorment es feia de forma manual), en el moment en què van augmentar significativament els casos en què el nombre de places de determinats centres era inferior al nombre de sol·licituds rebudes. Atès que, globalment, el nombre de places dels centres sempre ha estat suficient, calia establir una gestió centralitzada de les sol·licituds de preinscripció. Mitjançant la gestió centralitzada es podia dur a terme la redistribució d'alumnes dels centres amb més demanda que oferta cap a altres centres amb places vacants. Així, l'assignació provisional de places i la baremació es continuaria fent als centres i el Departament d'Ensenyament es faria càrrec de la gestió centralitzada de les sol·licituds per a la redistribució d'alumnes. Des del Departament es controlava, a més, l'existència

de duplicats de sol·licituds²¹³ i s'assignaven les places per als alumnes amb necessitats educatives especials. El procés d'automatització es va iniciar amb una prova pilot i posteriorment es va anar generalitzant a l'ensenyament primari i secundari.

L'automatització es va dissenyar amb una aplicació que funcionava localment a tots els centres públics (els concertats tenen autonomia per decidir si l'adopten o no)²¹⁴ i que s'utilitzava per a la introducció de les sol·licituds, la realització de la baremació, etc. Posteriorment, es duia a terme la transferència de fitxers (via FTP) dels centres cap al Departament d'Ensenyament per tal que, des d'allí, les comissions i les delegacions duguessin a terme l'assignació final de places, el tractament de les sol·licituds duplicades, etc. Finalment, el Departament retornava aquesta informació als centres i l'aplicació permetia que aquests recuperessin les sol·licituds de preinscripció per dur a terme la matriculació dels alumnes.

Un cop centralitzada la gestió al Departament d'Ensenyament, es va fer palès que la centralització de les dades tenia valor per ella mateixa, ja que servia com a base sobre la qual es podien realitzar les previsions de places per al curs següent. L'interès del Departament per aprofundir en aquesta informació va comportar la necessitat de millorar substancialment el procés.

L'any 2002 el Departament va fer un pas endavant i va posar a disposició dels centres una aplicació amb un formulari web per poder inscriure els seus alumnes a través d'Internet. Com a resultat, el Departament podia consultar les dades de la preinscripció al llarg del procés.

Aquestes mesures van millorar la situació dels centres i del procés de preinscripció, a partir de la simplificació, no tant del procés administratiu que han de seguir els ciutadans, com del tràfic d'informació entre els actors prestadors del servei. Tanmateix, en aquest sentit, els canvis han restat completament invisibles als ciutadans atès que no afecten la seva actuació en el procés inicial de la preinscripció. Ara bé, sí que hi ha canvis significatius pel que fa a la informació que rep el ciutadà, ja que la centralització de la informació permet difondre els diferents estadis del procés, fins ara des del web Gencat.

213 Ens referim aquí a aquelles situacions en què es fa la sol·licitud de preinscripció a més d'un centre. En aquests casos el sol·licitant perd els drets de prioritat que li puguin correspondre.
214 Tanmateix, tots els centres concertats van adoptar l'aplicació (entrevista HSGH0407034).

D.2. Primera etapa: dues propostes per a la definició inicial del servei

Estava previst que el servei es posés en marxa el març de 2003 (lligat a l'estricta calendari de la preinscripció, que té quinze dies de durada), però atesa la complexitat del projecte es va començar a treballar en la definició a finals de setembre de 2002. En aquesta definició, hi van intervenir inicialment el Departament d'Ensenyament (amb membres de la Secretaria General i de la Direcció General de Centres), el Departament de la Presidència (Direcció General de Planificació Operativa), el CTITI i la consultora T-systems. La resta d'actors implicats s'hi van incorporar més endavant o van mantenir reunions puntuals amb la Direcció General de Planificació Operativa que, com hem dit, actua de nexa entre els departaments involucrats de la Generalitat de Catalunya i entre aquests i la consultora. En canvi, serà SPE (CAT365) qui farà d'enllaç entre la Generalitat i l'àmbit local quan aquest darrer entri en joc.

Els principals esforços de l'equip encarregat de la definició del servei es van centrar, en un primer moment, a desenvolupar tots els aspectes referents a la tramitació telemàtica de la preinscripció.²¹⁵ Les gestions de la Direcció General de Planificació Operativa es van adreçar principalment a analitzar la viabilitat d'una redefinició completa del procés a partir dels condicionaments de partida.

Fruit d'una primera anàlisi de la situació, es van determinar diversos aspectes i problemes que calia tenir presents per al desenvolupament del servei:

- a) Calendari. La preinscripció té una durada de quinze dies i no es pot ni avançar (ho marca la normativa)²¹⁶ ni endarrerir (enllaça amb Setmana Santa). Aquesta dificultat és un escull molt important al llarg de tot el procés.
- b) Totes les escoles disposen de connexió XDSI.
- c) El personal dedicat a la preinscripció és l'equip directiu, el personal administratiu o els conserges.

Amb aquest punt de partida es va fer una primera proposta de redisseny del servei. Aquesta proposta plantejava un escenari completament nou del procés de preinscripció, que consistia a no demanar inicialment cap documentació als sol·licitants. D'aquesta

²¹⁵ Inicialment es deixen de banda, doncs, totes les qüestions relatives a la millora de la informació sobre el procés i que s'havien considerat en la primera definició del servei. Vegeu pàgina 2.

²¹⁶ Aquí tenen un paper important les escoles concertades atès que, segons la normativa vigent, tenen temps fins al 30 de gener –moment en què es realitza la revisió del concert– per definir els grups que oferiran per curs.

manera, atès que la documentació només és realment necessària en els centres en què la demanda de places supera l'oferta, la majoria de sol·licitants no haurien de presentar una documentació que finalment no té cap utilitat. Un cop coneguts els centres on s'hauria de fer la baremació, caldria posar-se en contacte amb els pares del sol·licitant (per telèfon o per correu electrònic) i se'ls demanaria la documentació.

Tanmateix, aquesta proposta plantejava serioses dificultats per part del Departament:

- D'una banda, tal i com s'ha explicat anteriorment, el Departament d'Ensenyament no coneix a priori quins seran els centres on finalment s'aplicarà la baremació. El temps de resolució de les incidències és massa reduït com perquè els afectats puguin aportar la documentació.
- D'altra banda, la resolució d'incidències resultaria molt complexa a l'hora de posar-se en contacte amb certs col·lectius com ara immigrants, classes desfavorides, etc.

Davant d'aquests problemes, es va desestimar la primera proposta i es va començar a treballar en una nova alternativa. Es tractaria d'habilitar *la preinscripció en línia a l'escola amb accés a les dades de les administracions*. Calia, doncs, esbrinar la possibilitat de realitzar consultes als *back office* de cadascun dels organismes administratius que estaven en possessió de la documentació acreditativa.

Inicialment van sorgir dificultats per dur a terme l'acreditació telemàtica de la Renda d'inserció mínima, atès que el Departament de Benestar Social i Família de moment no estava en disposició d'oferir aquesta informació.²¹⁷ Així mateix, es va posar de manifest la impossibilitat de poder accedir a les dades relatives als domicilis dels llocs de treball dels pares o dels sol·licitants (majors d'edat) en aquells casos en què es presentés com a substitut del domicili de l'alumne. Aquesta documentació s'acredita mitjançant una còpia del contracte laboral o un certificat emès per l'empresa en la qual es treballa. Naturalment, doncs, gairebé ni es va plantejar la possibilitat de contrastar aquesta documentació des de la plataforma de CAT365 (hauria implicat un sistema de consulta d'informació a totes les empreses de Catalunya).

217 Val la pena destacar que les dificultats del Departament de Benestar Social i Família van coincidir amb un atac *hacker* al *back office* que justament disposava d'aquestes dades. L'explicació de la postura del Departament de Benestar Social i Família de descobrir en les experiències recents d'aquest Departament en relació amb el projecte AOC. El mes d'octubre estava previst posar en marxa el servei d'inscripció i renovació del Títol de família nombrosa. En la definició d'aquest servei i com un cas excepcional, es va acordar amb el Departament de Benestar Social i Família que es refaria el *back office* que contenia les dades del TFN i es construiria el nou *front office* (habitualment l'AOC només es fa càrrec del *front office*) per oferir una millora substancial respecte a la situació en la qual es trobava el servei. Tanmateix, quatre dies abans de la sortida prevista del servei al portal CAT365, greus problemes tecnològics van fer aturar el servei. La solució va ser refer el *back office* tal i com era inicialment a risc que el servei es quedés sense i, conseqüentment, no fos operatiu.

La tercera acreditació que es va desestimar va ser *la certificació acadèmica de les qualificacions obtingudes al batxillerat o altres estudis que en permeten l'accés*. Aquesta documentació s'ha de presentar per a la preinscripció a cicles formatius de formació professional específica de grau superior. En aquest cas, les dificultats es presentaven en el calendari. En les dates destinades a la preinscripció (mes de març), la majoria dels sol·licitants d'aquest ensenyament no disposen de la qualificació del batxillerat atès que encara l'estan cursant.²¹⁸

Malgrat aquestes dificultats, però, cal tenir present que els casos en què es presenten aquestes tres acreditacions són residuals respecte al nombre total de sol·licituds. En aquests casos, la solució seria demanar als sol·licitants que presentessin la documentació en paper a través del canal presencial per a les dues primeres situacions. Pel que fa a la tercera, no cal aportar-la durant els dies de la preinscripció. En canvi, el volum principal de les acreditacions que es presenten corresponen al Títol de família nombrosa i, sobretot, a l'acreditació de domicili.

Malgrat que el servei d'inscripció i renovació del Títol de família nombrosa tot just acabava d'integrar-se a l'AOC (aquests tràmits seguien els nous estàndards acordats en el model de serveis electrònics, per la qual cosa no s'haurien presentat problemes a l'hora de compartir dades amb altres departaments), el mes d'octubre hi va haver problemes tecnològics importants en el *back office*, la qual cosa va inutilitzar aquest servei (vegeu nota 10). La construcció d'un nou *back office* a càrrec de les consultores va trigar tres mesos. Si es té en compte que el servei de preinscripció no entrava en funcionament fins al mes de març, semblava que teòricament la consulta de dades per validar la pertinença d'un sol·licitant a una família nombrosa, no plantejaria problemes atès que el *back office* ja estaria a punt.

Finalment, pel que fa a l'acreditació del domicili del sol·licitant, inicialment es preveia realitzar una consulta a les bases de dades del padró de tots els municipis de Catalunya. Tanmateix, el funcionament administratiu de la preinscripció als centres anterior a l'establiment de l'AOC havia simplificat el procés admetent com a vàlida una fotocòpia del DNI per a l'acreditació de domicili en comptes dels certificats d'empadronament. Només en els casos en què el domicili del DNI no coincidís amb el domicili de la sol·licitud, caldria que el sol·licitant presentés aquest document. Havia estat un avenç important en la simplificació del procés i el Departament creia que el mateix mètode adaptat podia utilitzar-se en l'entorn de l'AOC. Així, mitjançant la base de dades de la

218 De fet, aquesta problemàtica és inherent al mateix procés i ja existia amb anterioritat a l'AOC.

targeta sanitària (TIS), que és la que l'AOC utilitza per a la identificació del ciutadans de Catalunya en el portal CAT365, hauria de ser possible verificar el domicili que el ciutadà havia consignat en la sol·licitud.

En aquest punt, però, sorgeixen diverses dificultats que faran necessària la consulta directa a les bases de dades dels padrons d'habitants. D'una banda, hi ha un sector important de la població que no disposa de la targeta sanitària (Muface, forces de l'Estat, etc.) i que quedaria fora del servei.²¹⁹ D'altra banda, és habitual que les famílies empadronin els fills a domicilis diferents per tal d'aconseguir més punts per a l'admissió a un centre docent concret (per exemple a casa de familiars que viuen a prop del centre desitjat), de manera que igualment cal consultar els padrons. A aquests últims casos, cal afegir-hi el fet que la targeta sanitària té, entre altres inconvenients, una informació que sovint és obsoleta, també pel que fa al domicili.

D'aquesta manera, si es volia tirar endavant el servei, es feia imprescindible la consulta a les bases de dades del padró dels ajuntaments. També en aquest cas, però, van sorgir dificultats. L'escàs nivell d'informatització de les dades d'empadronament en què es troben la majoria d'ajuntaments feia inviable el flux interadministratiu de les dades. En cas que la preinscripció es pogués realitzar de forma telemàtica, doncs, només es podria fer en aquells ajuntaments que es troben en una situació més avantatjada.

Finalment, en aquest estadi de definició del servei, no es van tractar la resta d'acreditacions (llibre de família i vacunes). Segons un dels involucrats en el servei, s'haurien abordat un cop s'haguessin solucionat les qüestions anteriors, però tampoc no presentaven gaire problemes atès que es tracta d'una documentació que no cal aportar en el mateix moment de la preinscripció (entrevista GNGS1102022).

A banda de les qüestions referents a les acreditacions, una altra preocupació era el nivell de seguretat que calia establir per al servei. Es va adoptar el nivell de seguretat 2 (usuari i contrasenya) atès que l'alternativa de la *signatura electrònica avançada* (nivell 3) presenta inconvenients importants per l'alt cost i la presència escassa. A més, es va considerar que el risc que presenta el servei no feia necessari un nivell de seguretat més

219 Aquest problema és comú a tots els serveis de CAT365. Però com que la preinscripció és un servei "obligatori", aquest inconvenient es convertia en especialment crític.

elevat.²²⁰ Tanmateix, per qüestions de seguretat sí que es va desestimar la possibilitat de fer la tramitació completa per telèfon.²²¹

A totes les dificultats esmentades calia afegir-hi, a més, la manca de convenciment dels responsables de la preinscripció del Departament d'Ensenyament sobre la idoneïtat de la implantació del servei a l'AOC. Segons el Departament d'Ensenyament es tracta d'un servei d'escàs interès per a la ciutadania, per la qual cosa encara quedaven menys justificats els esforços importants que calia dur a terme. Segons la seva opinió, al cap i a la fi, mitjançant la preinscripció telemàtica "únicament s'estalviaria al ciutadà el desplaçament a l'escola justament el dia en què els pares tenen més interès a anar-hi per tal de conèixer-la. És, doncs, un servei absurd si tenim en compte que la resta de l'any hauran d'acompanyar els fills a l'escola igualment" (reunió 1/8/2002). Paral·lelament a tot això, cal tenir present que una iniciativa d'aquest estil "entraria en contradicció amb la política del Departament, que pretén incentivar l'apropament dels pares a les escoles" (reunió 1/8/2002).

D.3. L'entrada dels Ajuntaments i la prova pilot

Arribats a aquest punt, només les pressions de la direcció del projecte AOC i de la Secretaria General de Presidència van evitar que el servei s'abandonés i s'ajornés fins a l'any 2004.

Davant les dificultats que havien anat apareixent, es va haver de tornar a plantejar el servei a partir de les restriccions que suposava la manca d'un accés segur i fiable a les dades que estaven en possessió dels ajuntaments i els departaments involucrats. El servei es va plantejar així com una prova pilot amb els municipis i els departaments que estaven en condicions i tenien la voluntat d'implicar-s'hi.

Inicialment, havien de participar en la prova pilot els municipis de Terrassa, l'Hospitalet, Sant Boi, Mataró i la Diputació de Girona (que gestiona el cens d'uns 40 municipis amb baixa densitat de població).²²² Tanmateix, més endavant, el nombre de municipis que van participar en la prova es va reduir dràsticament atès que la Diputació de Girona va

220 En aquest servei el risc es concentra en la possibilitat de duplicacions (una o més d'una manuals i una electrònica) i la possibilitat de repudiar les sol·licituds (sense les mesures de seguretat idònies un sol·licitant pot al·legar no haver realitzat una sol·licitud en casos de duplicitat, per exemple). Novament però, sembla que els processos que es realitzen per via telemàtica generalment han de garantir més mesures de seguretat que els que es tramiten per via tradicional. Novament, aquest problema també es planteja en l'actualitat.

221 El nivell de seguretat per a la identificació de l'usuari per via telefònica és menor que si el tràmit es realitza per Internet o de forma presencial (de moment el personal del *call center* únicament fa preguntes aleatòries sobre la identitat de l'usuari).

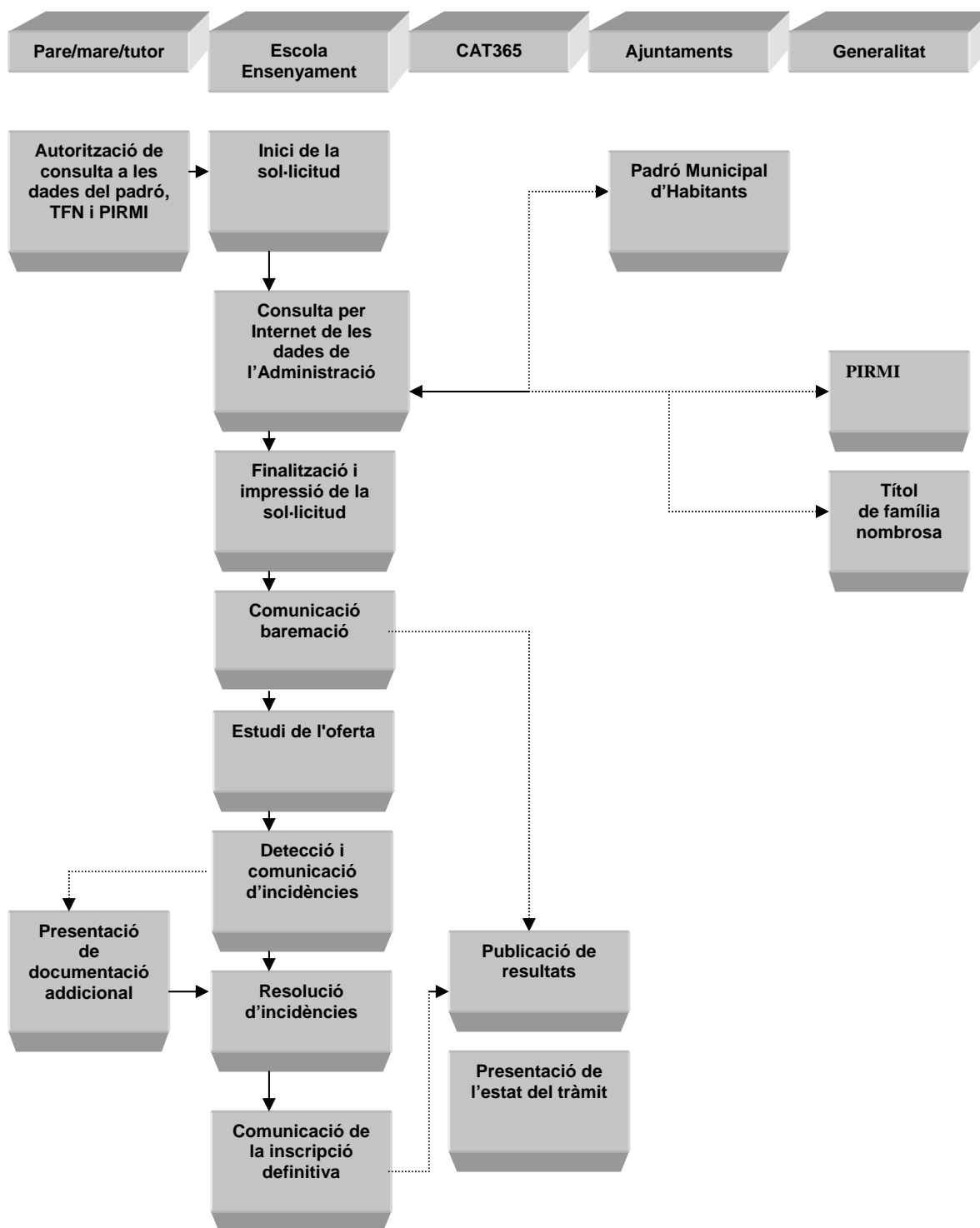
222 El finançament del projecte hauria de provenir de les subvencions atorgades pel Departament de Governació al projecte "Eliminació dels certificats de padró".

abandonar el projecte. El motiu és que alguns dels centres que pertanyen a les poblacions el padró de les quals és gestionat per la Diputació de Girona són de titularitat compartida entre municipis. D'aquesta forma no es podia tenir la seguretat de treballar amb totes les dades necessàries del padró, ja que un centre d'una població determinada pot admetre alumnes que pertanyen a altres municipis. En definitiva, no es disposava de la informació de tots els nois i noies susceptibles de preinscriure's al centre.²²³ Malgrat que l'abast del servei quedava reduït, l'acord amb els quatre municipis esmentats resolva parcialment l'objectiu d'integrar l'àmbit local i, encara més important, establí una primera col·laboració amb municipis governats pel Partit Socialista, la qual cosa era crucial per a la bona salut del projecte AOC.

A banda de la consulta del padró, estava previst poder realitzar la consulta a la base de dades del Títol de família nombrosa i del PIRMI (que ja estarien a punt) per a les poblacions que participessin en la prova. D'aquesta manera seria possible realitzar la tramitació telemàtica des d'Internet i des de les escoles amb la comprovació automatitzada d'aquesta documentació. Pel que fa a la resta d'acreditacions, la presentació de la sol·licitud només podria ser presencial i caldria aportar la documentació. Feta aquesta prova pilot, la pretensió era estendre el projecte a tots els municipis catalans l'any 2004.

L'esquema que segueix reproduceix el procediment que s'havia ideat des de CAT365 per presentar les sol·licituds de forma presencial:

223 Aquest problema no es va plantejar en tots els municipis que representava la Diputació de Girona.



Font: CAT365

Amb la predisposició dels ajuntaments involucrats, es van començar a definir les diferents alternatives per comprovar les acreditacions de domicili. Deixant de banda les dificultats d'establir un estàndard per a la identificació de carrers, els principals

problemes van sorgir al voltant del calendari i el temps de resposta necessari per al funcionament correcte del servei.

Una primera possibilitat requeria en l'accés en línia a les dades del padró de cada Ajuntament i al *back office* del Títol de família nombrosa. Aquesta possibilitat, però, posava de manifest les dificultats de la plataforma per absorbir un volum important d'usuaris de forma simultània, ja que s'alenteix de forma molt important el tràmit de preinscripció telemàtica. La lentitud de la preinscripció hauria estat crítica no tant per als sol·licitants que la tramitessin des de casa, sinó sobretot, per als centres. L'allau de sol·licituds que reben els centres durant aquestes dates haurien fet inviable la preinscripció instantània de forma presencial.

Davant d'aquestes dificultats, es va preveure l'opció d'accedir a les dades en diferit i fer les comprovacions a posteriori, un cop s'haguessin recollit les sol·licituds. En lloc de fer les preinscripcions directament contra la plataforma es treballaria contra *host*, la qual cosa alleugeriria molt més la introducció de les dades.

Malgrat aquestes variants, la proposta de *preinscripció en línia amb accés a dades de l'Administració* presentava serioses dificultats, la qual cosa va conduir a abandonar-la, principalment per aquestes causes:

- En la majoria d'escoles, el ciutadà és atès per un conserge sense formació adequada.
- La proposta requeria canviar l'aplicació de preinscripció del Departament a fi de poder recollir les dades de contacte per a la posterior comunicació d'incidències. El temps estimat per al canvi d'aplicació era de 3 mesos, cosa que feia impossible arribar a temps a la preinscripció.
- S'estimava que el temps per a la introducció de les sol·licituds a través d'Internet (a causa del fet de passar per la plataforma) seria molt alt, la qual cosa provocaria llargues cues a les escoles.
- No hi havia una informació normalitzada dels carrers per encreuar les dades del Departament d'Ensenyament i del padró.

D.4. La tercera proposta

Finalment, doncs, es va formular una tercera proposta que consistia a ser proactius (i evitar així les dificultats de calendari). S'enviaria als ciutadans una carta firmada conjuntament per la Generalitat i els ajuntaments que participaven en el projecte amb les dades de les acreditacions de què es disposava (TFN, PIRMI i domicili) a fi d'estalviar desplaçaments per aconseguir-les. La presentació d'aquest document únic, juntament amb la sol·licitud de preinscripció, seria suficient per a l'admissió d'alumnes. Seguint en la mateixa línia, es va perfilar millor aquesta proposta pensant en la tramesa d'una "presol·licitud" emplenada i en la qual el ciutadà només hauria de firmar si les dades eren correctes. Paral·lelament, la presol·licitud es podria confirmar per Internet sense haver de desplaçar-se a l'escola.

La carta seria possible gràcies al padró dels ajuntaments, a través del qual es pot saber quins nois i noies estan en edat de preinscripció. Tanmateix, aquesta opció només seria completament fiable per als que es matricuessin a educació preescolar, ja que per a la resta d'edats hi podien haver repetidors a qui, malgrat la seva edat, no pertocaria sol·licitar la preinscripció. Amb el sistema proposat, aquests rebrien igualment la carta. Quedava clar que aquesta possibilitat crearia confusió i mala imatge del Departament i de les altres administracions involucrades. Així doncs, l'abast del servei, si s'acceptava l'opció del document únic, quedaria finalment reduït als nens i les nenes dels municipis de Mataró, Terrassa, Sant Boi i l'Hospitalet en edat de matriculació a l'educació preescolar.

Però novament van sorgir altres problemàtiques tècniques al voltant de la nova proposta, algunes de les quals ja havien aparegut en propostes anteriors.

- L'anàlisi de les bases de dades del PIRMI i del TFN indicava que no seria possible encreuar satisfactòriament les dades del Departament d'Ensenyament. Com en el cas del padró, presumiblement això comportaria un alt marge d'error per la manca de dades o la manca de normalització d'aquestes.
- No estava clar que el Departament acceptés la presol·licitud com un certificat únic de l'Administració.

Les reticències del Departament d'Ensenyament sobre la idoneïtat del servei, que ja havien aparegut en la primera i en la segona propostes, subsistien. I en van aparèixer de noves que fins aquell moment, si bé eren presents, encara no s'havien tractat. El servei de preinscripció afecta els centres públics i concertats. En aquest sentit, el Departament va posar de manifest les limitacions de les seves competències en el procés de preinscripció, sobretot pel que fa a les escoles concertades. Segons el Departament d'Ensenyament era previsible que les escoles concertades s'oposessin que el ciutadà pogués fer la tramitació de la preinscripció per Internet.

En la hipotètica oposició dels centres concertats, cal posar en relleu la voluntat de mantenir un sistema de preinscripció on l'entrevista personal del director del centre amb els pares del sol·licitant, en alguns casos, pot servir també de criteri de selecció. Si bé és clar que, en aquest sentit, el servei hauria millorat en gran mesura la transparència del procés de preinscripció de les escoles concertades, l'oposició frontal que s'esperava per part d'aquestes implicava córrer un risc que el Departament no estava disposat a assumir.²²⁴ Aquesta era, segurament, la principal dificultat que havia acompanyat la definició del servei al llarg de la seva concreció.

Finalment, es recorda que la normativa que afecta la preinscripció és a punt de canviar amb la Llei de qualitat de l'ensenyament i que, per tant, el servei haurà de replantejar-se novament l'any que ve (amb moltes més dificultats que les d'enguany atès que serviran com a criteris de prioritat acreditacions de molt més difícil accés, com ara la necessitat d'una alimentació especial de l'alumne, etc.). Així doncs es percebia que, encara que finalment s'implantés el servei, només serviria per aquest l'any.

D.5. La retirada de la tramitació telemàtica i la redefinició del servei

Finalment es va retirar el projecte de tramitació telemàtica de la tercera onada de serveis. Si bé encara persistien problemes tecnològics de difícil solució per a la posada en marxa del servei, van ser sobretot les qüestions relatives al risc polític –la majoria associades a problemes que ja havia detectat el personal del Departament d'Ensenyament– les que van provocar la retirada de la tramitació telemàtica de la preinscripció tal i com s'havia concebut. Seguidament, s'exposen els arguments d'alguns dels responsables del projecte pel que fa a aquesta qüestió.

²²⁴ De fet, encara que mai no es va dir de forma oberta a les reunions, el Departament mai no va considerar seriosament el canal Internet a causa d'aquesta qüestió.

D'una banda, es corria un risc polític en posar en funcionament un nou servei dos mesos abans de les eleccions municipals i a pocs mesos de les eleccions autonòmiques. Malgrat que no afectava tota la població catalana, el mal funcionament de la prova pilot presumiblement tindria conseqüències polítiques immediates.

El fet que no tots els ajuntaments participessin en el servei i que no s'hagués comunicat a tots la possibilitat d'entrar en la prova pilot,²²⁵ també hauria estat una arma política que es podia girar en contra del Govern. Independentment del color polític dels ajuntaments, difícilment hi hauria arguments per explicar perquè no s'havia ofert a Tarragona o a Lleida, per exemple, participar en una prova que, en cas de reeixir, donaria prestigi i bona imatge als que hi havien col·laborat.

En darrer lloc, i no per això menys important, hi havia l'oposició previsible que el servei trobaria entre les escoles concertades i que ja s'ha comentat anteriorment.

Davant d'aquesta situació, finalment es va acordar no fer la prova pilot i que la preinscripció seguís el procediment tradicional a tots els centres de Catalunya. Amb tot, l'interès per part de la direcció de l'AOC d'efectuar el traspàs d'informació entre administracions, juntament amb la disposició de l'àmbit local a participar-hi, impedia l'eliminació completa del projecte. D'aquesta manera es va determinar que la prova pilot es realitzaria igualment però sense cap validesa ni efecte sobre la preinscripció real dels alumnes (la qual es continuaria fent pel canal tradicional) i es duria a terme sense el coneixement dels ciutadans.

Així doncs i finalment, paral·lelament al procés de preinscripció, es realitzaria el traspàs d'informació entre departaments i ajuntaments per tal de comprovar el funcionament dels canals de comunicació i contrastar la informació de què disposa cada administració. D'aquesta manera s'adquiriria un coneixement valuós, no tant per poder implementar el projecte l'any següent (els canvis en la normativa de la preinscripció implicaran un replantejament general del servei), sinó per definir un sistema d'intercanvi d'informació amb les bases de dades del PIRMI, del TFN i amb els ajuntaments que participen. Aquests *mòduls de comunicació* servien, a més, per a altres serveis públics que es preveu incorporar al portal CAT365 i que requereixen aquesta informació. No obstant això, de moment aquesta operació encara no s'ha dut a terme.

225 Recordem que els ajuntament que hi participen inicialment són presents als òrgans de direcció de l'AOC.

Sigui com sigui, i encara que finalment s'hagués fet el traspàs d'informació, tal i com quedava definit el servei en aquest estadi, el ciutadà no rebia cap *benefici* directe de l'entrada en funcionament del servei de preinscripció al portal CAT365. En conseqüència, l'equip responsable de definir el projecte es va encarregar de crear nous serveis vinculats a aquest tràmit. D'aquesta manera, es van recuperar els serveis de consulta d'informació que inicialment havien de complementar la tramitació telemàtica i que veurem detalladament en l'apartat següent.

E. Síntesi dels resultats obtinguts

En aquest apartat examinarem els principals resultats aconseguits pel servei tal i com s'oferia al portal CAT365, d'acord amb algunes de les variables que hem considerat més rellevants en les iniciatives de prestació de serveis públics telemàtics.

Informació i accessibilitat

Bàsicament, els principals resultats obtinguts es concentren en la millora de la informació que rep el ciutadà pel que fa al servei de preinscripció i les diferents fases del procés. D'aquesta manera, d'una banda, s'ofereix a través d'Internet una informació que ja existia anteriorment:

- Informació del procediment d'interès (calendari del procés, normativa, etc.)
- Calendari
- Centres i ensenyaments que aquests imparteixen
- Imprès de preinscripció descarregable
- Lletres de desempat

D'altra banda, a aquesta informació s'afegeix, com a novetat, un bloc de consultes dinàmiques:

- Centres que hi participen (no hi entren els privats) i nombre de grups autoritzats provisionalment

- Consulta del criteri d'assignació del punt complementari per centres
- Consulta del barem (provisional i definitiu) obtingut per l'alumne a partir del DNI i el codi de centre
- Consulta de l'oferta definitiva de grups i places amb què es fa l'assignació
- Consulta de plaça assignada a partir del DNI i el codi de centre
- Consulta de places lliures de cicles per als cicles formatius
- Consulta d'adscripcions de centres de primària a centres de secundària

Finalment, també s'ofereix tota la informació de la preinscripció en castellà, cosa que fins ara no era possible ni al portals del Departament d'Ensenyament ni al SAC. Així mateix, al portal hi ha una carta de serveis amb els compromisos que es prenen.

Eficiència (interna)

La millora qualitativa de la informació per al ciutadà es complementarà, a més, amb nous canals d'accés. Així CAT365 –amb el portal a Internet i el centre telefònic²²⁶ s'afegeix als punts de difusió preexistents. Tanmateix, tal i com passa en alguns serveis, l'establiment d'altres canals per a la difusió d'informació podria tenir alguns efectes contraproductius per a un dels objectius principals del projecte. Si bé a través de CAT365 augmenten el volum i la qualitat de la informació destinada al ciutadà, paral·lelament es mantenen oberts el SAC (fitxes de serveis a Internet i canal telefònic d'atenció al ciutadà) i el web del Departament d'Ensenyament com a canals de difusió d'informació referent al servei de preinscripció. En aquest sentit era factible que, per problemes amb les eines de gestió de continguts, calgués repicar la mateixa informació per als diferents canals. Finalment, però, aquest problema es va solucionar per a aquest servei i no hi ha hagut duplicació en aquest sentit.

Pel que fa a la resta del procés de preinscripció, l'eficiència interna del servei es manté igual que l'any passat atès que, com s'ha exposat, no hi ha hagut canvis respecte a la simplificació administrativa, l'automatització, etc.

226 Cal recordar que el canal telefònic s'havia desestimat pel que fa a la tramitació telemàtica del procés perquè no podia acomplir el nivell de seguretat requerit pel servei. En el pla informatiu, però, aquest canal no planteja cap inconvenient.

Malgrat això, si finalment es duu a terme la prova pilot tal i com està definida en l'actualitat, amb els mòduls de comunicació que connectaran amb les bases del PIRMI, del TFN i del padró de l'ajuntament de Sant Boi, s'establiran les bases per a una millora substancial de l'eficiència interna. Aquesta millora no afectarà tant el servei de preinscripció (pel qual ja hem comentat les dificultats previstes de cara a l'any que ve), sinó que servirà per als nous serveis que es preveu incorporar al portal i que requereixen informació d'aquestes bases de dades.

Eficàcia (externa)

La preinscripció als ensenyaments obligatoris és, tal i com el seu nom indica, un servei públic obligatori. Així doncs, perd significat la consideració de l'existència d'una major eficàcia del servei entesa com un major accés poblacional. Així, siguin quins siguin els canals que ofereix l'Administració per realitzar la preinscripció, no es pot pensar en un possible augment de "clients" derivat d'una millor prestació del servei.

Però el servei també inclou la preinscripció als ensenyaments postobligatoris, i en una part d'aquests ensenyaments –en espera que comenci el procés de preinscripció–, sí que és possible aconseguir una major eficàcia del servei. A través del portal CAT365 es pot fer una consulta de les places lliures dels cicles formatius. Hi pot haver casos, doncs, en què els estudiants que s'havien matriculat a cicles formatius i no havien obtingut plaça al lloc desitjat, en lloc d'abandonar la formació, ara puguin matricular-se a altres centres.

D'altra banda, cal considerar que la millora de la informació que s'ofereix al servei (centres adscrits, consulta de la plaça assignada, etc.), oferirà la possibilitat als pares d'evitar els desplaçaments que abans havien de fer als centres o al mateix Departament d'Ensenyament per consultar-la. Així mateix, els usuaris que ho sol·licitin al portal CAT365 tenen la possibilitat de rebre SMS o missatges de correu electrònic en els quals se'ls avisa que la informació anterior està disponible al portal.

Transparència: *La perspectiva de l'usuari dels serveis*

La transparència era un dels elements més importants del servei. I no tant perquè es pretengués oferir una informació detallada sobre les lleis i les normatives que afecten el procés (una informació que majoritàriament ja existia), sinó perquè amb la preinscripció

telemàtica es podien eliminar les suspicàcies que envolten el procés de preinscripció. No és agosarat dir que precisament aquesta qüestió ha estat l'escull principal que no ha permès que –encara que fos amb mancances importants– el servei es pogués incorporar a CAT365.

Malgrat tot, el servei sí que inclou finalment algunes millores respecte a la transparència del procés. Així, es podrà fer un seguiment de les diferents etapes del procés i, com a element destacable, hi ha la possibilitat de fer la consulta del barem provisional i definitiu obtingut per l'alumne.

F. Conclusions preliminars

A partir del seguiment del servei que acabem d'exposar i aplicant les categories de la matriu conceptual que hem definit, podem extreure algunes conclusions preliminars.

a) La visibilitat dels actors involucrats condiciona la seva implicació real en el projecte

La descentralització de les tasques i de les responsabilitats en el redisseny dels serveis públics requereix per part dels nous actors implicats en el servei una “descentralització” equitativa de les recompenses pel que fa a la visibilitat. Quan això no es produeix, el compromís i la implicació dels nous actors baixa o desapareix.

Una de les condicions dels ajuntaments que havien de participar en el servei de preinscripció era precisament que la seva implicació en el servei fos perceptible per al ciutadà (presència de l'Administració local en les cartes de presol·licitud) .

L'estat actual del portal CAT365 mostra justament la situació contrària. CAT365 ha estat identificat, sobretot pels mitjans de comunicació, com el portal de la Generalitat, de manera que, en aquest moment, la implicació dels ajuntaments és molt baixa.

b) Reacció al canvi?

Atesa la rendibilitat política del projecte AOC, la cúpula directiva sol escollir serveis de gran impacte, encara que hi hagi opinions contràries en els organismes “propietaris dels serveis” (manteniment de l’estructura jeràrquica). Les TIC es consideren un instrument que duu implícita la millora i no s’entenen les reticències dels departaments encarregats dels serveis quan qüestionen la idoneïtat de la posada en marxa de determinats procediments (pèrdua d’eficiència, etc.). En aquests casos, habitualment, la cúpula directiva del projecte interpreta les reticències com la “reacció al canvi” característica dels processos d’innovació i reforma. En el servei de preinscripció escolar, l’oposició de la Direcció General de Centres a tirar endavant el servei apareix des de l’inici de la definició.

c) Disseny i context d’implementació

La cerca de la “visibilitat” del procés de modernització que està experimentant l’Administració condueix a un alt ritme de desenvolupament de serveis públics accessibles telemàticament. Per fer front a aquesta incorporació incremental de serveis públics a Internet, s’estableixen dissenys estàndards i homogenis per a tots els serveis, sense tenir en compte el context d’implementació concret de cadascun. D’aquesta manera, no es considera l’existència d’actors rellevants específics de cada context que poden posar en perill la implementació del servei. En el cas de la preinscripció, en el disseny estratègic del servei, l’actor “escoles” es va simplificar dins de l’actor “Ensenyament”. En termes més globals, sembla que la forma com s’organitza el procés d’innovació separa excessivament el disseny tècnic del context real d’implementació, i que hi ha poca comunicació entre els actors implicats en cadascun d’aquests àmbits.

Capítol 7

La provisió de serveis

La crisi de legitimitat política que viuen els estats de les democràcies occidentals ha estat desenvolupada a bastament per la literatura politològica. En l'aproximació teòrica al concepte de *govern electrònic*, ja hem apuntat com la crisi esmentada no afecta únicament un desinterès dels ciutadans envers la política i el seu entorn, sinó que s'estén cap al descrèdit dels aparells administratius i els seus modes de funcionament tradicionals. En particular, es qüestiona l'actuació de les administracions públiques en la seva dimensió de prestadores de serveis públics, atès que són considerades ineficients, ineficaces i excessivament burocratitzades. Davant d'aquesta situació, les accions empreses pels governs en les últimes dècades, semblen haver-se concentrat bàsicament a millorar els sistemes de gestió interna, deixant de banda la dimensió política de l'acció de Govern (López i Leal, 2002). En altres paraules, els esforços han anat dirigits a millorar la provisió i la gestió dels serveis públics però han descuidat la dimensió relativa a la millora de la democràcia i els espais de participació ciutadana (Musso et al., 2000).²²⁷

Diversos factors (la desafecció ciutadana envers la política i els polítics, la crisi financera que qüestiona l'Estat del Benestar en les seves formes actuals, etc.) semblen convertir avui la prestació de serveis públics en un factor clau de la legitimitat dels governs. Els ciutadans demanen cada cop més de les seves administracions, en un context de preocupació creixent per la retallada de la despesa pressupostària. D'aquesta manera, per tal que les administracions puguin convertir-se en proveïdores eficients de serveis, sembla inevitable la necessitat de dur a terme reformes internes en la cerca d'una millor *performance* de l'actuació pública.

Les tendències actuals dels projectes de *govern electrònic* que han posat en marxa moltes administracions públiques se situen en aquest escenari, de manera que el *govern electrònic* es conceptualitza principalment com una estratègia de millora de la provisió dels serveis públics. Així, la finalitat de bona part dels projectes de *govern electrònic* és actualment –i gairebé en exclusiva– la millora de la prestació dels serveis públics, això és, en tot allò que afecta la producció, la gestió i la distribució. Així, a banda de millorar la satisfacció dels ciutadans amb una prestació de serveis més àgil i còmode (on hi intervenen elements com la simplificació documental, l'organització dels tràmits, etc.), s'espera que el govern electrònic impliqui una reducció dels costos de l'Administració mitjançant una gestió més eficient i unes polítiques més eficaces. És a dir, una innovació

²²⁷ Les desafecció ciutadana envers la política i els polítics és un element generalitzat també a Catalunya. A tall d'exemple, les dades mostren com el 59,3% de la població catalana està en desacord amb l'afirmació "els ciutadans corrents tenen influència en allò que decideix el govern", davant d'un 36,2% que hi està d'acord i un 4,6 % que no respon. En la mateixa direcció, fins al 69,4% està d'acord amb l'afirmació "és impossible influir en les decisions dels polítics", enfront d'un 26,7% que diu que hi està en desacord i un 3,9% que no contesta. (Font: Projecte Internet Catalunya)

tecnològica i organitzativa que augmenta la “productivitat dels serveis públics i alleuja les pressions financeres de l'Estat del benestar” (Castells i Himanen, 2002, pàg. 94).

