

E-GOVERNANÇA I ATENCIÓ CIUTADANA

La Generalitat de Catalunya
en el context internacional

Informe de recerca II



IN3 Internet
Interdisciplinary
Institute

www.uoc.edu



**Generalitat
de Catalunya**

E-GOVERNANÇA I ATENCIÓ CIUTADANA

LA GENERALITAT DE CATALUNYA
EN EL CONTEXT INTERNACIONAL

Informe de recerca II

Direcció de la recerca

Dr. Eduard Aibar, professor de la UOC

Equip de recerca

Ferran Urgell, investigador de l'IN3
Yanina Welp, investigadora de l'IN3

Amb el suport de:



Amb la col·laboració de:

Direcció General d'Atenció Ciutadana
Departament de la Presidència de la
Generalitat de Catalunya

Barcelona, juliol de 2006

Edició:
Publicacions a Internet
Gabinet de Comunicació

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

Internet Interdisciplinary Institute (IN3)
Av. Canal Olímpic, s/n
Parc Mediterrani de la Tecnologia
08860 Castelldefels (Barcelona)

Correcció: Joan Abril Español

Maquetació i producció: Eureka Media, S.L.



Aquest informe del Projecte Internet Catalunya (PIC) està subjecte a una llicència de [Reconeixement-NoComercial-SenseObraDerivada 2.5 Espanya de Creative Commons](http://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/2.5/es/deed.ca). Podeu copiar-lo, distribuir-lo i comunicar-lo públicament sempre que en citeu els autors, la institució que els impulsa (IN3-UOC) i el suport de la Generalitat de Catalunya, no en feu un ús comercial i no en feu obra derivada. La llicència completa es pot consultar a <http://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/2.5/es/deed.ca>.

Sumari

Agraïments	7
Preliminar	9
Part I. Preàmbul	11
Capítol 1. Introducció	15
Capítol 2. Marc teòric. L'administració xarxa	21
Capítol 3. Preguntes de recerca i model analític	57
Capítol 4. Metodologia	67
Part II. Anàlisi de pràctiques d'e-governança	87
Capítol 5. La gestió de l'atenció ciutadana	89
Capítol 6. El telèfon d'atenció al ciutadà: el 012	107
Capítol 7. El portal de la Generalitat de Catalunya	143
Capítol 8. Sistema d'Atenció Ciutadana	177
Capítol 9. L'organització i la gestió de la informàtica	201
Capítol 10. Projectes d'innovació als departaments	215
Part III. Les dimensions analítiques de l'e-governança	245
Capítol 11. Estructura i organització	247
Capítol 12. Gestió de la innovació tecnològica	289
Capítol 13. La relació amb els ciutadans	307
Part IV. Comparativa internacional	327
Capítol 14. Catalunya en el context internacional: anàlisi comparada d'Escòcia, l'Emília-Romanya i el Quebec	329
Part V. Conclusions	377
Capítol 15. Conclusions	379
Bibliografia	393
Llista d'abreviatures	409
Índex	418

Agraïments

Aquest estudi s'ha enriquit considerablement gràcies als seminaris regulars del Programa Internet Catalunya i a les aportacions i suggeriments fets pels seus investigadors, basats en les diferents presentacions que hi hem fet al llarg d'aquests dos anys. Volem esmentar especialment els professors de la UOC Albert Batlle, Agustí Cerrillo i Rosa Borge pels seus comentaris en diferents seminaris específics del nostre grup de recerca en e-governança, i a Julio Meneses, investigador de l'IN3, pel seu suport en l'anàlisi de xarxes socials.

Volem donar les gràcies per la seva col·laboració a totes les persones que hem entrevistat al llarg del projecte –tant al personal dels diferents departaments de la Generalitat de Catalunya com al de les diverses empreses que participen en els projectes que hem seguit.

Volem reservar un agraïment especial, òbviament, al personal de la Direcció General d'Atenció Ciutadana –del Departament de la Presidència– per la seva col·laboració i per la paciència demostrada a atendre les nostres interpellacions constants. No només ens han donat moltes facilitats per desenvolupar el nostre treball de camp –deixant-nos utilitzar les seves instal·lacions i equips o cedint-nos tota mena de documentació, per exemple–, sinó que han suportat estoicament la nostra presència en moltes de les seves reunions de treball.

Agraïm especialment el suport i la comprensió mostrada per Marta Contente, que, durant la major part de la nostra recerca, ha estat la responsable d'aquesta unitat. Així mateix, volem agrair l'ajut a tots els membres de l'equip de la DGAC i en especial a Oriol Lloret, Cristina Riba, Elsa Urrutia, Vicenç Ràmia, Carles Corcoll, Carles Jiménez, Jordi Puig, Eva Gumà i Anaïs Tomàs.

Per l'ajut i col·laboració que ens han donat en l'estudi comparatiu internacional, estem especialment en deute amb Sandra Lotti i Chiara Mancini (Emília-Romanya), Stefania Zena-dochio i María Jesús Bronchal (Quebec) i Jim Kinney (Escòcia).

Per últim agraïm al personal administratiu de l'IN3 les facilitats que hem tingut per dur a terme el nostre treball en les millors condicions i la seva diligència a atendre les nostres necessitats. Volem esmentar en aquest sentit Isabel Carol, Sergio Garcia, Mireia Riera i Anna Sánchez-Juarez. Un agraïment molt especial, finalment, per Alba Bon, que ha col·laborat intensament en l'edició de l'informe i en la depuració dels nostres esborranys.

Preliminar

E-governança i atenció ciutadana: la Generalitat de Catalunya en el context internacional

Descripció de la recerca

L'estudi que presentem en aquest informe té com a objectiu principal analitzar les transformacions que s'esdevenen al voltant de la incorporació d'innovacions tecnològiques en els processos d'atenció al ciutadà per part de les administracions públiques. Les transformacions que hem analitzat tenen a veure amb tres dimensions bàsiques: la forma en què els ciutadans i l'administració es relacionen entre si, l'organització i el funcionament intern de l'administració i la forma de gestionar la innovació, tenint en compte especialment els rols dels diferents actors que hi participen. La recerca es recolza en un ampli estudi empíric sobre la Generalitat de Catalunya i en un estudi comparatiu internacional sobre el Quebec, l'Emília-Romanya i Escòcia.

Direcció de la recerca

Eduard Aibar, professor de la UOC

Equip de recerca

Ferran Urgell, investigador de l'IN3

Yanina Welp, investigadora de l'IN3

Autors de l'informe

Eduard Aibar

Ferran Urgell

Yanina Welp

Institucions col·laboradores:

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

Temporalitat de la recerca: maig de 2004 - juliol de 2006

Barcelona, 28 de juliol de 2006

Part I

Preàmbul

Capítol 1. Introducció	13
Capítol 2. Marc teòric. L'administració xarxa	19
Capítol 3. Preguntes de recerca i model analític	55
Capítol 4. Metodologia	65

Capítol 1

Introducció

L'estudi que presentem en aquest informe té com a objectiu principal analitzar les transformacions que s'esdevenen al voltant de la incorporació d'innovacions tecnològiques en els processos d'atenció al públic per part de les administracions. Les innovacions tecnològiques a què ens referim pertanyen, òbviament, al grup de les tecnologies de la informació i la comunicació (TIC) de base digital, on Internet i els sistemes informàtics en general tenen un paper preponderant, però que també inclouen tecnologies més antigues com el telèfon. Els processos d'atenció al públic a què fem referència inclouen bàsicament la interfície corporativa de l'Administració amb els tres canals de relació principals: el telèfon, la web i l'atenció presencial.

Les transformacions que hem analitzat tenen a veure amb tres dimensions que hem considerat bàsiques. D'una banda, ens hem centrat en els canvis que es produeixen en la forma en què els ciutadans (com a principals, tot i que no únics, usuaris) i l'Administració es relacionen entre si. De l'altra, hem analitzat les transformacions que s'esdevenen en el funcionament intern i en la mateixa organització de l'Administració arran de les transformacions dels canals de comunicació amb els usuaris. Finalment, hem considerat els canvis en la forma de gestionar (dissenyar, planificar, organitzar i dur a terme) el canvi i la innovació, tenint en compte especialment els rols dels diferents actors (no només públics) que hi participen.

L'àmbit temàtic del treball de recerca és l'*e-governança* (*e-governance*), un terme que com veurem més endavant té un abast major que el d'*administració electrònica* (*e-government*), a més d'una sèrie de connotacions teòriques que el fan més adequat per als nostres objectius analítics. L'estudi té, a més, un caràcter clarament empíric: a partir d'una sèrie de preguntes de recerca i un model analític construït en gran part d'acord amb una revisió prèvia de la literatura rellevant, s'ha dut a terme un extens estudi empíric basat en diverses tècniques de recerca.

L'estudi empíric ha tingut dos objectes principals. D'una banda, l'Administració de la Generalitat de Catalunya. La major part del nostre treball de camp s'ha realitzat en el si d'aquesta institució, principalment al voltant d'alguns projectes d'innovació desenvolupats per la unitat administrativa encarregada del funcionament dels canals d'atenció corporatius: la Direcció General d'Atenció Ciutadana (DGAC, situada en l'organigrama del Departament de la Presidència). Aquesta unitat té un interès especial per a la nostra recerca atès el caràcter transversal de les seves actuacions i projectes. Malgrat això, també hem dut a terme part de la recerca empírica sobre activitats d'altres àmbits de la Generalitat, o bé en el procés de seguir el desenvolupament i les ramificacions operatives dels projectes de la DGAC, o bé perquè també hem analitzat altres projectes vinculats amb les TIC a la resta de departaments.

D'altra banda, hem realitzat també un petit estudi –de menys abast i profunditat– sobre l'e-governança a tres regions en l'àmbit internacional, amb l'objectiu de contrastar els fenòmens, problemes i tendències detectats a la Generalitat de Catalunya. Les tres regions estudiades han estat: Escòcia (Regne Unit), el Quebec (Canadà) i l'Emília-Romanya (Itàlia).

La recerca empírica ha estat concebuda, principalment, d'acord amb tècniques qualitatives, tot i que, en diversos punts de l'estudi –com quedarà de manifest al llarg d'aquest informe– s'han utilitzat també tècniques quantitatives. La part qualitativa ha implicat un ampli període d'observació, en què dos de nosaltres¹ han participat en la mateixa Generalitat, principalment en la DGAC, amb la realització d'entrevistes i l'assistència a nombroses reunions de treball. La part quantitativa ha consistit en l'anàlisi de diferents enquestes –on hem intervingut també en el disseny– realitzades per la mateixa Administració sobre diversos aspectes relacionats amb la temàtica de l'estudi, i amb una anàlisi de xarxes socials encaminada a determinar l'evolució de les relacions interdepartamentals.

El treball empíric en què es recolza aquest estudi ha volgut deliberadament anar més enllà (o més aquí!) de l'anàlisi dels fenòmens *en línia* vinculats a l'e-governança. No hem volgut, doncs, quedar-nos únicament en l'estudi de les webs de les administracions públiques i hem dissenyat la nostra recerca empírica precisament per tal d'aprofundir en els processos que sustenten aquests portals i els serveis que ofereixen –a més d'analitzar altres canals de relació amb els ciutadans. En tot cas, els detalls i les justificacions del treball empíric s'exposen amb més profunditat i extensió en el capítol sobre metodologia.

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 dels projectes i fenòmens analitzats –una informació que ens ha estat especialment útil i que pot tenir interès per ella mateixa. Sempre hem intentat contrastar amb diferents fonts i informants les nostres caracteritzacions del projectes i episodis seguits.

La perspectiva analítica de l'estudi, d'altra banda, no ha estat concebuda des del conegut esquema dels *impactes socials de la tecnologia*. Dit d'una altra forma, no hem volgut determinar quins són els impactes de les TIC en la relació entre l'Administració i els seus usuaris i en el seu funcionament intern de l'organització. No hem intentat, doncs, 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 o funcions. El nos-

¹ Ferran Urgell i Yanina Welp.

tre projecte problematitza, precisament, aquesta mena de relacions deterministes entre la innovació tecnològica i el canvi social (en el nostre cas, principalment organitzatiu). En lloc d'aquesta estratègia, hem tractat de traçar quina mena d'associacions s'estableixen entre els diferents elements –força heterogenis– que entren en joc en els processos d'innovació, així com detectar i analitzar les condicions en què determinades innovacions tecnològiques es vinculen, de forma més o menys estable, més o menys problemàtica, amb certs canvis organitzatius.