Paral·lelament a l'èmfasi en les transformacions de la provisió de serveis o més aviat com a conseqüència d'aquestes, les tendències actuals dels projectes de *govern electrònic* porten associats diversos elements que transformen la naturalesa de les relacions entre l'Administració i els ciutadans.

En les pàgines següents, provarem d'abordar la materialització dels elements anteriors al projecte AOC i analitzarem els principals elements relatius a la provisió de serveis públics que són objecte de transformació en un context de govern electrònic. Per exemplificar les afirmacions i les anàlisis que es formulen, farem referències constants al material empíric presentat en els capítols anteriors.

7.1. La centralitat del ciutadà

La presència de les administracions a Internet i la prestació de serveis telemàtics no implica automàticament una millora de la satisfacció dels ciutadans, si el que es produeix és una reproducció dels sistemes de funcionament tradicionals de l'Administració burocràtica. En aquest sentit, ja hem vist com bona part de les primeres accions de les administracions envers el govern electrònic ha consistit a traslladar al ciberespai la seva estructura organitzativa (departaments, direccions generals, entitats autònomes, etc.).²²⁸ D'aquesta manera, el *govern electrònic* es conceptualitza a partir de l'*oferta de serveis* i les unitats administratives que els presten, de manera que la presència a Internet esdevé més aviat una translació de l'estructura de l'Administració al ciberespai.

Tanmateix, les experiències més avançades de *govern electrònic* intenten posar el ciutadà al centre del procés administratiu (el que s'ha anomenat una perspectiva *citizen centric*) i s'estructuren a partir de la *demanda de serveis*. La transformació del model de relació entre l'Administració i els ciutadans abandona, doncs, una perspectiva autodirigida a l'Administració per afavorir la centralitat del ciutadà. Aquí, els serveis i els continguts de l'Administració s'organitzen a partir dels anomenats *fets vitals* o *life events*, mitjançant una estructuració a partir de diferents "estadis" de la vida en els quals els ciutadans poden necessitar relacionar-se amb l'Administració pública (*formar-se, emancipar-se, tenir un fill, etc.*). D'aquesta manera, l'Estat es converteix en un gestor/assistent de la biografia personal.

En darrer lloc, i com un element més de l'apropament de l'Administració al ciutadà, segons un dels principals responsables del projecte "l'objectiu és que el ciutadà es pugui personalitzar el portal" (entrevista TBGX0204022). Mitjançant diverses eines del portal i les dades d'identificació del ciutadà, és possible que l'usuari vegi únicament aquella informació o aquells serveis que l'afecten directament (com ara els serveis que ofereix la seva ciutat o el seu poble). Es tracta, de fet, d'oferir una administració feta a mida, que individualitza el client i li presta una atenció personalitzada.

En resum, a fi d'augmentar la satisfacció dels ciutadans respecte a l'actuació de l'Administració, la tecnologia es concep com l'*instrument* idoni per trencar barreres departamentals i simplificar l'accés dels ciutadans als serveis i a la informació (Milner, 1999). L'AOC ha adoptat aquesta estructura al seu portal CAT365 i caldrà veure si es

²²⁸ Vegeu l'anàlisi del portal www.gencat.net a l'annex.

tracta d'una transformació que només afecta la seva relació amb els ciutadans (és a dir, doncs, un canvi de cara a l'exterior) o bé si constitueix la base per a una reforma de la mateixa Administració, a partir de la qual es repensi el funcionament intern sobre la base de criteris d'eficiència, eficàcia, etc.; en definitiva, una transformació per a la millora de la gestió i no només de la relació.

7.2. La incorporació de les demandes ciutadanes

La concepció del ciutadà com a client de serveis públics assimila de forma creixent l'actuació del sector públic al sector privat. Com apunta Clarke, "termes com *eficiència* i *eficàcia*, *bons resultats* i *qualitat* despolititzen una sèrie d'aspectes socials, la qual cosa desplaça les opcions polítiques reals i la pràctica política cap a una sèrie d'imperatius empresarials" (citat per Moss, 2002).

En aquesta línia, el govern electrònic afavoreix que les actuacions de bona part de les administracions públiques siguin més sensibles a les demandes dels *clients* per millorar la seva satisfacció. L'habilitació de bústies per a fer reclamacions, queixes, dubtes, enquestes d'opinió, etc. suposen, en aquest sentit, una innovació organitzativa, ja que permeten l'entrada del *feedback* del ciutadà. Les noves actuacions de l'Administració, doncs, comporten un flux d'informació *bidireccional*, on l'Administració ofereix informació però alhora en rep. Es tracta, en definitiva, de permetre una implicació més directa i efectiva dels ciutadans amb les administracions, el que hem anomenat *de fora cap a dins* o *learning from* (Brugué et al. pàg. 37). L'AOC incorpora part d'aquestes qüestions amb l'habilitació de canals de relació directa a través del *call center* i de persones encarregades de respondre els dubtes dels ciutadans. Pel que fa als nivells de satisfacció, si bé de moment no s'han dut a terme accions concretes, es preveu la possibilitat d'elaborar qüestionaris per mesurar-la.

Mahler i Reagan (2002) estableixen tres estadis de desenvolupament pel que fa a aquesta qüestió. En una primera fase, les bases de dades internes d'un departament s'obren al usuari a fi que es puguin consultar, primer per correu i per telèfon i, després, en línia. En un segon estadi, el sistema permet recollir dades dels usuaris. Finalment, es recullen queixes (primer) i suggeriments i comentaris (després) a través d'Internet, sobre la confecció de normatives o polítiques públiques. Si bé la situació dels tretze departaments és massa heterogènia per poder generalitzar, amb l'AOC sembla que la Generalitat ja ofereix diversos serveis que es troben en la tercera fase o fins i tot serveis destinats exclusivament a aquesta qüestió (la bústia de suggeriments o requeriments a l'Administració sanitària, per exemple).

Alhora, però, la gestió i la centralització de la informació relativa a la prestació de serveis també pot incloure un disseny de polítiques públiques més coneixedores de la realitat social. Un dels elements més innovadors que incorpora l'AOC és l'ús del CRM (*Client*

Relationship Management), una eina de gestió empresarial que ofereix la possibilitat de fer un tractament exhaustiu de l'ús i el perfil dels usuaris dels serveis. Amb aquesta eina és possible segmentar els usuaris dels serveis i saber qui demana què i quines respostes rep per part de l'Administració. Actualment aquesta eina encara no ha estat explotada però la seva importància per al projecte AOC i per a la Generalitat queda palesa en el fet que és d'ús obligat per a tots els serveis.²²⁹ Novament, segons quina sigui la concepció predominant respecte als usuaris (client o ciutadà), l'ús del CRM podrà servir únicament per millorar la *performance* en busca d'una millor gestió o bé per aplicar-se a l'anàlisi i el disseny de polítiques públiques. Tal i com apuntava un dels entrevistats, "això és revolucionari perquè implica una relació on l'Administració escolta el ciutadà". Ara bé, l'ús del CRM amb aquesta finalitat "ja és qüestió de voluntat política" (entrevista RKGS031202).

²²⁹ Acord de Govern de 13 de maig. La incorporació d'aquest element, i de fet el mateix Acord de Govern, té una altra lectura paral·lela relacionada amb les tendències disgregants i el grau d'autonomia d'acció dels departaments de la Generalitat. Ho veurem més endavant.

7.3. Prestació telemàtica de serveis: el funcionament intern

La majoria de documents interns de les primeres fases del projecte AOC assenyalen que aquest ha de suposar “la base perquè l'Administració millori: a) la imatge i la qualitat dels serveis oferts a les empreses i les organitzacions i b) l'eficiència interna”.²³⁰ Efectivament, doncs, el canvi de la relació amb els ciutadans que cerca el projecte AOC es concep com una nova oportunitat de reforma interna de la Generalitat.

En concret, l'AOC es dissenya com un projecte destinat a reformar l'Administració perseguint una gestió més eficient i unes polítiques més eficaces. L'objectiu perseguit no és nou: millorar la *performance* del sector públic “sobre la base de clarificar la relació entre l'assignació de recursos, els productes, els serveis i els efectes que s'han d'aconseguir” (Ballart, 2003, pàg. 223). És tracta d'objectius que –com en la majoria d'administracions occidentals– són presents des de fa anys a la Generalitat de Catalunya. Ramió (2003) apunta com, malgrat la curta història de l'Administració pública catalana, ja hi ha hagut diversos intents d'impulsar la transformació de l'Administració.²³¹ La raó es troba, en bona part, en el fet que no hi ha hagut un model propi per a l'Administració de la Generalitat, sinó que s'ha seguit un cert *isomorfisme institucional* (DiMaggio i Powell, 1983).²³² El model adoptat no ha permès de moment impulsar una veritable plataforma per a la innovació institucional i ha conduït a reproduir les ineficiències del model burocràtic de l'Administració central. Amb l'èmfasi en la millora de la provisió de serveis, es vol millorar, també, l'eficiència, l'eficàcia i l'economia (les anomenades 3E) de l'Administració.

Tanmateix, l'AOC posa de manifest que no hi ha una relació directa entre la provisió de serveis electrònics i la millora de la *performance* administrativa. Així, malgrat la concepció generalitzada que la tecnologia duu implícites millores en el funcionament, sembla que en realitat, tal i com apunta Milner (1999), la tecnologia, per ella mateixa, no és una solució “als problemes” de la provisió de serveis públics.

Si més no en un primer estadi, la interacció entre tecnologia i organització en les fases inicials sembla provocar una disminució de l'eficiència de l'Administració. Al llarg de la recerca hem vist nombrosos exemples d'aquest fet. En el seguiment del servei d'*oferta pública de treball* dirigit pel Departament de Governació i Relacions Institucionals es

230 *Administració Oberta de Catalunya*, 12/12/2001. Document intern

231 L'autor destaca la creació del Comitè Assessor per a l'Estudi de la l'Administració de la Generalitat de Catalunya, el projecte ARA, el projecte CAT21 i, finalment, el mateix projecte AOC.

232 Vegeu el capítol 10.

constata com la posada en marxa del servei suposa, en un primer moment, una reducció de l'eficiència. En aquest servei, atesa la sensibilitat de les dades amb les quals s'ha de tractar o l'estadi desigual d'informatització en què es troben les diferents unitats administratives participants, s'han de desestimar els canals previstos per al traspàs d'informació a través de la plataforma tecnològica de l'AOC. La pèrdua d'eficiència queda palesa en la necessitat d'habilitar nous canals per al traspàs d'informació que coexisteixin amb els canals ideats específicament per al projecte (la plataforma tecnològica de l'AOC).²³³

Paral·lelament a aquesta situació, hi ha diverses ocasions on la baixa integració entre el canal presencial i el canal telemàtic comporta un empitjorament de l'eficiència de l'Administració. Una de les principals repercussions internes del projecte AOC és l'eliminació de les aplicacions informàtiques de gestió pròpies de cada servei. D'aquesta manera, la incorporació d'un servei al portal implica que, en principi, la introducció de les dades dels sol·licitants s'hagi de dur a terme mitjançant la interfície AOC i en un entorn Internet. Així, s'homogeneïzen i estandarditzen els canals per a la sol·licitud dels serveis i tant el ciutadà que ho fa des de casa com el treballador de l'Administració que introdueix la sol·licitud des del seu lloc d'atenció presencial interaccionen directament amb el portal CAT365. Així doncs, se substitueixen les aplicacions específiques de cada servei que fins aleshores utilitzaven els treballadors de l'Administració. Tanmateix, a la pràctica, el nou sistema ha demostrat empitjorar les condicions de treball "allí on les primeres línies de servei són més agressives" (entrevista VJPB3006033), és a dir, on hi ha un gran volum de sol·licituds que es presenten de forma presencial. Actualment, el ritme d'introducció de sol·licituds de forma presencial s'alenteix si es fa a través del portal de l'AOC, atès que es tracta d'un entorn Internet (de moment treballar "contra la plataforma és més lent que treballar contra *host*" (entrevista RKGS2506037). L'eficiència del procés s'altera, d'una banda, perquè es requereix més temps per introduir les sol·licituds i, de l'altra, perquè finalment, en diversos casos, ha calgut recuperar les aplicacions inicials a causa de la pressió dels mateixos treballadors. El cas del servei de *sol·licitud d'entrevista de col·locació* que ofereix el Departament de Treball i que hem vist en l'anàlisi de CAT365 o el del Departament de Justícia i Interior (amb els serveis relacionats amb les associacions, fundacions i federacions) són exemples d'aquesta situació. De fet, el mateix servei de preinscripció a les escoles preveia dificultats en aquest sentit. De nou, actualment, en alguns serveis coexisteixen les aplicacions

²³³ El no ús de la plataforma tecnològica ja suposa, doncs, ineficiència. En aquest sentit, l'ús d'un missatger com a canal alternatiu per al traspàs d'informació és segurament el cas més extrem. Recordem que aquesta va ser la solució aplicada per confirmar la condició de persona amb discapacitat que havia de certificar el Departament de Benestar. Simultàniament, coexistien altres canals de traspàs d'informació: la plataforma tecnològica per confirmar el nivell de català i el correu electrònic per confirmar la condició de persona en atur.

dissenyades específicament per l'AOC (que no s'utilitzen) amb les aplicacions pròpies dels serveis.²³⁴

L'augment de la ineficiència detectada en els exemples anteriors és un element que hem pogut constatar a partir de l'observació participant. Tanmateix, com passa en moltes altres administracions, no hi ha un sistema de control i avaluació sistemàtica dels costos dels serveis i dels canvis que comporta incorporar-los al portal CAT365. Tampoc s'han fet anàlisis que relacionin els resultats amb els recursos que s'hi destinen. Actualment, els estudis que es duen a terme sobre l'eficiència dels serveis que s'incorporen al portal es fan "més aviat de forma intuïtiva, buscant els serveis amb més impacte i mesurant sobretot l'estalvi de temps per al ciutadà i les facilitats associades al fet que estiguin disponibles a Internet" (entrevista LSGH1910020). D'altra banda, i malgrat que hi pugui haver sistemes d'avaluació interns, tampoc no seria possible realitzar anàlisis comparatives amb la situació preAOC, atès que per a una gran majoria de serveis "ara per ara aquestes dades no estan automatitzades" (entrevista HQGP1806029). El resultat de la posada en marxa de projectes de reforma com l'AOC no se sol sistematitzar en estudis interns (entrevista WFGP1006021).

234 Això ha obligat a dissenyar noves formes per a la gestió centralitzada i incorporar la informació en el CRM.

7.4. El marc jurídic establert. “Voracitat documental” o “seguiment de la norma”?

El marc legal sobre el qual ha de basar-se actualment l'acció pública i la lentitud dels mecanismes establerts per adequar-lo a un context canviant sembla que són elements molt importants de bloqueig per als projectes de govern electrònic.

En aquest context, més que parlar dels suposats impactes de la tecnologia en l'organització, sembla que ens trobem davant una situació on es detecta *l'impacte de l'organització sobre el projecte*.²³⁵ Tal i com apuntaven diversos entrevistats, el projecte ha hagut de fer front a “una administració hereva dels juristes”, que ha fet “rebaixar el llistó de les expectatives inicials” (entrevista WFGP1107032). Novament, trobem diversos exemples en el seguiment dels serveis que fan que el disseny teòric acabi transformant-se a causa de la subjecció a un marc legal determinat.

En el cas del servei del Departament d'Ensenyament va ser en bona part el calendari establert el que va determinar que la primera proposta (on hi havia el redisseny més important i innovador del servei) s'hagués d'abandonar. Tal i com s'ha explicat, la normativa (estatal en aquest cas) estableix que les escoles concertades poden definir els grups que oferiran per a cada curs fins al 30 de gener, ja que aquest és el moment en què es realitza la revisió del concert. Això redueix el temps que tindrien les escoles i el Departament per a dur a terme el procés de preinscripció, la qual cosa fa inviable la primera proposta de redisseny del servei i condiona enormement les altres dues.²³⁶ Així mateix, l'última alternativa proposada per a aquest servei incloïa la possibilitat d'enviar un document acreditatiu signat conjuntament per l'Administració autonòmica i la local. Tanmateix, el Departament d'Ensenyament va mostrar les dificultats d'acceptar la validesa jurídica d'aquest certificat únic.

Pel que fa al servei d'*oferta pública de treball*, les situacions en què el marc normatiu suposa un “obstacle” per al desplegament del servei telemàtic s'associen principalment a les temptatives de simplificació documental, dissenyades principalment per la DGPO i les consultores T-systems i Accenture. S'observa, doncs, un contrast força important entre el context dels dissenys previs i el context real d'implementació, on regeixen unes lògiques i uns fins diferenciats que, naturalment, tenen uns efectes determinants sobre el resultat final.

²³⁵ Aquesta afirmació va ser apuntada per un dels entrevistats.

²³⁶ De fet, des del Departament d'Ensenyament aquesta és la principal raó que explica perquè el servei finalment no s'ha incorporat al portal.

De fet, aquest últim element mostra la *confrontació* de dues formes de treball, com il·lustra el comentari següent sorgit en una reunió en la qual es discutia la necessitat de reduir el nombre de documents requerits al ciutadà. Allí es contraposava la “voracitat documental” que l’empresa consultora atribuïa a l’Administració enfront del que la mateixa Administració considerava “rigor en el seguiment de la normativa”. Derivat d’aquesta *confrontació* és rellevant destacar que era freqüent que els departaments demanessin que els interlocutors de les consultores fossin persones amb un coneixement profund de les lògiques de treball en l’àmbit de la gestió pública. En certa mesura, doncs, sembla que la forma com es gestiona i planifica la innovació separa excessivament el disseny tècnic del context d’implementació; i això tant pel que fa al marc jurídic que defineix els processos administratius com pel que fa a la diversitat d’agents que participen en el procés.

Si bé l’enfrontament entre ambdues postures és clar, sembla que en determinats moments la tecnologia pot arribar a adquirir un cert caràcter d’*inexorabilitat*. D’aquesta manera, els mateixos departaments insistien en el fet que s’entra en un procés on “ja no hi ha marxa enrera” i que finalment serà la legislació qui s’haurà d’adequar als requeriments tecnològics i de reforma interna de l’Administració (entrevista HSGH0407034).

7.5. La simplificació documental i els processos d'automatització

Un dels principals elements que es vinculen a l'eficiència i en concret a la reducció de costos que ha de suposar el govern electrònic és la qüestió de la simplificació documental i l'automatització de processos mitjançant la tecnologia. Per bé que són més aviat escassos els estudis exhaustius realitzats sobre aquesta qüestió, autors com Fountain assenyalen l'estalvi important que pot comportar la tramitació telemàtica únicament pel que fa a la reducció del paper utilitzat.²³⁷ Paral·lelament, l'establiment de canals per al traspàs d'informació entre unitats administratives i la provisió de serveis telemàtics simplifiquen les tasques administratives o eliminen directament estadis sencers de l'activitat administrativa (com ara la fase d'introducció de dades, la comprovació d'acreditacions, els processos de revisió, etc.).

Però alhora que s'associen aquests canvis a un cert estalvi econòmic per a l'Administració, també impliquen una millora indirecta en la relació amb els ciutadans, ja que en disminueixen la complexitat. De fet, aquest és un dels principals elements que persegueix l'anomenada *finestra única* i un dels punts on hem pogut descobrir avenços més significatius en el seguiment dels serveis realitzats. Pel que fa, en primer lloc, a la simplificació, cal distingir, d'una banda, la simplificació documental que és possible gràcies a l'establiment de canals de comunicació d'informació entre unitats administratives, i de l'altra, la simplificació derivada de la revisió dels mateixos processos administratius.

L'establiment de canals de comunicació entre unitats

En el primer dels casos és on el ciutadà i l'Administració obtenen, *a priori*, un major benefici. El fet que sigui la mateixa Administració qui s'encarrega de verificar les dades personals del sol·licitant i les condicions que afirma tenir (com ara certificats de coneixements, de disminució, etc.) aporta un benefici per al ciutadà simplement per la reducció dels viatges que ha de fer per aconseguir les acreditacions pertinents. Alhora, això simplifica la relació del ciutadà amb l'Administració, ja que redueix la complexitat del conjunt de departaments, direccions generals, etc.²³⁸ Pel que fa a l'Administració, un cop superada la inversió inicial, el traspàs telemàtic d'aquesta informació entre unitats

²³⁷ Aquesta autora estima que el canvi de processos basats en paper a processos basats en Internet pot arribar a generar un estalvi dels costos administratius del 50% (Fountain, 2001a, pàg. 5).

²³⁸ Per bé que els projectes de govern electrònic semblen incidir de forma especial en la simplificació, la Generalitat compta amb experiències anteriors a l'aparició del *govern electrònic*. La creació de les oficines de gestió unificada, per exemple, que compta amb més de deu anys de funcionament, va ser concebuda com la primera iniciativa de *finestra única* de la Generalitat.

administratives produeix un estalvi de costos evident alhora que redueix les tasques dels treballadors i les requalifica.²³⁹

Els efectes anteriors, però, no es produeixen quan la simplificació no és total i el procés telemàtic se suma o afegeix al procés presencial. En aquestes situacions la complexitat augmenta no tant per al ciutadà, que tindrà més d'un sistema per relacionar-se amb l'administració,²⁴⁰ sinó principalment per l'Administració. Aquesta haurà d'alternar l'atenció del procés presencial amb el telemàtic de manera que, en comptes d'eliminar tasques, caldrà compaginar els modes de funcionament tradicionals amb els del procés telemàtic. Tal i com apuntava una de les persones responsables del servei del Departament de Governació "l'ideal seria que tothom es presentés per Internet". En aquest sentit, l'atenció excessiva al canal telemàtic i no tant a la resta de canals de relació (el que alguns dels entrevistats han identificat com "estratègia Internet") condueix novament a empitjorar l'eficiència dels processos.

Però en aquest tipus de simplificació podem trobar nous elements problemàtics relacionats amb l'automatització de processos. D'una banda, en el seguiment dels serveis, hem pogut assistir a situacions en les quals es produeix una simplificació mitjançant l'establiment de canals de comunicació, però on no hi ha una automatització completa del procés. El cas del Departament de Governació exemplifica novament aquesta situació, ja que la comprovació de les acreditacions es fa de forma manual (certificats del Departament de Benestar i Família i del Departament de Treball). Ja hem comentat les repercussions derivades d'aquesta situació en l'àmbit de l'eficiència interna.

En segon lloc, hi ha situacions en les quals es produeix un procés d'automatització però on no hi ha simplificació o aquesta és molt reduïda. Es tracta dels serveis on hem vist que el procés telemàtic no estalvia al ciutadà la necessitat de desplaçar-se per a aportar la documentació requerida. Es tracta, en definitiva, de la translació dels procediments *off line* a *on line* sense cap tipus de redisseny previ del servei.

239 L'eliminació dels estadis destinats a la introducció de dades, per exemple, i si no s'acompanya d'una reducció del personal laboral, comporta una requalificació de la mà d'obra, que pot dedicar-se a activitats més complexes i, possiblement, més "creatives".

240 L'existència de diversos canals de relació (presencial, telefònic, Internet, correu ordinari, etc.) si bé té, en general, efectes negatius sobre l'eficiència, atès que es pot traduir fàcilment en una redundància de tasques, millora l'eficàcia del servei, ja que el ciutadà té més alternatives a la seva disposició (Landau, 1969).

La revisió dels processos administratius

En l'estret marge de moviment que habitualment ofereix la normativa, el redisseny d'alguns serveis mostra com molts dels elements clau relacionats amb la simplificació no són en absolut tecnològics. En canvi, es qüestionen els estadis establerts pels processos administratius a fi d'eliminar-ne aquells que es consideren innecessaris.²⁴¹ Al nostre entendre, la principal simplificació que es produeix en el servei del Departament de Governació (principal en el sentit que afecta la totalitat dels sol·licitants) és justament la modificació del calendari en què els ciutadans han de presentar les sol·licituds i els documents acreditatius. Aquests documents poden presentar-se el mateix dia de la prova, la qual cosa estalvia viatges al ciutadà.

Aquest element no respon únicament a una necessitat de simplificar la relació dels ciutadans amb l'Administració sinó que implica que l'Administració "es cregui" allò que el sol·licitant al·lega en les sol·licituds. Tanmateix, en aquest cas veiem com es produeix un cert canvi organitzatiu (simplificació) que no va acompanyat d'un canvi tecnològic (automatització). Això provoca que, en la primera fase, empitjorin les formes de treball, atès que les unitats administratives han de fer la mateixa tasca en un temps més reduït. En això consisteix, principalment, la creença en el *canvi per inducció*, estratègia per la qual ha apostat el projecte AOC i que comentarem més endavant.²⁴² Així, es considera que serà la pressió de l'entorn el que induirà a millorar la informatització de l'Administració i a modificar la normativa allí on sigui possible.

Paral·lelament al cas anterior, també pot esdevenir-se la situació contrària, és a dir, un procés d'automatització sense una simplificació real. En aquest cas, la virtualització es redueix a traslladar els serveis a Internet però sense que s'hagi dut a terme una redefinició del servei. Així, una entrevistada apuntava que en diversos serveis "s'ha traduït a Internet el que ja existeix en paper, de manera que el valor afegit és poc" (entrevista RBGJ1807039).

241 Novament, l'Administració autonòmica catalana ja havia fet passos anteriors al projecte AOC per aconseguir aquest tipus de simplificació. El servei de preinscripció a les escoles, per exemple, ja havia simplificat el procés admetent com a vàlida una fotocòpia del DNI per a l'acreditació de domicili en comptes dels volants d'empadronament.

242 Capítol 10.

7.6. La reconstrucció del ciutadà

Com a element subjacent a l'èmfasi en la provisió de serveis, es produeix una reconfiguració de la relació entre el ciutadà i l'Administració que no es limita únicament a una millor prestació de serveis a costos més reduïts. Més enllà d'això, implica la redefinició del *paper del ciutadà*. De fet, no es tracta d'una transformació derivada exclusivament dels projectes de *govern electrònic* sinó d'una tendència més antiga –tal com assenyala la literatura sobre gestió pública–. Com ja hem vist, seguint la direcció apuntada per les doctrines de determinats corrents de la NGP,²⁴³ les tendències dels últims anys semblen incidir de forma especial en una concepció de l'usuari com a consumidor o client de serveis públics. A partir d'aquesta concepció, el model de gestió privada –i en especial el màrqueting (Stewart i Ranson, 1994)– tindrà un espai predominant en l'actuació de l'Administració pública.

Tanmateix, la gestió pública orientada al client duu associada una redefinició de l'individu que, conceptualitzat bàsicament com a consumidor, troba restringida la seva dimensió de ciutadà o membre d'una comunitat política i, per tant, amb uns drets determinats. Així, i malgrat que l'orientació envers el ciutadà pot estimular el funcionament del sector públic, l'adopció del paradigma *consumista*²⁴⁴ no garanteix per ell mateix l'interès públic (Stewart i Ranson, 1994) i sovint descuida la capacitat democratitzadora que pot arribar a tenir el *govern electrònic*.

Els objectius prioritaris i l'evolució que ha experimentat el projecte AOC exemplifiquen aquests elements. La planificació i els objectius estratègics del projecte assenyalen des de l'inici la incorporació progressiva en nombre i en complexitat dels serveis públics de la Generalitat al portal CAT365 i, en canvi, donen molt poca cabuda als espais de participació política. Malgrat que aquesta concepció sembla haver variat darrerament, la posada en marxa del projecte ha tingut com a prioritat la incorporació del major nombre de serveis de tramitació telemàtica en el menor temps possible. Així, en el mateix Pacte per a la promoció i desenvolupament de la societat de la informació a les administracions públiques²⁴⁵ s'establia l'horitzó del 2003 com a data límit per a la incorporació de serveis públics bàsics relatius a vint àrees diferents.²⁴⁶

243 Osborne i Gaebler, 1994; Barzelay, 1992.

244 En el sentit dels corrents actuals que pretenen millorar l'activitat de l'Administració pública a través d'una major consciència de les relacions que les organitzacions estableixen amb els consumidors o els clients a qui han de satisfer (Brugué et al., 1994).

245 Parlament de Catalunya. 2001. *Pacte per a la promoció i el desenvolupament de la societat de la informació a les administracions públiques catalanes*. [http://www.parlament-cat.es/activita/pacte_inf.doc]

246 Vegeu el capítol 5.

Si bé, tal i com hem vist en l'anàlisi del portal CAT365, al cap d'un any de funcionament, el portal no ha complert les expectatives previstes respecte a la introducció de serveis telemàtics a CAT365 (i en particular pel que fa a la participació de l'Administració local). Els assoliments han estat, però, remarcables si tenim en compte la situació en què es trobava la Generalitat abans d'iniciar el projecte AOC.²⁴⁷ Així, el maig de 2003, el portal oferia un total de 76 serveis públics de tramitació telemàtica mentre que un any abans la Generalitat amb prou feines arribava a 5. En canvi, els espais de participació política al portal eren gairebé inexistents en la mateixa data, com inexistent sembla ser la voluntat de variar aquesta situació a curt termini.

En relació amb l'èmfasi en el desenvolupament de serveis de tramitació en línia, la construcció del ciutadà com a consumidor de serveis es reflecteix a l'AOC a partir de la definició del projecte de determinats agents involucrats. Així, els agents de la Generalitat encarregats de proporcionar els recursos econòmics, polítics, etc. necessaris per al desplegament del projecte (*xarxa global*) han volgut considerar CAT365 com *el portal dels ciutadans de Catalunya*. Si tenim present que la situació actual del portal i les perspectives a curt i mig termini només preveuen la incorporació de serveis telemàtics, sense que es tinguin en compte els elements de participació, es fa patent que la concepció de ciutadà queda restringida al vessant de consumidor. En aquest sentit, l'índex d'avaluació d'èxit d'un projecte d'aquestes característiques considera principalment el nombre de ciutadans que se'n beneficien.²⁴⁸ Els informes d'avaluació interna que proporcionen mensualment les consultores Accenture/T-systems als responsables de la Generalitat (recordem que la informació respecte a l'ús ciutadà del portal és gestionada i centralitzada per aquestes empreses) giren sobretot al voltant dels índexs d'activitat del portal (nombre de visites, nombre de nous usuaris que es donen d'alta al portal, nombre de sol·licituds de serveis, disponibilitat del portal, serveis més sol·licitats, etc.). De moment no s'han establert altres formes d'avaluació més acurades respecte a la satisfacció dels usuaris.

247 Vegeu l'annex "Anàlisi del portal www.gencat.net".

248 En apartats posteriors veurem que en aquesta concepció de l'èxit hi tenen un paper important la rendibilitat política de l'AOC i la participació d'actors propis del mercat privat en la definició última i la materialització del projecte (*xarxa local*).

7.7. La conceptualització dels serveis públics en l'àmbit del govern electrònic

D'entre els serveis que actualment cobreix el sector públic, Vicenç Navarro destaca sobretot els anomenats *serveis públics*.²⁴⁹ Es tracta d'aquells serveis que "s'ofereixen col·lectivament i poden estar finançats i/o prestats pel sector públic o el privat". Són els serveis propis de l'Estat del benestar i són fruit dels canvis socials, demogràfics i polítics esdevinguts des de la Segona Guerra Mundial (Navarro, 1992, pàg. 131).

Segons aquest autor, els serveis públics es poden dividir entre els que beneficien tota o bona part de la població (*serveis universals*) i els que afecten únicament una part de la població. En el primer cas hi trobaríem l'educació o la sanitat –serveis als quals, de fet, es destina la major part de la despesa pública i dels efectius humans en la majoria d'administracions–. D'altra banda, el segon tipus de serveis inclourien tant els serveis de protecció a la població amb situació de vulnerabilitat (com ara persones amb discapacitat o d'edat avançada), com els serveis destinats a les famílies, les dones, etc.²⁵⁰

Tal i com hem vist, les accions de l'Administració autonòmica catalana en matèria de *govern electrònic* van dirigides principalment a incorporar serveis de tramitació electrònica al portal CAT365. Ara bé, sembla que hi ha una certa ambigüitat entre els diferents actors involucrats en la definició d'allò que s'entén per servei públic, la qual cosa té conseqüències en els mecanismes establerts per a l'avaluació dels resultats obtinguts. D'aquesta manera, en el recompte del nombre de serveis que ofereix l'Administració és habitual comptabilitzar els diferents estadis d'un servei com si fossin un servei específic (descomposició dels serveis en *microtràmits*). Així, a tall d'exemple, en l'oferta pública de treball i malgrat que el servei pot valorar-se de forma integral, es consideren la inscripció, la consulta d'admesos i exclosos i la consulta del dia, l'hora i el lloc de les proves com a serveis diferenciats, tot i que pertanyen a un mateix procés. Darrere la variabilitat en la concepció dels serveis (un element que a primer cop d'ull pot semblar banal) hi ha una de les qüestions que més ha dificultat el desplegament del projecte i també la definició dels paràmetres d'èxit que l'han de regir. Vegem aquest darrer element en primer lloc.

249 L'autor parla, de fet, de *social services*. Anomenar-los serveis públics és, doncs, una adaptació pròpia que segueix la nomenclatura que hem utilitzat fins aquí. D'altra banda, la categoria adoptada per l'autor segueix a grans trets la tipologia de Singelmann sobre les activitats de serveis, la qual inclou els *serveis de distribució*, els *serveis de producció*, els *serveis personals* i els *serveis socials* ja esmentats. En referir-se a aquests, Castells els defineix, efectivament, com "tot el conjunt d'activitats governamentals, com també les tasques col·lectives relacionades amb el consum" (Castells, 2001, pàg. 262).

250 La prestació d'ajuts a les famílies nombroses és un exemple d'aquests tipus de serveis que són competència de la Generalitat.

La curta història del concepte de *govern electrònic* té com a conseqüència una relativa incertesa i ambigüitat respecte de quines han de ser les metes i els objectius que han d'assolir les administracions. Ja hem vist com, en no haver-hi una experiència més dilatada ni referents internacionals clars, sembla que moltes de les iniciatives actuals de *govern electrònic* s'adrecen principalment a millorar la relació amb els ciutadans mitjançant la prestació de serveis. En aquest context, els paràmetres d'avaluació de l'èxit dels projectes sembla restringir-se a la quantitat de serveis que una administració determinada ofereix en línia.²⁵¹ Ras i curt, ha fet fortuna la concepció que com més serveis en línia, més modernització de l'Administració.

Malgrat que aquest sembla ser un índex d'avaluació força compartit entre la literatura dedicada al govern electrònic, la distorsió dels resultats obtinguts és clara si allò que es considera com a servei no és compartit pels diferents actors. D'aquesta forma, l'avaluació de CAT365 ofereix resultats diferents segons si es consideren totes les fases administratives d'un servei o bé si es consideren de forma conjunta. Però, més enllà d'això, alguns autors apunten que el mateix paràmetre d'avaluació per quantitat de serveis és qüestionable. La posada en marxa d'un servei en línia no implica necessàriament un major nivell de desenvolupament. Així, per exemple, l'Administració pot ser proactiva si envia el títol de família nombrosa a totes les famílies amb més de tres fills o si retribueix directament els ajuts per famílies amb fills menors de tres anys, sense necessitat d'habilitar un procés de sol·licitud en línia. Els índexs d'avaluació establerts descuiden clarament aquesta faceta, de manera que països com Suècia –que han seguit aquesta última tendència– se situen a la cua del desenvolupament en *govern electrònic* en determinats rànquings.²⁵²

Ahora, la quantificació del nombre de serveis de tramitació telemàtica restringeix enormement la dimensió dels canvis associats a la millora de la prestació. D'aquesta manera, tal i com hem vist, les transformacions poden limitar-se a obrir un nou canal de relació amb el ciutadà –el telemàtic–, mentre que els procediments es continuïn fent de forma tradicional. A tall d'exemple, Manuel Castells assenyala que l'any 2000 les pàgines web del Parlament britànic oferien bústies electròniques perquè els ciutadans poguessin enviar dubtes o reclamacions als representants polítics; tanmateix, s'aconsellava utilitzar el correu tradicional advertint que la resposta podia trigar com a mínim una setmana (Castells, 2002, pàg. 165). En el context de l'AOC, en molts casos la tramitació en línia es redueix a la translació dels procediments *off line* al canal *on line*. Malgrat que amb el sistema d'avaluació actual aquests es comptabilitzaran com a serveis de tramitació, això

251 En determinats informes d'avaluació, això inclou serveis d'informació i consulta. Tanmateix l'èmfasi recau bàsicament en la provisió de serveis electrònics de tramitació completa.

252 Autors com A. Di Maio han destacat aquesta qüestió.

no implica necessàriament una millora substancial dels paràmetres de qualitat paral·lels (com ara el temps de resolució o el cost del servei). D'aquesta forma, tal i com ens apuntava un entrevistat, "s'han reduït els requeriments de qualitat amb què es prestaven els serveis. Per exemple, hi ha el cas de les cartes de serveis: amb la seva introducció es pretenia provocar un canvi en els serveis. Al final s'ha acabat fent el que s'ha pogut. No en tots els serveis s'ofereixen els dies de resolució i, quan es donen, en molts casos són els mateixos que ja hi havia abans".²⁵³

Com a conseqüència dels elements anteriors, es constata que la consideració del nombre de serveis i el nombre d'usuaris del portal esdevé l'índex principal d'avaluació del desenvolupament del projecte. Paral·lelament a la divergència sobre què cal considerar com a servei, alguns dels entrevistats també qüestionen que el nombre d'usuaris sigui un índex significatiu d'èxit. D'aquesta manera, s'apunta que la reforma de l'Administració hauria de conceptualitzar-se de forma diferent: l'ideal hauria de ser un model administratiu que estalviés al ciutadà haver de dirigir-se a l'Administració o que reduís al mínim aquesta necessitat. Sota aquesta perspectiva, CAT365 no hauria d'interpretar-se com *el portal dels ciutadans de Catalunya*; una veritable millora de la relació amb els ciutadans passa per simplificar-la i reduir-la al màxim.

253 Vegeu el capítol on s'analitza el portal CAT365.

7.8. Síntesi

En l'anàlisi de la dimensió de provisió de serveis públics es constata que, en els primers estadis dels projectes de govern electrònic, hi ha una certa inèrcia on la virtualització dels serveis recau, principalment, en el trasllat dels procediments *off line* a *on line* de forma mecànica. D'aquesta manera, el govern electrònic sembla no implicar necessàriament la consideració o la creació de serveis nous.²⁵⁴ Paral·lelament, l'èmfasi de les transformacions sembla recaure principalment en la millora de la relació amb el ciutadà (entorn més accessible, centralitat del ciutadà, incorporació de demandes, simplificació documental, etc.), mentre que els elements vinculats a la millora de l'eficiència interna es deixen per a una segona fase del projecte.

En darrer lloc, la reconstrucció del concepte de ciutadà que es produeix en el govern electrònic sembla anar encaminada a una reconsideració del seu paper com a client o consumidor de serveis públics –més que com a subjecte polític o membre d'una comunitat específica–. Malgrat això, hi ha divergències clares sobre com ha plantejar-se, en últim terme, la relació més idònia entre l'Administració i els seus clients.

254 Tenim constància, però, que aquest objectiu forma part del plantejament global de l'AOC.

Capítol 8

Estructura organitzativa

Si en el capítol anterior ens hem centrat en aquells aspectes del projecte AOC que afecten una de les funcions bàsiques de l'Administració catalana, la provisió de serveis, en aquest capítol tractarem d'analitzar els fenòmens que tenen a veure amb l'estructura organitzativa de la institució. L'estructura i la forma de funcionament de les unitats representa, com és sabut, l'eina bàsica de qualsevol organització per tal d'acomplir les seves funcions. En el cas del govern electrònic, ja hem vist com part de literatura ha tematitzat els efectes d'aquesta mena d'iniciatives sobre els processos que s'esdevenen en el si de les administracions. El nostre objectiu, en aquesta línia, serà analitzar la vinculació entre la innovació tecnològica lligada a un projecte de govern electrònic específic –l'AOC– i els canvis organitzatius que es poden detectar en l'administració on s'implementa, principalment, la Generalitat de Catalunya.

8.1. L'estructura i l'organització actuals

L'objecte de la nostra recerca, pel que fa a aquesta qüestió, no ha estat òbviament l'estudi de l'estructura i les formes d'organització actuals de la Generalitat. Ens hem centrat, més aviat, a analitzar els punts d'intersecció (en forma de sinergies, conflictes, reforçaments, etc.) entre aquestes i tot el que representa el desplegament del projecte AOC. La nostra percepció de l'Administració autonòmica catalana ha estat conseqüentment mediatitzada per aquesta perspectiva particular, és a dir, pel punt de vista d'un projecte transversal de govern electrònic.

L'Administració autonòmica catalana constitueix una organització pública de grans dimensions. Hi treballen uns 126.000 empleats públics directes i uns 60.000 més, de forma indirecta, a través d'entitats privades concertades, principalment en l'àmbit de la salut i l'ensenyament. El pressupost global és de prop de 17.000 milions d'euros.²⁵⁵

Malgrat la seva relativa joventut –recordem que la Generalitat de Catalunya va ser restablerta fa 25 anys– l'estructura i la forma d'organització segueixen, en general, les característiques tradicionals de les burocràcies públiques clàssiques. Això es deu al fet que en el moment de la seva creació, com en la gran majoria de les altres comunitats autònomes, es va seguir fonamentalment el patró de l'Administració general de l'Estat. Es tracta, bàsicament, d'un model amb una burocratització excessiva dels procediments, amb un fort sentit de la jerarquia i, en general, amb una inclinació a prioritzar la funció regulativa i normativa per sobre de la funció de prestació de serveis. En general, gairebé totes²⁵⁶ les comunitats autònomes han seguit aquest model burocràtic clàssic, adobat, però, amb un cert grau d'externalització i privatització d'alguns serveis –un fenomen que també és present en la major part d'administracions contemporànies dels països desenvolupats–.

En els aspectes fonamentals, aquest model –que ara descriurem breument– s'ha mantingut intacte fins ara, en part perquè les condicions del context polític no han estat favorables a la introducció d'un disseny organitzatiu propi. Ramió (2003) observa que un dels elements clau d'aquest retard ha estat el llarg procés de transferència de competències entre l'Estat i la Generalitat i tots els problemes i conflictes associats.

²⁵⁵ Una obra recent en la qual es presenta una anàlisi global crítica de l'Administració de la Generalitat és la de Fernández et al. (2003).
²⁵⁶ S'acostuma a esmentar com a excepció l'Administració basca.

En qualsevol cas, l'estructura actual de la Generalitat²⁵⁷ presenta alguns trets bàsics que són comuns a la major part d'administracions dissenyades sota aquest model tradicional. En l'àmbit territorial el grau de descentralització es més aviat escàs.²⁵⁸ D'altra banda, hi ha un alt nivell de fragmentació. Fins a l'octubre de 2002 es podien comptar 15 departaments, 15 secretaries sectorials, 92 direccions generals, 27 organismes autònoms o agències, 50 empreses públiques i 3 centres gestors de la sanitat i la Seguretat Social. En aquest àmbit, el Govern ha reduït parcialment la fragmentació orgànica i ha fusionat alguns departaments, que en la remodelació de Govern que va tenir lloc el novembre de 2002 van quedar reduïts a 13.

Cal esmentar igualment el nombre elevat d'entitats autònomes i agències creades especialment entre 1985 i 1995 –a partir d'aquest any s'opta majorment per l'externalització–. Es produeix, en general, un excés d'unitats administratives que no es justifica per les activitats que es duen a terme –és el que Ramió (2003) descriu com a “inflació orgànica”–. En aquest àmbit, també es detecta la presència d'unitats, situades a diferents departaments, que comparteixen una funció molt similar. Per exemple, les funcions relatives al disseny dels canvis organitzatius i a la reenginyeria de processos, un àmbit d'interès per al tema que ens ocupa, estan repartides en diferents direccions generals de diferents departaments. Hi ha, a més, una certa desarticulació entre els departaments i un manca d'integració en les qüestions transversals.

Quant a l'estructura de comandament vertical, a l'Administració catalana hi ha molts esglaons jeràrquics. Això provoca una considerable separació entre els centres de decisió i els centres d'execució. En general, i com és habitual en les administracions burocràtiques tradicionals, l'estructura organitzativa sembla més preocupada per la gestió dels recursos i dels procediments formals que pels resultats, és a dir, es produeix la identificació tradicional entre fins i mitjans.

A banda de les diferents iniciatives de reforma organitzativa iniciades en el passat, les quals normalment han tingut una concreció pràctica força limitada, és possible detectar actualment alguns canvis efectius, per exemple, en la racionalització dels processos i en la reducció parcial de la inflació orgànica (Ramió 2003). En aquest àmbit, és oportú esmentar que actualment el Govern de la Generalitat ha posat en marxa un pla de

257 Pel que fa aquesta descripció general de l'Administració de la Generalitat, ens basem fonamentalment en Ramió (2003).
258 Per a un tractament més detallat d'aquesta qüestió, vegeu Ferret (2003).

reforma i modernització de l'Administració, CAT21, que pretén millorar alguns dels aspectes que hem esmentat.²⁵⁹

De fet, el pla CAT21 s'associa sovint al projecte AOC, atès que aquest últim també s'interpreta, com hem dit sovint, com una iniciativa encaminada a millorar el funcionament intern de la mateixa Administració, i no únicament com una nova interfície de relació amb els ciutadans o les empreses. En aquest sentit, cal destacar que dos dels tres objectius bàsics del projecte CAT21 són, precisament, d'una banda potenciar l'orientació estratègica de l'Administració cap als resultats i, de l'altra, millorar la coordinació entre els departaments i les activitats i els projectes interdisciplinaris.

²⁵⁹ Es pot trobar informació institucional d'aquest pla a la pàgina web del Departament de Presidència (<http://www.gencat.net/presidencia>). Ramió (2003, 39 i seg.) n'ofereix alguns comentaris.

8.2. Reenginyeria de processos i provisió telemàtica de serveis

Una crítica habitual al projecte AOC és que es concentra únicament en un canvi d'interfície entre l'Administració i els ciutadans, sense transformar-ne veritablement l'estructura organitzativa.²⁶⁰ Aquesta ha estat, de fet, l'argumentació més comuna des dels sectors més crítics amb el projecte. Una argumentació que també ha estat utilitzada per defensar que el projecte està destinat, sobretot, a millorar la imatge pública de l'Administració sense canviar-ne el funcionament intern.

Tanmateix les evidències que hem pogut recollir mostren, com hem vist en el capítol anterior, que la implementació del projecte té com a conseqüència canvis innegables en els processos que s'esdevenen a l'interior de l'Administració. Dit d'una altra manera, que els canvis necessaris per a la provisió telemàtica dels serveis requereixen també canvis en l'organització. És l'abast d'aquests canvis i la seva naturalesa el que cal explicar.

8.2.1. Reenginyeria instrumental

La primera característica important dels canvis que afecten els processos administratius en el marc del projecte AOC és que estan directament relacionats amb la digitalització de serveis específics. En altres paraules, la reenginyeria de processos que es pot observar està vinculada, sobretot, a la posada en línia dels serveis. No es tracta, doncs, d'una reenginyeria de caràcter estratègic, concebuda com un pla general de canvi que afecti tots o la gran majoria de processos que tenen lloc en una unitat o departament a partir de certs paràmetres o directrius generals.

És, més aviat, el que podríem anomenar una reenginyeria *instrumental*, que es produeix com a conseqüència del canvi en el canal de distribució del servei o, en termes més precisos, per la introducció d'un nou canal de distribució (Internet) que ha de conviure amb altres canals anteriors (presencial, telefònic, correu, etc.) que, al seu torn, també poden estar afectats. Recordem que el projecte AOC es presenta sempre com una iniciativa destinada a permetre un accés multicanal als serveis.

260 És a dir, "sense endreçar primer el *back office*" (entrevista S2KMS0406024). Un altre entrevistat interpretava el projecte AOC com un intent de "començar la casa per la teulada", o de "rentar la cara a l'Administració" en referir-se al projecte (entrevista TEMF010403). Cal dir, però, que un dels entrevistats, implicat en el projecte AOC, qualificava de "tecnocràtica" l'estratègia que defensen aquestes crítiques (entrevista RKG2506037).

La introducció del nou canal va lligada, com ja hem vist, a determinats paràmetres de canvi que tenen com a objectiu bàsic millorar l'accés dels usuaris als serveis. Són aquests paràmetres els que, conseqüentment, marquen la direcció i l'àmbit dels canvis organitzatius i la reenginyeria dels processos. D'una banda, la simplificació documental: l'eliminació de la necessitat (per part de l'usuari) d'obtenir de l'Administració aquells documents o certificacions que ja provenguin d'altres unitats o departaments,²⁶¹ la qual cosa té com a resultat, òbviament, una reducció del nombre de visites que l'usuari ha de fer a l'Administració o del nombre de tràmits necessaris per al servei. D'altra banda, la possibilitat de sol·licitar el servei i, per tant, de donar dades personals a l'Administració mitjançant Internet. La digitalització del servei també ha d'oferir tota la informació rellevant sobre aquest a través de la xarxa (normatives, carta del servei, dades agregades, etc.) i ha de permetre que l'usuari faci el seguiment de l'expedient o de l'estat de la tramitació, així com la formulació de dubtes, queixes o suggeriments. En darrer lloc, la posada en línia del servei ha d'intentar reduir el temps de resolució de tot el tràmit, i en particular, els temps de resposta de l'administració.²⁶²

A banda de tot això, com hem esmentat, el pas d'un servei específic a un servei telemàtic no implica l'establiment d'un vincle directe entre el *back office*²⁶³ del departament responsable al portal, sinó la connexió d'aquell (o, per ser més exactes, de les parts que estiguin implicades en el servei) a una plataforma tecnològica pròpia i transversal (la plataforma AOC) on es recolza el nou portal CAT365. Aquesta necessitat de connectar, per exemple, les bases de dades pròpies a la nova plataforma implica òbviament canvis importants en el *back office* dels departaments i en els seus sistemes d'informació.

En qualsevol cas, tots aquests canvis es produeixen com a conseqüència de la digitalització dels serveis per poder-los tramitar en línia. Se supedita, doncs, la reenginyeria de processos a la transformació de la provisió externa. Dit d'una altra manera, l'estratègia de reconfigurar els procediments no s'adreça prioritàriament a l'augment de l'eficiència interna en el funcionament de l'Administració o a la reducció de costos de producció o distribució dels serveis. Tot i que aquests objectius poden aconseguir-se, són un efecte indirecte de la inclusió del servei en l'oferta telemàtica del nou portal. En tot cas, és en una segona fase del projecte –la que s'inicia després d'un any de funcionament del portal i un cop han estat oferts a través d'Internet un nombre

261 Una altra forma de simplificació és l'homogeneïtzació de formularis per a un grup de serveis similars. Un entrevistat esmenta el cas de les beques que gestiona el DURSI, on per a l'accés telemàtic al servei es planteja la unificació de formularis (entrevista FSGQ1212023).

262 Un entrevistat ho resumia com "evitar paperassa i obtenir benefici en forma de temps" i posava com a exemple la possibilitat de "treure la llista d'admesos el mateix dia que es fa la resolució" (entrevista PKGN1006021).

263 Tot i que, per simplificar l'exposició, parlem del *back office* d'un departament en singular, cal ser conscients que a cada departament hi ha de fet diversos *back offices*, que no necessàriament estan connectats entre si.

important de serveis— que la direcció del projecte es planteja com a objectiu explícit millorar-ne l'eficiència.²⁶⁴

Aquesta supeditació de la reenginyeria interna al canvi en el model de relació amb l'usuari és descrita, des de la direcció del projecte, com una estratègia que cerca el canvi organitzatiu intern per *inducció*. Una estratègia que es justifica, d'una banda, per la gran dificultat que suposaria posar en marxa un procés previ global, que afectés tot l'aparell burocràtic de l'Administració autonòmica, i pel retard que això comportaria en la implementació de serveis telemàtics. De l'altra, hem pogut detectar una voluntat d'evitar l'estratègia habitual d'anteriors projectes de reforma transversal poc reeixits, on el maximalisme inicial ha produït moltes resistències.²⁶⁵

Aquesta nova estratègia, unida al plantejament incremental del desenvolupament del projecte, es manifesta també en la voluntat que el procés de digitalització dels serveis tingui, com a mínim en aquesta primera fase d'implementació, l'impacte més moderat possible en els departaments²⁶⁶ i que, d'aquesta forma, es produeixin mínimes resistències al canvi.

Són precisament aquests elements els que generen dues percepcions habituals sobre el projecte. Alguns actors situats a l'interior de l'Administració veuen molt poca reenginyeria de processos,²⁶⁷ mentre que d'altres veuen un impacte molt petit del projecte en l'organització i, en tot cas, canvis en la distribució però no en la producció dels serveis. Per a alguns actors externs, d'altra banda, i com ja hem dit, el projecte transforma la interfície de relació, però deixa gairebé intacta l'estructura interna de l'Administració.

8.2.2. Dificultats en la reenginyeria

En tot cas, i cenyint-nos al processos que intervenen en els serveis específics, la nostra recerca detecta diferents problemes que caracteritzen les iniciatives de reenginyeria associades amb el projecte AOC i que són, en part, una conseqüència del que hem anomenat el seu caràcter instrumental.

264 Aquest objectiu es planteja per a l'any 2003 (reunió 20/12/02).

265 Una opinió manifestada des de l'equip de coordinació (entrevista RKG2506037).

266 Aquesta opinió també es formula explícitament des de l'equip de coordinació del projecte (entrevista EXGC3010033).

267 Una percepció que tenen les unitats tradicionalment encarregades dels processos de reenginyeria (entrevista WDG1107032).

D'una banda, es detecta, en general, una baixa integració entre les noves activitats en línia i les activitats tradicionals. Les noves tasques associades al projecte se superposen sovint a les tasques que ja es realitzaven, un fenomen que ja era present en anteriors iniciatives de provisió d'informació en línia a través del portal de la Generalitat.²⁶⁸ Sovint el nou canal telemàtic de distribució s'afegeix sense integrar-se completament als canals ja establerts: d'aquesta manera es duplica la feina d'introducció de continguts i augmenta la càrrega de treball per al personal dels departaments.²⁶⁹

Aquests fenòmens es produeixen per diverses causes. D'una banda l'estat irregular de les bases de dades que hi ha als departaments, les quals, habitualment, no han estat dissenyades per obrir-se a l'exterior, sinó per automatitzar processos específics. En segon lloc, els departaments interpreten l'estratègia d'*inducció* de la direcció del projecte com el mandat de "virtualitzar allò que ja es feia abans",²⁷⁰ sense una pressió clara per repensar els processos. Tot i que aquesta "virtualització" posa en evidència algunes disfuncions dels serveis triats, no acostuma a concloure amb una reenginyeria profunda d'aquests.

Un altre possible factor explicatiu és la distància que es produeix entre el disseny del servei telemàtic²⁷¹ i el context d'implementació. Sovint, aquesta distància fa que el disseny previ (per exemple, el format de les sol·licituds o dels formularis en línia) topi amb les circumstàncies específiques en què treballa el personal encarregat del servei.²⁷² En relació amb aquest punt, quan el canvi s'orienta a una simple automatització de parts d'un servei (com la introducció de formularis) les unitats implicades no perceben un valor afegit clar. En darrer lloc, s'observa, de vegades, que els departaments, que en general han triat els serveis que poden digitalitzar-se per al nou portal, no són conscients del canvis que hi ha implicats o tendeixen a infravalorar-los.²⁷³

Tot això té dues conseqüències importants de cara a l'organització. D'una banda, els nous dispositius de govern electrònic i les activitats associades tendeixen a esdevenir un apèndix, vinculat de forma *ad hoc* a l'estructura organitzativa vigent. De l'altra, es produeix un cert *caos organitzatiu*, ja que les noves funcions han de conviure amb les antigues, sovint en mans dels mateixos treballadors.

268 Un exemple clar és el sistema d'informació transversal SAC (sistema d'atenció ciutadana), accessible a través de <http://www.gencat.net>, que no estava directament connectat amb els sistemes d'informació dels departaments, la qual cosa comportava disfuncions en l'actualització de la informació (entrevista TDMG0104031).

269 De vegades, fins i tot es parla de "triplicació": CAT365, SAC i portal del departament (reunió 26/11/02 i entrevista HSGH1112022). Cal dir, en aquest sentit, que, inicialment, es van voler duplicar en el nou portal CAT365 tot els continguts relatius als serveis que hi havia al portal de la Generalitat.

270 En una entrevista (RBGJ1807039) es va dir que "es virtualitzaven procediments encara que aquests fossin clarament millorables".

271 Recordem que en la versió inicial aquest disseny és responsabilitat de les consultores.

272 Un entrevistat esmentava el cas d'un servei on els treballadors reben formularis amb camps buits i el nou sistema fa impossible processar-los (entrevista RKG0312023).

273 Els departaments "no mesuren de forma realista les dificultats associades" (entrevista EXGC3010033).

8.3. Cap a una administració en xarxa?

Un altre aspecte de la interacció entre el govern electrònic i l'estructura organitzativa de l'Administració té a veure amb les possibles transformacions dels vincles entre unitats administratives diferents. Quan aquestes unitats pertanyen a la mateixa administració parlem d'integració *horitzontal* i quan es tracta d'administracions de diferent àmbit (local, regional, estatal, etc.) d'integració *vertical*. Atesa la naturalesa interadministrativa del projecte AOC, es poden analitzar ambdós tipus de fenòmens.

8.3.1. Integració horitzontal

La integració horitzontal que requereix el projecte AOC presenta, en part, les mateixes dificultats que altres iniciatives de caràcter transversal. Ja hem esmentat, de fet, alguns dels problemes que s'han produït a l'hora de desenvolupar sistemes transversals d'informació en el marc del portal corporatiu de la Generalitat. Hem vist, a més, com la fragmentació de l'Administració catalana, unida a la considerable autonomia dels departaments, comportava com a conseqüència una clara *inflació orgànica virtual*, manifestada pel gran nombre de webs i portals que configuren la presència de la Generalitat a la xarxa.²⁷⁴

L'intent de simplificar els tràmits administratius vinculats a un servei i, sobretot, la voluntat d'evitar la sol·licitud de certificacions o documents que ja estiguin en possessió d'altres departaments –aliens, però, al servei en qüestió– és el que planteja, de forma més punyent, la necessitat d'establir nous canals de comunicació interdepartamentals. De fet, aquests vincles transversals tenen, en el marc del projecte AOC, dos vessants principals. D'una banda, l'establiment de mecanismes de cooperació i, de l'altra, la connexió entre sistemes d'informació.

Respecte al primer punt, el projecte AOC té un lleuger efecte indirecte en les relacions de treball interdepartamentals, ja que actua com a pont entre els diversos departaments implicats en cada servei.²⁷⁵ Igualment, i de forma indirecta també, el projecte atorga un paper força rellevant a algunes unitats de caràcter clarament transversal.²⁷⁶ Ambdues

²⁷⁴ Diversos entrevistats han posat en relleu els problemes que genera aquesta situació (GBCC3005023, JJGH2905021 i reunió 05/12/02).

²⁷⁵ Tanmateix, en el procés de disseny dels serveis interdepartamentals, els equips de treball, tot i ser mixtos (consultores, CTTI, PO, etc.) no incorporen persones de diferents departaments. Normalment inclouen personal del departament "propietari" del servei i és l'equip de la DGPO qui actua de pont amb la resta.

²⁷⁶ Principalment la Direcció General de Planificació Operativa.

coses tendeixen a enfortir una certa cultura de transversalitat a la institució, força debilitada fins ara.

Tanmateix, els factors que dificulten aquesta mena de cooperació interdepartamental són, d'una banda, els que es deriven de la compartimentació de l'estructura general de l'Administració autonòmica.²⁷⁷ A més, però, es detecta una identificació entre funció i estructura: els serveis públics que ofereix una unitat són, en certa mesura, considerats com a "propietat" seva. Les unitats se senten responsables dels serveis dels quals són propietàries i és difícil construir responsabilitats sobre serveis que impliquin unitats de departaments diferents.²⁷⁸

Pel que fa la connexió entre diferents sistemes d'informació, les principals dificultats tenen a veure, en primer lloc, amb l'estat de les bases de dades de les diferents unitats. Aquesta ha estat, sens dubte, una constant en l'anàlisi dels serveis que hem dut a terme. De vegades, les bases de dades inclouen registres incomplets o poc fiables. En altres casos, aquestes bases estan en procés de construcció o no són, encara, fàcilment consultables. El més comú és, però, que hi hagi dificultats greus per harmonitzar els estàndards o els mòduls de dades propis del projecte AOC i els que s'havien utilitzat en els diferents departaments.

Una altra dificultat important rau en la suma o el reforç mutu que es produeix entre la fragmentació organitzativa i la diversitat tecnològica. Dit d'una altra manera, la compartimentació de l'estructura organitzativa va acompanyada d'una heterogeneïtat quant a les solucions tecnològiques triades pels diferents departaments.²⁷⁹ Alguns entrevistats consideren que la privatització del Centre Informàtic de la Generalitat és la causa fonamental d'aquest problema, que ha generat, en la seva opinió, una gran descoordinació en l'ús de les TIC²⁸⁰ i una gran disparitat en el desenvolupament informàtic dels departaments.²⁸¹

Un altre factor important, vinculat a la qüestió de la "propietat dels serveis" que hem tractat més amunt, és la identificació que es produeix entre les unitats administratives i la informació que manegen. En alguns casos, les unitats mostren molt poca disposició a

277 Els entrevistats parlen, per exemple, de la "poca comunicació existent entre els departaments" (reunió 08/10/02) o afirmen que cal "trencar la cultura de capelletes" (GKGD2607028).

278 Les unitats volen, segon l'expressió d'un entrevistat, "mantenir el control sobre el seus serveis" (reunió 07/10/02). En paraules d'un altre: "cada departament és amo dels seus serveis" (entrevista LNPX2702031).

279 L'heterogeneïtat afecta, a banda de les bases de dades, els mateixos webs o portals dels departaments i les seves intranets.

280 Aquesta situació crea, a més, un fenomen curiós: en alguns casos són els departaments més "avançats" en l'ús de les TIC els que tenen més dificultats per integrar-se a iniciatives transversals com l'AOC, ja que es veuen obligats a abandonar parcialment el que ja havien fet (entrevista GKGD2607028).

281 Un entrevistat confia "que l'AOC posarà una mica d'ordre en tot això" (entrevista RBGH1906022).

compartir la informació que posseeixen²⁸² i interpreten l'obertura de les seves bases de dades cap a la plataforma AOC o cap a altres unitats com una pèrdua de competència o de poder en el conjunt de l'organització.²⁸³

D'altra banda, es detecta també una certa dilució del lideratge a través de la jerarquia. Tot i que, entre els alts càrrecs dels departaments, hi ha una distribució desigual de la convicció que el projecte AOC ha de reportar beneficis per a la mateixa organització, en els casos en què el lideratge i la voluntat de cooperació són més evidents no sempre s'acaben contagiant els càrrecs intermedis i els més baixos de l'organització.

Finalment, pel que fa als treballadors de l'Administració, la formació sembla ser un element important per a la direcció del projecte, per la qual cosa s'estan desenvolupant diferents programes de formació específica per a l'AOC. Els sindicats, a més, no detecten un element potencial de conflicte en aquest àmbit, ni creuen que s'estigui produint un canvi significatiu en els llocs de treball o en la qualificació requerida dels treballadors actuals. La seva preocupació, en la línia del que hem exposat en la secció anterior, és la complexitat i la superposició de tasques que acumulen les persones involucrades en els serveis en procés de digitalització.²⁸⁴

En resum, la integració horitzontal que requereix el projecte AOC constitueix un factor fonamental per al seu desenvolupament. Els mateixos actors implicats són, en gran part, conscients d'aquest fet i no dubten a qualificar-lo de "crucial" i, alhora, d'identificar-lo com la font més important d'obstacles i dificultats.²⁸⁵ De fet, el mateix Govern sembla ser molt conscient d'aquesta situació i, a través de diferents acords,²⁸⁶ ha intentat assegurar el ritme de desenvolupament del projecte AOC mitjançant mesures que assegurin una certa homogeneïtzació entre els estàndards i les aplicacions utilitzades pels diferents departaments, en els mecanismes de relació amb els ciutadans a través d'Internet (en particular, l'últim d'aquests acords intenta assegurar la utilització general del CRM de la plataforma CAT365 per a tots els serveis).²⁸⁷

Sens dubte, aquests acords i el seu esperit, en part reiteratiu, són un símptoma clar de les dificultats que hem tractat. Un altre símptoma persistent és la contínua presentació de nous portals per part dels diferents departaments, al marge del projecte AOC, sobretot si

282 "Molts departaments no volen compartir la informació de què disposen" (reunió 8/10/02).

283 En paraules d'un entrevistat "la informació és poder i si la comparteixes perds. Per tant la gent dels departaments està amatent a les competències pròpies" (entrevista AKP0102031).

284 Un dels sindicats manifesta haver rebut queixes en aquest sentit (entrevista QGSO0306033).

285 Per exemple: "el primer que cal atacar és la integració de la mateixa Generalitat" (entrevista DNP2901031).

286 Principalment, Generalitat (2002) i Generalitat (2003).

287 En ser preguntats per aquests acords alguns entrevistats manifesten un cert escepticisme respecte a la seva operativitat. Tot i que, segons ells, són valuosos perquè mostren la voluntat política del Govern, no estableixen un programa d'accions amb dates precises (RBGJ1807039).

tenim en compte que alguns presenten utilitats i serveis prou desenvolupats i costosos.²⁸⁸

8.3.2. Integració vertical

Pel que fa a la integració vertical, cal recordar en primer lloc que CAT365 es presenta, sobretot, com un portal interadministratiu, és a dir, destinat a proveir serveis de totes les administracions i, en particular, d'administracions d'àmbits diferents. Amb els mateixos objectius de simplificar els tràmits administratius i d'evitar que el ciutadà hagi de presentar aquells certificats o documents que estiguin en possessió d'una altra Administració, es planteja la necessitat d'establir canals de comunicació estables entre les diferents administracions mitjançant la plataforma de CAT365.

Tot i que en capítols posteriors analitzarem amb més profunditat altres obstacles per a la cooperació interadministrativa, els que ara volem exposar són, curiosament, molt similars als esmentats en el terreny intraadministratiu, agreujats, entre altres coses, pel major nombre d'actors involucrats. De fet, com ja hem posat de manifest en altres capítols, el projecte AOC no ha pogut incloure, fins ara,²⁸⁹ cap servei que incorpori de forma efectiva altres administracions –en especial les municipals– a part de l'autonòmica: un símptoma clar de la dificultat d'establir vincles estables de cooperació interadministrativa.

D'una banda, un entrebanc seriós és l'heterogeneïtat en el nivell d'innovació tecnològica incorporada als processos administratius, que impossibilita sovint la connexió entre les bases de dades o les consultes externes. En l'àmbit local català hi ha una situació molt desigual, que sovint s'explica per la desigualtat de recursos i pressupostos. Tanmateix, quan es tracta de municipis grans, amb una forta inversió prèvia en TIC i amb un seguit d'iniciatives de govern electrònic ja implementades, es detecta una certa resistència a emmotllar-se als nous estàndards comuns proposats des de l'AOC.

Una conseqüència d'aquesta diversitat és que tendeix a la constitució d'acords bilaterals de col·laboració entre administracions de diferent àmbit. L'Estat central estableix acords amb les administracions autonòmiques i la Generalitat o el Consorci AOC amb municipis,

²⁸⁸ Un exemple recent és <http://www.ruralcat.net/>, un portal creat pel Departament d'Agricultura, Ramaderia i Pesca, destinat a oferir serveis al sector rural i agroalimentari i que es presenta amb la voluntat d'esdevenir una gran comunitat virtual.

²⁸⁹ Juliol de 2003.

diputacions o consells comarcals. Aquesta estratègia d'acords puntuals planteja dubtes sobre el futur de les iniciatives interadministratives.

Igualment resulta evident una forta identificació o associació entre la informació i l'estructura administrativa. La transferència de dades o l'obertura dels sistemes d'informació a altres administracions s'interpreta sovint com una pèrdua de competències i de poder polític. Quan els serveis que es proposen són nous²⁹⁰ i no hi ha un propietari clar, es produeix una certa dilució de la responsabilitat o una multiplicat d'interpretacions sobre com s'hauria de dissenyar.²⁹¹

En darrer lloc, des de l'àmbit local, es manifesta una certa preocupació per la "propietat" de les dades del CRM que es promou a la plataforma AOC.²⁹² El gran valor potencial d'aquestes dades –que poden utilitzar-se per personalitzar serveis o per dissenyar polítiques públiques més efectives– planteja la qüestió de l'accés per a explotar-les.

290 Un exemple és el "canvi de domicili", que hauria de permetre a un ciutadà la comunicació telemàtica de les noves dades a tots els organismes públics (i alguns privats) que desitgés mitjançant un únic servei en línia. Es tracta d'un servei en un procés de disseny molt embrionari, on l'AOC col·labora amb l'Administració central.

291 "Cada administració té una perspectiva pròpia, segons les seves competències en el tema" (entrevista LJEX3005033).

292 Recordem, a més, que la plataforma no és propietat del Consorci AOC sinó de la Generalitat (entrevista RKG0312023).

8.4. Síntesi

Amb l'objectiu de sintetitzar l'anàlisi presentada en aquest capítol, podem afirmar, en primer lloc, que les evidències recollides no mostren, fins ara, un gran impacte en l'estructura organitzativa de l'Administració. El nostre estudi detecta una vinculació *precària* entre la innovació tecnològica, representada per un projecte de govern electrònic, i els canvis organitzatius en l'estructura de l'Administració. Aquest fet és producte, bàsicament, de la mateixa estratègia de desenvolupament del projecte (instrumental respecte als serveis que s'han de digitalitzar) i de la baixa integració entre els nous processos dependents de la nova interfície de relació amb el ciutadà a través d'Internet i els processos antics.

D'una banda, es produeix una superposició evident entre els processos vinculats a la provisió en línia dels serveis i els processos tradicionals, amb un augment conseqüent de la complexitat organitzativa i una disminució de l'eficiència. Aquesta superposició és tant tecnològica²⁹³ com organitzativa. Les transformacions que s'esdevenen afecten majorment la distribució dels serveis (on els ciutadans poden gaudir d'un augment en l'eficàcia dels serveis) i no tant els operatius, les estructures i les infraestructures tecnològiques que intervenen en la seva producció. El govern electrònic tendeix a residualitzar-se com un apèndix de l'estructura

Ara bé, cal matisar que els conflictes identificats no es poden conceptualitzar globalment com una col·lisió entre la innovació tecnològica i la inèrcia organitzativa i estructural de la burocràcia administrativa, poc propícia als canvis i a la transformació interna. Més que una simple confrontació entre tecnologia i burocràcia, el que s'observa és un enfrontament entre dues *constel·lacions* híbrides en les quals es barregen tant elements tecnològics com organitzatius.

En la constel·lació tradicional, l'articulació entre TIC i estructura organitzativa es caracteritza, com hem vist, per un ús de la tecnologia principalment orientat a l'autonomia i als afers interiors de les unitats –bàsicament, l'automatització de certs processos–, per una forta imbricació entre els sistemes d'informació basats en TIC i les estructures que els mantenen i, finalment, per una supeditació dels fluxos d'informació a

293 La superposició tecnològica es mostra, paradigmàticament, en el fet que, en alguns casos i davant les dificultats sorgides, s'ha optat finalment perquè els departaments treballin 'contra host', és a dir, amb el seu antic *back office* i no passant a través de la nova plataforma tecnològica de l'AOC; periòdicament es realitzen actualitzacions de les dades, però no en temps real (entrevista RKGS0312023).

les relacions de comandament i jerarquia.²⁹⁴ En canvi, en la nova constel·lació representada pel projecte de govern electrònic AOC, l'ús de les TIC traspasa les divisions estructurals i s'orienta prioritàriament cap a la provisió de serveis als agents externs, els sistemes tecnològics d'informació es desvinculen de l'estructura per associar-se sobretot a la funció i, conseqüentment, els fluxos d'informació tendeixen a socavar les relacions jeràrquiques verticals.

Resulta incorrecte, per tant, analitzar el govern electrònic únicament com un procés d'introducció d'una certa tecnologia en el si d'un tipus específic d'organització. És per això que, com ja hem apuntat en altres llocs d'aquest treball, els estudis que intenten descriure els impactes, els efectes o les conseqüències d'una tecnologia –de les TIC o d'Internet– a l'Administració pública són insuficients. De fet, és possible, sota el mateix esquema, formular la pregunta per a la relació inversa: en quina mesura l'organització afecta o produeix un impacte sobre la tecnologia.²⁹⁵

El projecte AOC, entès com a constel·lació sociotècnica, tendeix doncs cap una nova estructuració de l'Administració segons la forma *xarxa*²⁹⁶, on la flexibilitat, l'obertura a l'entorn i l'adaptabilitat tenen prioritat sobre l'aïllament i la rigidesa tradicionals de l'estructura burocràtica. Hem vist, però, com aquesta confrontació genera problemes greus que, de fet, són els principals responsables dels retards que, respecte a les previsions inicials, s'han produït en el desplegament del projecte.

294 Un participant afirma, per exemple, que "a l'Administració 'pura i dura' les estructures marquen molt més les innovacions que hi ha" (entrevista DKSE2305035).

295 Curiosament, un entrevistat va descriure alguns dels conflictes que sorgeixen en el desenvolupament del projecte AOC dient que "ha estat l'organització qui ha produït un impacte en el projecte [AOC], que es troba en canvi constant" (entrevista WFGP1107032).

296 Sobre la concepció de la xarxa com a nova morfologia social, vegeu Castells (2001a, 549ss).

Capítol 9

Accountability

La *unicitat* i l'*especificitat* de la gestió pública respecte a la gestió empresarial és una qüestió que ha estat tractada àmpliament per la literatura des de fa dècades; estalviarem doncs al lector la discussió dels arguments que esgrimeixen les diverses posicions pel que fa a aquest tema.²⁹⁷ Tanmateix, és important destacar que sembla que hi ha un consens força generalitzat en el fet que el concepte de *responsabilitat pública* és un tret diferencial bàsic (Stewart i Ranson 1994). Més concretament, la distinció principal respecte del sector privat –i en la qual semblen incidir particularment les propostes teòriques de govern electrònic–, és que l'Administració pública està subjecte als processos d'*accountability* (un concepte que fa referència a l'obligació i a la responsabilitat de l'Administració pública de rendir comptes davant dels ciutadans). A diferència del sector privat doncs –que assumeix les seves responsabilitats en el mercat–, el sector públic és responsable davant la col·lectivitat i els individus particulars (Stewart i Ranson 1994, pàg. 62).

D'aquesta manera, els governs han de rendir comptes sobre els compromisos adquirits amb els ciutadans en el marc d'unes eleccions democràtiques, d'una banda, i en el marc d'un sistema que està obligat a mantenir una certa transparència dels processos polítics i de la gestió de l'Administració, de l'altra. En altres paraules, l'*accountability* afecta tant els *fins* de l'Administració pública –és a dir, els seus compromisos polítics–, com els *mitjans* utilitzats per tal d'aconseguir-los –és a dir, la gestió dels recursos disponibles–.

Tanmateix, la distinció wilsoniana clàssica entre política i administració, o entre els *fins* governamentals i els *mitjans* per dur-los a terme, també ha estat motiu de controvèrsia des de fa temps. Autors com Allison ja assenyalaven com el procés de gestió afecta inevitablement el procés polític, de forma que la distinció entre ambdós elements juga a favor d'una "simplificació que permet col·locar els assumptes valoratius de la política a un costat... i centrar-nos en el problema més limitat sobre com executar les tasques eficientment" (citada per Gunn 1997, pàg. 54). Així mateix, com afegeix el mateix Gunn, també hi sol estar present el procés a la inversa, on el resultat de la gestió depèn en gran mesura del procés polític. Aquesta és una qüestió substancial que recuperarem tot seguit.

En el context dels projectes de *govern electrònic*, sembla que novament les TIC s'han associat a la capacitat de provocar un canvi molt substancial en l'*accountability* pel que fa als processos d'innovació. Les TIC són concebudes així com un element fonamental per

297 Vegeu Gunn (1997) per a una aproximació crítica a aquest debat i un repàs de les diferents posicions, que van des de la consideració de la *unicitat de l'Administració pública* a un extrem, fins a la consideració que la gestió pública no és més que *una forma poc eficient de gestió empresarial*, a l'altre.

a promoure la transparència de l'acció dels governs i les administracions i facilitar informació als ciutadans. Però més enllà d'això, les TIC poden també incorporar la *dimensió política* del concepte de ciutadà i deixar espai a la *participació política en l'exercici del poder*.²⁹⁸ La qüestió principal no és únicament, doncs, considerar si les TIC s'utilitzen per a aportar més informació als ciutadans sobre els processos relacionats amb la provisió de serveis. A més, cal veure si les TIC poden fomentar l'enfortiment de la democràcia promovent uns ciutadans més informats sobre l'acció del Govern (Castells 2002, pàg. 164), facilitant el debat i la deliberació o afavorint la participació dels ciutadans en la presa de decisions (Hague i Loader 1999).

En aquest apartat analitzarem els principals elements de la innovació en *accountability* i participació política presents al projecte AOC, així com les tensions i les dificultats que es generen en relació amb altres dimensions del nostre model conceptual.

298 Marshall associa tres aspectes al concepte de ciutadania: drets civils (*civil rights*, llibertat de pensament, dret a la propietat privada, etc.); drets socials (*social rights*, dret al benestar econòmic) i drets polítics (*political rights*, dret a participar en l'exercici del poder). (Marshall citat per Flynn, 1997, pàg. 154).

9.1. La reconstrucció del ciutadà

Les aportacions d'Allison i Gunn sobre la distinció entre els processos polítics i els processos administratius (mitjans i fins) que hem presentat més amunt ens condueixen a recuperar la qüestió de la *reconstrucció del concepte de ciutadà*. L'orientació que pren un Govern en relacionar-se amb els ciutadans afecta també el resultat de la gestió pública. D'aquesta manera, hem distingit entre *l'accountability* quan l'Administració adopta una orientació envers el ciutadà com a client i les innovacions en *accountability* quan es considera el ciutadà com a subjecte polític. En funció d'aquests elements –per bé que la frontera entre ambdós és més aviat difosa–, les transformacions que comporta el govern electrònic seran, naturalment, de major o menor abast.

El ciutadà com a client usuari de serveis

Aquesta és l'orientació que han adoptat fins ara la majoria de projectes de govern electrònic. Ja hem vist que l'especialització de les administracions com a prestadores de serveis més eficients i eficaces es construeix sota l'objectiu d'apropar les administracions al ciutadà i fer-les més *accessibles*. També hem vist com aquesta prioritat es constitueix per tal de millorar la satisfacció ciutadana i, de retruc, millorar la imatge i la legitimitat de l'Administració. En aquest sentit, la majoria de les innovacions en *accountability* es concentren en la dimensió de prestació de serveis, per millorar i augmentar la informació respecte als processos interns i els resultats de l'activitat administrativa.

Tal i com apunten Gaebler i Osborne (1994), el ciutadà està habituat que el mercat ofereixi productes personalitzats. No obstant això, l'Administració s'ha caracteritzat tradicionalment per oferir productes sense distincions; productes estàndard per a tothom. En aquest sentit, una de les transformacions més rellevants del projecte AOC consisteix a incorporar eines informàtiques de gestió comercial, com per exemple el CRM. Aquestes eines, d'una banda, permeten a l'Administració “tractar amb dades objectives sobre els serveis i saber què s'ha demanat, qui ho ha demanat, l'hora, el temps que s'ha trigat a oferir el servei, etc.” (entrevista UOPU11060222). Com hem apuntat en apartats anteriors, aquest fet ha de proporcionar importants beneficis, sobretot relacionats amb el control i el funcionament de l'Administració. D'altra banda, però, i en la línia del que apuntaven Osborne i Gaebler, les eines com el CRM també han de permetre millorar la

traçabilitat de les accions administratives, la qual cosa ofereix als *clients* la possibilitat de poder fer un seguiment personalitzat dels estadis que recorre la sol·licitud d'un servei.²⁹⁹

Aquesta és, sens dubte, una de les qüestions més rellevants quant a la innovació relacionada amb la transparència dels serveis: el fet d'obrir i donar a conèixer el recorregut administratiu que segueixen els tràmits fa més visible l'interior de l'Administració.

En segon lloc, i paral·lelament als elements anteriors, el projecte AOC ha augmentat el volum i el tipus d'informació relativa als serveis, sobretot a partir de les *consultes dinàmiques* o *interactives*. A tall d'exemple, es pot esmentar el servei en línia d'inscripció a les escoles oficials d'idiomes que ofereix el Departament d'Ensenyament. En aquest cas, obrir els sistemes d'informació del departament a l'exterior ha permès una millora substantiva del servei, també pel que fa a la igualtat d'accés a la informació. Així, a través del portal CAT365, s'oferia als ciutadans el nombre de places lliures que restaven a cadascuna de les escoles oficials d'idiomes en *temps real*. Sens dubte, la immediatesa que ofereix Internet és el que fa possible un coneixement en *temps real* d'aquest tipus d'informació. Tanmateix, és evident que, perquè això sigui possible, també cal tenir la voluntat d'obrir els sistemes d'informació.

De la mateixa manera, també s'ha incrementat el volum d'informació relatiu al servei de preinscripció a les escoles: nombre de grups per curs, assignació de puntuació, adscripcions dels centres, etc., bona part de la qual no era present al portal Gencat.

En tercer lloc, la millora de la transparència també sembla incloure l'establiment i el repartiment de responsabilitats de les unitats administratives involucrades en la provisió de serveis. En aquest sentit, en el cas de CAT365, ja hem esmentat la voluntat d'incorporar *cartes de serveis* a tots els procediments inclosos al portal, un salt qualitatiu molt important en la provisió de serveis segons diversos entrevistats. En les primeres fases del projecte es preveia una publicació periòdica d'avaluació del compliment dels compromisos (entrevista HRGQ18060299). Tanmateix, fins ara, en el mateix portal no hi ha constància que aquesta acció s'hagi dut a terme, de manera que, si efectivament s'ha realitzat, no s'ha posat en coneixement dels ciutadans.

299 Cal observar que aquest element no funciona encara a ple rendiment en els serveis de l'AOC. De moment, els estadis que es mostren pertanyen a la fase de sol·licitud del servei i s'està treballant en la fase de notificació de la resolució (de fet la notificació ja s'inclou en alguns serveis però de moment sense efectes jurídics).

Un quart element important, i al qual ja hem fet referència, és la possibilitat de fomentar la participació indirecta dels ciutadans en el funcionament de l'Administració a través de l'establiment de canals d'interacció *bidireccional*. Si es permet l'entrada del *feedback* dels ciutadans –amb enquestes d'ús dels serveis, per exemple– s'introdueixen elements d'*accountability* en el funcionament de l'Administració. En aquest sentit, tal i com apunten Dunleavy i Margetts (2000), la lògica web sembla que permet tenir més en compte els clients de l'Administració i utilitzar el seu *feedback* per a la reenginyeria dels serveis públics; alhora els ciutadans i els governants poden seguir els procediments més directament a partir d'un procés de desintermediació.

Fins a aquest moment, però, en general, el *feedback* dels ciutadans només s'ha tingut present en el projecte de forma indirecta. Així, encara no s'han dut a terme enquestes d'ús dels serveis –tot i que és una de les accions previstes a curt termini–,³⁰⁰ però els departaments reben de forma regular estudis d'ús dels serveis que ofereixen al portal (canals més utilitzats, etc.). D'altra banda, s'han obert canals per a la consulta sobre els serveis (amb diferents responsables segons la dificultat o l'especificitat de la qüestió)³⁰¹ i per a suggeriments o queixes. Els principals *inputs* dels ciutadans rebuts a través d'aquests canals són objecte de revisió setmanal en les reunions de coordinació general del projecte.³⁰² Com a conseqüència, els ciutadans tenen una influència relativa respecte al disseny, la usabilitat i l'accessibilitat del portal; en canvi, com veurem seguidament, la intervenció ciutadana queda restringida a aquest nivell atès que el disseny i la confecció dels serveis no és subjecte a discussió en aquestes reunions (de fet la producció dels serveis pertany als departaments, que no hi són presents).