Aquest estudi, com és sabut, forma part d'un programa de recerca més ampli anomenat *Projecte Internet Catalunya* (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, els mitjans de comunicació, l'Administració pública i les institucions sanitàries.

De forma més específica, el nostre estudi és el primer de la *segona fase* de treballs realitzats en l'àmbit del PIC. En aquest sentit, constitueix la segona part de l'estudi sobre els usos de les TIC a l'administració electrònica que vam desenvolupar amb el títol de "Govern electrònic i serveis públics: un estudi de cas sobre el portal interadministratiu CAT365" i que es va publicar a principis de 2004.² Tot i que ambdós estudis parteixen d'un marc teòric similar, tant el seu abast analític com el seu treball empíric són diferents. El treball que presentem centra l'anàlisi en les innovacions tecnològiques al voltant dels canals de relació corporatius de l'Administració de la Generalitat, mentre que el primer es va desenvolupar com un estudi de cas del projecte Administració Oberta de Catalunya –i, més en concret, sobre el seu portal de tràmits CAT365. Tot i que la preocupació per les transformacions internes de l'Administració continua essent un eix d'anàlisi important, en el present treball hem donat més importància que en el primer als canvis en la relació amb els usuaris, d'una banda, i al paper que els diferents actors (en especial, del sector privat) tenen en aquests processos d'innovació, de l'altra. L'objecte de l'estudi empíric també ha variat considerablement com es farà palès en el capítol metodològic.

Volem, a més, posar de manifest, que malgrat no haver realitzat un gran estudi quantitatiu de base i no disposar, per tant, d'una gran quantitat de dades numèriques per a analitzar amb eines estadístiques, el volum d'informació qualitativa recollida és certament molt gran

² L'estudi íntegre es pot trobar a <http://www.uoc.edu/in3/pic/cat/pic41.html>.

(entrevistes, anotacions de camp, documentació obtinguda, etc.). L'anàlisi que hem realitzat d'aquestes dades, tot i que no es pot considerar preliminar en cap sentit, no representa tampoc el més alt grau de profunditat i exhaustivitat possible. Deixem, en part, per a futures publicacions aquesta tasca d'aprofundiment analític que podrà fonamentar-se en nous tractaments de les dades recollides, en algunes modificacions, si calen, del nostre model d'anàlisi o en els possibles comentaris i suggeriments que els lectors d'aquest informe ens facin.

L'informe està estructurat en 5 parts. A la primera presentem el marc teòric, que inclou també una revisió de la literatura científica sobre el tema, les preguntes de recerca i el model analític, així com una explicació detallada de la metodologia utilitzada per a desenvolupar el treball empíric i l'anàlisi de les dades obtingudes. La segona part, que va dels capítols 5 al 10, presenta l'anàlisi dels principals projectes i unitats que hem seguit al llarg del treball de camp, inclòs un capítol dedicat als projectes d'administració electrònica més destacats dels diferents departaments de la Generalitat de Catalunya. La tercera part ofereix els resultats de l'anàlisi segons les tres dimensions que hem considerat bàsiques. La quarta exposa el nostre estudi comparatiu internacional i, finalment, en el darrer capítol exposem una síntesi de les conclusions més destacables.

Per acabar, aquest estudi no té vocació avaluadora, ni normativa. Ni vol jutjar l'adequació dels projectes específics que analitza ni la política general de l'Administració catalana sobre l'e-governança o sobre l'administració electrònica. Tampoc vol donar recomanacions directes a governs, administracions o altres agents socials, per tal de millorar o configurar les seves iniciatives pròpies en aquests àmbits. 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 les iniciatives que hem estudiat. No serà aquesta, però, una tasca que emprenguem nosaltres en l'estudi que ara presentem. El nostre objectiu bàsic ha estat entendre els processos de transformació que poden vincular-se a l'ús intensiu de les TIC en l'entorn de les administracions en la situació actual i detectar certs patrons o tendències d'evolució d'acord amb la nostra activitat de recerca prèvia –i amb la d'altres investigacions. Considerem que atès l'estat incipient, encara, de la recerca científica sobre aquestes qüestions, el valor de la nostra feina s'ha de xifrar en funció de la seva contribució a l'anàlisi, amb una base empírica, del fenomen de l'e-governança.

Marc teòric. L'administració xarxa

2.1. Introducció	21
2.2. Estructura i funcionament de l'administració	28
2.3. Gestió de la innovació	36
2.4. Administració i ciutadà	44
2.5. Dues paradoxes de (la recerca en) l'e-government	54

2.1. Introducció

L'extraordinària difusió en les últimes dècades de les tecnologies de la informació i el coneixement (TIC) en gairebé tots els àmbits de la producció i la vida social és una de les característiques més destacades de la societat contemporània. Molts autors han associat aquesta revolució tecnològica amb una transformació a gran escala de les mateixes 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 dels moviments socials (Castells, 1996; Carnoy, 2001; Minc, 1987; Drucker, 1987). Les administracions públiques també han format part d'aquest procés tant amb l'adopció de l'ús intensiu i innovador de les TIC en el seu funcionament rutinari com en el plantejament de noves formes organitzatives associades a la xarxa. A més, des de molts àmbits s'espera que esdevinguin un motor clau en la difusió i la promoció de la societat de la informació pel seu rol predominant com a consumidor de tecnologia¹ i com a impulsor de la mateixa difusió² (Jordana *et al.*, 2003).