Establir canals perquè els ciutadans interpel·lin els treballadors de l'Administració presentant-los qüestions de diversa naturalesa és una forma d'apropar l'Administració als ciutadans. Però, a més, es tracta d'una forma de participació política en la mesura que els suggeriments, les enquestes, els dubtes, els comentaris, etc. poden influir en la presa de decisions i en la definició dels serveis. És per aquest motiu que, malgrat que hem distingit entre l'*accountability* com a sistema millorar la transparència i el rendiment de comptes i l'*accountability* com a forma de participació política, la frontera entre ambdós és dèbil i poc definida.

300 Cal tenir present que les accions d'aquest estil presenten algunes dificultats jurídiques.

301 Al *contact center* arriben totes les consultes de telèfon i correu electrònic. Aquestes són ateses en primer lloc pels anomenats *agents de primer nivell* (personal destinat al centre telefònic). Cada cinc agents hi ha un coordinador i cada tres coordinadors hi ha un supervisor. Quan cap d'aquests és capaç de respondre a una consulta plantejada, la pregunta es transmet als *experts de segon nivell* (personal de l'Administració responsable del servei en qüestió). A aquests experts se'ls traspasa la trucada si estan en horari de feina i, en cas contrari, se'ls envia la pregunta com a correu electrònic. Els experts tenen un temps de resposta estipulat per a cada demanda i a cada departament hi ha la figura del coordinador d'experts que controla si es responen les peticions en el temps establert.

302 Participen en aquestes reunions la DGPO, les consultores T-systems i Accenture, el SPE i el CTITI.

L'espai per a la participació política

En diverses ocasions al llarg de la recerca hem comentat que hi ha una conceptualització estesa –si bé amb diverses versions– dels projectes d'*e-government* en la qual s'estableixen els diferents estadis de desenvolupament temporals de menys a més complexitat. En aquesta concepció, les dimensions de l'*accountability* referides a la participació política es deixen per a les últimes fases dels projectes. Aquest element, tal i com apunta un estudi de la Fundació Bertelsmann (2001), afegeix dificultat a la ja complicada tasca d'obrir espais de participació reals, fins al punt que resulta molt complicat integrar la participació política *a posteriori*.

En el projecte AOC no hem trobat documents on s'assenyali explícitament que la participació ciutadana és un factor que calgui desenvolupar en les últimes fases del projecte (de fet amb prou feines es dedica atenció a la participació en la majoria de documents interns). Igualment, en les entrevistes es va constatar reiteradament com els elements de participació ciutadana no són un objectiu immediat –es considera que és una àrea d'actuació que cal tenir present un cop el projecte s'hagi estabilitzat (entrevista EXGC3010033)–. Alguns dels entrevistats identificaven les dificultats en aquest àmbit amb “les resistències de la classe política” (entrevista HKPS2901031) i la “manca d'interès en aquesta direcció” (entrevista RKGS0312023).

Paral·lelament a aquestes qüestions, bona part dels entrevistats destacava que la participació política “és una qüestió molt difícil intrínsecament” (entrevista UNPT1106022). En general, les iniciatives per a la participació ciutadana han tingut, de moment, molt poca resposta per part de la població. Tanmateix, un sector dels responsables del projecte assenyalava que l'orientació actual dels espais de participació tampoc és la idònia i la seva capacitat democratitzadora (fins i tot si arribessin a tenir alguna influència en la presa de decisions polítiques) és qüestionable. En paraules d'un entrevistat “...l'únic espai per a la participació actualment són els xats i els fòrums, eines que precisament –pel tipus de gent que hi participa– estan adreçades a fomentar la creació de grups de pressió” (entrevista RKGS0312023).

Sigui com sigui, l'espai destinat a la participació dels ciutadans en els processos polítics és gairebé inexistent en la majoria de portals governamentals d'arreu de món,³⁰³ entre ells el de CAT365. En concret, tal i com hem vist en l'anàlisi del portal CAT365, s'atorga

303 En un estudi empíric sobre llocs web de ciutats i estats, Stowers (1990) assenyalava que només el 8% dels estats i l'1% de les ciutats analitzades utilitzaven la xarxa per oferir espais de discussió política o per obtenir impressions dels ciutadans respecte a l'actuació política dels governs.

una importància relativa a la provisió d'informació sobre normatives (tots els serveis ofereixen referències als texts jurídics que els regulen i una bona part ofereixen els mateixos textos). Tanmateix, els espais de participació directa es limiten a xats i fòrums, la majoria dels quals se centren en qüestions relatives a la informació sobre serveis o oci, sense pràcticament cap espai per a la discussió política.

Tanmateix, com dèiem, si ens atenim a les iniciatives més avançades que s'han dut a terme en el camp de la participació ciutadana mitjançant les TIC, la situació de la Generalitat no queda tant lluny de la dels països capdavaners. En un informe de la Fundació Bertelsmann (2001), on es comparen les experiències de 12 portals governamentals, es destacaven com a pioneres les iniciatives d'Estònia i Escòcia, on s'ofereix als ciutadans la possibilitat de proposar iniciatives legislatives a través d'Internet i l'ús de la xarxa com a fòrum de discussió de les propostes. El portal Gencat –a través del Departament de Governació– ofereix la possibilitat als ciutadans de manifestar-se i aportar suggeriments als avantprojectes de llei a través del correu electrònic. En aquest sentit, per bé que es tracta d'una iniciativa del Parlament de Catalunya i de la Fundació Jaume Bofill, també cal destacar el portal Democràciaweb que, a trets generals, recull els mateixos elements que els assenyalats en els portals d'Estònia i Escòcia.

En general es constata que l'èmfasi en la provisió de serveis que guia el projecte sembla incentivar una interpretació molt restringida de l'*accountability*. D'aquesta manera, les directrius de transparència i responsabilitat queden limitades als procediments involucrats en els tràmits i el disseny bàsic del projecte i no incorporen elements que superin aquesta restricció. En canvi, el disseny d'espais de participació efectiva o de mecanismes per assegurar la transparència de les decisions polítiques és pràcticament inexistent.

En definitiva, veiem com l'èmfasi en la provisió de serveis públics i d'informació (fins i tot amb alguns passos importants pel que fa a la transparència) té prioritat respecte a l'establiment de canals de participació ciutadana. Aquest fet queda reforçat des del moment en què la responsabilitat de tots els elements de participació és a càrrec de SPE (CAT365) que, com empresa pública, té molta menys capacitat de pressió sobre els departaments que la que pot exercir una unitat interna de la Generalitat.

9.2. De la virtualització a la materialització

El segon element que cal destacar ja ha estat introduït breument en l'apartat anterior. La introducció de tecnologia informàtica a l'Administració fa possible un control més exhaustiu de les accions de les unitats. Els processos queden registrats i materialitzats en bases de dades concretes, la qual cosa permet, alhora, que la informació sigui molt més agregable i manejable que no pas en el sistema tradicional en paper.

És evident que la Generalitat no inicia la seva informatització amb la posada en marxa del projecte AOC. Tanmateix, els projectes de govern electrònic, en la mesura que cerquen una centralització de la informació relativa a la prestació de serveis, semblen accentuar la possibilitat d'un control i un estudi sistemàtic de les accions administratives involucrades. Més en concret, en el cas del projecte AOC, la introducció del CRM dóna una possibilitat encara més gran d'explorar aquesta dimensió. Aquesta eina ofereix la possibilitat de comparar serveis, unitats, administracions, etc. sobre la base d'indicadors estàndard i d'una forma relativament àgil.

D'aquesta manera, detectem una relació *a priori* positiva entre la virtualització de serveis i l'*accountability*. Així, els projectes de govern electrònic permeten indirectament l'*accountability*, no només per la major accessibilitat de la informació a través d'Internet, sinó per la traçabilitat de les actuacions. Però en la definició de l'abast de la transparència no únicament hi té un paper el Govern, sinó que hi participen altres agents amb capacitat de decisió i quotes de poder. Així, com apunten Dunleavy i Margetts (2000), és probable que en aquest escenari, la proliferació d'actors encara danyi més la competència i la participació dels ciutadans. Ho veurem en l'apartat següent.

9.3. Les dificultats d'obrir sistemes d'informació als ciutadans

En els projectes de govern electrònic també es constata l'existència d'una certa tensió entre l'*accountability* i la *xarxa d'agents* que intervenen en els processos de provisió de serveis. Per exemplificar aquesta qüestió hem pres principalment el cas del servei de preinscripció a les escoles del Departament d'Ensenyament, el seguiment del qual hem presentat en capítols precedents. A fi d'aclarir la tensió assenyalada, però, serà necessari fer una breu introducció i contextualització teòrica de la *xarxa d'agents* específica que opera en el sistema educatiu (al qual pertany el servei en qüestió).

Referint-se al camp de l'educació pública, Dale assenyala com als països occidentals ja fa anys que la prestació de serveis públics ha passat de ser una activitat que únicament du a terme l'Estat per esdevenir un àmbit on participen una àmplia xarxa d'actors – públics i privats–, que influeixen en els processos de decisió i implementació de les polítiques públiques.³⁰⁴ En aquesta línia, però en un text posterior, el mateix autor recull un comentari de Hirst i Thompson:

"La tendència habitual [és] identificar el terme "administració" amb les institucions de l'Estat que controlen i regulen la vida d'una comunitat territorial. La governança –és a dir, el control d'una activitat a través de determinats mitjans de manera que s'assoleixin una sèrie de resultats desitjats— no és, però, simplement un àmbit d'actuació de l'Estat, sinó una funció que es pot dur a terme amb una gran diversitat d'institucions i pràctiques públiques i privades, estatals i no estatals, nacionals i internacionals." (Citat per Dale 1997, pàg. 274).

Si bé, tal i com apunta el mateix Dale, aquesta tendència és particularment rellevant en el món educatiu, sembla clar que aquest fenomen és també cada dia més present en la resta de serveis públics que presten les administracions.

Retornant al cas del servei de preinscripció, i restant doncs en el marc del sistema educatiu, en el seguiment que hem realitzat s'observa com l'entramat d'actors que participen directament o indirectament en la definició del servei és particularment complex. A banda dels actors que pertanyen al projecte AOC (els departaments, les consultores, el CTITI, els municipis, etc.), la xarxa engloba altres agents del camp

³⁰⁴ Es tracta del pas del model d'Estat keynesià al schumpeterià (Dale, 1989).

educatiu (principalment les escoles concertades).³⁰⁵ Es tracta d'agents que no es tenen en compte en la conceptualització inicial o, si més no, no es considera la seva participació efectiva en el disseny del servei (la presència de les escoles concertades queda *simplificada* a través del Departament d'Ensenyament) però que acaben influint en el desenllaç final.

Si l'activitat relativa a l'educació ja no és competència exclusiva dels governs, l'*accountability* no queda restringida únicament a la seva actuació sinó que, en principi, afecta igualment la resta d'agents involucrats en tant que prestadors d'un servei públic. Tanmateix, aquests agents no es regeixen necessàriament pels mateixos criteris que l'Administració pública i a la pràctica no estan subjectes, si més no en la mateixa mesura, a rendir comptes de les seves accions davant els ciutadans. Tal i com apuntaven alguns dels responsables del departament, la seva actuació estava limitada per les competències reals en el procés de preinscripció i la seva potestat a l'hora de decidir sobre l'actuació dels centres concertats. En aquest sentit, aquest servei posa de manifest l'ambigüitat dels límits d'acció que a la pràctica tenen les escoles concertades.³⁰⁶

La relativa autonomia de funcionament de què gaudeixen les escoles concertades és, de fet, un dels elements centrals que expliquen la problemàtica d'aquest servei. En primer lloc, aquest element mostra el conflicte potencial respecte al control que l'Administració exerceix sobre els serveis públics i els agents externs que hi participen. Però, alhora, la conseqüència de dur a terme un procés que afavoreix la transparència dels serveis públics revela les polítiques tàcites que defineixen l'actuació dels agents. La lògica web, que com hem vist a l'apartat anterior fa més visibles les accions dels agents (*materialització*), possibilita que esdevinguin explícits alguns elements, com els criteris de selecció de les escoles concertades. La transparència, doncs, pot esdevenir un factor que bloquegi la posada en marxa dels serveis públics en línia.

En definitiva, sembla que obrir sistemes d'informació al públic per millorar la provisió de serveis, i indirectament millorar la transparència, genera dificultats perquè posa al descobert acords polítics tàcits i el funcionament de grups amb certes quotes d'influència o poder. Aquest element posa en evidència elements fins aleshores tàcits de la gestió pública i qüestiona l'autonomia d'acció de què gaudeixen determinats agents.

³⁰⁵ També podríem considerar-hi, encara que en un grau diferent, l'Administració central. Aquesta defineix el projecte mitjançant la legislació que sobrepassa les competències de la Generalitat. Respecte a les escoles concertades, sembla que la tradició educativa de Catalunya –amb una presència històrica d'escoles privades i concertades– és en aquest sentit un exemple de la importància i la rellevància d'aquest actor.

³⁰⁶ Recordem que les escoles concertades es regeixen pels mateixos criteris de selecció d'alumnat que els centres concertats. Tanmateix, el seguiment del servei de preinscripció mostra com en alguns casos les escoles concertades tenen una certa autonomia d'acció i utilitzen criteris propis per a la selecció d'alumnes. Obrir a Internet el procés de preinscripció plantejava diverses dificultats respecte a aquesta qüestió.

9.4. Síntesi

Les accions que s'han dut a terme fins ara pel que fa a l'*accountability* es concentren principalment en la millora de la informació dels serveis públics. D'aquesta manera, hem vist com la *virtualització* dels serveis públics (especialment quan s'incorporen eines informàtiques de gestió empresarial) millora *a priori* l'*accountability* de les administracions públiques, ja que augmenta l'accessibilitat i la traçabilitat de les seves actuacions. Tanmateix, la *virtualització* dels serveis públics també posa de manifest el paper que tenen en la provisió de serveis determinats agents externs a l'Administració pública. En aquest sentit, la provisió telemàtica de determinats serveis públics pot estar obstaculitzada per l'existència d'acords polítics tàcits que condicionen fortament la prestació equitativa de serveis.

Capítol 10

Gestió del canvi

10.1. Estratègies de canvi a l'Administració

Com a projecte que en part persegueix la transformació interna de l'Administració, l'AOC s'ha de situar en el context històric dels diferents projectes de reforma que s'han dut a terme a la Generalitat –uns projectes que, en general, han estat menys efectius del que s'esperava (Ramió, 2003)–. Davant d'això, l'estratègia de canvi intern plantejada per la direcció de l'AOC cerca una ruptura, més o menys explícita, amb el model de transformació que havien seguit els projectes anteriors. Així, tal i com ja hem presentat, més que iniciar una reforma interna per tal d'“endreçar la casa per dins” (entrevista WFGP1107032) que a mig o llarg termini tingués efectes en la millora de la relació amb els ciutadans,³⁰⁷ es va optar per l'estratègia inversa, és a dir, millorar la prestació de serveis públics als ciutadans per provocar, indirectament, una transformació i una modernització internes. És el que fins ara hem anomenat *canvi per inducció*. Recuperant la metàfora d'un dels entrevistats: per més que hi hagihagut projectes de reforma anteriors "fa 20 anys que el ciment de la casa (Generalitat) no es toca, doncs comencem per la teulada a veure si així canvia la resta" (RKGS2506037).

Tanmateix, en la nostra recerca hem constatat que a través del *canvi per inducció* –com a mínim en les fases inicials– l'augment de l'eficiència i, en general, de la reenginyeria de processos que normalment s'associa amb el govern electrònic resulten clarament compromeses. En molts casos, per exemple, la introducció de serveis públics al portal empitjora les condicions de treball del personal de l'Administració, ja que duplica algunes de les seves tasques i en complica d'altres. En aquest context es genera un cert caos *organitzatiu* que sembla anar en contra dels objectius bàsics del projecte. No obstant això, es confia que aquest element acabarà afavorint el canvi intern, atès que serà principalment la pressió de l'entorn (condicions de treball, eficiència, compromisos adquirits, etc.) el que induirà la reforma dels processos i la modernització tecnològica productiva en el si de les unitats administratives. La tecnologia, doncs, és conceptualitzada com el catalitzador del canvi organitzatiu.³⁰⁸

Un entrevistat defineix aquesta nova estratègia i el canvi que suposa l'AOC respecte a la situació inicial de la Generalitat d'aquesta manera: “una diferència substancial és que l'Administració s'orientarà cap al ciutadà segons les seves necessitats i no segons els capritxos dels departaments, i que per exemple les sol·licituds es realitzaran amb un compromís de temps de resposta per part de l'Administració. Això obliga a dur a terme

³⁰⁷ Aquesta estratègia de canvi sembla ser, segons els entrevistats, la que ha adoptat l'Ajuntament de Barcelona.
³⁰⁸ Aquest element també ha estat apuntat per analistes com Fountain (2001a, pàg. 195).

una reenginyeria de processos ja que, encara que no es demana formalment que un departament canviï els seus *back offices*, com que ara es disposarà de menys temps per a realitzar el mateix tràmit, indirectament s'està obligant a iniciar una reenginyeria interna" (entrevista RBGH1906021).

Així doncs, veiem com el *canvi induït* té un caràcter marcadament *instrumental*, això és, es produeix a partir de l'objectiu de millorar la provisió de serveis oferint-los de forma telemàtica. En altres paraules, l'objectiu principal del projecte és oferir serveis als ciutadans a través d'Internet i, en canvi, són objectius secundaris les millores en eficiència, simplificació, etc. Alhora, i estretament vinculat a aquest element, es constata que l'anomenat *imperatiu tecnològic*³⁰⁹ opera de forma determinant. En aquest sentit, sembla que una visió fortament determinista de la innovació tecnològica tendeix a enfortir la impressió que la introducció de la nova tecnologia en el si dels processos administratius induirà, per si sola, canvis radicals en el funcionament de l'Administració.

Evolució de l'estratègia del projecte

A partir d'aquesta estratègia de transformació, el projecte es concep inicialment a partir d'un desenvolupament incremental amb la incorporació d'un nombre creixent de serveis telemàtics. La introducció de serveis al portal es va planificar en etapes successives – anomenades *onades*– on es va prestar una atenció especial a la incorporació d'un volum important de serveis amb un gran impacte demogràfic, la qual cosa va donar conseqüentment una major visibilitat pública al projecte. Tanmateix, després d'un any de la posada en funcionament del portal, l'estratègia s'ha modificat a partir de la incorporació de les percepcions dels diferents actors implicats.³¹⁰

Les modificacions no transformen de forma substancial l'anomenat canvi per inducció, però sí que disminueixen la velocitat i l'abast dels serveis que es volen incorporar al portal CAT365. Així, "ara ja no es tracta de tenir un munt de serveis al portal sinó d'oferir serveis de més qualitat" (entrevista RKG2506037). Es requereix, doncs, simplificar molt més els tràmits que han de realitzar els ciutadans per a la sol·licitud dels serveis.³¹¹ Un entrevistat resumeix així el canvi d'estratègia que ha tingut lloc: "Al principi calia legitimar el projecte amb molts serveis. Ara que ja els tenim cal fer un salt qualitatiu important i

309 En anglès *technological fix*. El concepte fa referència a la tendència a adoptar qualsevol tipus de tecnologia pels seus mèrits tècnics i no sobre la base d'una avaluació de les conseqüències socials d'aquesta adopció. Les paraules d'un dels entrevistats, crític amb la "fascinació per Internet", exemplifiquen la qüestió a la qual ens referim: "Si volem arribar a tota la població, l'estratègia no ha de ser Internet, perquè són quatre gats i seguirà sent així durant molt de temps. Jo crec que el futur és el telèfon, un mitjà que ara mateix sí que és accessible de veritat." (entrevista RKG2506037).

310 Vegeu el capítol 11.

311 En aquest sentit el paradigma del *Certificat 0* –és a dir, no demanar als ciutadans documentació acreditativa quan les dades relatives a aquesta documentació ja es troben disponibles a la mateixa Generalitat o a una altra administració– és un dels quatre elements que apareixen en el darrer Acord de Govern (11 de juny de 2003).

aconseguir que els ciutadans hagin de fer pocs o cap tràmit.³¹² D'aquesta manera sembla que hi haurà d'haver una major observació del canvi intern en aspectes com la simplificació, l'eficiència, l'automatització, etc.; elements que "inicialment no s'havien volgut forçar per les dificultats que podien generar entre els departaments i per la possible reacció adversa" (entrevista EXGC3010033).

Tanmateix, la precaució que es va tenir en la transició, i que assenyalava aquest entrevistat, no ha evitat que una de les principals dificultats a què s'ha hagut d'enfrontar el projecte hagi estat, precisament, "la reacció adversa" dels departaments. Amb tot, segons la majoria dels entrevistats l'anomenada *resistència al canvi* és un element indefugible de qualsevol projecte de reforma, sigui quina sigui l'estratègia de canvi adoptada. Vegem-ho.

312 Per a la distinció entre tràmits i serveis, vegeu el capítol 7.

10.2. La resistència al canvi

La *resistència al canvi* que mostren els treballadors de l'Administració pública, i en general d'una organització qualsevol, es considera habitualment un fenomen intrínsec als projectes de reforma. Tanmateix, sembla que en el cas de l'Administració pública aquest factor de resistència a les transformacions és particularment destacat i persistent. Sigui com sigui, aquesta consideració no apareix únicament en la literatura especialitzada,³¹³ sinó que els mateixos agents implicats en el projecte l'utilitzen de forma recurrent com a factor explicatiu de bona part dels obstacles que envolten l'AOC.³¹⁴ En aquest sentit, s'entén que transformar les formes de treball tradicionals comporta un esforç de canvi important en la vida quotidiana dels treballadors, de manera que una certa resposta en forma de resistència és previsible i, fins a cert punt, comprensible.

Les resistències al canvi s'associen, d'una banda, a les dificultats que implica modificar o transformar una relativa tradició de funcionament, més o menys estable. En aquest sentit, tal i com expressava un dels entrevistats, responsable del Departament de Governació, la dificultat inicial a la qual va haver d'enfrontar-se en la definició del servei en línia va ser "fer quallar el procediment de treball tradicional amb el telemàtic, procurant haver de modificar el menor nombre d'elements possibles" (entrevista HSGC1312024). D'altra banda, però, i en relació amb la *resistència al canvi*, entre els responsables del desenvolupament estratègic del projecte també aflora un dels estereotips principals sobre el treballador de l'Administració pública, o més en concret, sobre la figura del funcionari. És una creença àmpliament compartida no solament que el sistema burocràtic bloqueja la innovació i el canvi, sinó que la situació de relativa seguretat laboral en què es troba el funcionari es tradueix sovint en la preocupació "per no complicar-se la feina" o "simplement per voler estalviar-se-la" (FSGQ0203032).

No entrarem ara a discutir la consistència dels tòpics que envolten la figura del funcionari, però sí que creiem convenient qüestionar la consideració d'aquests elements com els principals factors explicatius del fenomen de *resistència al canvi*. De fet, en la nostra recerca hem constatat com –en termes analítics– la *resistència al canvi* difícilment es pot considerar un element explicatiu aproblemàtic. Més aviat acaba esdevenint un argument simplista per entendre bona part dels obstacles i conflictes al voltant dels projectes de reforma –la seva utilització acrítica fa que s'obviïn disfuncions no previstes alhora d'implantar-los–.

313 Vegeu Fernández, A. et al. (2003).

314 La *resistència al canvi* és un dels principals elements de dificultat que assenyalen gairebé tots els entrevistats. Tots els actors representats el consideren un factor rellevant, fins i tot els departaments, malgrat que sembla ser en aquests on justament es manifesta de forma més punyent (entrevistes RBGH1906021; FSGQ1212023; LSGN2611028; GBCC3005023; etc.).

De manera anàloga, en el terreny de la pràctica, els participants (en general persones amb una certa responsabilitat en la gestió dels plans de reforma) semblen utilitzar la resistència al canvi com a part d'un repertori retòric, destinat a legitimar les seves decisions i a no qüestionar la idoneïtat de les estratègies de canvi.

Les disfuncions a les quals fem referència es manifesten de forma molt clara en alguns dels problemes que ja hem comentat anteriorment. En primer lloc, hem vist com una de les dificultats inicials de la implementació del projecte AOC es troba en la coexistència dels procediments *on line* i *off line*. A la sortida d'una reunió destinada a la incorporació d'un servei a CAT365, per exemple, un dels assistents assenyalava la gran diferència entre els serveis que s'ofereixen de forma tradicional i el canvi que han d'experimentar si es volen introduir a Internet: "a Internet els serveis grinyolen perquè no han estat pensats per això, però els departaments els volen mantenir com més intactes millor. És la tecnologia la que s'ha d'adaptar" (reunió 31/10/02).

A banda de tenir efectes sobre l'eficiència dels serveis,³¹⁵ en aquestes situacions sovint empitjoren les condicions de treball del personal de l'Administració, sobretot pel que fa al sector de treballadors de l'anomenat *nucli d'operacions*.³¹⁶ Hem vist ja diverses ocasions on això succeeix;³¹⁷ en alguns casos aquest fenomen fins i tot ha obligat a flexibilitzar el projecte i permetre el funcionament del servei de forma presencial, retornar a les antigues aplicacions i deixar d'utilitzar, doncs, la plataforma AOC.³¹⁸ Així doncs, tal i com apuntava un entrevistat responsable del projecte, "no es tracta de resistència al canvi si som nosaltres qui els compliquem la feina" (entrevista RKGS0312023).

En segon lloc, també hem apuntat en capítols precedents com la distància entre el disseny dels serveis i el context d'implementació és un dels motius que explica algunes de les confrontacions que han tingut lloc. Cal tenir present que el disseny del projecte recau en molt bona part sobre les consultores Accenture i T-systems, de manera que el disseny de serveis electrònics específics té lloc, en gran mesura, al marge del context real d'aplicació (normatiu, jurídic i organitzatiu).³¹⁹ Alhora, sembla que hi ha un

315 Vegeu el capítol 7.

316 Entenem per *nucli d'operacions* el conjunt d'operaris que realitzen el treball bàsic relacionat amb la producció de productes o serveis (Mintzberg, 1999).

317 En aquest sentit, un entrevistat observava la reformulació que experimenten els serveis a causa del context d'implementació: "hi ha una diferència brutal quan volen implantar el servei que quan s'ha de dur a la pràctica" (entrevista EXGC3010033). Només a tall d'exemple, en el servei d'*oferta pública de treball*, la comprovació de les persones en situació d'atur, la realitza un treballador manualment. També en aquest servei, fruit de la simplificació dels procediments, el personal tècnic s'encarrega ara de la introducció de les sol·licituds que es presenten de forma presencial i que abans realitzava una empresa externa.

318 En aquest sentit, són exemples el Servei de Col·locació del Departament de Treball, Indústria i Turisme (vegeu capítols 5 i 7), o el cas del Registre d'Associacions, Fundacions i Federacions del Departament de Justícia i Interior. Un entrevistat explica què va succeir amb aquest últim servei: "hem creat un servei que és un desastre i tot i així la gent del Departament hi està treballant. Els treballadors que han d'entrar sol·licituds es troben que a banda que la plataforma va molt lenta, els requisits de seguretat els fan la feina impossible. No tenen manera de fer quadrar les dades de les sol·licituds perquè la gent deixa camps buits o bé introdueixen malament els noms, etc. Passant de la plataforma AOC i començant a treballar *contra host* s'ha solucionat el problema perquè és un entorn més flexible" (RKGS0312023).

319 De fet, aquesta no és una problemàtica específica del projecte AOC sinó més aviat derivada de la història recent de la Generalitat de Catalunya pel que fa a la gestió de les TIC, un procés molt marcat per la privatització del Centre Informàtic.

desfasament molt clar entre el ritme de desenvolupament dels elements tècnics del projecte i el calendari que requereixen els canvis jurídics.³²⁰

Sigui com sigui, els problemes que hem assenyalat fins aquí queden diluïts pels diferents actors quan es conceptualitzen de forma genèrica com a *resistència al canvi*. Però, a banda dels dos elements anteriors, n'hi ha d'altres que qüestionen no només la resistència al canvi com a factor explicatiu clau sinó la seva mateixa naturalesa, si més no amb les dimensions que se li atribueixen dins del projecte AOC. Són els elements vinculats a la comunicació i la difusió del projecte.

Comunicació del projecte

Una part important dels entrevistats assenyalava que les dificultats de comunicació que ha experimentat el projecte es donen principalment en dues direccions. En primer lloc pel que fa a la difusió del projecte dins la Generalitat. Malgrat que, com apuntava un dels entrevistats, "ho hem intentat tot: des de festes a comunicacions, butlletins, presentacions públiques, [...] sovint tenim dificultats serioses fins i tot perquè els departaments entenguin de què va el projecte" (entrevista RKGS2506037).

Tot i les estratègies de comunicació que assenyalava aquest entrevistat, una part substancial de la difusió de l'AOC a la Generalitat s'ha recolzat en una comunicació jeràrquica del projecte. D'aquesta manera, es fan reunions periòdiques amb els responsables polítics dels departaments. Així mateix, setmanalment, el secretari de Govern, la secretària general de Governació i Relacions Institucionals i el secretari general d'Economia es reuneixen amb un o dos secretaris generals dels altres departaments per tractar sobre el desplegament de l'AOC als seus departaments. De la mateixa manera, aproximadament cada tres mesos, la direcció del projecte AOC es reuneix amb tots els secretaris generals.

Sens dubte, la participació efectiva d'aquestes figures permet una involucració al més alt nivell dels departaments i una resolució més àgil de les dificultats que sorgeixen. En aquest sentit, el recolzament polític de què gaudeix el projecte permet superar problemes que altrament seria difícil que poguessin desbloquejar una unitat com la DGPO i menys encara entitats externes com les consultores o l'empresa SPE (CAT365). Alhora, però,

320 En aquesta línia, alguns dels entrevistats assenyalaven com "és necessària la feina jurídica que no ha acompanyat encara el projecte" (GKMQ_MX2806020); "L'AOC és un muntatge impressionant a nivell tècnic però no ha anat lligat a una modernització i a una reforma interna. La reforma s'ha de produir paral·lelament, és clar que són dos processos que no poden anar desvinculats. La reforma vol dir canvi de normativa i de procediments quan sigui necessari" (entrevista HSAN1803039).

es constata com la comunicació jeràrquica dilueix la informació del projecte, atès el gran nombre d'estrats polítics i administratius que ha de superar. Tal i com apuntava un dels entrevistats, "la informació que surt des de la cúpula de l'Administració no ha baixat als estadis intermedis i baixos de manera prou contundent. Els consellers tenen molt clar el projecte però quan baixes cap als nivells intermedis i inferiors es van perdent el coneixement i el caràcter contundent" (entrevista AKPB0102031). Un altre entrevistat també posava de relleu que "fins ara la comunicació ha estat jeràrquica i això fa que el missatge es perdi a mig camí. [...] Caldria dur a terme una campanya transversal de comunicació i així no ens trobaríem que encara hi ha gent que no sap què és l'AOC" (entrevista UNPT1507036).

Així, en bona part dels departaments el coneixement del projecte amb prou feines arriba als estrats inferiors. De fet, més aviat hi ha un coneixement *ad hoc*: el *canvi instrumental* a què fèiem referència en iniciar aquest apartat té com a conseqüència que els treballadors d'estrats inferiors coneguin el projecte, principalment, perquè estan implicats directament en la digitalització d'algun servei que s'ha d'integrar al portal.

Però les dificultats de comunicació també operen en una altra direcció. Així, en segon lloc, hem constatat que sovint hi ha dificultats de comprensió fruit d'un xoc entre cultures diferents. Aquesta confrontació es mostra, per exemple, en l'ús d'un llenguatge tècnic, dens i complex, per part de les consultores –un llenguatge que els departaments manifesten no comprendre–. En aquest sentit, la introducció del vocabulari empresarial, d'una banda, i la terminologia que envolta les TIC, de l'altra, deriva cap a uns usos lingüístics especialitzats que produeixen importants dificultats de comprensió entre el personal dels departaments. Els problemes que es generen en aquest sentit també s'interpreten, de vegades, com a una nova mostra de *resistència al canvi*.

10.3. Isomorfisme i lideratge del projecte

Una concepció força estesa entre el corrent neoinstitucionalista és que, al contrari del que s'acostuma a pensar, les organitzacions tenen més elements de similitud que no pas de diferència. Això, tal i com ho van conceptualitzar DiMaggio i Powell (1983), es deu al fet que habitualment les organitzacions que estan sota unes mateixes condicions experimenten processos d'*isomorfisme institucional*, a partir dels quals es produeix una homogeneïtzació entre elles. Entre els tres tipus d'*isomorfisme institucional* que aquests autors apunten³²¹ hi ha l'*isomorfisme mimètic*.

L'*isomorfisme mimètic* s'esdevé en entorns nous on les finalitats són ambigües i incertes i no hi ha criteris d'avaluació clars. En aquest context opera un procés d'imitació de les estratègies de desenvolupament d'altres organitzacions que han reeixit pel que fa a la innovació. D'aquesta manera, l'organització mostra signes de dinamisme davant la resta d'agents amb qui es relaciona, alhora que aconsegueix legitimar la seva actuació.

La Generalitat de Catalunya va ser capdavantera en la presència de les administracions a Internet, amb l'aparició del portal Gencat l'any 1995. Malgrat això, sembla que aquest impuls inicial no va tenir prou continuïtat i l'any 2000 el govern va ser "conscient de l'endarreriment en què es trobava respecte de les TIC i respecte a d'altres governs d'arreu del món" (entrevista GBCC3005023). La urgència amb què la Generalitat pretenia posar-se al dia en *govern electrònic* va determinar la relativa celeritat amb què es va posar en marxa el procés de constitució del Consorci AOC, l'any següent, amb un pacte parlamentari que van signar totes les forces representades.³²² "Calia ser present en el govern electrònic i no quedar enrere" (entrevista TXFS1706038). Enfront d'un escenari nou i incert com el govern electrònic, es va confiar en una consultora "amb experiència en projectes en altres països" (entrevista GBCC3005023).

A l'interior de la Generalitat, la gestió del canvi ha recaigut principalment sobre una direcció general de funcionalitat transversal,³²³ molt petita (set persones) però amb molta capacitat de lideratge. Així, compta amb la intervenció i el seguiment del secretari de Govern i el recolzament directe del conseller en cap. Aquesta unitat administrativa que, tal i com definien diversos dels seus membres "actua com una consultoria interna de la

321 Els tres processos d'isomorfisme són el coercitiu, el mimètic i el normatiu (DiMaggio i Powell, 1983, pàg. 151 i seg.).

322 De fet, Localret percep l'elevat ritme de desenvolupament que s'imposa al projecte com un dels motius que explica l'absència actual dels municipis (entrevista...). Alhora, també cal destacar les dificultats afegides amb les quals ha de comptar el Consorci, format per més de 700 municipis de diferent mesura i capacitat i molt menys compacte que l'Administració autonòmica.

323 De fet pertany a un departament transversal (Departament de la Presidència).

Generalitat” (entrevista LSGH1910020), és l’encarregada de comandar el procés de transformació de l’Administració.

Tanmateix, el fort lideratge exercit sobre el projecte no soluciona sempre les dificultats que ocasiona, per exemple, l’heterogeneïtat del desenvolupament tecnològic de les diferents unitats de l’Administració. De fet, aquesta heterogeneïtat és fruit, en bona part, de la compartimentació de l’Administració i de la relativa autonomia de funcionament de què gaudeixen els diversos departaments –una situació a la qual l’AOC, com a projecte transversal, ha de fer front contínuament–. En aquest context, tal i com hem avançat a l’inici d’aquest capítol, la tecnologia sembla haver estat el vehicle utilitzat pels líders del projecte com una eina per combatre la compartimentació de l’Administració i alguns dels seus efectes negatius. Així, en menys d’un any han aparegut dos acords de govern que imposen models estàndard i homogeneïtzen el funcionament intern.³²⁴ D’aquesta manera, la iniciativa de reforma es recolza principalment en la innovació tecnològica, a través de la qual és pretén promoure transformacions de caire organitzatiu, polític i, naturalment, tecnològic. Aquest fenomen es pot descriure com una forma d’encastar directrius de caire polític i organitzatiu a través d’estàndards tecnològics; un fenomen que ha estat conceptualitzat com a *inscripció*.³²⁵

Les dificultats apareixen perquè el desenvolupament tecnològic específic de les unitats administratives du inscrits en el seu disseny elements normatius i organitzatius, gairebé invisibles, que únicament són perceptibles quan se’ls separa del seu context d’ús. Les bases de dades pròpies d’una unitat, per exemple, lluny de ser simples eines tècniques, incorporen algunes característiques específiques de la cultura organitzativa en què s’han dissenyat (des de criteris d’identificació dels usuaris d’un servei fins al perfil d’accés a la informació). D’aquesta manera, en la implementació del projecte AOC s’esdevé un xoc, un enfrontament entre dues formes d’articular la tecnologia i l’organització: aquella que pretén imposar el projecte i la pròpia dels departaments.

Així, cada departament té una història particular i característica de relació amb la tecnologia, sobre la qual se sobreposa l’AOC com a projecte transversal. La forma en què es gestiona la transició cap al nou model i la manera com es tracta la història recent dels departaments o dels serveis específics (que implica un reconeixement dels èxits aconseguits) són elements importants que cal tenir en compte. És justament en aquest àmbit on trobaríem alguns casos de *reacció al canvi*, més que, simplement, de

324 Des de l’obligatorietat de preveure un sistema multicanal per a tots els nous procediments adreçats als ciutadans i a les empreses, la incorporació de la TIS i de telèfon o correu electrònic de contacte a tots els formularis, connexió al CRM, etc. (Acord de Govern d’11 de maig de 2003).

325 Vegeu, per exemple, Akrich i Latour (1992) o Akrich (1992).

resistència. Les observacions d'una entrevistada responsable d'un servei incorporat a CAT365, que assenyalava molesta com la seva experiència anterior respecte a la provisió telemàtica de serveis gairebé no s'havia tingut en compte, van en aquesta direcció (entrevista AOGG2201024).

10.4. Síntesi

L'estratègia adoptada pel projecte AOC respecte a la transformació de l'Administració descansa principalment en l'acció directa sobre la millora de les relacions amb els usuaris del serveis. La transformació interna de la Generalitat esdevé d'aquesta manera un objectiu secundari, tot i que important, que es vol provocar de forma induïda mitjançant la pressió dels nous escenaris de treball i de la innovació tecnològica. A partir de la determinació de models estàndards de funcionament per a tota l'Administració, el projecte ha utilitzat la tecnologia com una eina per a promoure determinats canvis en l'estructura organitzativa.

Finalment, es constata que el concepte de la *resistència al canvi* és utilitzat de forma habitual per la majoria d'agents involucrats en el projecte. Tanmateix, i en termes estrictament analítics, cal tenir present que aquest factor obvia importants disfuncions que es produeixen com a resultat d'algunes característiques específiques de l'estratègia de canvi adoptada.

Capítol 11

La xarxa d'actors

Fins ara la nostra anàlisi s'ha centrat en les quatre dimensions d'ordre substantiu que el nostre model articulava en l'àmbit del govern electrònic: la provisió de serveis, l'organització interna, els processos d'*accountability* i la gestió del canvi. En les anàlisis exposades hem vist reflectides les accions, les perspectives i els objectius de diferents agents que estan involucrats, de forma directa o indirecta, en el disseny, en el desenvolupament o en la implementació del projecte AOC. No cal oblidar que l'AOC és un projecte sociotècnic de gran magnitud en el qual participen, directament o indirectament, centenars, potser milers de persones –des de funcionaris públics a tècnics de diferents empreses privades, des de directius públics de grau intermedi a consellers o alcaldes– i un gran nombre d'objectes força heterogenis –ordinadors, bases de dades, acords de govern, estàndards, serveis públics, mòduls de dades, etc.–. A més del canvis o l'evolució que experimenten molts d'aquests actors i objectes, el projecte es mou en un entorn que també canvia constantment. Cal prendre un gran nombre de decisions de tota mena i de forma contínua, sovint amb un gran marge d'incertesa sobre les conseqüències.

El que ara intentarem fer és ordenar aquest conjunt d'actors i objectes en un esquema global, de manera que puguem explicar amb certa coherència el seu paper o comportament respecte al projecte, les seves relacions mútues i els conflictes que sorgeixen, sense oblidar el context inestable en què es mouen.

11.1. La xarxa global

Com hem dit en l'exposició del model analític, el concepte de *xarxa global* és una eina analítica destinada a tractar de forma més precisa el que habitualment es descriu com a *context* d'un projecte d'innovació.³²⁶ L'objectiu d'una xarxa global és, bàsicament, doble: d'una banda ha de subministrar els recursos –de diferent ordre– perquè el projecte pugui desenvolupar-se; de l'altra, ha de generar un *espai de negociació* que permeti establir un espai i un temps on la xarxa local pugui utilitzar els recursos per dur-lo a terme.

En el projecte AOC, la xarxa global es pot identificar clarament amb el Consorci AOC on, com hem vist, hi ha representades dues institucions: el consorci Localret i la Generalitat. De fet, ambdues institucions estan, al seu torn, formades per altres grups d'actors, alguns dels quals també tenen representació individual en el Consorci: alguns departaments per part de la Generalitat i alguns ajuntaments i les quatre diputacions per part de Localret.³²⁷ Recordem, a més, que el Consorci és fruit d'una sèrie de pactes i acords previs³²⁸ entre les forces polítiques amb representació parlamentària i entre les administracions públiques catalanes, amb l'objectiu de desenvolupar projectes conjunts en l'àmbit del govern electrònic.

La xarxa global actua en la pràctica com una forma de reduir el context sociopolític a una entitat més senzilla i operativa. En el cas del Consorci AOC l'objectiu és que totes les discussions o polèmiques polítiques al voltant de l'administració electrònica tinguin un òrgan específic on ser tractades i resoltes, per tal d'evitar al màxim el "soroll" polític i aconseguir un grau elevat d'efectivitat. Als efectes del projecte AOC, les relacions amb el context han de quedar reduïdes a les interaccions amb els components del Consorci –i no amb la immensitat d'actors polítics i socials present en l'àmbit català–.

Del Consorci AOC depenen, en realitat, diferents projectes entre els quals només dos han cristal·litzat ja en productes tangibles: l'Agència Catalana de Certificació i el portal interadministratiu CAT365, el nostre objecte d'estudi. En el cas del portal, l'empresa pública Serveis Públics Electrònics (SPE), actualment propietat del Consorci, és l'encarregada de dur a terme el projecte i de coordinar la transferència de serveis des de les diferents administracions al nou canal de distribució telemàtica; de manera resumida, actua com a gestora del portal. En el cas dels serveis provinents dels departaments de la Generalitat, és una unitat específica, la Direcció General de Planificació Operativa, la que

326 Vegeu Law i Callon (1992).

327 Vegeu el capítol 6.

328 Vegeu el capítol 4.

actua com a coordinadora o controladora única del projecte, ja que fa de mitjancera entre els departaments, com a productors dels serveis que s'han de digitalitzar, i SPE, com a distribuïdora d'aquests.

Aquest dos actors són els que exerceixen el control efectiu sobre el projecte i la coordinació i la mobilització del actors de la xarxa local, tot i que ho fan en diferent mesura. D'ara endavant, els anomenarem *nucli de coordinació* del projecte.

11.2. La xarxa local

La xarxa local, per la seva banda, està composta pels actors encarregats de subministrar els elements necessaris per al funcionament correcte del projecte –és a dir, les “peces” de diferents materials i mides que han de constituir l’artefacte “portal CAT365”–. Es tracta d’elements de naturalesa molt heterogènia: servidors, dissenys d’usuari dels serveis, serveis digitalitzats, models de dades comuns, estàndards tecnològics, etc.

La xarxa local d’actors està formada per les consultores privades que intervenen en el disseny dels serveis –bàsicament T-Systems i Accenture–, per les unitats de les diferents administracions encarregades del serveis que s’han d’integrar al portal –que fins ara, com ja hem explicat, pertanyen principalment als departaments de la Generalitat– i, finalment, pel CTITI com a proveïdor i gestor de la plataforma tecnològica necessària. En un sentit, també pertanyen a la xarxa local els elements tècnics on s’ha de recolzar el projecte de portal, des de la plataforma tecnològica al sistema operatiu específic que es farà servir.

Observem, en aquest cas, que els departaments de la Generalitat estan presents en ambdues xarxes. En sentit estricte, però, només uns pocs departaments pertanyen a la xarxa global i hi són presents a través dels alts càrrecs. Pel que fa a la xarxa local, ens referim a tots els departaments i a un nivell més baix de la jerarquia, a les unitats de serveis.

L’estabilitat de les relacions entre els actors que formen la xarxa local és també vital per al bon funcionament del projecte. És important que l’entesa entre les consultores i el gestors de la plataforma sigui correcta, però també ho és que la plataforma “no es pengi”, que els servidors no es col·lapsin o que les aplicacions permetin la transferència correcta de dades.

Idealment, el nucli de coordinació ha d’actuar com un *punt de pas obligat* entre la xarxa global i la local. En un sentit, ha d’aconseguir controlar o supervisar totes les transaccions i interaccions que es produeixin entre ambdues, per assegurar, per exemple, que els recursos de la xarxa global arribin a la local i que els resultats d’aquesta satisfacin les expectatives dels actors globals. D’això depèn, òbviament, el desenvolupament correcte del projecte.

En el cas de l'AOC, el nucli de coordinació actua com a punt de pas obligat en un altre sentit encara més literal, perquè el portal que ha de desenvolupar té com a objectiu bàsic actuar com un únic canal de distribució telemàtica dels serveis, com a mínim en el cas de la Generalitat. El portal CAT365 ha d'esdevenir l'únic proveïdor de serveis telemàtics de la Generalitat,³²⁹ és a dir, una finestra virtual única dels serveis públics.

³²⁹ Com hem vist anteriorment, els continguts d'ordre més corporatiu, institucional o "de país" els continuarà oferint el portal propi de la Generalitat, <http://www.gencat.net>.

11.3. Simplificacions

És obvi que els actors de la xarxa global no tracten qüestions de detall sobre el projecte, com poden ser el nombre de tràmits en què es descompon un servei que s'ha d'incloure al portal, el tipus de connexió que s'estableix entre dues bases de dades o els camps que un usuari ha d'introduir en un formulari virtual. El agents de la xarxa global tenen una visió simplificada del projecte, que depèn en part dels seus interessos. Per a la Generalitat, per exemple, és molt important el nombre de serveis en línia que el portal va oferint a mesura que el projecte avança –conscients d'un cert retard en la utilització de la xarxa com a forma de relació amb els ciutadans, volen justificar i rendibilitzar la forta inversió realitzada en la plataforma i en SPE, així com els esforços esmerçats en els darrers dos anys–. El consorci Localret, en canvi, ha de conciliar la postura dels ajuntaments grans, poc interessats a utilitzar una plataforma aliena (amb nous estàndards i requisits tecnològics, diferents dels de les seves plataformes o els seus sistemes d'informació), amb els interessos dels ajuntaments amb un grau menor de desenvolupament tecnològic, que requereixen ajuts per poder oferir serveis telemàtics.

Aquest procés de simplificació és, però, recíproc. Des del projecte també es duen a terme simplificacions importants que tenen com a objectiu reduir la complexitat de la realitat externa a entitats discretes amb les quals es pugui interactuar més fàcilment. En particular cal simplificar els actors externs vinculats a la xarxa global. En lloc de tractar separatament amb les més de 900 institucions que componen el món de l'Administració local a Catalunya (consells comarcals, ajuntaments i diputacions), el projecte pren com a interlocutor únic el Consorci Localret. La complexitat de l'Administració autonòmica –una enorme constel·lació burocràtica d'unitats estructurals (negociats, direccions generals, departaments, etc.), cadenes de comandament jeràrquic, comissions, funcions, etc.– se simplifica en un conjunt de departaments, entesos bàsicament a partir dels serveis públics que ofereixen.

De la mateixa manera que se simplifiquen els actors externs, els ciutadans, com a usuaris finals dels serveis telemàtics del portal, també resulten afectats pel mateix procés. En comptes de considerar tota la complexitat d'aspectes de la seva relació amb l'Administració (subjectes de drets, electors, contribuents, etc.), se'ls simplifica com a clients o consumidors de serveis públics –amb tot el que això comporta–. Indirectament, també els usuaris tenen un paper important en les decisions sobre el serveis del portal i sobre el seu disseny: mitjançant l'anàlisi de les visites al portal, el nombre i la naturalesa

de tràmits realitzats, etc. es prenen decisions que influeixen en la tria de serveis o en el disseny.

Les simplificacions recíproques que es produeixen al voltant del projecte van acompanyades de transaccions entre els diferents actors. Aquestes transaccions entre la xarxa global i la xarxa local tenen lloc en ambdós sentits. La cúpula de la Generalitat, present al Consorci AOC, ofereix contractes importants a les consultores privades a canvi de dissenys o infraestructures tecnològiques. A canvi dels serveis que s'integren al portal, el nucli de coordinació rep recursos que es poden invertir en la xarxa local i en recolzament polític –en forma d'acords de govern o de lideratge polític, per exemple– des de la xarxa global.

Les transaccions que es produeixen en el projecte es concreten, doncs, en una circulació d'*intermediaris* que viatgen entre els diferents actors. Els intermediaris que observem, en aquest cas, tenen un caràcter heterogeni i no poden reduir-se exclusivament als recursos econòmics. El recolzament polític, els estàndards o les llistes de serveis integrats a CAT365 compleixen també aquesta funció.

11.4. Flexibilitat interpretativa

Un altre aspecte important per entendre la dinàmica d'interaccions entre els actors és analitzar les diferents visions del projecte que aquests manifesten. Observem, en aquest sentit, que el projecte AOC és interpretat per actors diferents de forma diversa i, de vegades, força oposada. Aquest fenomen de flexibilitat interpretativa és important perquè, més enllà del terreny purament simbòlic, les interpretacions diferents van sovint associades a la consideració de problemes diferents i poden derivar en posicions divergents sobre les línies d'acció que cal seguir.

En el cas que estem examinant, per exemple, hi ha dues interpretacions bàsiques sobre el que ha de ser el projecte, considerat en els seus aspectes més generals. D'una banda, des de la Generalitat es potencia la concreció de l'AOC en un nou portal interadministratiu –de titularitat compartida entre l'Administració autonòmica i les administracions locals– recolzat en una plataforma tecnològica específica, que pugui distribuir el serveis de qualsevol administració. Des de Localret, en canvi, el projecte AOC s'interpreta com la possibilitat d'habilitar un canal de comunicació, via Internet, entre totes les administracions que, sense la necessitat de cristal·litzar en un nou portal, permeti accedir a qualsevol mena de serveis des dels portals de les diferents administracions,³³⁰ una mena de “plataforma invisible”.

Les consultores privades, encarregades en gran part del disseny del nou portal i dels serveis, també semblen mantenir una interpretació lleugerament diferent del que ha de ser l'AOC. Marcades per una tradició més propera al comerç electrònic i a l'*e-business*, traslladen la seva estratègia del sector privat al sector públic, amb poques adaptacions. El nou portal CAT365 ha d'esdevenir, segons la seva visió, un fort element d'atracció de clients orientat a convertir-se en un portal de referència³³¹ –en el sentit gairebé dels grans portals comercials a Internet– per a tots els ciutadans. Aquesta interpretació del projecte prioritza, conseqüentment, els objectius d'augmentar el nombre de visites, de fidelitzar els usuaris i de potenciar, especialment, el nombre de tràmits fets a través del portal. Una visió que, de fet, durant bona part del desplegament del projecte i fins fa poc, ha estat compartida, en part, per la mateixa Generalitat.

³³⁰ Els entrevistats posen sovint com a exemple el sistema tecnològic de comunicacions i transaccions entre els bancs i l'utilitzen per a descriure aquesta mena d'iniciatives “invisibles” per a l'usuari extern. També plantegen la possibilitat de convertir l'AOC en una “marca blanca”, un espai neutre que, en forma de finestra inclosa a les pàgines web d'un portal municipal, permeti efectuar els tràmits de naturalesa interadministrativa, sense necessitat de desplaçar-se a un portal específic com CAT365 (entrevista GKMQ_MX2806020). La divergència entre les visions de l'AOC que tenen els membres de Localret i els de la Generalitat també es fa palesa en les compareixences periòdiques dels màxims representats del Consorci AOC al Parlament, davant la Comissió de Legislatura per a la Societat de la Informació. Vegeu, en aquest sentit, per exemple, *Diari de Sessions del Parlament de Catalunya* (2002).

³³¹ En concret es parla d'un “portal dels catalans” (entrevista VJPB3006033).

A més de la visió general del projecte i dels objectius bàsics, la flexibilitat interpretativa pot afectar igualment els criteris d'avaluació del projecte. Dit en altres paraules, les diferents interpretacions condueixen a formes diferents de conceptualitzar l'èxit del projecte. En termes més abstractes, es pot afirmar en general que el bon o mal funcionament no és una característica inherent al disseny dels artefactes –no n'és una propietat intrínseca– sinó que depèn dels objectius que determinats actors hi associen.³³²

Sent una mica esquemàtics, per a la visió que hem vinculat a la Generalitat, un índex d'èxit clar és el nombre de serveis integrats al portal, la qual cosa, de fet, ha estat uns dels principals eixos de la comunicació pública del projecte. En el cas de la visió que es pot associar a les consultores privades, el nombre de visites al nou portal seria, en canvi, un paràmetre prioritari per avaluar l'evolució del portal. En tercer lloc i pel que fa a Localret, les valoracions podrien expressar-se en el nombre d'administracions diferents que fan ús del portal o la seva plataforma.³³³ Finalment, aquesta instància de flexibilitat interpretativa associada als criteris d'èxit o de “bon funcionament” pot explicar, en part, el fet que encara no s'hagi engegat, des del nucli de coordinació de projecte, un procés d'avaluació efectiva del portal, després d'un any de funcionament, tot i que es comencen a discutir diferents alternatives.³³⁴

Aquest exemple de flexibilitat interpretativa del projecte és una de les causes que expliquen l'asimetria actual en la presència de les administracions en el conjunt de serveis de tramitació que s'ofereixen al portal –ens referim, òbviament, a l'absència de serveis municipals integrats al portal–. Es tracta d'un fet que representa una greu mancança des de les expectatives inicials³³⁵ i que, en la situació actual, comporta com a conseqüència pràctica una certa reconfiguració de les línies de desenvolupament i de les estratègies bàsiques. Actualment, des del nucli de coordinació, s'està considerant la possibilitat, per exemple, que les administracions locals puguin “personalitzar” el portal a la seva mida.³³⁶

Per tant, no són només els actors els que mostren una *geometria variable*; el mateix concepte es pot aplicar també al mateix projecte AOC. El projecte significa coses diferents per a actors diferents: està subjecte al que anomenen un cert grau de flexibilitat interpretativa. Aquest fenomen, a més, pot tenir implicacions per a algunes de les

332 Sobre aquesta qüestió, vegeu Bijker (1995). En el context de l'estudi del canvi tecnològic, aquest autor també afirma que “el ‘funcionament’ i el ‘no funcionament’ [d'un artefacte] es tracten ara com a *explanandum*, més que com a *explanans* utilitzats per al desenvolupament d'artefactes tècnics” (pàg. 75). Aquesta conclusió analítica posa en dubte, per exemple, l'estratègia habitual en el camp del govern electrònic, d'identificar *best practices* al marge del context i sense tenir gaire en compte els actors que han determinat els criteris d'avaluació o l'establiment d'objectius.

333 Continuant la reflexió exposada en la nota anterior, són precisament aquests diferents criteris d'avaluació els que sovint no s'especifiquen en les caracteritzacions de *best practices*.

334 Es parla, per exemple, d'encarregar una auditoria externa a una consultora privada, no vinculada, òbviament, a les que ja participen en el projecte (reunió 05/11/03).

335 Un mancança, però, que es valorada de forma diferent pels actors. Des de l'àmbit local, per exemple, s'interpreta com a índex de “fracàs” del projecte fins ara (entrevista TFMG0104036). Des de la Generalitat, en canvi, es parla de “dificultat important que cal superar” (entrevista UNPT1507036).

336 En concret, es parla, d'una “municipalització del portal” per a un conjunt pilot d'ajuntaments (entrevista UNPT1507036).

característiques tècniques més importants del projecte: pot afectar la naturalesa de les especificacions i l'arquitectura de la plataforma tecnològica on es recolza el portal i els dissenys de les interfícies de tramitació amb els usuaris.

La confrontació entre les diferents interpretacions posa en joc, fins i tot, el destí final del projecte, ja que en cas que una d'elles s'imposi a les altres, l'espai de negociació construït deixarà de ser vàlid i la xarxa global es desarticularà. Una via possible és aconseguir solucions de compromís on s'arribi a una certa confluència de les diferents visions. Aquest és el camí que, en el cas del portal CAT365, sembla assajar-se amb la iniciativa que hem esmentat. Es produeix, en aquest cas, un procés de redefinició dels interessos d'alguns actors, en funció de la dinàmica i l'evolució del mateix projecte.

11.5. Marcs tecnològics

Els processos de simplificació no tenen lloc, únicament, en el marc de les relacions entre el nucli de coordinació del projecte i la xarxa global. També són necessaris en la pràctica més específica del desenvolupament del projecte i afecten, conseqüentment, els elements i actors propis de la xarxa local.

En el cas de l'AOC, per exemple, davant la complexitat burocràtica de tot el que representa un servei públic específic, el nucli de coordinació, de la mà de les consultores que fan el disseny d'usuari del servei, utilitza una simplificació determinada per poder integrar el servei en qüestió al portal. Cal emfasitzar que aquest procés de simplificació és sempre necessari en el desenvolupament de qualsevol projecte tecnològic. Els enginyers que dissenyen un nou tramvia elèctric per a una ciutat, redueixen aquesta ciutat –deixant de banda la història, la composició local, etc.– a un ajuntament disposat a invertir en un tipus de transport que no augmenti el nivell de contaminació i a una xarxa de vies públiques.³³⁷

El problema de les simplificacions és que s'han de mantenir en el temps i que això no depèn, òbviament, dels actors que les formulen: quan apareixen noves entitats no incloses en la simplificació, la realitat esdevé més complexa, es multipliquen els aspectes que cal tenir en consideració i el projecte pot tenir dificultats serioses per enfrontar-s'hi. En el procés de digitalització dels serveis, el nucli de coordinació els va simplificar bàsicament com a conjunts de tràmits. És a dir, es van concebre com sèries consecutives d'intercanvis d'informació, sol·licituds, emissions de certificacions, transmissions de formularis, transaccions econòmiques, etc.³³⁸ Amb aquesta simplificació es reduïa considerablement el nombre de variables que calia tenir en compte –tot i que el conjunt restant ja era prou complex– i el procés d'integració al portal (és a dir, la posada en línia del servei) podria escometre's amb més probabilitat d'èxit i de forma paral·lela per a tota una onada de serveis.

Tanmateix, les tasques de desplegament quotidià del projecte van deixar al descobert factors que posaven en dubte l'adequació de la simplificació. En la narració del procés de digitalització dels dos serveis hem vist reflectits alguns d'aquests factors. D'una banda, el component humà dels processos –els treballadors públics implicats– podien no estar

³³⁷ Un exemple inspirat en l'anàlisi de Callon (1989).

³³⁸ En certa manera, és com si al voltant del servei es dibuixés una *caixa negra* i es consideressin com a rellevants els *inputs* i els *outputs*.

d'acord amb les noves tasques que s'esperaven d'ells.³³⁹ De l'altra, la connexió entre bases de dades o l'accés a la informació va començar, en alguns casos, a comportar problemes que, més enllà dels aspectes tecnològics, implicaven qüestions d'ordre polític que afectaven la mateixa estructura organitzativa de l'Administració.

En un altre ordre de coses, els aspectes normatius i jurídics al voltant dels serveis també van esdevenir un entrebanc inesperat per a determinats serveis.³⁴⁰ Una crítica habitual als serveis d'usuari proposats per les consultores és que, en general, no tenien en compte el context complex de reglamentacions i normatives que regulen els procediments administratius vinculats a un servei. En darrer lloc, durant el procés de digitalització també poden aparèixer dificultats generades per actors externs relacionats amb el servei. No oblidem que en molts serveis intervenen, a més d'unitats de l'Administració, agents privats o semipúblics que hi poden tenir un paper molt important. En el cas del servei d'ensenyament,³⁴¹ per exemple, en el procés de transformació telemàtica del servei, la possible reacció d'un agent d'aquest ordre (les escoles concertades) va tenir un pes important en la redefinició del servei. Actors "invisibles" des de la simplificació van fer acte de presència –en el cas que hem esmentat, indirectament– i van afegir molta més complexitat al procés de digitalització.

En el cas de la xarxa global també s'ha produït, en alguns moments del desenvolupament del projecte, l'aparició d'actors que han posat en perill la simplificació de l'entorn que opera a través del Consorci AOC. A través de diverses associacions i entitats cíviques, entre les quals cal destacar Softcatalà,³⁴² s'ha qüestionat l'opció presa des del projecte AOC en favor del programari propietari,³⁴³ en lloc del programari lliure –opció, aquesta última, que han seguit diverses administracions públiques a Espanya i a l'estranger–. Aquesta qüestió, que dins la xarxa global no ha estat especialment problemàtica, ha arribat ja diverses vegades al Parlament³⁴⁴ –on, cal recordar-ho, els màxims responsables del Consorci AOC han de retre comptes periòdicament–.

Tornant a la qüestió dels serveis, els problemes apareguts al voltant dels processos de simplificació que hem descrit són, de fet, manifestacions d'un fenomen de flexibilitat interpretativa similar al que hem esmentat abans. En el capítol dedicat a la provisió de

339 Com ja hem vist, aquestes reaccions, que més que pel nou paper que els treballadors públics havien d'acomplir eren motivades per la major complexitat de la feina i per la superposició de processos, han estat conceptualitzades sovint com a "resistència al canvi" (entrevista QGSO0306033).

340 Des d'una de les unitats departamentals implicades en un servei que s'ha d'integrar al portal, se'ns deia que "hi ha una part molt important [del projecte AOC] que té a veure amb el canvi del dret administratiu. Per tant és possible que hi hagi resistència al canvi en molts casos, però sovint se sobrepassa aquesta dimensió quan es tracta de processos que estan estipulats jurídicament i no poden fer-hi més" (entrevista HSGH1112022).

341 Analitzat en el capítol 6.

342 Vegeu <http://www.softcatala.org>.

343 Com ja hem vist, la plataforma AOC es recolza en diversos proveïdors de programari propietari, entre els quals destaca principalment Microsoft.

344 La qüestió del programari lliure ha estat un tema recurrent en aquestes sessions. Vegeu, per exemple, *Diari de Sessions del Parlament de Catalunya* (2002).

serveis³⁴⁵ ja hem vist com hi havia certa divergència quant al que calia interpretar com a “servei”. D’una banda, hi ha les consultores i el nucli de coordinació del projecte que adopten una versió simplificada com la que acabem d’exposar i, de l’altra, les unitats responsables dels serveis als departaments, que adopten una perspectiva on alguns dels nous agents que hem esmentat (personal, marc jurídic, estructura organitzativa pròpia, etc.) tenen un paper força important.

Ara bé, per tal d’entendre el procés de canvi i evolució del projecte, el concepte de flexibilitat interpretativa no és suficient: cal modelitzar el mateix procés d’atribució de significats. Això és el que ens permet el concepte de *marc tecnològic (technological frame)*:³⁴⁶

*Els marcs tecnològics proporcionen els objectius, les idees i les eines necessàries per dur a terme una acció. Guien el pensament i la interacció. Un marc tecnològic ofereix alhora els problemes centrals i les estratègies relacionades per solucionar-los. Però alhora la construcció d’un marc tecnològic inhibirà altres accions i interaccions. [...] El concepte de ‘marc tecnològic’ és, doncs, un element que facilita l’acció i alhora la inhibeix.*³⁴⁷

En certa mesura, el concepte de marc tecnològic intenta descriure el que podríem anomenar la *cultura tecnològica* que caracteritza un actor o grup d’actors. En particular, no és solament aplicable a grups de tecnòlegs o especialistes, perquè el marc tecnològic es construeix a partir de les interaccions entre actors i artefactes de qualsevol mena.

Precisament en el capítol dedicat a la dimensió organitzativa, hem vist la dificultat d’explicar la interacció entre innovació tecnològica i canvi organitzatiu al voltant d’un projecte de govern electrònic, mitjançant un esquema simple d’irrupció de la tecnologia en el medi de l’estructura burocràtica. El que en realitat hem detectat és la presència de dos marcs tecnològics, que aleshores hem descrit com a constel·lacions perquè volíem incloure-hi tant els elements organitzatius com tecnològics.

Efectivament, el procés de flexibilitat interpretativa que acabem de descriure es pot entendre com un resultat de la col·lisió entre dos marcs tecnològics diferents, amb els seus valors, objectius, matrius de solucions i artefactes exemplars específics.

345 Capítol 7.

346 Per a una exposició de les característiques d’aquest concepte i una discussió de les seves implicacions teòriques i metodològiques, vegeu Bijker (1995, pàg. 190 i seg.).

347 *Ibid.*, pàg. 192.

Recuperant la formulació que ja hem avançat, d'una banda, hi ha el marc tecnològic – que ara podríem anomenar *burocràtic*– on l'articulació entre TIC i estructura organitzativa es caracteritza per un ús de la tecnologia principalment orientat a l'autonomia i als afers interiors de les unitats i centrat en l'automatització de certs processos, per una forta imbricació entre els sistemes d'informació bastats en TIC i les estructures que els mantenen i, finalment, per una supeditació dels fluxos d'informació a les relacions de comandament i jerarquia.

De l'altra banda, hi ha el que podríem anomenar marc tecnològic del govern electrònic, on l'ús de les TIC traspasa les divisions estructurals i s'orienta prioritàriament cap a la provisió de serveis als agents externs, els sistemes tecnològics d'informació es desvinculen de l'estructura per associar-se sobretot a la funció i, conseqüentment, els fluxos d'informació tendeixen a soscavar les relacions jeràrquiques verticals.

En el marc del nostre model d'actors, les unitats de l'administració responsables dels diferents serveis mostren un nivell molt alt d'inclusió en el marc tecnològic burocràtic, mentre que les consultores privades, així com el nucli de comandament del projecte pertanyen clarament al segon marc. La confrontació entre ambdós marcs tecnològics, que com hem vist es manifesta en el curs quotidià del projecte, és, sens dubte, un dels reptes més importants per al seus promotors.

11.6. Disfuncions a la xarxa

La confrontació entre diferents marcs tecnològics i els processos de flexibilitat interpretativa que s'esdevenen no són, però, l'únic factor d'inestabilitat que fa perillar el desplegament del projecte. En un altre ordre de qüestions, l'estructura de relacions entre la xarxa global i la xarxa local, així com el paper del nucli de coordinació, són també susceptibles de patir certes disfuncions que poden actuar com a factors de desestabilització del projecte.

En el cas de l'AOC poden detectar-se alguns problemes en aquest terreny. En primer lloc hi ha una certa asimetria entre els actors de la xarxa global i entre aquests i el nucli de coordinació. Aquesta asimetria es manifesta en diferents aspectes. D'una banda, la Generalitat manté una relació directa amb una unitat del nucli de comandament, la DGPO, que s'ocupa de coordinar els elements de la xarxa local per tal de proporcionar al portal serveis telemàtics dels departaments –una unitat que no existeix, com a tal, entre Localret i les administracions locals–. De l'altra, la relació que els alts càrrecs de la Generalitat presents al Consorci AOC mantenen amb les seves unitats estructurals és jeràrquica,³⁴⁸ mentre que la relació que Localret manté amb els seus associats és representativa i, en cap cas, jeràrquica –Localret no pot marcar directrius d'obligat compliment als ajuntaments, per exemple–. Aquest fet condiciona enormement el desplegament del projecte, perquè, com ja hem dit, part dels recursos que els actors de la xarxa global han de transmetre a les capes locals de la xarxa són d'ordre polític (en forma de lideratge, de mandats, de supervisió, etc.).

En segon lloc, el flux de recursos econòmics també mostra una clara asimetria. De fet, el Consorci AOC no té recursos propis: són en principi les administracions involucrades les que han de finançar els projectes que es posin en marxa. Només des de fa molt poc temps, l'empresa SPE, com a gestora del portal, ha estat adquirida pel Consorci, ja que abans era propietat de la Generalitat. La plataforma tecnològica on se sustenta el portal, a més, també és propietat de la Generalitat –en principi es planteja establir convenis bilaterals amb els ajuntaments que en vulguin fer ús per oferir els seus serveis telemàtics a través del portal–.

348 Tot i que això no implica que les seves directrius es transmetin automàticament i sense interferències a través de la cadena jeràrquica, com hem vist.

Per al projecte AOC, i pel que fa la digitalització dels seus serveis, la Generalitat destina una quantitat de 120 milions d'euros distribuïts en quatre anys.³⁴⁹ El Govern, en canvi, només ha destinat, en el darrer any, uns 6 milions d'euros a ajuts per a ajuntaments i administracions locals per tal que realitzin la reenginyeria interna que els hauria de permetre connectar-se al portal.³⁵⁰

A banda d'aquestes qüestions, una altra font d'inestabilitat en la xarxa global ha estat també la discussió sobre la "visibilitat" de les administracions en el ciberespai. Des de l'àmbit local s'ha defensat la idea que, atès que l'Administració municipal és la més propera als ciutadans, els portals municipals havien de ser una possible porta d'entrada també per al tràmits interadministratius. De fet, des de l'àmbit local i des de Localret es té la percepció que CAT365 ha esdevingut en el domini públic una iniciativa de la Generalitat, més que no del Consorci AOC. En aquest context, també han estat motiu de conflicte les campanyes de publicitat que s'han dut a terme a la premsa, la ràdio i la televisió per donar a conèixer el portal.

Aquesta mena de problemes, que també estan relacionats amb la qüestió de la "marca blanca" que hem tractat abans i amb la flexibilitat interpretativa sobre el mateix concepte de portal interadministratiu, han causat una considerable tensió política al voltant del projecte.

Tot plegat fa que la xarxa global representada pel Consorci AOC hagi vist debilitat el seu paper com a promotora del projecte i subministradora dels recursos necessaris per dur-lo a terme. De fet, la capacitat de gestió i, en especial, d'execució del Consorci han estat darrerament posades en dubte en àmbits polítics.³⁵¹

D'altra banda, també es poden detectar problemes en el paper que el nucli de comandament ha de jugar com a *punt de pas obligat*. Cenyint-nos només a l'àmbit de la Generalitat, per exemple, des de la posada en marxa del portal, diversos departaments han continuat presentant iniciatives a Internet al marge de l'AOC. Algunes d'aquestes iniciatives han consistit en grans portals on una part important del contingut ha estat destinat a proveir serveis de diferents tipus a ciutadans, empreses i col·lectius a través

349 Aquesta xifra és la que la Generalitat ha donat en diverses ocasions als mitjans de comunicació. Ens ha estat impossible recaptar xifres més detallades, en part, per l'ambigüitat que ja hem comentat al llarg d'aquest estudi entre les diferents iniciatives internes que des de la Generalitat s'agrupen sota el paraigua AOC i, en part, per una certa resistència de les persones entrevistades a facilitar-nos dades concretes.

350 Hi ha hagut una certa polèmica al voltant d'aquests ajuts. L'oposició i el mateix president del Consorci Localret, Jordi Valls, han posat en dubte que els hagués de gestionar el Departament de Governació i també han qüestionat l'ús que n'han fet les poques administracions que n'han obtingut una part. Vegeu *Diari de Sessions del Parlament de Catalunya* (2002).

351 Vegeu la intervenció del diputat Miquel Barceló al *Diari de Sessions del Parlament de Catalunya* (2003a).

de la xarxa. Aquesta mena d'actuacions,³⁵² que es poden descriure com formes de *bypass* organitzatiu,³⁵³ no han ajudat a consolidar el projecte AOC com a via única de sortida a la xarxa per als serveis telemàtics de la Generalitat.

352 Com a exemples d'aquest tipus d'iniciatives que semblen envair les competències de l'AOC, podem esmentar els portals RuralCat (<http://www.ruralcat.net>) i Socialnet (<http://www.portalsocial.net>), els serveis d'avisos SMS de meteorologia i trànsit i el telèfon d'atenció ciutadana de la Generalitat 012.

353 Un entrevistat els descrivia com a exemples "d'indisciplina" (entrevista RBGJ1807039).

11.7. Síntesi

El model que hem aplicat per analitzar el comportament dels diversos actors involucrats en el projecte, de forma més o menys directa, ens ha permès explicar alguns dels fenòmens que hem presentat i discutit al llarg dels capítols anteriors. D'una banda, l'existència de dos marcs tecnològics diferents i de l'altra, algunes disfuncions en les xarxes d'actors es troben a la base dels principals problemes que afecten el desplegament del projecte AOC. Tanmateix i malgrat els fenòmens descrits, el projecte AOC continua en marxa. Cap de les situacions conflictives que hem analitzat han conduït fins ara a una dissolució de la xarxa d'actors ni, el que seria el mateix, a un col·lapse del projecte.

Es poden esgrimir dos fets per justificar-ho. D'una banda, la col·lisió entre els dos marcs tecnològics s'ha manifestat fins ara en un espai molt reduït. Hem de recordar que el projecte només ha afectat directament, fins al moment, un nombre de serveis molt limitat, comparat amb el nombre total de serveis de l'Administració autonòmica que són susceptibles d'integració al canal telemàtic del portal. De l'altra, el projecte ha estat prou flexible com per absorbir les sotragades provinents tant de la xarxa local com de la xarxa global. El nucli de coordinació del projecte ha pogut reconfigurar el projecte sobre la marxa, adaptant-lo als nous elements sorgits a partir dels diversos conflictes que hem esmentat.³⁵⁴ El projecte ha estat contínuament *contextualitzat*³⁵⁵ en el sentit que ha pogut incorporar en el disseny les transformacions que s'han produït en el seu entorn.

Però el projecte no és l'únic element que ha patit transformacions al llarg del temps. Dit d'una altra manera, la tecnologia –l'artefacte portal-plataforma no ha estat l'únic agent que ha hagut de reconfigurar-se–. El seu destí no és només el producte d'un joc entre actors estables amb un repertori sòlid d'interessos i problemes. Com hem vist al voltant de la qüestió de l'anomenada “marca blanca”, alguns dels actors també han vist modificats la seva composició i els seus interessos com a resultat de la interacció amb els seus veïns.

³⁵⁴ Utilitzant un símil castellà, el paper del nucli de coordinació del projecte, és com el del *terç* en el *pilar de sis*, que ha de poder entomar les rebrincades tant de dalt com de baix.

³⁵⁵ Per a una discussió del concepte de *contextualització* –oposat a la distinció tradicional entre contingut i context per a l'anàlisi de les innovacions tecnològiques–, vegeu Latour (1996, pàg. 280 i seq.).

Capítol 12

Conclusions

A l'hora de reprendre de forma més directa el seguit de preguntes i hipòtesis formulades en les primeres parts d'aquests treball, cal tenir present el marc metodològic i empíric de la nostra recerca. Hem realitzat un estudi de cas sobre un únic projecte de govern electrònic –l'AOC– i ens hem centrat, principalment, en les transformacions i els conflictes que ocasiona la seva implementació en l'àmbit específic d'una sola Administració, la Generalitat de Catalunya.

Aquest fet condiona, òbviament, l'abast de les nostres conclusions i de la nostra anàlisi. Un únic estudi de cas no pot ser utilitzat, legítimament, per fer generalitzacions sobre l'enorme nombre de projectes de govern electrònic que es desenvolupen, o s'han desenvolupat, arreu del món, ni sobre la gran varietat d'estructures administratives que constitueixen el seu espai de concepció i aplicació. En sentit estricte, algunes de les conclusions exemplificaran, però, la inadequació d'algunes afirmacions o suposicions usuals en el terreny del govern electrònic i, igualment, serviran per il·lustrar i contrastar parcialment el nostre model d'anàlisi.³⁵⁶

Tanmateix, alguns elements específics del nostre objecte d'estudi ens permeten ser una mica més generosos amb la rellevància dels resultats obtinguts. D'un banda, l'anàlisi de gran part de la literatura ens permet considerar l'AOC com un projecte força representatiu del que normalment es consideren els trets bàsics del govern electrònic. De fet, al llarg de l'estudi hem analitzat instàncies específiques de gairebé tots els temes destacats en la revisió literària –encara que el tractament que n'hem pogut fer, partint de les mateixes característiques de l'AOC i al límit del nostre estudi empíric, no ha estat sempre possible de dur a terme amb la mateixa profunditat–.

En segon lloc, l'AOC és, des de molts punts de vista, una iniciativa de govern electrònic molt ambiciosa i, sens dubte, de gran abast. Recordem, per exemple, que es tracta d'un projecte amb vocació interadministrativa que involucra a un gran nombre d'administracions de diferents àmbits.³⁵⁷ Recordem, a més, que l'Administració autonòmica catalana, la més involucrada en el projecte fins ara, és una organització pública de mida i complexitat considerables.³⁵⁸ Assenyalem, en darrer lloc, que l'objectiu del projecte té a veure amb una funció essencial de qualsevol Administració –la provisió de serveis públics– i que representa, a més, un canvi potencial, com a mínim, per a totes aquelles unitats administratives implicades directament o indirectament en els serveis públics.

356 En el capítol metodològic hem exposat les característiques bàsiques del nostre estudi de cas i la seva justificació per a aquest estudi.

357 Vegeu el capítol 2.

358 Comparable, per exemple, amb la d'alguns estats europeus. Vegeu, per a algunes dades més concretes, el capítol 8.

Creiem, en primer lloc, que l'anàlisi de l'evidència que hem pogut recaptar ens permet afirmar, tal com es formulava a la nostra primera hipòtesi bàsica, que el projecte AOC, malgrat la seva focalització prioritària en la provisió telemàtica de serveis públics, suposa una transformació de l'estructura organitzativa interna de l'Administració cap a una *forma xarxa*.³⁵⁹ Aquesta tendència es manifesta, bàsicament, en l'augment del nivell d'integració horitzontal (intraadministrativa) i vertical (interadministrativa).

Aquest fet implica que el canvi que s'opera en la provisió telemàtica de serveis, des del govern electrònic, no afecta únicament la relació entre l'Administració i els usuaris dels serveis (ciutadans, empreses i altres agents socials), sinó que també repercuteix indirectament en els processos que tenen lloc en el nucli mateix de l'Administració. La connexió entre aquests fenòmens es produeix per una confluència de factors.

D'una banda, hi ha la tendència creixent a configurar la provisió de serveis més sobre la base de la demanda que de l'oferta. En el terreny de l'Administració, això implica una reconsideració dels serveis segons les necessitats i el punt de vista de l'usuari i no segons l'estructura preexistent de les unitats o els procediments administratius. D'aquesta premissa es deriven, a més, diverses directrius més específiques: la tendència a reconfigurar l'oferta de serveis segons aquestes necessitats i no prenent com a punt de partida les unitats o els departaments responsables o "propietaris" dels serveis; la tendència a millorar i flexibilitzar l'accés als serveis – augmentant el nombre de canals (telèfon, Internet, presencial, etc.) i els horaris d'atenció (24x7) –; la propensió a simplificar els tràmits implicats en els serveis (reduint el nombre de tràmits necessaris o la documentació requerida); i, finalment, la inclinació a oferir millor i més quantitat d'informació sobre les tramitacions i els serveis.

Totes aquestes directrius tenen, en el cas de govern electrònic que hem explorat, un component tecnològic bàsic. Dit d'una altra manera, la seva materialització es fa possible, i sovint queda afectada, gràcies a les TIC – al llarg de l'estudi hem vist, precisament, la diversitat de formes en què es produeix aquesta associació–. En particular, hem observat, com la reconfiguració de l'oferta de serveis sobre la base del contingut³⁶⁰ i els intents de simplificació acaben afectant l'estructura de les bases de dades i la connexió entre els sistemes d'informació d'unitats diferents, tant si pertanyen a una o a diverses administracions. En darrer terme, com volem destacar, té lloc un

³⁵⁹ Sobre aquest concepte, vegeu l'obra seminal de Castells (1997-2001).

³⁶⁰ Sobre la qüestió dels "fets vitals", relacionada amb aquest punt, vegeu l'anàlisi del portal CAT365 en el capítol 5.

augment del grau d'integració de les activitats administratives, tant a escala vertical com horitzontal.

¿Fins a quin punt aquesta tendència cap una forma organitzativa en xarxa s'està imposant sobre l'estructura burocràtica administrativa? La nostra impressió és que aquesta tendència té, com a mínim fins ara, un abast limitat. Diversos factors hi juguen en contra. Els més importants són el gran nivell de compartimentació de l'Administració pública –la fragmentació de l'estructura en un gran nombre d'unitats i entitats cada cop més especialitzades unida a l'alt grau d'autonomia– i la prevalença de les relacions jeràrquiques sobre els fluxos d'informació. Aquest són sens dubte dos dels obstacles principals del govern electrònic, la qual cosa confirma la nostra segona hipòtesis bàsica.

D'altra banda, i pel que fa la nostra tercera hipòtesis, la provisió electrònica de serveis no condueix necessàriament a un escenari de major eficiència en els dispositius administratius implicats. Hem vist com en diverses situacions el guany obvi en l'eficàcia del servei (que engloba les millores en l'accés i en la distribució) no genera automàticament un estalvi en els recursos emprats.³⁶¹ Podem parlar, doncs, d'un augment generalitzat de l'eficàcia externa, però no d'un creixement similar en l'eficiència interna.

Aquesta situació es produeix bàsicament per un baix nivell d'integració entre els procediments lligats al nou canal de distribució (Internet) i els antics processos de provisió. Atès que aquesta situació provoca una complexitat creixent de les tasques que duen a terme els treballadors públics –que han de duplicar, en molt casos, certes feines o han de supervisar diferents canals d'informació paral·lels–, aquests mostren un baix nivell de compromís amb el projecte. Una actitud que, de forma massa simplista, es descriu³⁶² amb la coneguda expressió de “resistència al canvi” –un concepte que nosaltres hem problematitzat–.

Hem comprovat, en aquest terreny, com es produeix, en general, una certa *superposició* entre els nous procediments vinculats a la virtualització dels serveis i la resta de procediments propis d'una unitat administrativa. Aquesta coexistència paral·lela dels procediments (que té un vessant organitzatiu i un altre tecnològic) provoca el que hem anomenat un cert *caos organitzatiu* en les unitats afectades pel projecte. Una situació

³⁶¹ Vegeu, principalment, el capítols 6 i 7.

³⁶² Tant per als analistes com per a alguns dels mateixos participants; vegeu el capítol 10.

que genera, de fet, gran part dels problemes de resistència al canvi que hem esmentat i que afecten el curs quotidià del desplegament del projecte.

Extrapolant aquesta qüestió a la globalitat de l'organització, podem postular l'existència de tres capes diferenciades. D'una banda, l'àrea habitada pels nous procediments i dispositius de la provisió telemàtica de serveis, que estructuralment inclou, també, les noves entitats creades *ad hoc* amb l'encàrrec de gestionar el portal i coordinar el projecte, així com les parts de l'estructura burocràtica que han estat transformades amb un alt grau d'integració. De l'altra, la resta de l'estructura administrativa i de serveis que segueixen els procediments de producció i els canals de distribució habituals –de fet, aquí hi trobem actualment la major part de l'estructura de l'Administració autonòmica–. Enmig, però, ha aparegut un espai híbrid, una mena de terra de ningú, on cohabitaven de forma inestable i problemàtica ambdós tipus d'organització i de procediments.