La teoria de la societat xarxa desenvolupada per Manuel Castells (1997, 2001) planteja que l'estructura de la nova societat que reemplaça l'hegemonia de la societat industrial està construïda al voltant de xarxes d'informació. La nova societat informacional és una estructura interconnectada de nodes, dinàmica i oberta, que pot modificar-se sense amenaçar el seu equilibri (Castells, 1997). Les noves tecnologies han donat suport a aquest canvi, que és sobretot organitzatiu i que respon a la crisi del capitalisme iniciada als anys setanta. És en aquest sentit que Internet es converteix en la base material i tecnològica de la societat xarxa, que permet noves formes de relació social que no podrien portar-se endavant sense la xarxa (Castells, 2001). D'aquesta manera, s'assenyala que la forma xarxa es va consolidar com una resposta eficient a la crisi que enfrontava el capitalisme en els anys setanta. Aquesta forma organitzativa es va desenvolupar especialment en els sectors punters de l'economia en un moment en què els avanços de la ciència i la tecnologia posaven a la disposició dels agents econòmics una sèrie d'eines per a superar la crisi –a través de la flexibilització en la gestió econòmica i la globalització del capital, la producció i el comerç. Bàsicament, es tractava d'organitzar l'activitat entorn de projectes delimitats temporalment, la descentralització interna de la gestió i la cooperació amb altres empreses (Castells, 1997).

¹ Per exemple, com indica l'estudi de Layne i Lee (2001), tenint en compte la despesa, el sector públic és el segon mercat per a Internet –el primer lloc l'ocupen les institucions financeres– i aquest rol preponderant es mantindrà per la seva inversió en la construcció de les infraestructures, l'establiment de la interoperativitat i el desenvolupament de polítiques públiques de o amb la implementació de tecnologia.

² Jordana *et al.* (2003, pàg. 12) assenyalen que: "Les actuacions públiques per impulsar la Societat de la Informació constitueixen un conjunt molt divers d'iniciatives que s'estenen per la majoria d'àrees d'intervenció tradicionals de les administracions públiques. És ineludible aquesta diversificació, perquè digitalitzar la societat implica actuar directament sobre totes les seves àrees, des dels serveis socials fins a les finances públiques o l'associacionisme popular, per esmentar-ne només algunes a l'atzar. Així, si els àmbits de la intervenció prèvia de l'Estat són majors, probablement també ho seran les accions públiques orientades a la promoció de la SI".

Cal destacar, però, que de la mateixa manera en què la societat industrial va conviure amb altres formes d'organització i producció, la societat xarxa conviu amb les formes anteriors d'organització i producció econòmica, malgrat que a poc a poc comença a convertir-se en la predominant. Així, es pot observar que el predomini de l'empresa fordista que va caracteritzar la societat industrial dóna pas a empreses amb un alt grau de descentralització interna, a connexions entre petites i mitjanes empreses i a aliances i associacions estratègiques entre les grans empreses i les seves xarxes auxiliars. Aquesta es coneix com a *empresa xarxa* (Castells, 1997) o *empresa flexible* (Atkinson *et al.*, 1983, 1984). Com apuntàvem més amunt, aquestes transformacions afecten pràcticament tots els àmbits de la vida social i els àmbits de producció. Així, per exemple, dóna forma a nous moviments socials com ara el moviment antiglobalització, que es caracteritza per la seva capacitat de mobilitzar una miriada de grups amb objectius diferents, de vegades contradictoris, però amb interessos específics comuns (Juris, 2004).

En aquesta recerca ens proposem analitzar les transformacions que s'estan esdevenint en un altre d'aquests àmbits: l'Administració pública. Un àmbit que, malgrat que està canviant molt més lentament que altres sectors, també ha començat a transformar la seva organització i funcionament. En les últimes dècades molts autors han assenyalat diferents elements –especialment a partir dels conceptes de la *nova gestió pública* (NGP), però també des de les teories de la democràcia i de les relacions internacionals– que posen en crisi el model d'estat burocràtic tradicional. Aquests es poden agrupar en els següents:

- a) el qüestionament de l'estructura de l'Administració pública a causa de la percepció que s'ha tornat massa costosa i ineficient (Osborne i Gaebler, 1994; Hughes, 2001; Heeks, 2001; Jain, 2004);
- b) un dèficit democràtic basat en l'augment del desinterès i/o desconfiança dels ciutadans cap als polítics i les institucions polítiques, en general, i cap a l'administració pública en particular, a la qual es critica el fet d'haver deixat massa poder en mans d'una estructura funcional no electa (Huse, 2003; Clift, 2003; Hagen, 1997), i
- c) un canvi en el rol del sector públic, derivat de la globalització i els canvis en la societat i el mercat (Peters, 1998; Pierre, 2001), que es manifesta en la necessitat d'intervenció en nous àmbits i amb noves modalitats, com per exemple la regulació de les telecomunicacions i especialment d'Internet (CE, 2003; Hague i Loader, 1999; Castells, 1997 i 2001).

Per a fer front a aquests problemes s'han plantejat diverses estratègies. Un dels primers canvis va ser l'entrada del sector privat a la cogestió de l'esfera pública, que es va veure com una forma de pal·liar el dèficit fiscal i mantenir els nivells de qualitat i quantitat en la

provisió de serveis (Peters i Pierre, 1999-2001). En una línia molt similar, una altra de les polítiques que van assolir una major difusió va ser la proposta de reduir la grandària de l'Administració –principalment a partir d'un procés de privatitzacions que es va donar amb més intensitat en els sectors de recursos energètics (Rhodes, 1996). Finalment, en el terreny específic de la tecnologia, des de finals dels noranta, també la introducció de les TIC en l'Administració pública va començar a considerar-se una forma de contribuir a afrontar els reptes plantejats. Aquesta darrera dimensió dona nom al que s'ha conegut com a *e-government*, un procés de canvi envers una nova forma d'organització i funcionament de l'Administració.

Així, des de l'última dècada, les administracions estan començant a considerar les TIC i, en especial Internet, com un element clau del seu futur i com un dels eixos vertebradors de la seva modernització. Les noves tecnologies permetien pensar a trencar les "regles" de funcionament del sector públic i possibilitar una comunicació molt més dinàmica i fluïda, no només entre les unitats de l'Administració sinó també entre aquesta i altres actors externs, automatitzant i simplificant processos administratius sencers, incorporant al sector privat i les seves formes de gestió i millorant l'eficiència interna de l'Administració. Amb aquests objectius les iniciatives d'*e-government* han proliferat de forma espectacular en els últims anys i actualment són presents a moltes administracions de tots els nivells de govern (Hargittai, 1999; Milner, 2002; Guillén i Suárez, 2001; Jordana *et al.*, 2003; Dunleavy *et al.*, 2003; Fountain, 2001; Castells i Ollé, 2004; Criado i Ramilo, 2001).