Des d'una perspectiva negativa, és possible que el govern electrònic acabi residualitzant-se i esdevenint una mena d'*apèndix virtual* de l'Administració, la qual cosa es podria dir que ja ha passat en anteriors projectes de sortida a la xarxa Internet en l'àmbit de l'Administració.³⁶³ Des d'una perspectiva optimista, en canvi, es podria esperar que la pressió de la capa superior (gràcies també al pes que exerceixen altres agents externs a l'Administració) i la mateixa insostenibilitat de la situació caòtica en la capa intermèdia faran que l'estructura tradicional de la burocràcia també acabi transformant-se. De fet, pel que hem pogut veure, des del nucli de comandament del projecte es confia que aquesta segona opció sigui la més probable: la hipòtesi del canvi *per inducció* apunta en aquesta direcció.³⁶⁴

En qualsevol cas, i responent una de les nostres preguntes inicials, la relació entre el canvi organitzatiu i la innovació tecnològica, en l'àmbit del projecte de govern electrònic que hem tractat, es pot considerar *precària*. La vinculació entre la innovació tecnològica, representada per l'establiment d'un nou canal interactiu de relació amb els usuaris dels serveis, i els canvis organitzatius que apunten cap a una nova forma organitzativa en xarxa³⁶⁵ no és produïda de manera causal ni mecanicista. Resulta mediatitzada i dificultada pels diferents aspectes de l'estructura organitzativa burocràtica que hem anat destacant.

363 En certa mesura es pot utilitzar aquesta metàfora per descriure, per exemple, l'evolució del sistema d'informació SAC, del qual ja hem parlat diverses vegades al llarg de l'estudi, o la del portal www.gencat.net.

364 Pel que fa a aquest punt, vegeu el capítol 10. Es confia, en part, que la crisi generada en l'espai intermediari serà el principal esperonador del canvi.

365 En relació amb els vincles entre aquesta forma social, Internet i els diferents àmbits socials, vegeu Castells (2002).

Tanmateix, els principals conflictes que es produeixen no resulten ben explicats si establim una confrontació simple entre tecnologia, per un costat, i organització burocràtica, per l'altre. Hem vist com una forma més adequada i fructífera de conceptualitzar aquesta situació és la identificació del que hem anomenat dos *marcs tecnològics* diferents. En lloc de caracteritzar la situació mitjançant l'esquema habitual dels impactes socials (organitzatius, en aquest cas) de la tecnologia (les TIC), l'anàlisi dels fenòmens de *flexibilitat interpretativa*, on actors diferents posen en joc visions divergents sobre els objectius, sobre els problemes que cal resoldre i, en últim terme, sobre els dissenys específics d'una tecnologia, ens ha permès caracteritzar dues constel·lacions diferents en les quals tecnologia i estructura organitzativa s'articulen de forma diferent.

Aquesta confrontació entre un marc tecnològic burocràtic i el que hem considerat propi del govern electrònic és el que explica gran part dels fenòmens que hem analitzat –en especial, els que apareixen en la zona intermèdia–. L'element que els diferencia, cal insistir, no és la inclinació a utilitzar un tipus particular de tecnologia, sinó la forma en què la tecnologia s'imbrica tant en la funció com en l'estructura de les organitzacions.

En el marc burocràtic, es produeix una supeditació de la tecnologia, i sobretot dels sistemes d'informació electrònics, a l'estructura. L'ús prioritari d'aquests és l'automatització de certs procediments i l'enfortiment dels canals verticals d'informació. En l'altre marc, en canvi, la tecnologia s'engrana fonamentalment amb la funció, i els sistemes d'informació s'utilitzen com a eines obertes d'intercanvi d'informació amb l'exterior i amb altres unitats de l'estructura, la qual cosa soscava en part les cadenes jeràrquiques de comandament.³⁶⁶

Resulta força evident que el marc tecnològic del govern electrònic, tal i com l'hem pogut observar en el nostre cas d'estudi, està molt més pròxim a l'àmbit de l'empresa que al de l'Administració pública. Això no ens ha d'estranyar, atès que els agents on es vehicula de forma més clara són les consultores privades que intervenen en l'AOC –recordem que les consultores tenen un gran paper en el projecte, no només en el desplegament, sinó també en alguns dels trets bàsics–. Aquest fet, molt habitual en la majoria de projectes de govern electrònic d'arreu del món, condiona fortament la direcció del projecte i esdevé un pont virtual mitjançant el qual es traslladen, sovint de forma molt mecànica i aproblemàtica, els principis de l'*e-business* i de l'*e-commerce* a l'àmbit de l'Administració pública.

366 Vegeu, sobre aquesta qüestió, els capítols 8 i 11.

Una conseqüència directa d'aquest transvasament és la reconceptualització del ciutadà que es produeix en el govern electrònic. Qualsevol disseny tecnològic –des d'un automòbil a una pàgina web– inclou, de forma explícita³⁶⁷ o implícita, de manera deliberada o no, un cert guió –una seqüència d'accions– que l'usuari final haurà de seguir. Aquest guió també incorpora una interpretació particular, per molt esquemàtica i naïf que sigui, dels interessos, els objectius i els valors que se li suposen a l'usuari.³⁶⁸

En el cas del govern electrònic, la focalització prioritària dels projectes en la provisió telemàtica de serveis tendeix clarament a una reconstrucció del ciutadà com a *client* o consumidor de serveis públics. Aquesta interpretació té com a conseqüència una simplificació considerable de la relació entre Administració i ciutadans; en concret, es deixa de banda el vessant més polític d'aquesta relació: del costat del ciutadà, la seva naturalesa de subjecte polític, amb drets i obligacions específiques; del costat de l'Administració, la seva naturalesa d'òrgan específic en el marc d'un sistema polític on hi ha mecanismes de representació, i la supeditació de les seves funcions a l'interès general.

La reconstrucció del ciutadà com a client de l'Administració ha estat, com hem vist, un dels temes més recurrents en la literatura. En el terreny nebulós de la perspectiva es detecta una tendència clara a associar el desplegament del govern electrònic a un augment potencial dels nivells de transparència i, en general, de l'*accountability* en les activitats dels governs i les seves administracions. En el camp de la ciència política, en canvi, aquesta visió optimista es contraresta, de vegades, amb la constatació que els models més usats de govern electrònic tendeixen a relegar a un segon pla les iniciatives de millora en aquest àmbit, atesa la dependència fonamental del sector privat tant pel que fa als agents encarregats del disseny com als principis on se sustenten.

La nostra posició, en canvi, opta per una via d'anàlisi diferent, més centrada en les pràctiques concretes. En el projecte estudiat, hem observat clarament una preocupació certament secundària pels aspectes lligats als processos d'*accountability*. En particular, el desplegament del projecte no ha suposat, fins ara, la creació de nous espais virtuals de participació³⁶⁹ –de fet, ni tan sols ha estat aquest un dels objectius fonamentals del projecte des del seu plantejament inicial–. Des del nucli de coordinació tampoc no es

367 A través d'un manual d'instruccions o d'un programa d'aprenentatge, per exemple.

368 Aquest fenomen d'*inscripció* que ja hem comentat en altres parts de l'estudi no implica, òbviament, que els usuaris acabin seguint *necessàriament* el guió incorporat a l'artefacte. Utilitzant una metàfora semiòtica, les inscripcions presents en els artefactes poden ser interpretades o llegides de formes diverses i, de vegades, insospitades pels seus dissenyadors.

369 O, com a mínim d'espais molt diferents, tant qualitativament com quantitativament, dels que hi ha al portal corporatiu de la Generalitat. Vegeu els capítols 5 i 9, pel que fa a aquesta qüestió.

manifesta una gran preocupació per aquesta situació, ni els responsables polítics semblen associar-hi grans expectatives o desigs.

Pel que fa, en canvi, a la transparència i a la rendició de comptes –dos aspectes importants del concepte d'*accountability*– el nostre estudi indica un procés de transformació indirecta, lligat a la provisió telemàtica de serveis. Per un costat, la consideració del ciutadà com a usuari i consumidor de serveis públics té com a efecte patent l'augment d'informacions subministrades al voltant d'un servei específic.³⁷⁰ Aquestes informacions no solament fan referència als aspectes procedimentals dels tràmits involucrats, sinó a les normatives i les lleis relacionades i, en particular, als compromisos que l'Administració adquireix amb l'usuari o el sol·licitant del servei.³⁷¹

L'explicitació d'aquests compromisos i obligacions per part de l'Administració pot ser considerada un índex clar d'*accountability*. També ho és, en un sentit diferent, la provisió d'informacions agregades o generals sobre un servei: nombre de sol·licituds ateses, nombre de resolucions positives o negatives, evolució temporal dels serveis, distribució geogràfica dels usuaris, recursos esmerçats, etc. És en aquest procés –en el qual els sistemes d'informació de l'Administració s'obren, si més no parcialment, a l'escrutini públic– on es pot produir l'aparició d'interessos o pràctiques, fins ara poc visibles, que condicionen de forma subreptícia la distribució social d'un servei públic.

En la nostra anàlisi hem pogut constatar aquest fet en el procés de digitalització d'un servei específic.³⁷² En concret, hem observat com el procés d'enriquir i fer més accessible la informació d'un servei pot tenir com a conseqüència imprevista la revelació de forces o de la influència d'actors socials que, fins aquell moment, havien actuat de forma velada sobre l'Administració. La provisió telemàtica de serveis pot tenir, en aquest sentit, un efecte indirecte sobre la transparència de les actuacions governamentals i posa en evidència les relacions tàcites amb actors externs.

Hi ha, en darrer lloc, un altre efecte important del govern electrònic sobre els processos d'*accountability*. La comparació entre el rendiment d'administracions i aparells burocràtics diferents ha estat, fins ara, una tasca difícil – tant per als analistes com per als polítics o directius públics–, atesa, en part, la dificultat de trobar indicadors fiables i suficientment significatius i generals; normalment ha estat molt més fàcil mesurar la

370 Vegeu com això és traduït en el portal CAT3635 en el capítol 5.

371 En el cas analitzat això es reflecteix en les anomenades "cartes de serveis".

372 Vegeu el capítol 6.

performance d'una administració en alguns dels serveis específics (salut, ensenyament, etc.). En aquest sentit, el govern electrònic s'està convertint en una font d'informació valuosa –fàcilment accessible– per establir indicadors genèrics o transversals que puguin utilitzar-se per comparar administracions diferents, especialment pel que fa a la funció de provisió de serveis públics. Malgrat que la tendència actual és utilitzar indicadors certament rudimentaris –com el nombre de serveis en línia– i confeccionar rànquings poc informatius, resulta evident que les administracions (i el seu entorn social) estan entrant en una dinàmica de comparacions i escritoris mutus que crea un cert espai de competència en el sector públic.³⁷³

Aquests elements d'*accountability*, que en l'àmbit del govern electrònic hem associat a la provisió telemàtica de serveis, poden vincular-se a una característica específica dels fenòmens de virtualització lligats a les TIC. Contràriament al que sovint s'afirma, la virtualització d'un espai d'interacció social o d'una activitat, no es pot entendre com un procés de “descorporificació” o “desmaterialització” dels seus elements i les seves relacions.³⁷⁴ Molt al contrari, els fenòmens de virtualització suposen, en general, una major materialització, tant dels agents com de les seves interaccions. Un tràmit electrònic efectuat amb una administració, per exemple, deixa moltes més “petjades” materials –en forma de documents digitals, dades de diferents tipus, arxius de registre, etc.– que una tramitació presencial.³⁷⁵ Aquestes petjades són estables i poden ser analitzades, condensades i tractades amb molta facilitat. Les accions en els espais virtuals són, conseqüentment, més *traçables* i més susceptibles de ser sotmeses a escritori.³⁷⁶

Una altra conseqüència general del nostre estudi té a veure amb el paper de la tecnologia en el govern electrònic. El primer que cal dir, en aquest sentit, és que el paper de la tecnologia és molt més complex del que suggereixen molts anàlisis. En concret, les TIC no poden ser concebudes com una mera *eina* per a la transformació de l'Administració o com un simple instrument *neutral* per vehicular objectius preestablerts de caire polític, organitzatiu o econòmic. Es tracta, de fet, d'una visió que, curiosament, semblen compartir molts dels participants que hem entrevistat quan afirmen que la “tecnologia no és un problema” o que “no és el més important”.³⁷⁷

El nostre estudi mostra, tanmateix, que quan s'examinen amb profunditat els processos de digitalització de serveis, els problemes relacionats amb la tecnologia són molts i

373 Com hem pogut constatar, aquesta competència es manifesta, tant horitzontalment –entre administracions del mateix àmbit– com verticalment –entre administracions de diferent àmbit–.

374 Aquest punt de vista és habitual, especialment en alguns tractaments superficials de l'art digital o de les comunitats virtuals.

375 El mateix succeeix, per exemple, en l'àmbit de l'ensenyament virtual, on totes les interaccions entre estudiants i professors deixen un rastre material.

376 Les “traces” que els ciutadans deixen en les tramitacions electròniques poden ser tractades per personalitzar els serveis i reconfigurar l'oferta d'acord amb la demanada. Això és el que fan possible eines com el CRM, un element que, com hem vist en el nostre estudi, és motiu de certa polèmica en l'àmbit de l'AOC.

377 Altres formulacions molt habituals han estat “la tecnologia no és el més complicat” o “la tecnologia és el problema menor”.

acostumen a tenir una gran persistència. Evidentment, la visió dels participants no intenta ocultar aquestes situacions força evidents, sinó que busca posar l'èmfasi en les voluntats, els interessos i els objectius dels actors que hi ha al darrere d'un artefacte –un factor que, com hem vist, és també molt important–. En el terreny analític, a causa d'aquesta tendència, molts autors consideren les TIC prou flexibles per adaptar-se a interessos i estratègies força divergents.

Sobre aquest punt, volem fer dues matisacions principals. En primer lloc, la flexibilitat de la tecnologia, i en concret de les TIC, no és infinita. No és sempre factible incorporar a un disseny específic un objectiu polític determinat, per exemple –si fos d'una altra manera no caldrien tants recursos ni tants esforços per dissenyar portals administratius ni sistemes d'informació–. En segon lloc, les TIC no aterren “immaculades” o “pures” en l'àmbit polític de l'Administració. Arriben acompanyades de determinats actors (companyies de programari, empreses de consultoria, etc.), com a parts de dissenys o plans més amplis que ja han sofert, per tant, un cert procés d'adaptació a interessos o objectius externs al sector públic. Recuperant un concepte que ja hem introduït anteriorment, es pot dir que la tecnologia sempre arriba immersa en un marc tecnològic particular.

És precisament per això que la contractació externa del disseny del govern electrònic ha estat, com ja hem vist, un motiu de preocupació preferent en la literatura. L'externalització de la tecnologia es pot considerar, en bona part, una forma d'externalitzar la mateixa política,³⁷⁸ o, si més no, de deixar en mans d'empreses privades decisions que incorporen, implícitament i de forma poc visible, valoracions de caire polític i organitzatiu molt importants.

Cal recordar, en aquest sentit, que en l'àmbit del projecte que hem analitzat, l'externalització del disseny ha estat condicionada per l'anterior privatització del Centre Informàtic de la Generalitat.³⁷⁹ De fet, molts dels problemes que hem observat en el dia a dia de la implementació del projecte AOC són en part explicables per la considerable distància (cultural) entre el context de disseny dels serveis i el context real d'implementació.³⁸⁰ D'altra banda, la relativa heterogeneïtat tecnològica de l'Administració autonòmica –que es pot vincular, sens dubte, a aquesta privatització– ha potenciat els efectes disgregants de la fragmentació estructural i l'heterogeneïtat organitzativa conseqüent.

378 "L'externalització de la tecnologia implica, de fet, externalitzar les decisions polítiques" Fountain (2001a, 203).

379 Vegeu el capítol 4.

380 Vegeu el capítol 10.

Una altra percepció habitual en la literatura és justament la inversa a la que acabem d'exposar. És tracta de l'anomenat *determinisme tecnològic* que, en l'àmbit del govern electrònic es manifesta en la creença que la innovació tecnològica que representen les TIC serà per ella mateixa el detonant de canvis organitzatius i polítics de gran abast en el si de les administracions.³⁸¹ En contra d'aquesta visió ja hem senyalat diverses vegades com els suposats *impactes* de les TIC a l'Administració estan mediats, en realitat, per un cert nombre de factors (organitzatius, estructurals, culturals, etc.) que condicionen els dissenys finals.

Una forma habitual de conceptualitzar aquesta situació, comuna a qualsevol procés de desenvolupament tecnològic, és parlar de *configuració* o *construcció social*³⁸² de la tecnologia. Al llarg del nostre estudi hem pogut constatar un cert nombre de casos susceptibles de ser descrits sota aquesta fórmula –en particular, els fenòmens de flexibilitat interpretativa que hem analitzat en són un exemple paradigmàtic–. Tanmateix, cal matisar que aquesta forma d'entendre la interacció entre la innovació tecnològica i el canvi social o organitzatiu no condueix a una forma simplista de *determinisme social*, on són les instàncies no tecnològiques (actors, interessos, etc.) les que marquen el destí de la tecnologia.

El procés és en realitat bidireccional. No només la tecnologia rep la influència dels actors durant el procés de desenvolupament del projecte, sinó que els mateixos actors pateixen transformacions importants. Com hem vist en analitzar la xarxa d'actors,³⁸³ els problemes i els objectius que alguns actors associen al projecte, així com les relacions que mantenen amb altres actors, canvien al llarg del temps, a causa, en part, de la mateixa evolució de l'AOC.

Un altre resultat important de la nostra anàlisi és la constatació que la relativa inestabilitat en la xarxa global d'actors té efectes negatius per al desplegament del projecte. Malgrat que el Consorci AOC s'estableix com una associació entre institucions, les forces polítiques que controlen les diferents institucions són, de vegades, una font d'obstacles per al projecte; una situació que explica, en bona part, la patent asimetria en l'oferta de serveis del portal CAT365.³⁸⁴ Dit d'una altra manera, el Consorci no ha pogut, fins ara, esdevenir un veritable patrocinador o executor de la iniciativa, ni ha pogut aïllar-la, com a mínim de forma completa, de les forces externes.

381 La visió de la tecnologia com a element *inductor* del canvi, que hem detectat en alguns dels entrevistats, també pot associar-se a una posició determinista.

382 Per a una obra seminal en l'anàlisi d'aquests processos de *social shaping*, vegeu Bijker, Hughes i Pinch (1989).

383 Vegeu capítol 11.

384 En el capítol 11 hem descrit altres tipus d'asimetria en aquest context.

Una font permanent de conflictes ha estat, per exemple, el grau de visibilitat de les diverses administracions en el portal. Ja hem vist com això es reflectia també en la concepció genèrica del projecte. De la mateixa manera que la integració horitzontal s'enfronta al fenomen de la compartimentació i a una identificació exacerbada entre estructura i funció, també en el pla institucional les qüestions relatives al manteniment de la identitat en la xarxa –sobretot per conservar la visibilitat i preservar les seves competències– es manifesten de forma punyent i converteixen el ciberespai en un nou espai agonístic per als actors polítics.

Tanmateix, aquests actors polítics mostren una actitud complexa o ambivalent respecte al govern electrònic. A través del nostre estudi, hem pogut constatar un clara vocació de fomentar i finançar amb gran quantitat de recursos les iniciatives de govern electrònic. Al mateix temps, però, hi ha una baixa comprensió de les conseqüències i de l'abast de les transformacions organitzatives que aquest projectes requereixen –hi ha força més consciència dels canvis relatius a la relació entre administracions i administrats (encara que sigui limitant-se només a certs aspectes) que dels canvis que afecten la mateixa Administració–. Un fet que pot tenir a veure amb la concepció prioritària de la xarxa Internet com a canal de comunicació innovador i no tant com a embrió d'una nova forma d'organització.

D'altra banda, també observem entre els actors polítics, i especialment entre els alts càrrecs vinculats al projecte, una certa desorientació respecte als objectius polítics últims que cal associar-hi. Es manifesta una clara indefinició respecte a les motivacions i les expectatives finals d'ordre polític al voltant dels projectes de govern electrònic. Sovint les seves manifestacions públiques es basen en un discurs ideològic de la modernitat: el canvi es justifica de forma genèrica per la necessitat de modernitzar l'Administració i situar-la a l'alçada de l'empresa privada en l'àmbit de la prestació de serveis, per la qual cosa aquesta modernització s'identifica, de forma poc reflexiva, amb la introducció i ús de les TIC en les institucions públiques.

Aquesta manca d'objectius polítics clars té com a conseqüència una tendència evident a imitar les estratègies i les directius d'altres projectes de govern electrònic, desenvolupats per altres administracions. Es produeix, globalment, un fenomen d'*isomorfisme mimètic*³⁸⁵ alimentat per l'èmfasi en les anomenades *best practices*, que no afavoreix la reflexió crítica i el pensament estratègic propi, d'acord amb les circumstàncies locals d'implementació, al voltant del govern electrònic.

385 Vegeu, sobre aquesta qüestió, el capítol 10.

Una instància clara d'aquest fenomen d'isomorfisme és, per exemple, l'estructura seqüencial de desenvolupament dels projectes. Com hem vist,³⁸⁶ l'adopció d'aquests models lineals –omnipresents en les presentacions comercials i, en menor mesura, en la literatura acadèmica– és majoritària i condiona de manera clara les característiques dels projectes. La tendència a deixar els processos d'*accountability* per a les darreres fases de desenvolupament, una constant en aquests models seqüencials, té una càrrega política que sovint passa desapercibuda. El mimetisme institucional, en resum, ha convertit aquests models en profecies que s'autocompleixen.

El desenvolupament d'un projecte de govern electrònic com l'AOC està, doncs, fortament condicionat per tres factors principals. En primer lloc, pel caràcter anquilosat de l'estructura organitzativa de l'Administració autonòmica i pel conflicte entre dos marcs tecnològics o cultures força divergents, que fins ara conviuen de forma tensa i inestable. En segon lloc, per la indefinició fonamental que afecta els seus objectius polítics bàsics que, en darrer terme, descansa en una interpretació conservadora de la xarxa com un nou canal de comunicació per a la provisió de serveis. Finalment, les asimetries i les disfuncions patents en la xarxa d'actors institucionals i polítics fan que, en el vessant administratiu, el projecte no hagi acomplit les expectatives inicials.

Malgrat això, com hem assenyalat en l'últim capítol, el projecte és viu. Tant el caràcter incremental del projecte, com la flexibilitat en la gestió per part del nucli de coordinació, han pogut mantenir un ritme de desenvolupament sostingut fins al moment. Que això sigui també possible en el futur dependrà en gran part de la resolució, en un sentit o en un altre, dels conflictes que hem identificat.

386 Als capítols 5 i 8.

Annex

Anàlisi del portal Gencat.net

1. Introducció

Malgrat que l'AOC és la primera iniciativa de la Generalitat en un projecte de govern electrònic, aquesta no és, òbviament, la seva primera experiència a Internet. Des de l'any 1995, l'Administració autonòmica catalana disposa del portal Gencat, el qual va ser considerat en el moment de la seva aparició una proposta pionera en la presència de l'Administració pública a la xarxa. Gencat constitueix el *context* sobre el qual sorgeix el projecte en qüestió.



Nou portal de Gencat des de l'11 de setembre de 2002

Amb l'aparició de l'AOC, però, la Generalitat de Catalunya canvia les vies d'accés a l'Administració, especialment, a través d'Internet. D'una banda es manté el portal Gencat per presentar informació institucional, nacional i corporativa i, de l'altra, neix el portal CAT365 per a la prestació de serveis públics en línia. Si tenim en compte, doncs, que amb l'AOC Gencat es reformula però no desapareix queda palesa la necessitat d'analitzar en profunditat aquest portal en l'estudi d'Internet a l'Administració autonòmica. Així, l'informe que es presenta a continuació estudia el portal Gencat.

A banda de l'interès particular per Gencat, la seva anàlisi ens proporciona un element de comparació amb el portal CAT365. L'objectiu d'aquest informe és, doncs, descobrir l'evolució i els canvis que origina el projecte AOC en comparació amb la situació inicial.

Naturalment l'anàlisi comparativa d'aquests portals no pot donar compte de la magnitud dels canvis que suposa (o ha de suposar) l'AOC en el funcionament de l'Administració. Sí que és indicatiu, en canvi, de les transformacions en el vessant extern i més visible del projecte, és a dir, en la relació entre l'Administració i el ciutadà i les empreses a través d'Internet.

The screenshot shows the CAT365 portal homepage. At the top left, it says 'Administració Oberta de Catalunya' and 'Generalitat de Catalunya'. The date is 'Dilluns, 11 de novembre de 2002'. There is a user login section with fields for 'Usuari' and 'Contrasenya'. A navigation bar includes 'Inici', 'Ajuda', 'Mapa', 'Contacta', and 'Agenda'. A search bar is on the left. The main content area has a large yellow banner for 'El Portal dels ciutadans' with links like 'La nova manera d'accedir a l'Administració', 'Com funciona?', and 'Registreu-vos per fer els vostres tràmits!'. Below this are sections for 'Fets vitals' (Information and advice for life stages), 'Destaquem' (Highlights), and 'Participació ciutadana' (Citizen participation).

Portal CAT365 (setembre 2002).

2. Metodologia

L'observació i l'estudi del portal Gencat s'ha estructurat a partir de l'examen i l'anàlisi comparatius dels quinze webs departamentals que el conformen. Si, tal i com s'afirma des de la Generalitat, un dels objectius de l'AOC és "superar la departamentalització",³⁸⁷ caldrà veure en quina situació es troben actualment cadascun dels departaments, si hi ha un desenvolupament homogeni, fins a quin punt es plantegen objectius com el treball horitzontal i en coordinació, etc. Si bé aquesta ha estat la nostra manera d'aproximar-nos al portal, tot sovint es presentaran resultats agregats de tots els webs departamentals per fer referència a la situació de Gencat en conjunt.

Els webs departamentals que prendrem com a objecte d'estudi corresponen als departaments següents:³⁸⁸

- Departament d'Agricultura Ramaderia i Pesca (DARP)
- Departament de Benestar Social
- Departament de Cultura
- Departament d'Economia i Finances
- Departament d'Ensenyament
- Departament de Governació i Relacions Institucionals
- Departament d'Indústria, Comerç i Turisme
- Departament d'Interior
- Departament de Medi Ambient
- Departament de Justícia
- Departament de Política Territorial i Obres Públiques (PTOP)
- Departament de Sanitat i Seguretat Social
- Departament de la Presidència
- Departament de Treball
- Departament d'Universitats, Recerca i Societat de la Informació (DURSI)

³⁸⁷ http://www.Gencat.net/nova_administracio/pdfs/finalitats.pdf (accés 21/10/02)

³⁸⁸ Aquest llistat és òbviament anterior a la remodelació governamental de novembre de 2002 on es van fusionar alguns departaments.

Paral·lelament, i a causa de la particularitat del servei, en l'anàlisi també s'ha inclòs el Servei d'Atenció Ciutadana (SAC) que ofereix el Departament de la Presidència. Es tracta d'un servei que, a través de diversos canals (entre ells el telemàtic), proporciona informació sobre les actuacions i els serveis de la Generalitat de Catalunya.³⁸⁹ A banda d'anitzar el mateix servei, hem utilitzat el seu sistema de cerca d'informació telemàtica per a l'estudi de la resta del portal i, principalment, dels serveis públics que ofereix la Generalitat.

L'exploració del portal s'ha acotat delimitant el nombre de pàgines que s'analitzen. Així, prenent com a punt de partida la pàgina inicial de cada departament, s'han reduït a tres el nombre màxim dels nivells als quals hem accedit. A banda d'això, només s'han considerat les pàgines que pertanyen directament a la Generalitat i que mantenen "Gencat.es/.net" en l'adreça URL. D'aquesta manera s'han obviat les entitats autònomes i les empreses públiques vinculades a la Generalitat (malgrat que estiguin penjades directament del portal d'un departament) així com els portals de les direccions generals i les secretaries que tenen una URL diferent a "Gencat.es/net".³⁹⁰ Tot i aquesta selecció, el còmput final supera les 5.000 pàgines analitzades entre tots els departaments.³⁹¹

L'observació s'ha dut a terme entre els mesos de juny i juliol de 2002. El dia 11 de setembre, però, la Generalitat va presentar als mitjans de comunicació un canvi en l'adreça del portal (l'extensió del domini de Gencat es restringeix a partir d'ara a *.net*)³⁹² així com transformacions importants de disseny i estructura en la pàgina principal d'entrada. El canvi més substancial que ha experimentat el portal es troba en la presentació dels continguts i els serveis a través de la categorització de "fets vitals", la qual cosa estalvia a l'usuari l'esforç de determinar quin departament presta un servei concret abans de poder utilitzar-lo, tal i com succeïa en l'anterior categorització per departaments.³⁹³ Malgrat aquests canvis a la pàgina d'entrada, no hem constatat que els webs departamentals hagin patit cap modificació. Tanmateix és possible que algunes de les dades de l'informe (sobretot les referents a les qüestions d'accessibilitat) canviessin si l'observació es realitzés el dia d'avui.

Per determinar el grau de desenvolupament de cada departament, l'anàlisi s'ha estructurat a partir de cinc eixos que responen a alguns dels principals elements presents a la literatura sobre *usabilitat* i govern electrònic. Aquests elements són els

389 Més endavant expliquem amb més detall l'origen i l'abast d'aquest servei.

390 Únicament se n'ha fet el recompte.

391 Gencat disposa actualment de 34.900 pàgines accessibles a Internet.

392 Tot i que en els mitjans de comunicació s'ha parlat de substitució de l'extensió del domini, es tracta més aviat de l'abandonament de *.es*, ja que *.net* funcionava amb anterioritat en algunes de les pàgines del portal.

393 Aquesta estratègia d'agrupar la informació i els serveis a partir de "fets vitals" és la que utilitza el portal CAT365.net.

continguts, l'accessibilitat, la dimensió relacional, la transparència i la gestió i, en últim lloc, el disseny.

1. *Continguts*: es comptabilitzarà el volum d'informació a partir del recompte de pantalles que ofereix cada departament. Aquesta informació, quan no es refereixi a l'oferta de serveis públics, s'estructurarà en 4 categories:

- Informació referent a qüestions corporatives i d'organització departamental.
- Informació sobre normatives.
- Informació tècnica de cada temàtica departamental
- Informació sobre esdeveniments

Paral·lelament, i com una categoria diferenciada de les anteriors, s'analitzaran les diferents fases de desenvolupament en què es troben els departaments pel que fa al proveïment de serveis públics en línia. S'han considerat 3 estadis:

- casos en què únicament s'informa dels procediments que cal seguir per realitzar un tràmit
- casos on s'ofereix l'imprès de sol·licitud del servei en un document descarregable però que exigeixen que el ciutadà acudeixi de forma presencial als punts acreditats per lliurar-lo o bé l'envii per correu ordinari
- casos en què es pot realitzar la tramitació completa del servei a través d'Internet

2. *Accessibilitat*: en aquest apartat es distingirà la possibilitat d'escollir entre diversos idiomes així com l'existència d'un cercador propi i d'un mapa del web.

3. *Dimensió relacional*: es comptabilitzaran els enllaços proporcionats per cada departament. Es pretén obtenir una relació de les connexions amb entitats i organismes de webs externs a Gencat (Administració local i estatal, empresa privada, associacions, etc.).

4. *Transparència i gestió*: s'observarà i comptabilitzarà la presència dels indicadors següents:

- correus electrònics que s'ofereixen al web a través dels quals el ciutadà pot posar-se en contacte amb l'Administració per fer consultes o realitzar suggeriments.
- fòrums de debat, xats i qüestionaris per a la valoració de webs

5. Finalment, en un nivell d'anàlisi menys exhaustiu, també hem considerat el disseny i el format dels webs departamentals.

Sobre la base de les dimensions i els indicadors que hem presentat, es va construir una fitxa d'anàlisi que s'ha aplicat als quinze departaments i al SAC. A banda de les observacions sobre les qüestions anteriors, cada fitxa comptava amb un espai on anotar les especificitats de cada web que no podien ser categoritzades en cap de les dimensions anteriors així com altres factors referents al disseny del web. La informació recollida a partir de l'observació ha donat lloc a una anàlisi que únicament pretén ser descriptiva de l'estadi de desenvolupament del web Gencat, tenint sempre present que no s'ha accedit a totes les pàgines sinó únicament als primers nivells. Paral·lelament, i només pel que fa a la dimensió de *transparència i gestió*, s'ha realitzat una prova per mesurar el funcionament del canal de contacte amb l'Administració a través dels correus electrònics. Mitjançant les bústies disponibles als webs departamentals, s'ha enviat un missatge electrònic amb una consulta i s'ha mesurat el temps de resposta de cada departament.

3. Anàlisi

3.1. Context actual

El mes d'abril de 2002 Gencat rebia un total de 121 milions d'accessos mensuals.³⁹⁴ L'evolució d'aquest índex ha experimentat un creixement sostingut en l'últim any (sense considerar els mesos d'agost i desembre, en els quals sol disminuir l'activitat) i un fort augment en els darrers mesos. Així, per exemple, entre els mesos de març i abril es va incrementar el nombre d'accessos en més de 21 milions. Tanmateix la distribució és molt desigual i gran part de les visites dels usuaris es concentren en determinats departaments o en els serveis que aquests ofereixen. D'aquesta manera, dos departaments (DURSI i Ensenyament) i el Servei Meteorològic acumulen actualment el 30% dels accessos.

L'AOC ha d'iniciar un procés de renovació i transformació de l'Administració autonòmica catalana que, entre altres coses, ha de repercutir en la seva presència a Internet. Com apuntàvem anteriorment, però, el canvi no preveu la desaparició de Gencat. En canvi, aquest portal "s'especialitza" en la informació institucional, nacional i corporativa mentre que el nou portal CAT365 es fa càrrec de la informació i els tràmits dels serveis públics. Avui, però, tres mesos després de la presentació pública i la posada en marxa del portal CAT365,³⁹⁵ Gencat manté la mateixa distribució i els mateixos continguts en les seves pàgines que abans de la presentació. D'aquesta manera, a banda dels continguts sobre informació institucional, nacional i corporativa, és possible trobar encara serveis públics penjats al portal a través dels diferents departaments.

Seguidament presentarem els resultats de l'observació que provaran de descriure quina és la situació actual del portal Gencat respecte a les cinc dimensions considerades.

3.2. Els dissenys dels webs dels departaments

Tal i com hem pogut constatar a través de les entrevistes amb els alts responsables de l'AOC, la relativa autonomia departamental és sens dubte una de les principals dificultats amb què s'ha d'enfrontar el projecte. La magnitud i la naturalesa d'aquesta autonomia és

394 Unitat de Gestió de Serveis Internet (2002), *Activitat dels serveis web de la Generalitat de Catalunya* (informe no publicat).

395 Presentació realitzada al Palau de Mar el 5 de juliol de 2002.

una qüestió difícilment mesurable a través de l'anàlisi dels webs dels departaments però, malgrat això, hi ha elements que cal considerar en aquest sentit. Ens fixarem en primer lloc en elements *de forma* i que no necessàriament impliquen diferències rellevants de desenvolupament entre departaments. Tanmateix són un primer indicador de la heterogeneïtat del portal i que caldrà tenir present quan ens endinsem en l'anàlisi de les altres dimensions estudiades.

L'element central que hem considerat en aquesta dimensió és el disseny del web. I és que, malgrat que Gencat ofereix un format estàndard que poden adoptar tots els departaments, alguns l'han desenvolupat amb formats propis i diferenciats de la resta. Això es pot observar directament en les pàgines inicials dels webs departamentals però, en la majoria dels casos, són les direccions generals les que segueixen aquesta via.

Hi ha cinc departaments amb un disseny propi a la pàgina d'entrada: Medi Ambient, Benestar Social, Treball, PTOP i DURSI. Per fer palesa aquesta distinció, Medi Ambient i Benestar Social utilitzen sobretot uns colors i unes icones diferents al disseny general, de manera que es tracta, de fet, d'un disseny a mig camí entre el disseny genèric de Gencat i un de propi. En el cas dels departaments de Treball,³⁹⁶ PTOP i el DURSI, la diferenciació, tot i que adopta igualment els trets anteriors, es troba també en l'estructuració del portal i en la distribució i la presentació dels continguts.

Les imatges següents mostren el format estàndard de Gencat (imatge 1) i el web del Departament de Política Territorial i Obres Públiques (imatge 2), un dels casos que té format propi.

396 Aparentment, és a dir, en la primera pàgina, el Departament de Treball manté el mateix disseny de Gencat, però quan s'entra a les pàgines interiors el disseny canvia.

gencat Departament d'Economia i Finances

Catalunya
Generalitat
English
Correu
Mapa del Web

Cercador
cerca!
cerca avançada

Menú
Inici
Comunicació
Economia catalana
Finançament autònom
Política regional europea
Informació pressupostària
Informació tributària
Sector financer
Emissions de deute de la Generalitat de Catalunya. Debt issues
Tutela financera dels ens locals

Benvinguda del conseller

Actualitat
13/09/2002 Notícies setmanals de l'economia catalana (6 - 12 de setembre de 2002)
12/09/2002 L'índex de preus al consum creix un 0,3% respecte al mes anterior
06/09/2002 Notícies setmanals de l'economia catalana (30 d'agost - 5 de setembre de 2002)
04/09/2002 Atur registrat- Agost 2002
03/09/2002 S'ha publicat el Decret pel qual es creen els òrgans de defensa de la competència de la Generalitat de Catalunya
05/06/2002 El conveni entre Generalitat i caixes d'estalvis per finançar obres socials es renova i augmenta un 23,5%
>> altres notícies

Novetats al web
Perits d'assegurances i comissaris d'avaries
06/09/2002

Imatge 1

gencat

Mapes
gestió administrativa

Bústia
premsa i dossiers

Webs
estadística

programes

projectes del departament

serveis en línia

PTOP
revistes i publicacions

Adreces i telèfons

Organigrama

Pla català d'habitatge

Infotransports

Normativa sectorial

Impresos i formularis

Licitacions i adjudicacions

Cercador
Recerca avançada

benvinguts a la web de PTOP
Departament de Política Territorial i Obres Públiques

Salutació del Conseller

Bústia

Setmana mobilitat sostenible

Pla català d'habitatge

Infotransports

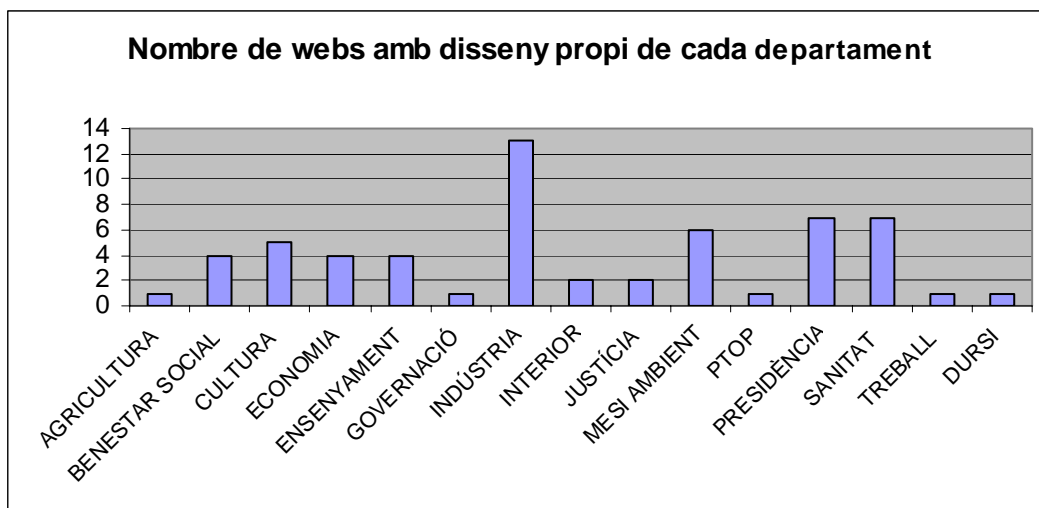
Transports de viatgers

Licitacions i adjudicacions

Imatge 2

Tanmateix, és dins dels portals dels diferents departaments que es descobreix la diversitat de dissenys de Gencat, a través d'entitats autònomes, direccions generals i secretaries de determinats departaments, etc.

Tot i que en l'anàlisi de la resta de dimensions considerades no s'han tingut en compte tots els *subportals* que pengen de cada departament i s'han exclòs entitats autònomes i empreses públiques, en aquesta ocasió s'han volgut considerar tots per analitzar la diversitat de formats que pot descobrir un usuari a cada departament i, per extensió, a tot Gencat.³⁹⁷ El recompte no inclou els webs que estan anunciats com a enllaços sinó únicament els que apareixen a la pàgina inicial de cada departament, de manera que són percebuts com a part integrant del mateix web departamental. Sí que s'han tingut en compte, en canvi, els casos amb un disseny propi per a tot el departament (és a dir, PTOP, Benestar, Treball, DURSI i Medi Ambient) i s'han comptabilitzat com un cas més en el recompte de freqüències de cada departament i en el còmput global.



Gràfic 1

Tal i com podem observar en el gràfic 1, la diferenciació no es limita al disseny de la pàgina d'entrada dels departaments sinó que s'estén a direccions generals, secretaries, empreses públiques, etc. Així doncs, l'heterogeneïtat també la podem trobar en àmbits inferiors dels webs departamentals. És el cas, per exemple, del Departament d'Ensenyament i de les iniciatives com Edu365 que en pengen. Tot i que Edu365 pertany formalment al Departament d'Ensenyament, té un disseny completament diferent del portal departamental, fins i tot una URL pròpia. En el gràfic es pot observar que tots els departaments tenen almenys un disseny diferenciat que penja del seu web. El Departament d'Indústria és el cas més extrem amb 13. És important destacar que en el

³⁹⁷ En el recompte per departaments s'han inclòs només els webs exclusius de cada departament i que no es poden trobar en altres llocs de Gencat. Així, elements com el SAC o CAT365 (accessibles des de diversos punts del portal) només s'han comptabilitzat una vegada i apareixen en el recompte final.

recompte no apareixen més pàgines d'aquells departaments on el disseny ja es diferencia clarament del web principal (és a dir PTOp, Treball i DURSI), la qual cosa implica una major homogeneïtat interna que la resta de departaments. En el còmput global hem trobat 65 webs amb un disseny propi i diferenciat que pengen de Gencat.

La principal qüestió que cal considerar pel que fa a la dimensió analitzada és que un disseny diferenciat comporta que l'usuari hagi de descobrir i comprendre de nou l'estructura de navegació de cada web departamental. Aquest fet suposa un esforç de readaptació de l'usuari cada cop que visita un web nou i les dificultats de navegació que això implica.

A banda del disseny dels webs dels departaments, és habitual trobar iniciatives en certa manera "úniques" a diversos departaments. Així, per exemple, l'"oficina virtual" del Departament de Benestar, en la qual el ciutadà es pot moure en un entorn 3D; l'opció de realitzar cursos a distància del DARP; la consulta de diccionaris sobre terminologia específica dels departaments de Justícia i Indústria; la possibilitat de rebre informació periòdica sobre qüestions relacionades amb el Departament de Medi Ambient; la possibilitat de donar la opinió i realitzar propostes per a l'elaboració d'avantprojectes de llei del Govern a través del web del Departament de Governació; o, fins i tot, alguna iniciativa en la cerca de la "finestra única" (en la qual participen els departaments d'Indústria, Treball, Agricultura, Sanitat i Medi Ambient) a través de l'Oficina de Gestió Unificada.³⁹⁸ Es tracta de possibilitats aïllades i que, en la mateixa línia que els dissenys diferenciats dels webs, no tenen continuïtat a la resta de Gencat.

3.3. La distribució de les pàgines de Gencat.

3.3.1. Els continguts

Si bé les observacions sobre el disseny i algunes iniciatives departamentals ja donen compte de l'heterogeneïtat de Gencat, les diferències entre departaments radiquen principalment en la distribució dels continguts de les seves pàgines. En aquest apartat examinarem aquesta distribució distingint, d'una banda, entre els diferents tipus d'informació que genera cada portal i, de l'altra, entre el grau de desenvolupament dels

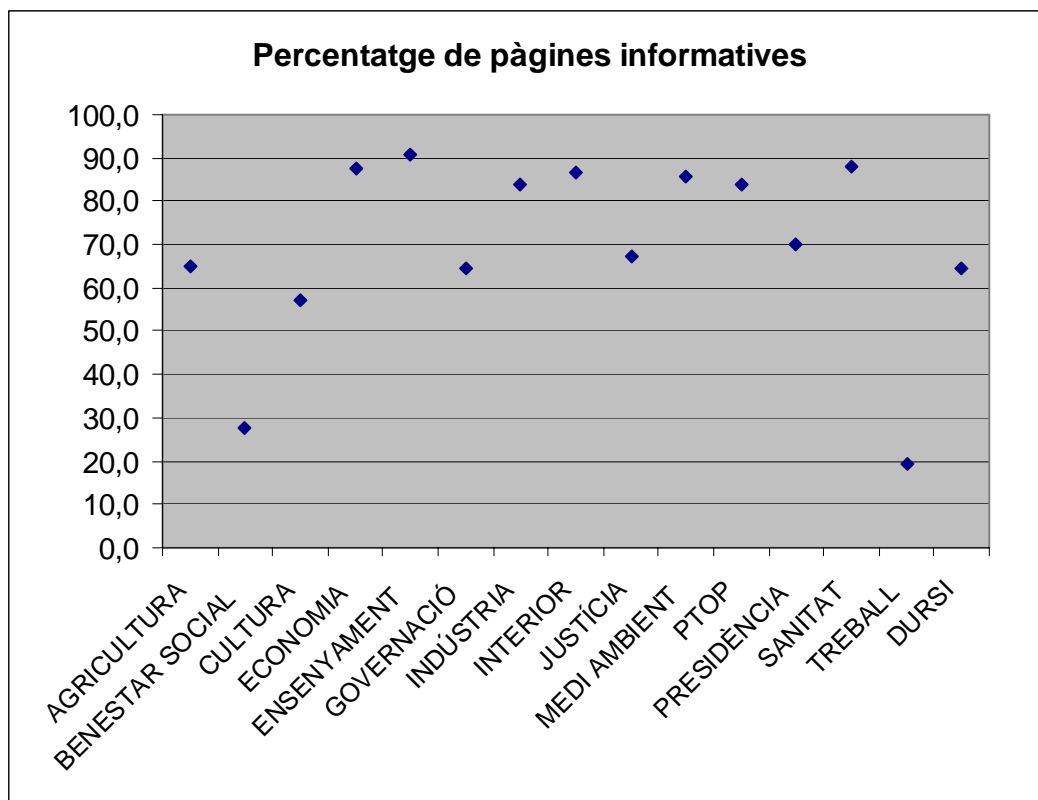
398 Es tracta d'una iniciativa de la Generalitat que es va presentar l'any 1990 i que ofereix un punt d'atenció on s'informa de les sol·licituds que són competència de l'Administració autonòmica catalana i que són necessàries per a l'establiment d'activitats industrials. La proposta va ser capdavantera en el seu moment i ha estat seguida posteriorment per l'Administració central amb la Finestreta Única per a Empreses.

serveis públics que s'ofereixen de forma digitalitzada. Si, tal i com observen Criado i Ramilo, "és evident que la recepció de serveis públics és la primera idea que reben els usuaris de les pàgines web en el seu contacte digital amb les administracions" (Criado i Ramilo 2001; Leo i Alexander, pàg.12), la distinció respecte als estadis de desenvolupament dels serveis públics és rellevant.

A) Tipus d'informació

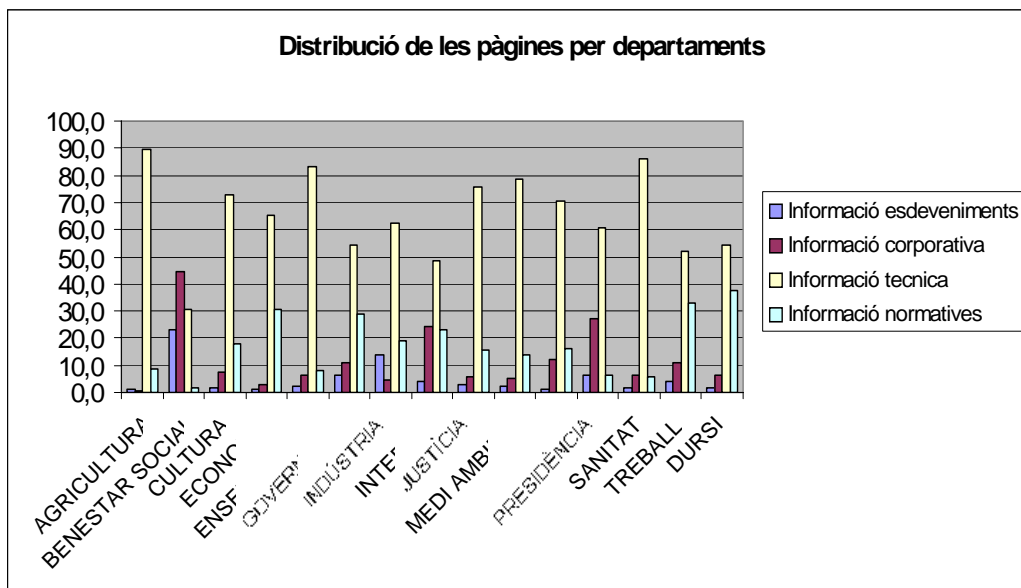
La pàgina principal de Gencat i els llocs web de cada departament són eminentment informatius. Amb tot, la naturalesa de la informació que es pot oferir varia de forma substancial. D'aquesta manera ha calgut distingir entre diverses categories per classificar allò *de què ens informa l'Administració*. La tipologia recull:

1. Les pàgines destinades a la informació corporativa i organitzativa (presentació i benvinguda dels consellers, directori i organigrama intern, competències del departament, etc.).
2. La informació sobre esdeveniments relacionats amb el departament (agenda, reculls de premsa, discursos dels consellers, etc.), molt lligada amb el punt anterior.
3. Informació tècnica relacionada amb l'àmbit d'actuació del departament (com ara informació sobre el canvi climàtic o la fauna al Departament de Medi Ambient o informació sobre nous adobs al Departament d'Agricultura).
4. Informació sobre normatives (on s'han distingit aquells casos en què s'ofereix el text legal íntegrament i aquells en què únicament es dóna la referència al número de llei i l'usuari ha de buscar el text pel seu compte).



Gràfic 2

Doncs bé, conjuntament, aquestes categories representen el 71,4% del total de pàgines observades. Com en la resta de dimensions analitzades, no hi ha un comportament homogeni entre tots els departaments. Tanmateix, en el gràfic 2 s'observa una tendència general. Quatre de cada cinc departaments dedica més del 60% dels seus continguts a la informació i, de fet, únicament dos dels quinze departaments hi destina menys del 50% (Benestar Social i Treball). Si analitzem aquesta qüestió més detalladament, podem veure com es distribueixen les pàgines informatives en el si de cada departament (gràfic 3).



Gràfic 3

Tal i com es pot apreciar en el gràfic, una tendència general és destinar les pàgines informatives a *informació tècnica*, fins al punt que únicament en un cas (Benestar Social) aquesta no apareix en primer lloc. En la resta de departaments, llevat del Departament d'Interior (48,4%), aquest tipus d'informació supera sempre el 50%. Els casos més extrems són els d'Agricultura i Sanitat amb un 89,5% i un 85,8% respectivament. Com a còmput global, Gencat destina un 65,6% de les pàgines informatives a presentar informació tècnica sobre els àmbits d'actuació dels quinze departaments.

Les pàgines informatives que apareixen en segon lloc, a molta distància de la informació tècnica, són les que ofereixen informació sobre normatives. Les normatives representen un 17,8% de la informació que ofereix Gencat. Amb tot, cal observar que en moltes ocasions no es presenta el text legal al qual es fa referència sinó que només se n'anuncia l'existència i s'indica la referència al número de llei, ordre, etc. que l'usuari haurà de buscar pel seu compte. Concretament, en un 61% de les pàgines d'informació sobre normatives s'ofereix el text legal digitalitzat. El DURSI, Ensenyament i Governació són els departaments que ofereixen un percentatge més elevat de pàgines dedicades a informació sobre normatives enfront de Benestar Social, Sanitat, Presidència i Treball, que representen el cas contrari. Cal destacar però que Gencat té un apartat específic per al DOGC amb actualitzacions periòdiques, amb la informació estructurada per departaments i amb els textos íntegres del darrer mes i els sumaris des de l'any 1996 consultables en línia de forma gratuïta.

L'atenció destinada a la informació corporativa és habitualment inferior al 10%. Benestar Social, Presidència i Interior són els únics departaments que superen aquest percentatge de forma significativa, amb el 44%, el 28% i el 24% respectivament. Són, però, casos atípics ja que el percentatge mig destinat a informació corporativa no arriba al 12% (11,6%).

Finalment, hem considerat una altra categoria on tipificar les pàgines que funcionen més com a informació periodística i que hem pogut trobar en tots els departaments. El volum destinat a les pàgines que tracten informació recent del departament és menor que la resta però, tot i així, representa un 5% de Gencat. Novament el Departament de Benestar Social (23%) encapçala els departaments amb major presència d'aquest tipus d'informació amb un resultat molt allunyat de la resta.

B) Els serveis públics

En les iniciatives de govern electrònic, l'oferta de serveis públics és un aspecte central. Amb diferents graus de sofisticació –que van des de la mera presentació dels serveis fins a la possibilitat de realitzar tramitacions completes en línia–, a través de l'oferta de serveis per Internet, els ciutadans i l'Administració compten amb un nou canal de comunicació i interacció que ha de facilitar la seva relació.

La tramitació en línia dels serveis públics és, de fet, un dels principals objectius de l'AOC i, segurament per això, l'aspecte que més es va posar de relleu en la presentació pública del portal CAT365 va ser la possibilitat de realitzar 32 serveis transaccionals completament en línia. Però Gencat ja ofería la possibilitat de realitzar serveis amb transacció en algunes de les seves pàgines abans de la presentació del portal de l'AOC. Les pàgines de Gencat, per tant, no es limiten únicament a la presentació de serveis sinó que hi ha algunes iniciatives (de moment encara aïllades) que situen determinats departaments en estadis intermedis de desenvolupament. En aquest apartat ens centrarem en la descripció dels diferents graus de desenvolupament de l'oferta de serveis públics a Gencat.

Per mesurar l'estadi en què es troba cada departament s'han considerat tres esglaons o nivells de desenvolupament:

- 1) Aquells casos en què únicament s'informa dels procediments que cal seguir per realitzar un tràmit (informació serveis).
- 2) Aquells casos on s'ofereix l'imprès de sol·licitud del servei en un document descarregable però es requereix que el ciutadà acudeixi de forma presencial als punts acreditats a lliurar-lo o bé l'envii per correu ordinari.
- 3) Aquells casos en què es pot realitzar la tramitació completa a través d'Internet.

Paral·lelament, els resultats obtinguts de l'observació de Gencat s'han completat amb la informació que ofereix el SAC sobre els serveis i els documents de tots els departaments. D'aquesta manera, la limitació que suposa per a l'observació haver reduït a tres el nombre de nivells accedits s'ha pogut contrarestar amb el que en principi és un recull exhaustiu de tots els serveis i impresos disponibles a través a Gencat.

Finalment, en les ocasions en què és possible descarregar la sol·licitud (nivell 2), s'ha considerat el format de text de l'imprès disponible. S'han distingit entre aquells casos en què s'ofereix en format PDF 4.0, la qual cosa obliga l'usuari a omplir el formulari *off line*; en Word, cas en què és possible omplir-lo des de l'ordinador; i els casos en què s'ofereixen ambdues possibilitats. La intenció inicial d'aquest recompte estava lligada a la possible existència d'un estadi de desenvolupament intermedi entre els passos 2 i 3 en què l'usuari pogués omplir l'imprès digitalment i enviar-lo per correu electrònic al departament corresponent. Finalment, però, no hem descobert pràcticament cap cas en el qual això fos possible. Tanmateix hem mantingut la distinció entre els formats de text perquè hem considerat rellevant destacar que el format Word suposa una comoditat per a l'usuari respecte al format PDF.

Serveis públics: informació, impresos i tramitació en línia

Tots els departaments utilitzen el seu web (ja sigui a través de pàgines pròpies, ja sigui a partir d'un enllaç amb el SAC) per informar els ciutadans sobre els serveis públics que ofereixen. En dades agregades (és a dir, considerant les pàgines destinades a serveis independentment del grau de desenvolupament amb què es presenten a la xarxa), la informació sobre serveis públics que ofereix l'Administració representa el 28% de les pàgines analitzades.

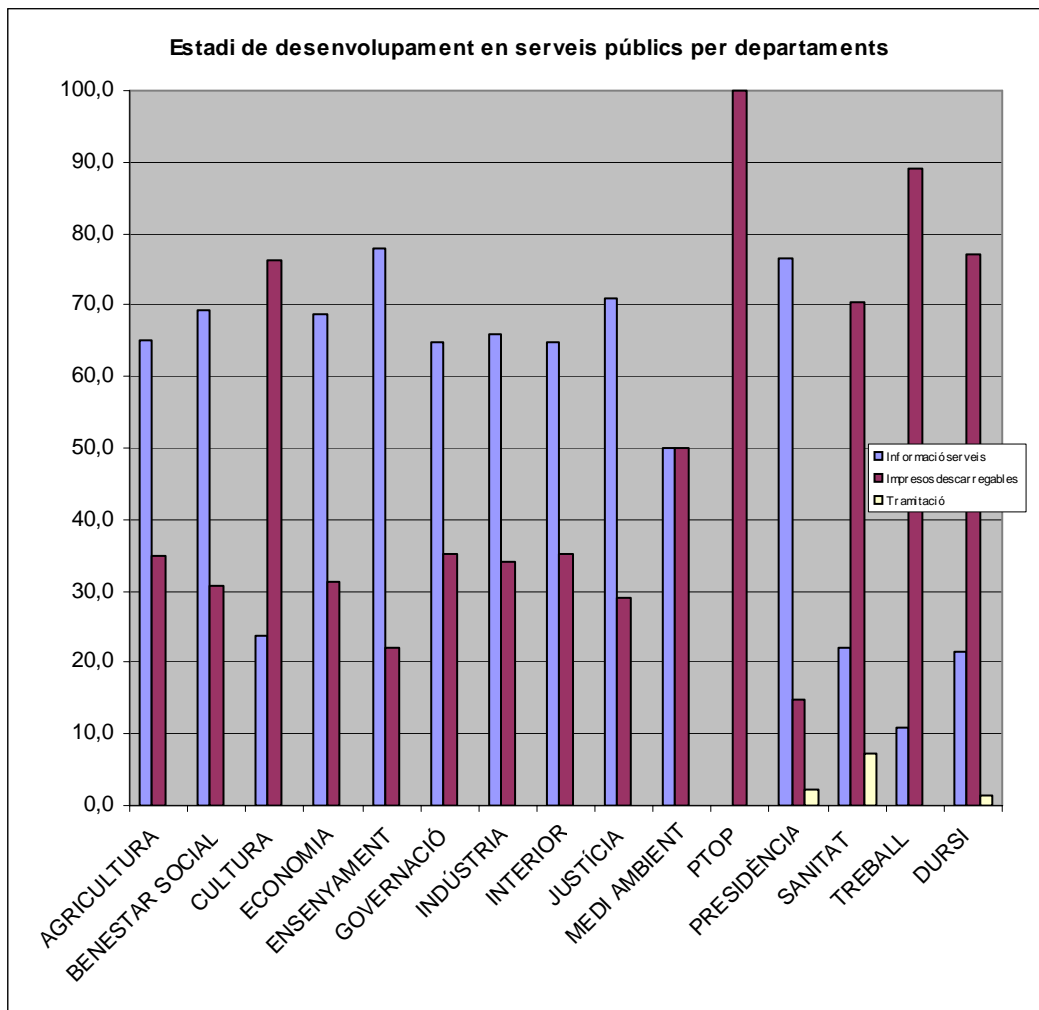
Les diferències entre departaments tornen a ser rellevants. Els valors extrems els trobem d'una banda en els departaments de Treball, Benestar Social i Cultura (80%, 71,3% i 46,3% respectivament); i, de l'altra, en els d'Ensenyament (9,1%) i Sanitat (10%). En la majoria d'ocasions la Generalitat utilitza Internet només per fer publicitat dels serveis dirigits als ciutadans. A través dels webs departamentals, doncs, els departaments informen de l'existència de determinats serveis públics, les disposicions legals a què responen i les adreces de les oficines on requerir-los, però no s'exploren altres possibilitats. Concretament, el 50,6% dels serveis que s'ofereixen a Gencat es troben en aquesta situació.

En comparació amb el cas anterior, en el 48,6% dels casos es permet a l'usuari descarregar els impresos corresponents al servei anunciat. Ens trobem així amb el segon estadi de desenvolupament que hem considerat: aquell en què s'incorpora una primera possibilitat d'interacció entre els ciutadans i l'Administració. En aquest nivell, el web no serveix únicament per penjar informació sobre els serveis sinó que el ciutadà pot descarregar impresos i omplir-los *off line*. No hi ha, doncs, un canal telemàtic de retorn de l'imprès, per la qual cosa el desenvolupament és encara limitat.

Aquest és l'estadi més avançat al qual han arribat la majoria dels departaments de la Generalitat. De fet, tots els departaments ofereixen aquesta possibilitat i només en alguns s'arriba al tercer estadi observat: la transacció completa en línia. Ens referim aquí a serveis que ofereix l'Administració i que el ciutadà pot sol·licitar íntegrament mitjançant Internet. En aquest cas els formularis s'omplen des de l'ordinador i no es requereix el desplaçament del ciutadà a cap dels organismes delegats pels departaments per lliurar l'imprès. Doncs bé, tan sols el 0,7% dels serveis que hem observat poden tramitar-se íntegrament en línia. Concretament hem trobat tres departaments que permeten aquest tipus de servei: DURSI, Sanitat i Presidència.³⁹⁹ Finalment, a banda dels serveis que impliquen la *circulació d'impresos*, també caldria destacar altres serveis interactius entre els quals hi ha el servei de trànsit, la informació meteorològica o el mateix SAC (corresponents als departaments d'Interior, Medi Ambient i Presidència respectivament).

El gràfic següent mostra la distribució percentual dels tipus de serveis que ofereix cada departament.

³⁹⁹ En són un exemple la concertació d'hora per anar al metge del web del Departament de Sanitat; la inscripció als camps de treball del Departament de la Presidència o bé la inscripció a les proves per a l'accés a la universitat del DURSI.



Gràfic 4

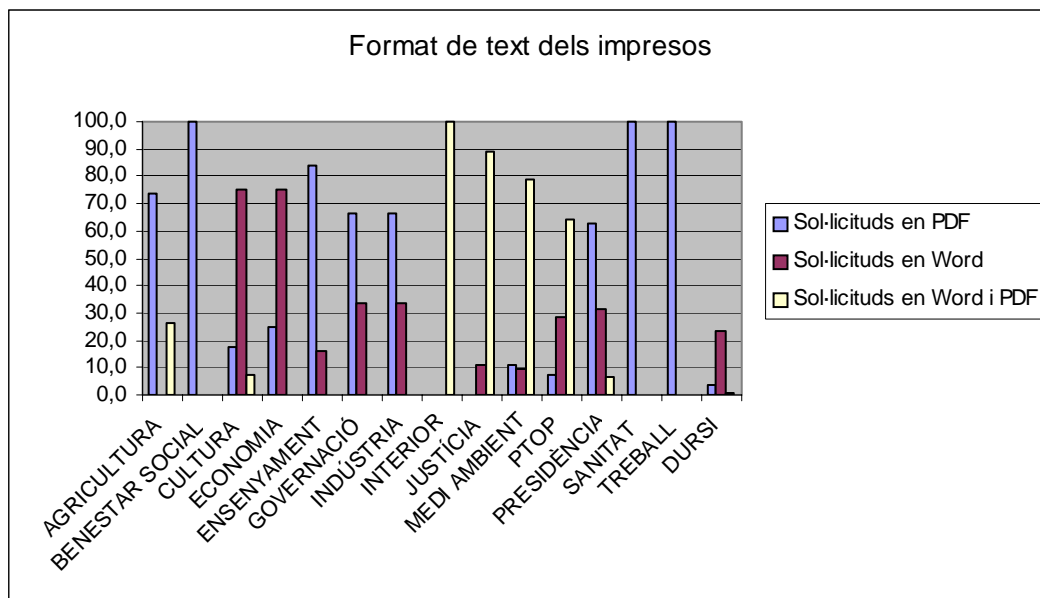
Com es pot observar, malgrat que tots els departaments arriben al segon estadi, en la majoria de casos predomina la mera presentació dels serveis. De fet, tot i que com hem dit el 50,6% dels serveis correspon al primer nivell, el gràfic mostra que aquest resultat està influenciat per valors molt extrems com els de PTOP o els de Treball⁴⁰⁰ (0% i 11% respectivament). Així doncs, pel que fa als dos primers nivells de desenvolupament, PTOP, Treball, el DURSI, Sanitat i Cultura conformen el grup capdavanter en el qual dominen els serveis amb documents descarregables; Medi Ambient ocupa una situació intermèdia; i la majoria dels departaments formen un tercer grup on predomina la informació sense documents descarregables (Presidència, Justícia, Interior, Indústria, Governació, Ensenyament, Economia, Benestar i Cultura).

400 La desviació típica dels resultats corresponents al primer estadi de desenvolupament arriba a 27 punts. La mediana es troba al 65%.

El format dels documents

Tal i com hem esmentat a l'inici de l'apartat, inicialment havíem considerat un quart estadi de desenvolupament (situat entre el segon i el tercer nivell) en què els departaments acceptarien impresos rebuts a través del correu electrònic. Doncs bé, en l'observació tan sols hem trobat dues ocasions en què és possible enviar els impresos requerits per a un servei a través de correu electrònic.⁴⁰¹ L'opció de poder enviar un imprès per correu electrònic implica que el formulari ha d'estar disponible en un format de text que faci possible omplir-lo digitalment.⁴⁰²

Sigui com sigui, i tant si es pot enviar un document per correu electrònic o no, sembla clar que la possibilitat d'omplir un imprès digitalment és una comoditat per a l'usuari. Això és possible en un 54% dels casos (dels quals la sol·licitud només és accessible en Word en el 28% i el 26% ho és en Word i PDF).⁴⁰³ Hi ha, doncs, un 46% dels documents que només poden omplir-se a mà. Per departaments, Justícia és el cas en què es donen més facilitats als usuaris, ja que s'ofereixen tots els impresos en ambdós formats. El segueixen Medi Ambient i PTOP. A la cua hi ha Benestar Social, Sanitat i Treball, amb documents només en PDF. Al gràfic 5 es mostra la distribució percentual de formats de text a cada departament.



Gràfic 5

401 Es tracta de serveis on es pot consultar documentació corresponent als departaments de Governació i Cultura i per als quals no es requereix la firma del sol·licitant.

402 A Gencat, els impresos descarregables s'acompanyen d'una icona que indica si es tracta d'un text en Word i/o en PDF 4.0.

403 Aquests resultats s'han obtingut a través del SAC i no es corresponen necessàriament amb els que hem trobat als webs departamentals.

El Servei d'Atenció Ciutadana i els webs departamentals

Si bé els resultats sobre serveis públics que hem presentat s'han obtingut a través de l'observació de cadascun dels quinze departaments, hi ha una forma més directa de saber quants serveis ofereix cadascun. Gencat disposa del Servei d'Atenció Ciutadana on es presenta aquesta informació agregada i per departaments.

Històricament el SAC pot considerar-se el primer gran sistema d'informació transversal de la Generalitat. Es va concebre com una superació d'un sistema d'informació interdepartamental anterior, el SIC, tot i que aquest només donava informació de l'estructura organitzativa dels diferents departaments. L'origen del SAC és una base de dades sobre els diferents serveis i organismes de tota la Generalitat que va desenvolupar el Departament de Benestar Social a mitjans dels anys noranta, davant els requeriments d'informació que rebien contínuament les nombroses oficines que aquest departament tenia per tot el territori.

La importància creixent del SAC es pot observar a través d'un fet sorprenent. Malgrat la *volada* del projecte AOC i l'interès i l'èmfasi que hi han posat els principals dirigents de la Generalitat, sembla que el SAC (i sobretot el telèfon de contacte 012) està adquirint, darrerament, un major protagonisme. Aquest és un fet contrastable a través de la seva presència als mitjans de comunicació (en els quals de moment el portal CAT3655 és absent de forma deliberada),⁴⁰⁴ però també és visible a partir del relleu que té als portals dels departaments. Set dels quinze departaments tenen un vincle directe amb el SAC a la primera pàgina. En canvi, CAT365 només apareix a tres. Si bé és cert que el SAC fa més temps que funciona i que CAT365 ni tan sols treballa encara amb tots els departaments, és significatiu veure com alguns departaments que ja tenen serveis en línia al portal de l'AOC, no ofereixen cap enllaç amb CAT365 (com ara Sanitat). Fins i tot a la que fins ara era la pàgina d'entrada de Gencat.es, el logotip del SAC prenia molta més rellevància que l'anunci de CAT365 (presentat enmig de la resta de notícies del portal).

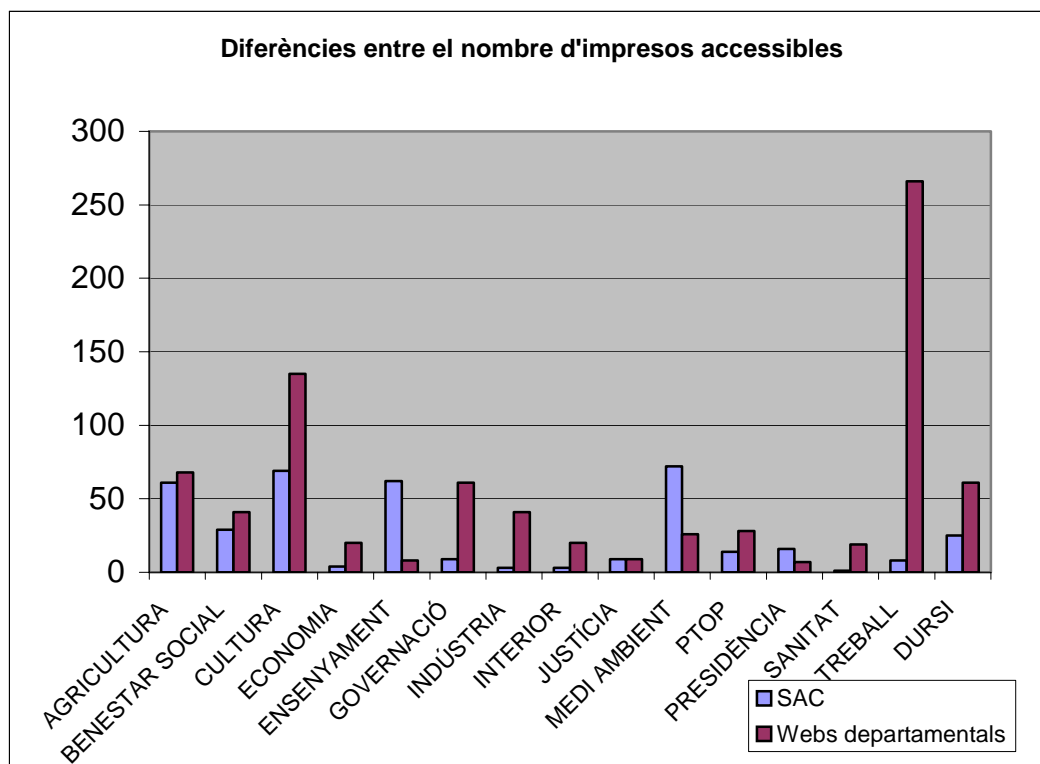
El Servei d'Atenció Ciutadana ofereix als usuaris de Gencat la possibilitat de realitzar cerques sobre els organismes, els registres propis i concertats, les principals notícies al voltant de la Generalitat, així com consultar els serveis i els documents que l'Administració autonòmica té a Internet. Aquesta última informació representava,

404 Es preveu fer una primera campanya informativa pública el desembre de 2002.

òbviament, un element ineludible en la nostra observació. D'aquesta manera l'estudi dels serveis públics s'ha completat amb l'anàlisi comparativa de la informació proporcionada pel SAC. La conclusió principal que se n'extreu és que hi ha diferències importants entre els tràmits accessibles als webs departamentals i els tràmits accessibles al SAC. Examinem-ho amb més detall.

La primera de les dues entrades del SAC que hem analitzat és la que presenta els serveis públics de cada departament. Es comptabilitzen fins a 1.916 serveis accessibles a través d'Internet, 300 més dels que hem observat als departaments. La limitació en el nombre de nivells permesos en la nostra observació pot explicar la diferència d'aquests resultats. Com en el nostre recompte, en aquests serveis s'hi inclouen tant els que ofereixen sol·licituds com els que no n'ofereixen. No obstant això, el SAC també permet fer una cerca específica dels serveis públics amb documents descarregables, i és aquí on els resultats de l'observació del SAC entren en clara contradicció amb la nostra observació dels webs departamentals. En gairebé tots els webs departamentals hem pogut trobar un nombre d'impresos descarregables superior –en ocasions molt superior– als que recull el SAC.

La diferència entre les dues observacions és de més de 400 impresos. Concretament, s'han comptabilitzat fins a 810 serveis amb possibilitat de descàrrega de sol·licitud si la recerca es fa a través dels departaments enfront dels 385 que ofereix el SAC en la classificació de "consulta de documents". De fet, tal i com mostrem en el gràfic següent, pràcticament en cap cas coincideixen els resultats obtinguts.



Gràfic 6

El cas més destacable és el del web del Departament de Treball: mentre que al SAC s'ofereixen 8 documents, en la nostra observació del web departamental n'hem pogut comptabilitzar 266. S'han fet comprovacions a altres departaments on les diferències no són tan significatives (com ara Agricultura o Benestar Social) i els resultats han estat els mateixos: habitualment, la informació sobre el mateix servei apareix tant al SAC com als webs departamentals (tot i que a vegades amb noms diferents) però el SAC no inclou la sol·licitud.

Encara que en la majoria d'ocasions hem trobat menys impresos a través del SAC, en alguns casos la situació s'inverteix. És el cas, per exemple, d'Ensenyament on hem detectat una diferència de més de 50 documents. Hem analitzat en detall aquest cas. Al contrari que els departaments anteriors, quan l'usuari intenta accedir a un d'aquests 50 documents a través del web d'Ensenyament, tot i que la informació sobre el servei sí que apareix, l'impres no està disponible (ni tan sols hi ha un enllaç directe amb el document que ofereix el SAC). Aquest és un dels pocs casos, doncs, en el qual per al ciutadà pot ser més fructífer accedir als serveis del departament a través del SAC.

3.4. Accessibilitat

En aquest apartat s'analitzen els instruments que ofereix el portal als seus usuaris pel que fa a l'accés als continguts. Entre els elements que es poden considerar respecte a l'accessibilitat d'un portal, ens ha semblat rellevant fixar-nos en la presència o l'absència d'un cercador propi i d'un mapa del web departamental i en l'opció de traduir els continguts a diferents idiomes. S'han deixat de banda qüestions com ara el tipus de redacció dels continguts (ús de tecnicismes, concisió, llenguatge objectiu, etc.) atès que això hauria suposat una anàlisi molt més exhaustiva de cada pàgina.

Idioma

Als portals d'entrada dels departaments de Gencat s'ofereix la possibilitat a l'usuari d'escollir entre el català (que apareix per defecte), el castellà, l'anglès, el francès i en alguna ocasió l'alemany. Tot i que en molts casos el ventall d'idiomes que es poden escollir és més reduït, l'opció de canvi de llengua apareix en la majoria dels departaments. Tanmateix, quan s'intenta canviar d'idioma, en la majoria de les ocasions la informació del web es redueix dràsticament o senzillament el departament informa que aquesta possibilitat no està disponible. Cal analitzar, doncs, en quines ocasions la possibilitat de canviar d'idioma és real i en quines no ho és, malgrat que s'anuncii a la pàgina d'entrada.

Concretament, llevat de PTOPI (que només s'ofereix en català), Sanitat (també en castellà) i el DURSI (castellà i anglès), la resta de departaments donen l'opció de traduir el portal al castellà, l'anglès i el francès. L'alemany apareix també com a possibilitat al Departament de Benestar Social. Finalment l'aranès és present únicament al Departament de Governació i Relacions Institucionals encara que reduït a la secció del web que tracta qüestions sobre la Vall d'Aran.

Com dèiem, però, l'opció de canvi d'idioma no és real en la gran majoria de departaments. En lloc d'això, quan l'usuari pretén traduir un portal a un altre idioma, se'l dirigeix directament a una pàgina del portal general de Gencat. Allí es mostra una relació de les pàgines de Gencat que sí que estan traduïdes. En aquesta pàgina se'ns informa que només tres departaments ofereixen part de la seva informació traduïda al castellà: Sanitat, Medi Ambient i Agricultura. Paral·lelament hi ha seccions o direccions generals

d'altres departaments (com ara la Direcció General de Turisme del Departament d'Indústria o la Secretaria per a la Societat de la Informació del DURSI) que també tenen les seves pàgines en castellà. En el cas de l'anglès l'oferta es redueix substancialment i ja no apareixen cap dels quinze departaments. Es mantenen, però en nombre menor, algunes seccions dels webs departamentals (com ara el Consell Català Audiovisual o el CIDEM). Finalment les entrades en francès són únicament cinc i corresponen a pàgines que també són presents en altres llengües. L'alemany no apareix aquí.

Novament (tal i com passava amb el SAC) la informació que ens ofereix el portal principal de forma agregada no es correspon amb el que hem observat en la nostra anàlisi. Així per exemple, el Departament d'Agricultura no disposa actualment de cap pàgina en castellà i, en canvi, el DURSI ofereix en el seu web altres continguts accessibles en castellà i anglès a banda dels que apareixen a la pàgina principal de Gencat. Alhora, la traducció a altres llengües a què es refereix aquesta pàgina pot fàcilment limitar-se a la pàgina de presentació d'un subweb departamental sense possibilitat de navegar-hi (com és el cas del CIDEM). Un dels casos més avançats que hem trobat és el web de Sanitat. És accessible en castellà gairebé íntegrament de manera que és possible navegar sense canviar d'idioma tret quan es descarreguen formularis. Aquest és un cas atípic ja que en general, fins i tot en aquells casos en què s'ha avançat més en la traducció, no s'acostumen a superar el 2 o 3 nivells sense que la informació aparegui en català. El Departament de Medi Ambient i el DURSI també donen l'opció de traduir gran part de les seves pàgines al castellà i a l'anglès.

En definitiva, la informació disponible en altres idiomes que no siguin el català és molt reduïda en comparació amb les dimensions de Gencat. Entre les pàgines traduïdes a altres idiomes, predomina el castellà, seguit de l'anglès i finalment del francès.

Un altre punt d'interès són els serveis públics digitalitzats i concretament els impresos descarregables. Doncs bé, segons el SAC, cinc⁴⁰⁵ dels quinze departaments ofereixen algun dels seus impresos en castellà. Tanmateix, però, si analitzem en detall quin percentatge representen els impresos accessibles en castellà respecte al total de cada departament, observem que la seva presència és gairebé anecdòtica. Únicament el 4,9% dels documents dels departaments accessibles a través del SAC tenen una versió en castellà. Per departaments, Benestar Social i Economia són els que tenen un percentatge més alt de documents traduïts al castellà, 48,2% i 50% respectivament. Molt

405 Presidència, Ensenyament, Agricultura, Benestar Social i Economia.

lluny hi ha els departaments de Presidència (6,25%), Ensenyament (1,6%) i Agricultura (1,6%).

Mapa del web

Tot i que el disseny genèric de Gencat incorpora a la part lateral esquerra un menú del web del departament, el 60% dels departaments ofereix un mapa propi del seu web. El DURSI, Presidència, Sanitat, Ensenyament, Indústria i Benestar Social són els departaments que no en tenen. En el cas del DURSI això s'ha substituït per una iniciativa que compleix funcions similars als mapes dels webs (anomenada "ajuda a la navegació") però que, a més, ofereix altres indicacions per a una navegació més còmoda. En altres departaments és possible trobar mapes particulars dels webs que pegen del departament (com és el cas d'Edu365 o del web de Joventut) però no de tot el portal.

En el tercer apartat hem prestat una atenció especial als serveis i impresos descarregables des de cada departament. Lligat a l'accessibilitat, un fet rellevant és que el 60% dels departaments disposa d'un apartat específic on l'usuari pot trobar els serveis que ofereix el departament i el catàleg d'impresos disponibles a la xarxa. Aquesta possibilitat, però, no implica necessàriament que el ciutadà hi trobi tots els formularis que ofereix un departament concret sinó que, sovint, n'apareix només una part i és possible trobar altres formularis dispersos pel web.

Cercador propi

En darrer lloc, hem constatat que una cinquena part dels departaments inclou un cercador propi. Es tracta de Medi Ambient, el DURSI i Interior. A banda dels cercadors propis, tots els departaments incorporen el cercador estàndard de Gencat que permet fer cerques avançades. Amb tot, el seu funcionament és molt irregular i durant gran part de la nostra observació no era operatiu. Llevat de Treball, Indústria, Medi Ambient i Sanitat, la resta de departaments incorporen a més el cercador Yahoo a la pàgina principal. Tanmateix aquest cercador és general i no ofereix la possibilitat de fer una cerca específica a l'interior de Gencat. Finalment, des de l'11 de setembre i fruit de la remodelació del portal, en la pàgina per fer cerques avançades també hi apareix el cercador "Google en català" (que per defecte, però, apareix en castellà). A diferència de

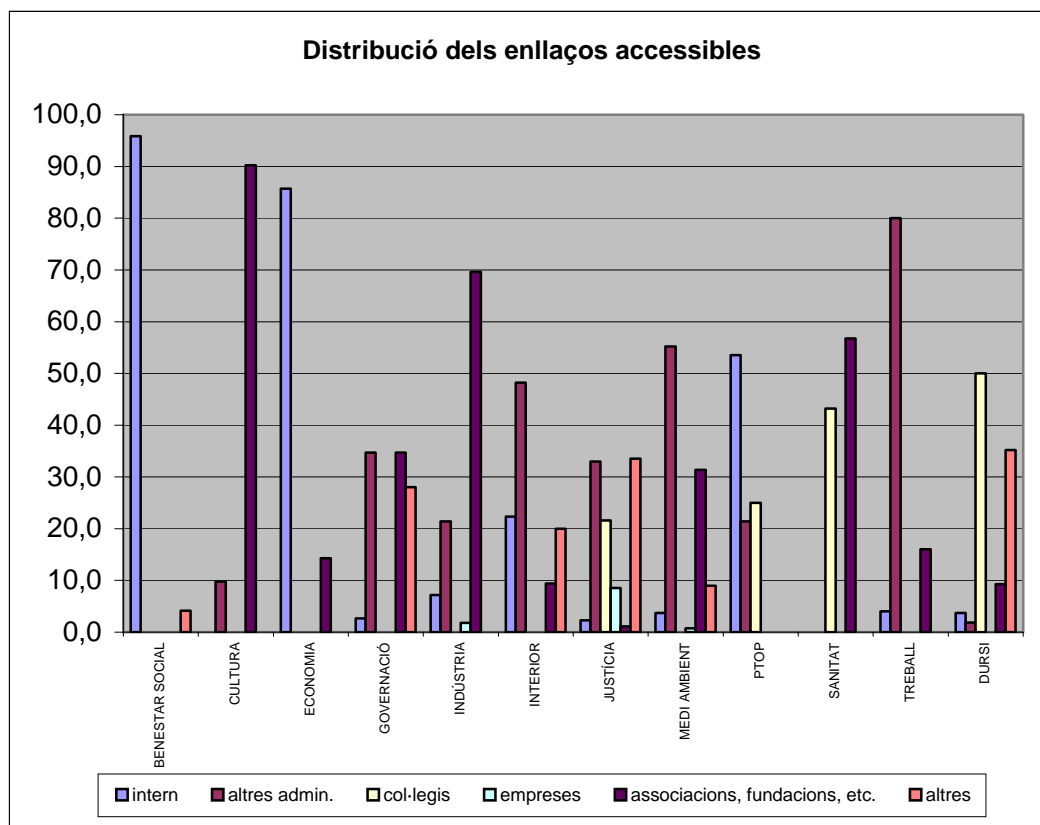
Yahoo aquest cercador no apareix a la pàgina d'inici de la majoria de webs departamentals.