Com analitzarem en els apartats següents, l'escenari esmentat mostra que malgrat l'abundància de literatura sobre la qüestió, existeix molt poc consens respecte de les característiques més importants de l'*e-government*, les seves conseqüències més remarcables, els indicadors més fidels o les formes més adequades d'analitzar i avaluar projectes específics. Això sense esmentar que gran part d'aquesta literatura té un to marcadament futurològic i s'orienta més a l'exploració especulativa sobre les potencials conseqüències positives o negatives (en un grau menor) d'aquesta mena de projectes d'innovació que a la determinació rigorosa dels canvis o transformacions actuals.

Per altra banda, la majoria dels estudis que se centren en l'anàlisi de l'estructura administrativa coincideixen a assenyalar, de fet, que no s'han produït canvis radicals en l'estructura i funcionament de l'Administració Pública (Hinnant i Moon, 2001; Aibar i Urgell, 2003; Fountain, 2001). A la vegada, dècades d'intensa promoció de la innovació tecnològica i la reforma administrativa porten a plantejar-nos quines són les variables que expliquen el canvi i la permanència dins l'estructura de l'administració pública en els processos d'innovació tecnològica. A fi d'aproximar-nos a aquestes qüestions, a continuació abordarem molt breument la conceptualització del govern electrònic i provarem d'explicitar les principals

dimensions i variables que inclou el concepte pel qual ens hem decantat en aquesta recerca: l'*administració xarxa*.

2.1.1. La nostra perspectiva conceptual

Malgrat la gran difusió del concepte *govern electrònic (e-government)*, una revisió de la bibliografia evidencia la dificultat per a delimitar-lo. Aquesta dificultat s'explica tant per la proliferació de definicions com de pràctiques que s'inscriuen dins aquest concepte. L'*e-government* es caracteritza amb definicions tan diverses com les següents:

- L'ús de les TIC per part de les administracions públiques
- L'ús de les TIC per a distribuir serveis públics als ciutadans i les empreses
- L'optimització dels serveis públics i de l'accés a la informació pública mitjançant les TIC
- Una nova forma de govern centrada en el ciutadà i orientada a resultats
- Distribució de serveis públics en línia
- Reducció de la burocràcia mitjançant l'ús de la tecnologia per a millorar l'accés del ciutadà a l'administració
- L'*e-business* en el govern
- L'ús de les TIC per a aconseguir una administració pública més eficient i efectiva
- L'ús de les TIC per part dels governs en totes les seves funcions

Per altra banda, trobem també que sovint es parla tant de govern electrònic (*e-government*) com de governança electrònica (*e-governance*), administració electrònica (*e-administration*) o democràcia electrònica (*e-democracy*). Comencem per definir els dos últims. Amb el concepte d'*e-administració* es posa èmfasi en la nova forma d'organitzar l'administració pública –i no tant en la prestació de serveis cap a fora i en les relacions externes del govern– i a redissenyar els processos interns. 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). L'*e-democracy*, per la seva banda, es focalitza en l'ús de mitjans electrònics de comunicació que donin poder als ciutadans per controlar la responsabilitat dels legisladors i polítics sobre les seves accions en l'àmbit públic mitjançant, d'una banda, l'enfortiment de la transparència del procés polític. De l'altra, la millora de la qualitat de la informació envers els ciutadans amb vista a facilitar-los tant la creació d'opinió com la participació en el procés de presa de decisions (Trechsel *et al.*, 2003)

Pel que fa a l'*e-government*, cal dir que les definicions són moltes i en general provenen del sector privat i les institucions internacionals. El punt en comú és el pes determinant donat a la tecnologia (OCDE, 2001; UN, 2001) i en particular a la digitalització de serveis públics i la seva prestació en les webs governamentals (Gartner Group, 2000; SIBIS, 2003). En paral·lel, molts autors i empreses han començat a criticar aquesta accepció restringida d'*e-government*, que es refereix bàsicament a la digitalització de serveis públics per a analitzar l'evolució i creixement d'usos i formes de treballar que es donin a partir de la innovació tecnològica (Mahler i Reagan, 2002; Layne i Lee, 2001; Finger i Pecoud, 2003; Accenture, 2004; Gartner Group, 2000).

En aquesta línia, Finger i Pecoud (2003), per exemple, assenyalen que es poden identificar tres moments en el desenvolupament del govern electrònic. Un primer moment de substitució de les tasques de gestió tradicional a la digital; un segon moment, en què es produeix la transformació de la forma en què els governs produeixen els serveis, i un tercer moment, en què es creen nous serveis, amb la qual cosa és probable que el sector privat participi incorporant la seva major capacitat d'innovació. En aquest procés l'administració canvia el seu rol, i passa de tenir un rol predominant com a proveïdora de serveis a transformar-los i gestionar els recursos generats al seu voltant, amb la qual cosa esdevé "gestora d'informació". Finalment es canvia la mateixa concepció del *policy making* incorporant nous actors.

Aquesta incorporació d'actors és clau en el trànsit de l'*e-government* a l'e-governança, el quart i últim concepte que hem considerat. El terme *govern* inclou els diferents aspectes de l'organització política i administrativa d'un país. El concepte governança va més enllà de l'àmbit exclusiu del govern i inclou altres organitzacions que participen també en la gestió de l'espai públic (Peters i Pierre, 2001; Mayntz, 2001; Prats i Catalá, 2005). Finalment, sota aquest concepte es consideren el conjunt de normes, principis i valors que estableixen la interacció entre actors que intervenen en el desenvolupament d'una determinada política pública (Cerrillo, 2005).