3.5. Dimensió relacional

Hem restringit l'estudi d'aquesta dimensió als enllaços d'interès que ofereixen els departaments. Per a l'anàlisi hem distingit entre vincles interns (és a dir, enllaços que apareixen en l'apartat d'enllaços que ens envien a pàgines de la mateixa Generalitat) i els vincles externs. Paral·lelament, també hem categoritzat els *enllaços* externs partint de la classificació que fan els mateixos departaments.⁴⁰⁶ La tipologia d'enllaços externs inclou: altres administracions, col·legis professionals, empreses, associacions, fundacions, instituts i gremis, i altres. Per tal que l'anàlisi relacional fos viable, hem limitat l'observació a les pàgines principals dels departaments sense considerar les dels webs diferenciats que pengen de cada departament. D'aquesta manera, el DARP, Presidència i Ensenyament (que no ofereixen aquesta possibilitat a les pàgines principals) no s'inclouen en els resultats d'aquesta dimensió.

La immensa majoria dels enllaços que s'ofereixen remeten a l'exterior de Gencat. Únicament el 5% dels enllaços comptabilitzats pertanyen a la mateixa Generalitat. La categoria que engloba les associacions, les fundacions, els gremis i els instituts és la que presenta un nombre més alt d'enllaços (59,1%) seguit a molta distància per "altres administracions" (20,6%). El tercer lloc, amb el 8,2% dels enllaços, l'ocupa la categoria "altres tipus d'enllaços" (on s'inclouen cercadors, universitats, etc.). A la cua queden els col·legis professionals (5,6%) i les empreses (1%). Aquests resultats però, es veuen esbiaixats per les altes freqüències obtingudes en el Departament de Cultura. Aquest departament és el que ofereix als ciutadans el ventall més ampli d'enllaços, molt per sobre de la resta. Si no tenim en compte aquest cas atípic (s'han comptabilitzat més de 800 enllaços davant dels 63 enllaços de mitjana dels altres departaments), la distribució de les pàgines canvia de forma significativa respecte als resultats que acabem de presentar. El primer lloc l'ocuparien en aquest cas els *enllaços* amb altres administracions (33%) i les associacions, fundacions, gremis i instituts passarien al segon lloc amb més del 20% del total de pàgines. El gràfic que s'ofereix mostra la distribució percentual dels enllaços per departaments i elimina la distorsió que representa el departament de cultura respecte als resultats generals.

⁴⁰⁶ La categorització que fan els departaments no és homogènia. D'aquesta manera s'han creat algunes categories noves que sintetitzen distincions més minucioses realitzades pels departaments.



Gràfic 7

Al gràfic es pot observar com, malgrat que els resultats agregats denotaven molta distància entre la primera categoria i la resta, en la distribució per departaments no hi ha un tipus de vincle que destaquí per sobre dels altres. D'aquesta manera si agrupem els departaments pel tipus d'enllaços que hi predomina, podem trobar tres grups clarament diferenciats. D'una banda, aquells departaments on tenen més rellevància els enllaços interns (Benestar Social, Economia i PTOp); en segon lloc els webs departamentals on el vincle és amb altres administracions (Treball, Interior i Medi Ambient); i, finalment, els webs on destaquen els vincles amb associacions, fundacions, instituts i gremis (Sanitat, Indústria i Cultura). Restaria el DURSI, on els enllaços són majoritàriament amb col·legis professionals. En la resta de departaments no predomina un tipus d'enllaç per sobre dels altres.

3.6. Transparència i gestió

En el marc del govern electrònic, la utilització intensiva d'Internet per part de les administracions no es limita, però, al proveïment de serveis electrònics o d'informacions diverses als ciutadans. Internet s'acostuma a conceptualitzar com un instrument idoni per

reconfigurar globalment la interacció entre el govern i els ciutadans. En particular, moltes de les crides cap a una “nova Administració” que es fan des dels projectes de govern electrònic (i l’AOC no n’és una excepció) tenen com a objectius bàsics una major transparència en les accions de l’Administració i el Govern i l’increment de la participació ciutadana en la vida política i en la presa de decisions.

Malgrat que algunes iniciatives en aquesta direcció, com ara la votació electrònica, semblen objectius encara llunyans a l’Administració autonòmica catalana, amb el terme “participació” es poden considerar altres vies intermèdies que recuperin la mateixa voluntat. Els fòrums, els xats, les bústies de suggeriments dels departaments i els correus electrònics de contacte, els qüestionaris dels usuaris, etc. són possibilitats que en cap moment assegurin que el ciutadà pugui tenir incidència en l’Administració però que, tanmateix, són canals oberts que ofereixen al ciutadà l’opció d’interactuar amb la Generalitat. En aquest apartat examinarem el funcionament real d’un d’aquests mecanismes, el contacte a través del correu electrònic, alhora que presentarem els resultats de l’observació de la presència dels altres canals.

Participació

Els espais de participació són pràcticament inexistent al web de la Generalitat i representen únicament un 0,3% de les pàgines analitzades. En concret, s’han comptabilitzat quinze fòrums pel total del portal, sis dels quals pertanyen a un mateix departament. N’hem trobat al PTOp, al DURSI (que n’ofereix sis), a Presidència, Medi Ambient, Indústria, Governació i Ensenyament.

De la mateixa manera, només s’ha trobat un xat que estigui en funcionament (a PTOp). N’hi ha d’altres que són accessibles des de Gencat (com ara el del Departament de Cultura), però pertanyen de fet a altres portals (en aquest cas a Vilaweb). Si a això hi afegim els qüestionaris disponibles perquè els usuaris valorin el funcionament del web, la xifra de les pàgines destinades a la participació arriba a un total de 19. Cal destacar la iniciativa proposada pel Departament de Governació, en la qual s’ofereix la possibilitat de donar opinió i fer suggeriments als avantprojectes de llei del govern.

Contacte amb l’Administració

Conjuntament amb els elements anteriors, els departaments donen la possibilitat als usuaris de posar-se en contacte amb l'Administració a través del correu electrònic. El contacte amb diferents responsables dels departaments a través del correu electrònic és segurament l'únic aspecte dins de la categoria de transparència i gestió que té una presència important a tots els departaments i un element en el qual tots mostren un desenvolupament més homogeni. Tots els departaments ofereixen aquesta opció, ja sigui donant un correu de contacte general (amb l'oficina d'informació, per exemple), ja sigui oferint les adreces de determinats treballadors i alts càrrecs del departament (inclosos els consellers).

Més concretament, 13 dels 15 departaments ofereixen una bústia electrònica a la primera pàgina per a consultes i suggeriments generals. Únicament Presidència i Ensenyament no donen aquesta possibilitat i el ciutadà ha d'entrar als subportals o, en el cas de Presidència, enviar un missatge al conseller directament per expressar-se o fer consultes. Paral·lelament, també hi ha aquí iniciatives particulars d'alguns departaments. Benestar Social ofereix la possibilitat d'enviar un missatge al departament a través de la icona d'una bústia que apareix a gairebé totes les pàgines. El Departament de Treball permet definir quin tipus de missatge es vol enviar, és a dir, si es tracta d'un suggeriment, una queixa o una consulta.

A la vegada, però, i com passa amb l'opció del mapa del web departamental o de canvi d'idioma, pràcticament tots els webs que segueixen el disseny general de Gencat confonen l'usuari oferint una bústia que no correspon a la del departament sinó a la de la pàgina general de Gencat. Només dos departaments (el DARP i Cultura) han optat per especificar que el correu que s'ofereix pertany a la bústia general de Gencat.

Pel que fa a les adreces dels treballadors dels departaments, en molts casos s'utilitza el SAC per donar els telèfons de contacte i les adreces de correu electrònic. Juntament amb això, alguns departaments tenen un vincle amb el web del Departament de la Presidència on hi ha una guia dels organismes que componen la Generalitat així com els seus principals responsables i els telèfons i adreces de contacte. No hi apareix però el correu electrònic.

Per mesurar el funcionament real del contacte amb l'Administració a través del correu electrònic i seguint l'experiència de D. West (2002) hem realitzat una prova enviant un correu electrònic a través de les bústies de consulta presents a les pàgines d'entrada

dels webs departamentals i a la pàgina principal de Gencat.⁴⁰⁷ Amb aquesta prova preteníem saber no només a quins departaments eren realment operatives les bústies sinó també mesurar el temps de resposta a una consulta ciutadana. La prova es va realitzar el dia 18 d'octubre i la consulta demanava el lloc i l'horari d'atenció al públic de l'oficina d'informació principal del departament.

Els resultats obtinguts mostren novament una disparitat important entre els departaments. Dels 16 correus enviats es van obtenir 11 respostes a la petició. Concretament, quatre departaments i el web general de Gencat no van contestar. En el 43,75% dels casos la resposta a la demanda va arribar el mateix dia en què va ser formulada, un 12,5% l'endemà, el 6,3% dos dies més tard i, finalment, l'última resposta va ser registrada 14 dies més tard (6,3%). La resta de casos (31,2%) correspon a les ocasions en què no es va obtenir resposta. La taula següent mostra en detall el temps de resposta de cada correu:

	Temps de resposta
INDÚSTRIA	0,5 h
ECONOMIA	0,5 h
MEDI AMBIENT	1 h
INTERIOR	2,15 h
AGRICULTURA	2,45 h
SANITAT	5 h
BENESTAR SOCIAL	7,30 h
PRESIDÈNCIA (Joventut)	22 h
JUSTÍCIA	26 h
ENSENYAMENT (Xtec).	41 h
DURSI	14 dies
TREBALL	sense resposta
CULTURA	sense resposta
GOVERNACIÓ	sense resposta
PTOP	sense resposta
BÚSTIA GENERAL GENCAT	sense resposta

407 En els casos dels departaments d'Ensenyament i de la Presidència, que no disposen d'aquestes bústies a la pàgina d'inici del web, hem realitzat la prova a una de les seves secretaries.

Com a anècdota podem destacar el cas de la bústia general de Gencat. Com es pot veure a la taula anterior, en la nostra prova no vam obtenir cap resposta a la pregunta. Amb tot, unes setmanes més tard vam adreçar una nova petició, aquest cop referent a quina hora i des d'on podia seguir-se en directe una roda de premsa del Govern prevista per al mateix dia. En aquest cas sí que vam obtenir resposta però un dia més tard, un cop la roda de premsa ja s'havia realitzat.

4. Síntesi dels resultats obtinguts

El portal Gencat, a través dels webs dels departaments que el componen, mostra una gran heterogeneïtat interna. La diferenciació es mostra clarament a través del disseny d'alguns webs departamentals però, sobretot, a partir d'un diferent grau de desenvolupament de l'oferta de serveis públics en línia. Malgrat l'heterogeneïtat, és possible presentar alguns resultats que sintetitzen de forma global els estadis en què es troba el portal.

- La immensa majoria de les pàgines de Gencat són informatives (71,4%). El 65,6% de les pàgines informatives correspon a informació tècnica relacionada amb l'àrea d'actuació de cada departament, el 17,8% a normatives, l'11,6% a informació corporativa i d'organització i finalment, el 5% restant a informació sobre esdeveniments recents relacionats amb el departament.
- El 28% de les pàgines de Gencat està destinat a la presentació de serveis públics. En el 50,6% dels casos els departaments únicament informen sobre l'existència de serveis públics, mentre que un 48,6% ofereix també l'imprès corresponent. Mentre que tots els departaments han arribat a aquest segon estadi de desenvolupament, només 3 departaments ofereixen actualment la tramitació completa en línia. Aquestes dades però, contrasten amb les que ens ofereix el SAC, segons el qual Gencat només té un 20% dels serveis amb els impresos corresponents.
- Els espais per a la participació ciutadana són pràcticament inexistent (0,6%). Menys de la meitat dels departaments ofereixen fòrums i només un té un xat propi a les seves pàgines. Per contra, tots ofereixen la possibilitat de posar-s'hi en contacte a través del correu electrònic. Tanmateix en més d'una tercera part dels casos aquest canal no sembla ser operatiu.
- Malgrat que, en la majoria de departaments, hi ha l'opció de traduir els webs al castellà, l'anglès i el francès, només en uns quants la possibilitat és real i, encara, únicament en una part de les seves pàgines. El castellà és la segona llengua més present a Gencat, seguit de l'anglès i el francès. El DURSI, Sanitat i Medi Ambient són els departaments que ofereixen més continguts traduïts i Economia i Benestar Social els que ofereixen més impresos en castellà.
- El 60% dels departaments ofereix un mapa del web i el 25% té un cercador propi.

5. Conclusions

L'anàlisi desenvolupat en aquest estudi ens ofereix una caracterització del portal Gencat que pot resumir-se en els punts següents:

- Gencat és utilitzat per l'Administració catalana, principalment, com a tauler d'anuncis i com a canal unidireccional d'informació cap als ciutadans. En aquest sentit, la informació penjada és exhaustiva i detallada per a moltes qüestions.
- Tot i que es dona força informació sobre els serveis que ofereixen els diferents departaments, només un nombre gairebé anecdòtic són totalment tramitables per Internet.
- L'oferta electrònica de serveis es limita majoritàriament a l'opció de descarregar un formulari, és a dir, al primer pas en la tramitació en línia.
- El portal mostra un caràcter força heterogeni quant a disseny, eines de navegació i estructura de la informació, tant en l'àmbit interdepartamental com intradepartamental.
- Els sistemes d'informació transversal (el SAC, bàsicament) presenten deficiències importants i no sembla que hi hagi un flux dinàmic d'informació entre els departaments i la unitat que els gestiona.
- Els espais i mecanismes d'interacció virtual entre ciutadans i Administració són actualment pocs i d'estructura rudimentària. El més habitual és una bústia lògica per plantejar dubtes o sol·licitar informació.
- Els mecanismes virtuals destinats a la participació política són pràcticament inexistents. Només hi ha una bústia per fer arribar comentaris sobre avantprojectes de llei –no es possible, però, veure els comentaris enviats ni les respostes–. Es poden trobar pocs fòrums o espais oberts de debat.

D'acord amb les tres funcions bàsiques que es poden assignar a un portal governamental (taulell virtual d'informació, proveïment de serveis electrònics i espai d'interacció i participació en la vida política), Gencat desenvolupa principalment la primera funció, l'accés a la informació, mostra una voluntat poc reeixida fins al moment cap a la provisió de serveis en línia i no incorpora pràcticament cap mecanisme de participació rellevant.

La primera d'aquestes funcions es correspon al que sovint s'anomena la primera fase dels projectes de govern electrònic: la G2C (del govern cap als ciutadans). La segona funció implica necessàriament aspectes de G2G (del govern cap al govern) atès que la possibilitat de realitzar tràmits a través de la xarxa ha de recolzar-se en un treball previ i força complex en l'àmbit dels sistemes d'informació transversals (Fountain 2001, pàg. 202) i, consegüentment, requereix una certa reestructuració dels processos interns de l'Administració.

La Generalitat, pel que fa a Gencat, es troba clarament en un procés de trànsit cap a la segona fase; una situació que, de fet, comparteix amb moltes altres administracions.

Pel que fa a la tercera funció – que implica processos C2G i també C2C–, tanmateix, l'estat de desenvolupament és força diferent encara que també es troba en consonància amb la tendència habitual en els projectes de govern electrònic. En aquest sentit, la major part de projectes es recolzen en un model inflexible que dona una gran importància a la provisió unidireccional d'informació cap als ciutadans, però que no explota les possibilitats de la xarxa per a capacitar-los per fer eleccions sobre alternatives socials o polítiques o per desenvolupar debats públics sobre qüestions candents (Mansell 2001). Es tracta, doncs, d'un model de govern electrònic que imita l'estructura autoritària dels mitjans de comunicació tradicionals i que no explora les possibilitats d'Internet com a mitjà de comunicació interactiu.

Gencat evidencia, igualment, un model estratègic de govern electrònic que, lligat al punt anterior, interpreta la figura de l'usuari més com la d'un consumidor (d'informacions i de serveis públics) que com la d'un ciutadà o membre d'una comunitat política (amb determinats drets). Sembla que aquest model és fruit d'una transposició a l'àmbit polític del model tradicional d'interacció de l'anomenat comerç electrònic. Es tracta, en resum, d'un model orientat més cap a la 'bona gestió' que cap a la 'bona democràcia' (Musso et al., 2000) on els webs governamentals estan dissenyats, fonamentalment, per facilitar les interaccions rutinàries entre els proveïdors de serveis i els usuaris, més que per enfortir la participació pública en el procés de presa de decisions (Hague i Loader 1999).

D'altra banda, si el portal www.gencat.net es pren com a part important del context inicial del que parteix la iniciativa AOC, l'anàlisi desenvolupat en aquest estudi ens permet fer algunes observacions importants:

En primer lloc, la cultura organitzativa de l'Administració pot esdevenir una dificultat important a l'hora de desenvolupar un projecte com CAT365. Hi ha una forta divisió departamental, perceptible en els diferents webs, que comporta que cada departament treballi com una unitat independent, la qual cosa és indicativa d'una autonomia considerable a l'hora d'estructurar la informació i de determinar la presentació dels serveis a través del web. La necessitat de posar en marxa processos i sistemes d'informació interdepartamentals que comporta necessàriament el projecte AOC converteix en prioritari un canvi profund de l'estructura de funcionament actual i l'establiment de vincles horitzontals entre les diferents unitats administratives.

En aquest sentit, contràriament al que sovint es pensa, els canvis organitzatius no s'aconsegueixen de forma automàtica i indirecta mitjançant la introducció de les TIC en les estructures administratives. Les TIC poden ser utilitzades, no només per encetar canvis organitzatius d'abast més o menys important, orientats cap a una forma més descentralitzada i horitzontal de funcionament segons un model de xarxa, sinó també per enfortir les estructures burocràtiques existents i els canals jeràrquics en els fluxos d'informació.⁴⁰⁸

En segon lloc, el desenvolupament en la prestació de serveis públics (encara que desigual segons els departaments) es troba encara en una fase molt inicial. Hem pogut constatar (a través de l'observació i de la prova de correus electrònics) com en una part important dels departaments no hi ha encara una infraestructura prou desenvolupada, ni la cultura tecnològica necessària en les formes de treball de la Generalitat, com per fer possible el funcionament real dels canals més elementals de comunicació a través d'Internet.

Finalment, malgrat que *a priori* hi ha un repartiment clar del paper assignat als portals CAT365 i Gencat, a la pràctica encara cal definir el paper que hauran de jugar ambdós a curt i mig termini com a portals de l'Administració. Actualment, Gencat continua sent el referent digital de la Generalitat a la xarxa i sembla que els esforços actuals, si més no en el camp mediàtic, pretenen reforçar aquesta situació.

408 Vegeu Fountain (2001a, pàg. 201).

Bibliografia

- 6, P. (2001). "E-Governance. Do Digital Aids make a Difference in Policy Making?". A: PRINS, J.E.J. (ed.). *Designing e-Government. On the Crossroads of Technological Innovation and Institutional Change*. La Haia, Londres, Boston: Kluwer Law International.
- ABBATE, J. (1999). *Inventing the Internet*. Cambridge: The MIT Press.
- ABERBACH, J.; ROCKMAN, B. (2001). "Reinventing Government or Reinventing Politics? The American Experience". A: PIERRE, J.; PETERS, B (ed.). *Politicians, Bureaucrats and Administrative Reform*. Londres, Nova York: Routledge.
- AIBAR, E. (2002a). *Fatalisme i tecnologia: és autònom el desenvolupament tecnològic?* [article en línia]. UOC. [Data de consulta: 15 de setembre de 2003]. <<http://www.uoc.edu/web/cat/art/uoc/0107026/aibar.html>>
- AIBAR, E. (2002b). "Innovación tecnológica y cambio social: más allá del determinismo tecnológico". A: AIBAR, E.; QUINTANILLA, M. A. *Cultura tecnológica. Estudios de ciencia, tecnología y sociedad*. Barcelona: Horsori/ICE (UB).
- AIBAR, E.; QUINTANILLA, M.A. (2002). *Cultura tecnológica. Estudios de ciencia, tecnología y sociedad*. Barcelona: Horsori/ICE (UB).
- AKRICH, M. (1992a). "The Description of Technical Objects". A: BIJKER, W. E.; LAW, J. (ed.). *Shaping Technology/Building Society. Studies in Sociological Change*. Cambridge (Massachusetts), Londres: The MIT Press.
- AKRICH, M.; LATOUR, B. (1992b). "A Summary of a Convenient Vocabulary for the Semiotic of Human and Nonhuman Assemblies". A: BIJKER, W. E.; LAW, J. (ed.). *Shaping Technology/Building Society. Studies in Sociological Change*. Cambridge (Massachusetts), Londres: The MIT Press.
- BALLART, X. (2003). "Avaluació de polítiques i quadres de comandament a la Generalitat de Catalunya". A: FERNÁNDEZ, A.; MUÑOZ, X.; SISTERNAS, X. (coord.). *Informe Pi i Sunyer sobre l'Administració de la Generalitat de Catalunya*. Barcelona: Fundació Carles Pi i Sunyer d'Estudis Autonòmics i Locals.
- BARZELAY, M. (1992). *Breaking Through Bureaucracy a New Vision for Managing in Government*. Berkeley: University of California Press.
- Bertelsmann Foundation (2001). *Balanced e-Government. Connecting Efficient Administration and Responsive Democracy*. [Data de consulta: 20 de juliol de 2003]. <<http://www.begix.de/en/index.html>>
- BIJKER, W. (1995). *Of Bicycles, Bakelites, and Bulbs. Toward a Theory of Sociotechnical Change*. Cambridge (Massachusetts): MIT Press.

BIJKER, W.E.; LAW, J. (1992). *Shaping Technology/Building Society. Studies in Sociological Change*. Cambridge (Massachusetts), Londres: The MIT Press.

BRUGUÉ, Q. (1998). *Gestió pública i democràcia: de l'administració del vídeo a l'administració del xip*. Barcelona: Diputació de Barcelona.

BRUGUÉ, Q.; GOMÀ, R.; AMORÓS, M. (1994). "La administración pública y sus clientes: ¿moda organizativa u opción ideológica?". *Gestión y Análisis de Políticas Públicas*. Núm. 1, pàg. 33-45. Madrid.

BRUGUÉ, Q.; GALLEGO, R. (2003). "Els contractes programa a l'Administració Pública". A: FERNÁNDEZ, A.; MUÑOZ, X.; 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.

BURT, E.; TAYLOR, J.A. (2001). "E-Governance. Do Digital Aids make a Difference in Policy Making?". A: PRINS, J.E.J. (ed.). *Designing e-Government. On the Crossroads of Technological Innovation and Institutional Change*. La Haia, Londres, Boston: Kluwer Law International.

CALLON, M. (1989a). "Society in the Making: The Study of Technology as a Tool for Sociological Analysis". A: BIJKER, W.; HUGHES, T.P.; PINCH, T. *The Social Construction of Technological Systems*. Cambridge (Massachusetts), Londres: MIT Press.

CASTELLS, M. (1997-2001). *La era de la información (trilogia)*. Madrid: Alianza.

CASTELLS, M. (2001a). *La era de la información. La sociedad red. Vol. 1*. Madrid: Alianza.

CASTELLS, M. (2002). *La galàxia Internet. Reflexions sobre Internet, empresa i societat*. Barcelona: Rosa dels Vents.

COHEN, S.; EIMICKE, W. (2001). *The Use of the Internet in Government Service Delivery*. New York: Columbia University.

CRIADO, J.I.; RAMILO, M.C. (2001). *Definiendo la e-administración: las páginas de las administraciones públicas* [article en línia]. [Data de consulta: 12 de juliol de 2002]. <<http://cibersociedad.rediris.es/congreso/comms/g08criado-ramilo.pdf>>

DALE, R. (1989). *The State and Education Policy*. Milton Keynes: Open University Press.

DALE, R. (1997). "The State and the Governance of Education: An Analysis of the Restructuring of the State-Education Relationship". A: HALSEY, A.H.; LAUDER, H.; BROWN, Ph. (ed.). *Education: Culture, Economy, Society*. Oxford: Oxford University Press.

DIMAGGIO, P.; POWELL, W. (1983). "The Iron Cage Revisited: Institutional Isomorphism and Collective Rationality in Organization Fields". *American Sociological Review*. Núm. 48, pàg. 147-160.

DUNLEAVY, P.; MARGETTS, H. (2002). *Cultural Barriers to e-Government*. Londres: TSO.

eEspaña 2003. Informe anual sobre el desarrollo de la Sociedad de la Información en España (2003a). Madrid: Fundación Auna.

Els ajuntaments de Catalunya a Internet (2000). Barcelona: Universitat Pompeu Fabra. Estudis de Ciències Polítiques i Gestió Pública.

FERNÁNDEZ, A.; MUÑOZ, X.; SISTERNAS, X. (coord.). (2003). *Informe Pi i Sunyer sobre l'Administració de la Generalitat de Catalunya*. Barcelona: Fundació Pi i Sunyer.

FERRET, J. (2003). "La prestació dels serveis públics: col·laboració amb altres administracions i particulars, i model territorial". A: FERNÁNDEZ, A.; MUÑOZ, X.; SISTERNAS, X. (coord.). *Informe Pi i Sunyer sobre l'Administració de la Generalitat de Catalunya*. Barcelona: Fundació Carles Pi i Sunyer d'Estudis Autonòmics i Locals.

FLYNN, N. (1997). *Public Sector Management*. Londres: Prentice Hall.

FOUNTAIN, J. (2001a). *Building the Virtual State Information Technology and Institutional Change*. Washington, D.C.: Brookings Institution Press.

FOUNTAIN, J. (2001b). "Toward a Theory of Federal Bureaucracy in the 21st Century". A: *Governance.com: Democracy in the Information Age*. Washington, D.C.: Brookings Institution Press.

FREEMAN, C.; SOETE, L. (1997). *The Economics of Industrial Innovation*. Cambridge (Massachusetts): MIT Press.

GIL, A.; CASAMAYOR, S. (2003c). *Agenda de reformes per a una administració pública del segle XXI. Elements per a un plantejament estratègic del canvi: possibles escenaris, paradigmes i propostes*. Barcelona: Generalitat de Catalunya.

GOODIN, R.; KLINGEMANN, H. (1996). *A New Handbook of Political Science*. Oxford: Oxford University Press.

GRÖNLUND, A. (2003). "Emerging Electronic Infrastructures. Exploring Democratic Components". *Social Science Computer Review*. Núm. 21, pàg. 55-72.

GUNN, L. (1997). "Perspectivas de gestión pública". A: *Lecturas de gestión pública*. Madrid: Map.

HAGUE, B.; LOADER, B.D. (1999). *Digital democracy, Discourse and Decision Making in the Information Age*. Londres: Routledge.

- HAGUE, B.N.; LOADER, B.D. (1999). "Digital Democracy: An Introduction". A: HAGUE, B.N.; LOADER, B.D. (ed.). *Digital Democracy. Discourse and Decision Making in the Information Age*. Londres: Routledge.
- HART, P.; TEETER, R. (2001). *E-Government: The next American Revolution*.
- HEEKS, R. (1999). *Reinventing Government in the Information Age. International Practice in IT-Enabled Public Sector Reform*. Londres: Routledge.
- HUDSON, J. (1999). "Informatization and Public Administration: A Political Science Perspective". *Information, Communication and Society*. Vol. 2, núm. 3, pàg. 318-339.
- JORDANA, J. (2003). "Estructura i gestió de l'àmbit de les polítiques de telecomunicacions i societat de la informació". A: FERNÁNDEZ, A.; MUÑOZ, X.; 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.
- KAYLOR, C.; DESHAZO, R.; VAN ECK, D. (2001). "Gauging e-Governemnt: A Report on Implementing Services among American Cities". *Government Information Quaterly*. Núm. 18, pàg. 293-307.
- KLING, R. (1999). "What is Social Informatics and Why Does it Matter?". *D-Lib Magazine*. Vol. 5, núm. 1.
- LA PORTE, T.; DE GONG, M.; DEMCHAK, C. (2002). "Democracy and Bureaucracy in the Age of the Web. Empirical Findings and Theoretical Speculations". *Administration and Society*. Núm. 4, pàg. 411-446.
- LAMB, R.; SAWYER, S.; KLING, R. (2000). "A Social Informatics Perspective on Socio-technical Networks". A: CHUNG, H. (ed.). *Proceeding of Americas Conference on Information Systems*. Long Beach (CA).
- LANDAU, M. (1969). "Redundancy, Rationality, and the Problem of Duplication and Overlap". *Public Administration Review*. Núm. 29, pàg. 346-358.
- LATOUR, B. (1987). *Science in Action*. Cambridge (Massachusetts): Harvard University Press.
- LATOUR, B. (1996). *Aramis or the Love of Technology*. Cambridge (Massachusetts): Harvard University Press.
- LAW, J.; CALLON, M. (1992). "The Life and Death of an Aircraft: A Network Analysis of Technical Change". A: BIJKER, W.E.; LAW, J. (ed.). *Shaping Technology/Building Society. Studies in Sociological Change*. Cambridge (Massachusetts), Londres: The MIT Press.

- LAYNE, K.; LEE, J. (2001). "Developing a Fully Functional e-Government: A Four Stage Model". *Government Information Quarterly*. Núm. 18, pàg. 122-136.
- LENK, K.; TRAUNMÜLER, R. (2001). "Broadening the Concept of Electronic Government". A: PRINS, J.E.J. (ed.). *Designing e-Government on the Crossroads of Technological Innovation and Institutional Change*. La Haia, Londres, Boston: Kluwer Law International.
- LEO, J.M.; KIEFFER, S.; ALEXANDER, M. (2001). "Setting the Stage for Electronic Government". A: BARQUIN, R.C.; BENNET, A.; REMEZ, S.G. *Knowledge Management: The Catalyst for Electronic Government*. EE.UU: Management Concepts.
- LÓPEZ, J.; LEAL, I. (2002). *E-gobierno. Gobernar en la sociedad del conocimiento*. Bilbao: Instituto Vasco de Administraciones Públicas.
- MAHLER, J.; REAGAN, P.M. (2002). "Learning to Govern Online". *American Review of Public Administration*. Vol. 32, núm. 3, pàg. 326-349.
- MANSELL, R. (2001). *New Media and the Power of Networks*. [First Dixons Public Lecture]. Londres: The London School of Economics
- MCNEAL, R.S.; TOLBERT, C.; MOSSBERGER, K. [et al.] (2003). "Innovating in Digital Government in the American States". *Social Science Quarterly*. Vol. 84, núm. 1, pàg. 52-70.
- MILNER, E. (1999). "Electronic Government: More Than Just a 'Good Thing'? A Question of Access". A: HAGUE, B.N.; LOADER, B.D. (ed.). *Digital Democracy. Discourse and Decision Making in the Information Age*. Londres: Routledge.
- MINTZBERG, H. (1999). *La estructuración de las organizaciones*. Barcelona: Ariel.
- MISSIER, P. [et al.] (2003). "Improving Data Quality in Practice: A Case Study in Public Administration". *Distributed and Parallel Databases Journal*. Núm. 13, pàg. 135-160.
- MOSS, P. (2002). "Més enllà de la qualitat". *Perspectiva escolar*. Núm. 25.
- MUSSO, J.; HALE, M.; WEARE, C. (2000). "Designing Web Technologies for Local Governance Reform: Good Management or Good Democracy?". *Political Communication*. Núm.17, pàg. 1-19.
- NAVARRO, V. (2002). "The political economy of welfare state in developed capitalist countries". A: NAVARRO, V. (ed.). *The Political Economy of Social Inequalities. Consequences for Health and Quality of Life*. New York: Baywood Publishing Company.
- NETCHAEVA, I. (2002). "E-Government and E-Democracy. A Comparison of Opportunities in the North and South". *Gazette*. Vol. 64, núm. 5.
- NIELSEN, J. (2000). *Usabilidad. Diseños de Sitios Web*. Madrid: Prentice Hall

NORRIS, P. (2000). *Democratic Divide? The Impact of the Internet on Parliaments Worldwide*. [Data de consulta: 25 de setembre de 2003].

<<http://ksghome.harvard.edu/~pnorris.shorenstein.ksg/acrobat/apsa2000demdiv.pdf>>

OSBORNE, D.; GAEBLER, T. (1994). *La reinvençió del govern. La influència del esperitu empresarial en el sector públic*. Barcelona: Paidós.

PETERS, B.; PIERRE, J. (2001). "Civil Servants and Politicians: The Changing Balance". A: PETERS, B.; PIERRE, J. (ed.). *Politicians, Bureaucrats and Administrative Reform*. Londres, Nova York: Routledge.

PETERS, B.; PIERRE, J. (ed). (2001a). *Politicians, Bureaucrats and Administrative Reform*. Londres, Nova York: Routledge.

PRINS, J.E.J. (ed). (2001b). *Designing e-Government on the Crossroads of Technological Innovation and Institutional Change*. La Haia, Londres, Boston: Kluwer Law International.

RAMIÓ, C. (2003). "L'Administració de la Generalitat de Catalunya des d'una perspectiva institucional: model d'organització, gestió de personal i innovació administrativa". A: FERNÁNDEZ, A.; MUÑOZ, X.; 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.

RICHARD, E. (1999). "Tools of Governance". A: HAGUE, B.N.; LOADER, B.D. (ed.). *Digital Democracy. Discourse and Decision Making in the Information Age*. Londres: Routledge.

ROMMES, E.; VAN OOST, E.; OUDSHOORN, N. (1999). "Gender in the Design of the Digital City of Amsterdam". *Information, Communication & Society*. Vol. 2, núm. 4, pàg. 476-495.

RONAGHAN, S. (2002). *Benchmarking e-Government: A Global Perspective. Assessing the UN Member States*. New York: UNPAN- ASPA.

SANZ, A. (1998). "L'administració pública". A: CAMINAL, M. (ed.). *Manual de ciència política*. Madrid: Tecnos.

STEWART, J.; RANSON, S. (1994). "Managing in the Public Domain". A: *Public Sector Management: Theory, Critique and Practice*. Londres: Sage.

STOWERS, G. (1990). "Becoming Cyberactive: State and Local Governments on the World Wide Web". *Government Information Quarterly*. Vol. 16, núm. 2, pàg. 111-127.

SYMONDS, M. (2000). "After e-Commerce, Get Ready for e-Government". *The Economist*. Núm. 22.

TOONEN, T. (2001). "The Comparative Dimension of Administrative Reform. Creating Open Villages and Redesigning the Politics of Administration". A: PETERS, B.; PIERRE, J. (ed.). *Politicians, Bureaucrats and Administrative Reform*. Londres, Nova York: Routledge.

TRAUNER, G. (2002). *E-Government. Information and Communication Technology in Public Administration*. Brussel·les: International Institute of Administrative Sciences.

VAN LIESHOUT, M.J. (2001). "Configuring the Digital City of Amsterdam". *New Media and Society*. Vol. 3, núm. 2, pàg. 131-156.

WEST, D. (2002). "Global e-Government, 2002". [Data de consulta: 28 de setembre de 2003].

<<http://www.insidepolitics.org/egovt02int.html>>

WESTEN, T. (2000). "Electronic Democracy (ready or not here it comes)". [Data de consulta: 20 de juliol de 2003].

<<http://www.netcaucus.org/books/egov2001/pdf/edemoc.pdf>>

WOOLGAR, S. (2002). *Virtual Society? Get Real! The Social Science of Electronic Technologies*. Oxford: Oxford University Press.

ZWEERS, K.; PLANQUÉ, K. (2001). "Electronic Government. From an Organization Based Perspective Towards a Client Oriented Approach". A: PRINS, J.E.J. (ed.). *Designing e-Government on the Crossroads of Technological Innovation and Institutional Change*. La Haia, Londres, Boston: Kluwer Law International.

Altres documents

Administració Oberta de Catalunya (2003). *Evolució de l'activitat del portal. Període del mes de maig de 2003* [document de treball]. Barcelona: Administració Oberta de Catalunya, Serveis Públics Electrònics.

Administració Oberta de Catalunya (2001). *Pla d'acció AOC 2001* [document de treball]. Barcelona: Generalitat de Catalunya, Administració Oberta de Catalunya.

Ajuntament de Terrassa (1997). *La finestra única interadministrativa* [mecanoscrit].

Comissió Europea (2000). *eEurope 2002: Plan de Acción*.

<http://europa.eu.int/information_society/eeurope/action_plan/pdf/actionplan_es.pdf>

Departament d'Universitats, Recerca i Societat de la Informació. *Catalunya en Xarxa: Pla Estratègic de la Societat de la Informació* (1999). Barcelona: Comissionat per a la societat de la informació.

<http://www10.gencat.net/dursi/ca/de/pla_estrategic.htm>

Diari de Sessions del Parlament de Catalunya 2002 (VI Legislatura, sisè període, sèrie C- número 338. Dimecres, 8 de maig de 2002). Parlament de Catalunya.

Diari de Sessions del Parlament de Catalunya 2003A (VI Legislatura, sisè període, sèrie C- número 451. Dimecres, 2 d'abril de 2003). Parlament de Catalunya.

Diari de Sessions del Parlament de Catalunya 2003B (sessió núm. 86.2. Ple del Parlament; 5 de juny de 2003). Parlament de Catalunya.

Diari Oficial de la Generalitat de Catalunya. Decret 25/1998 [26 de maig]. Generalitat de Catalunya.

Generalitat de Catalunya (1996). *Pla Director dels Sistemes d'Informació*. Barcelona: Generalitat de Catalunya.

Generalitat de Catalunya (1998). [16/3/98]. Referència: Acord AGC/FMC/ACM (versió 5).

Generalitat de Catalunya (1999). *Projecte CSI (eaCAT)*.

<http://dursi.gencat.es/pdf/si/un_any_de_comissionat.pdf>

Generalitat de Catalunya (2000). *Acord institucional entre la Generalitat de Catalunya i les administracions locals catalanes per a la promoció i el desenvolupament de la societat de la informació a les administracions públiques de Catalunya*.

<http://www.gencat.es:8000/sial/noticies/noti_localret.htm>

Generalitat de Catalunya (2001). *Projecte NODAT*.

<[http://dursi.gencat.es/generados/catala/societat_informacio/recurs/doc/presentacio_generalitat_v5_\(pdf\).pdf](http://dursi.gencat.es/generados/catala/societat_informacio/recurs/doc/presentacio_generalitat_v5_(pdf).pdf)>

Generalitat de Catalunya (2002). *Acord de Govern del dia 11 de juny de 2002*.

Generalitat de Catalunya (2003). *Acord de Govern del dia 13 de maig de 2003*.

Generalitat de Catalunya (2003). *Projecte e-catàleg 2003*.

<http://www.gencat.net/presidencia/aoc/altres_ecataleg1.htm>

MARCET, X. (2001). *Un nou pla estratègic per a Catalunya* [article en línia].

<<http://www.lamalla.net/canal/digitalia/reflexions/article.asp?id=92886>>

Ministerio de Ciencia y Tecnología (2001). *Plan de Acción InfoXXi*.

<<http://www.infoxi.es/>>

Parlament de Catalunya (2001). *Pacte per a la promoció i el desenvolupament de la societat de la informació a les administracions públiques catalanes*.

<http://www.cat365.net/NR/rdonlyres/edfmb02ju2kqhiiidnwhal36au6jns2ciobfde5hxcdpirs ql4kw7qsguinygqtfokpls3gxbef5ti73gfj6bx2o7dd/AOC_PactePolitic_20010623.pdf>

Softcatalà (2002). *Manifest sobre l'ús del programari lliure a l'administració pública*.

<<http://www.softcatala.org/admpub/manifest.htm>>

Principals webs visitades

Administració Espanyola.

<<http://www.administracion.es>>

Administració Oberta de Catalunya.

<<http://www.cat365.net>>

Alexa.

<<http://www.alexa.com>>

Comunitat Agroalimentària i del Món Rural.

<<http://www.ruralcat.net>>

Diputació de Barcelona.

<<http://www.diba.es>>

Generalitat de Catalunya.

<<http://www.gencat.net>>

Govern de Gran Bretanya.

<<http://www.ukonline.gov.uk>>

Govern de Nova Zelanda.

<<http://www.e-government.govt.nz>>

Govern de Singapur.

<<http://www.ecitizen.gov.sg>>

Iniciatives i Activitats de Difusió de Govern Electrònic.

<<http://www.eu-forum.org/>>

Localret.

<<http://www.localret.es>>

Noticias.com.

<http://www.noticias.com/noticias/2003/0302/n03021910_1.htm>

Observatori Internacional de la Societat de la Informació.

<http://www.unesco.org/webworld/portal_observatory/Action_Plans_-_Policies/>

Llista d'abreviatures

AMC	Associació de Municipis de Catalunya
AOC	Administració Oberta de Catalunya
CAT365	portal www.cat365.net
CIP	Codi d'Identificació Personal
CRM	<i>Customer Relationship Management</i> (Gestió de Relacions amb els Clients)
CTITI	Centre de Telecomunicacions i Tecnologies de la Informació
DGAC	Direcció General d'Atenció Ciutadana
DGOA	Direcció General d'Organització de l'Administració
DGPO	Direcció General de Planificació Operativa
FMC	Federació de Municipis de Catalunya
Gencat	portal www.gencat.net
NGP	Nova Gestió Pública
OTG	Oficines de Treball de la Generalitat
RCA	Registre Central d'Assegurats
SPE	Serveis Públics Electrònics SA
SAC	Serveis d'Atenció Ciutadana
SAFP	Secretaria d'Administració i Funció Pública
SIC	Servei d'Informació Ciutadana
SOC	Servei d'Ocupació de Catalunya
TIC	Tecnologies de la informació i la comunicació
TIS	Targeta d'Identificació Sanitària



IN3 Internet
Interdisciplinary
Institute

www.uoc.edu