Es parla de governança per a referir-se a aquesta situació on les institucions estatals i no estatals, actors públics i privats, participen i sovint cooperen o interaccionen en la formulació i aplicació de polítiques públiques (Rhodes, 1997; Mayntz, 1998). És clar que aquesta forma de gestió ha començat a donar-se, en molts casos, amb anterioritat a la recent transformació tecnològica però, en tot cas, les TIC s'han convertit en un element en certa manera esperonador en el sentit que faciliten aquesta tendència.³ L'e-governança introdueix un nou enfocament que permet observar els canvis en l'articulació del poder, incorporant els dife-

³ Els majors desenvolupaments del concepte s'han donat en el marc de la Unió Europea, atès que la seva l'estructura de diferents nivells de govern en interacció amb actors del sector privat ha generat debats tant sobre la governança d'aquests governs multinivell com de la legitimitat democràtica d'aquesta (Mayntz, 2001; Peters i Pierre, 2001).

rents nivells de govern (supraestats, estatals, regionals i locals) i també el sector privat i la societat civil, en un escenari d'actuació i intercanvi que funciona sota una organització recolzada en l'ús de les TIC.

En aquesta recerca ens proposem explorar la innovació tecnològica a l'Administració pública, però no només en la vessant interna –plantejada per l'e-administració– ni exclusivament focalitzant la innovació tecnològica –com el govern electrònic–, sinó considerant també el canvi organitzatiu, la participació de nous actors i la reconfiguració de la relació amb el ciutadà –és a dir, seguint el concepte d'e-governança. Atès que la nostra perspectiva teòrica s'inscriu en el marc de la teoria de la societat xarxa desenvolupada per Castells, hem optat per utilitzar el concepte d'*administració xarxa*.⁴ Així doncs, ens proposem analitzar d'una banda fins a quin punt les administracions públiques estan adoptant la forma organitzativa xarxa que comença a caracteritzar, per exemple, algunes grans empreses o corporacions privades, així com moltes altres institucions i relacions socials del món contemporani. De l'altra, volem analitzar en quin sentit la innovació tecnològica constitueix un impuls d'aquesta transformació.

Per a dur a terme l'anàlisi, però, hem de plantejar abans les dimensions que inclou aquest concepte. Per a fer-ho ens basem en diferents autors que han analitzat les característiques de la nova administració (Grandori, 2000; Hall, 2002; Hinnant i Moon, 2001; Finger i Pecoud, 2003; Fountain, 2001; Dunleavy i Margetts, 2000, entre altres), malgrat que cal destacar que no s'ha desenvolupat una teoria sistemàtica en aquest sentit. Així, basant-nos en la bibliografia, considerem que l'Administració xarxa es caracteritza: a) pel canvi en el funcionament de l'administració des d'una forma burocràtica –jeràrquica i compartimentalitzada– cap a una forma més flexible, amb relacions més horitzontals que en l'administració tradicional, b) per la incorporació de nous actors –a banda del sector públic– involucrats en el disseny i la implementació de polítiques públiques, i c) per plantejar una nova relació amb el ciutadà centrada en una major interacció –en part basada en una diversificació de les formes d'interacció–, l'increment de la transparència i la prestació de serveis cada cop més personalitzats.

En síntesi, es tractaria d'una nova forma organitzativa més horitzontal i flexible, en què xarxes d'actors del sector públic i el privat, amb un caràcter contingent i dinàmic dissenyen i gestionen polítiques públiques en un sistema polític en què el ciutadà ocupa un lloc destacat com a usuari de serveis públics i sovint com a cogestor dels procediments administratius

⁴ Així mateix, la nostra concepció es vincula també al concepte d'estat virtual (Fountain, 2001), caracteritzat pel fet d'estar cada cop més organitzat en agències virtuals, xarxes interdepartamentals i públiques-privades, l'estructura i capacitats de les quals depenen d'Internet i de la web.

(amb dret a un major accés a la informació i la possibilitat de noves formes de participació i interacció).

La revisió teòrica que es desenvolupa a continuació busca ser la base d'un model analític que ens permetrà identificar les variables que operen i tenen influència en la configuració de resultats dels processos d'innovació tecnològica i canvi organitzatiu a l'Administració Pública. Començarem per analitzar els eixos amb què vam caracteritzar l'administració xarxa:

- l'estructura i el funcionament intern de l'administració pública,
- la gestió de la innovació, considerant en particular les noves xarxes d'actors públics i privats que intervenen en el disseny i implementació de polítiques públiques,
- la relació entre administració i ciutadania.

2.2. Estructura i funcionament de l'administració

Analitzarem aquesta dimensió mitjançant un breu recorregut per les característiques de l'administració weberiana i les crítiques que va rebre que van donar pas, a partir dels anys setanta, al plantejament d'una reforma administrativa. Dins les propostes de canvi considerarem en particular la nova gestió pública i, per acabar, l'*e-government*, fixant-nos tant en el seu desenvolupament efectiu com en els estudis predominants.

2.2.1. L'administració burocràtica weberiana

El model burocràtic weberianà descriu l'organització de l'administració pública que ha predominat des de començaments del segle xx fins a l'actualitat. Amb el creixement de la industrialització i la consolidació de la societat de masses es va anar produint un creixement de les tasques i competències de l'estat modern que va ser duta endavant per aquesta organització (Osborne i Gaebler, 1994; Fountain, 2001). L'estructura jeràrquica, organitzada al voltant dels càrrecs establerts en l'organització, i la uniformitat de rutines i processos, garantida per procediments d'actuació formals, consolidaven un sistema l'estabilitat del qual estava per sobre l'estabilitat de les persones (Weber, 1992). Els objectius d'aquesta forma organitzativa eren l'eficiència, la racionalitat i l'equitat en la resolució d'actuacions.

Als anys vuitanta, l'acord sobre l'esgotament d'aquest model organitzatiu va obtenir un alt grau de consens, malgrat que presentava matisos quant a les causes i formes de superar-lo (Jain, 2004). Les crítiques bàsiques eren que la rigidesa de la burocràcia, especialment la inflexibilitat dels processos i la normativa no permetien donar respostes apropiades als nous problemes d'un entorn més complex i canviant, caracteritzat per la globalització dels mercats. D'altra banda, s'afirmava també que la baixa productivitat de la feina a l'administració era un resultat de l'estructura del treball al sector públic, que amb la seva garantia d'estabilitat en el lloc de treball independent de l'avaluació de resultats incentivava la ineficiència. Se suggeria, doncs, la necessitat de posar en marxa mecanismes d'avaluació de resultats i començava un debat sobre les formes de mesurar la productivitat al sector públic.⁵ Així mateix, s'assenyalava la tendència de la burocràcia a reproduir i incrementar les

⁵ La productivitat es defineix com la raó entre la quantitat produïda de qualsevol bé i els factors de producció que s'utilitzen per a produir-lo, amb la qual cosa produir més béns amb la mateixa quantitat d'entrades és un indicador de productivitat. El sector públic realitza diferents funcions en la seva relació directa amb el ciutadà (sanitat, educació, justícia o prestació de subsidis en una llarga llista). No obstant això, en aquesta diversitat de prestacions el sector públic no necessàriament ha de produir més: per exemple, s'ha assenyalat la necessitat de reduir la quantitat de gestions a partir de l'intercanvi d'informació entre unitats administratives (si es fa el canvi de domicili en una unitat de govern que automàticament la informació s'actualitzi en la resta de bases de dades), etc. Per altra banda, les seves característiques com a sector sense ànim de lucre i no sotmés a les regles del mercat impedeixen aplicar les tradicionals mesures de productivitat.

seves pròpies estructures de funcionament, amb els elevats costos i la mala gestió conseqüents. La manca d'eficiència es posava com una de les explicacions del descontent de la ciutadania, que havia de conduir a buscar opcions diferents a l'exclusiva competència del sector públic per a sostenir la provisió de serveis al ciutadà (Hugues, 1998; Barzelay, 2001; Osborne i Gaebler, 1994; Peters i Pierre, 2001).

Jain (2004) va fer un recull de les crítiques a la burocràcia més usuals a la literatura i que podem sintetitzar en les següents: excessiva adherència a les regles que esdevenen fins en si mateixes i inflexibilitat derivada de l'aplicació de regles formals a situacions reals que no les suporten; 'suboptimització' donada perquè les unitats acaben perseguint fins en conflicte amb el fi de l'organització; resistència al canvi generada per la prioritat de la jerarquia i el control que afavoreixen les conductes continuistes i penalitzen la transformació; corrupció, ineficiència i concentració de poder, interferències polítiques i insatisfacció laboral.

Però més recentment han començat a divulgar-se també estudis que defensen alguns elements de la burocràcia –en part com a reacció al corrent del *new public management* que, com veurem, ha defensat una reducció dràstica dels aparells administratius (i, en general, de l'estat) basada en part en processos de privatització. Així, Olsen (2004) mostra que com a concepte analític es pot diferenciar la burocràcia com *un conjunt de característiques organitzatives* (jerarquia, formalització, especialització, etc.), com *un staff professional* (els funcionaris públics), i com *una estructura normativa i institucional* en què es fonamenta l'autoritat (l'orde polític racional legal). En aquest sentit, per a l'autor, *burocratització* és el creixement de les formes burocràtiques i no necessàriament una desviació. La burocràcia es pot veure com una eina racional per a executar decisions de líders polítics i com una estructura que determina quina autoritat i quins recursos es poden usar amb legitimitat, com, quan i per qui.

La burocràcia també es pot entendre com una institució amb els seus propis principis i normes. En aquesta línia, s'afirma que molts dels problemes detectats –com la suposada resistència al canvi dels funcionaris– deriven del fet que els postulats de la burocràcia no es compleixen i l'articulació entre polítics i buròcrates no funciona, la qual cosa genera conflictes entre els uns i els altres (Olsen 2004).

La capacitat de seguir regles i normes depèn de les seves pròpies qualificacions i orientacions, però també de la capacitat dels líders per a posar direcció i recursos (Olsen, 2004). La manca de motivació –i no una característica intrínseca a la burocràcia– seria, doncs, una explicació de l'esmentada "resistència al canvi".

Com sigui, cal destacar que malgrat que hi havia uns paràmetres comuns que van permetre parlar d'un model burocràtic, també hi ha diferents tradicions dins les quals la burocràcia va adquirir característiques particulars (Salvador, 2003). Els països anglosaxons –els Estats

Units, Nova Zelanda, Austràlia i el Regne Unit–, caracteritzats per una estructura administrativa menys rígida i de menor dimensió que, per exemple, els europeus continentals, van ser pioners en suggerir un model alternatiu a la burocràcia weberiana. Aquest model es va centrar en la proposta de la nova gestió pública (NGP), que va ser una de les més importants en el marc de les anomenades teories postburocràtiques (Cerrillo, 2005).

2.2.2. La nova gestió pública

La proposta de la NGP es basa en el model de competència del sector privat i busca crear estructures administratives reduïdes, descentralitzades i que permetin certa flexibilitat administrativa. Entre els objectius bàsics de la NGP destaquen la intenció de crear formes organitzatives menys jeràrquiques, posar èmfasi en l'eficiència i l'eficàcia i en l'orientació al ciutadà (Hugues, 1998). Es planteja també la formació de governs emprenedors que promoguin la competència entre proveïdors de serveis i el desplaçament del control fora de la burocràcia per a col·locar-lo en la comunitat. També es proposa canviar els criteris d'avaluació, que fins ara es feien en funció de la despesa, cap a un criteri d'avaluació de resultats, i canviar els mecanismes d'assignació de pressupostos, ja que les assignacions rígides i la impossibilitat de reorientar les partides no generaria incentius a estalviar o incrementar l'eficàcia de la gestió (Osborne i Gaebler, 1994). Finalment, es busca descentralitzar l'autoritat per mitjà de la gestió participativa i es prefereixen els mecanismes de mercat als burocràtics (Barzelay, 2001).

En síntesi, es pot assenyalar que les orientacions bàsiques de la NGP anaven cap a:

- La importació de sistemes de gestió de personal del sector privat (per exemple, sistemes de remuneració individualitzada d'acord amb les prestacions).
- La contractació de personal provinent de l'empresa privada.
- La 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).
- La descentralització i desconcentració (tant funcional com territorial) dels aparells administratius.
- L'orientació cap al consumidor (ciutadà) i l'èmfasi en la qualitat dels serveis i en la personalització dels productes.
- L'orientació cap als resultats i l'èmfasi en l'establiment d'indicadors de *performance* per resultats.
- La introducció de les tècniques financeres privades en el sector públic.
- L'èmfasi general en l'eficiència, l'eficàcia i l'economia.

En aquesta línia, Dunleavy i Hood (1994) assenyalen que la NGP es va materialitzar en dues grans direccions de canvi: a) *un apropament al sector privat*: que es va donar mitjançant la substitució de jerarquies burocràtiques per estructures fragmentades i descentralitzades, el canvi d'una ètica pública cap a un estil privat de funcionament i el reemplaçament de la preocupació per complir amb les regles formals per la preocupació pels resultats, i b) *la reducció de la rigidesa de funcionament del sector públic*: materialitzada en la nova preocupació per l'agilitat i l'eficàcia en la recerca d'objectius i en l'assoliment dels objectius fixats.

Però, després d'una gran difusió, també la NGP va començar a rebre diverses crítiques. Per exemple, Dreschler (2005) ha assenyalat que no hi ha evidència empírica que la implementació d'aquestes polítiques incrementi la productivitat o el benestar; que els estats no han perdut el seu rol dominant, sinó que a més a més la seva actuació és clau per al desenvolupament econòmic, i fins i tot assenjala que hi ha una correlació positiva entre la burocràcia weberiana i el creixement econòmic. Goodin i Klingemann (1996) indiquen que aquesta teoria entra en contradiccions perquè, d'una banda, es demana als administradors públics que siguin més autònoms i més emprenedors, però a la vegada se'ls diu que han de ser més sensibles als seus superiors polítics; o que es demana al mateix temps descentralització i delegació d'autoritat i un control financer més estricte.

Fins i tot alguns estudis empírics han qüestionat que la nova gestió pública hagi tingut en absolut els efectes desitjats. Dunleavy i Margetts (2000), per exemple, assenyalen que els darrers vint anys de NGP, com a tendència dominant en molts països anglosaxons, han tingut dos efectes remarcables: d'una banda la reducció de la competència dels ciutadans —és a dir, la seva capacitat per a resoldre i intervenir autònomament en els seus problemes o en les qüestions socials—; de l'altra, un augment de la complexitat administrativa i la consegüent disminució de l'eficàcia dels aparells administratius. El resultat, segons aquests autors, doncs, és que la NGP ha acabat per agreujar precisament els problemes que tractava de resoldre.

Els principis de la NGP es vinculen a molts dels objectius plantejats també pel govern electrònic. Malgrat això, en els anys vuitanta i principis dels noranta la majoria dels estudis de l'administració pública i els de la tecnologia van desenvolupar línies d'anàlisi autònomes. Alguns autors posteriors van veure una confluència entre els postulats de la nova gestió pública i les possibilitats que obrien les TIC pel canvi organitzatiu. Bàsicament, es va plantejar que la tecnologia podia ser una eina per a trencar les regles de l'administració burocràtica incrementant l'eficiència de la gestió (Hughes, 1998). Per exemple, s'esperava que els sistemes d'informació comuns permetessin descentralitzar la gestió entre diferents agències altament connectades però no estructurades de forma jeràrquica, i d'aquesta manera reduir costos de gestió (en fer servir els mateixos sistemes) i millorar la gestió, ja que s'esperava

reduir i simplificar processos administratius. També es posava com a objectiu a obtenir mitjançant l'ús de TIC l'increment de la transparència en l'activitat dels governs (Bhatnagar, 2003; Hall, 2002; Hague i Loader, 1999; Riley, 2003).

Els vincles entre totes dues propostes es donen especialment al voltant de la centralitat donada al ciutadà com a client del sector públic i en l'orientació cap als resultats, amb l'objectiu bàsic de millorar l'eficiència i eficàcia en la prestació dels serveis. Els elements diferencials es troben principalment en el fet que per a la NGP la tecnologia no ha tingut un paper gaire destacat, mentre que al govern electrònic és el centre. D'altra banda, per a 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 (López i Leal, 2002). Per a López i Leal (2002) l'horitzó polític de la NGP és pràcticament inexistent. Per a dilucidar millor les semblances i diferències entre tots dos conceptes, a continuació analitzarem el govern electrònic.

2.2.3. El govern electrònic

En el marc del govern electrònic trobem projectes amb objectius i plantejaments molt diferents: des de la creació de pàgines web informatives fins a la construcció de portals interadministratius on els usuaris poden realitzar tràmits en línia, la creació de blogs de representants del govern o la interconnexió de bases de dades.

En estreta relació amb aquesta proliferació d'iniciatives es detecta una forta pressió perquè les administracions públiques adoptin l'ús intensiu de TIC i esdevinguin un motor clau en la difusió i la promoció de la societat de la informació. Això es pot observar en la força 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, 2001). Com s'assenyala sovint, no cal oblidar que el sector públic representa un dels mercats més importants en termes de despesa i que es tracta encara d'un terreny amb enormes perspectives de negoci (Layne i Lee, 2001).

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 a bastament 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 que l'Administració adopta la perspectiva del ciutadà, és a dir, la del client o l'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).

Tanmateix, els conceptes de "centralitat del ciutadà" o de "centralitat de la demanda" no poden ser adoptats de qualsevol manera pels analistes, ja que sovint han estat utilitzats de manera retòrica i força ambigua. El que cal, en cada cas, és entendre com s'operacionalitzen específicament i quina mena d'accions, programes, iniciatives o procediments s'estableixen per a identificar i/o caracteritzar les necessitats o demandes ciutadanes (mitjançant enquestes, *focus groups*, etc.). Aquests processos de "configuració de l'usuari" poden ser tan diferents que les formulacions generals no són prou útils per a l'anàlisi.

Per altra banda, dins els estudis d'*e-government* es van consolidar com a hegemònics dos tipus d'anàlisis: els estudis comparatius de portals governamentals i els reculls de bones pràctiques. Aquestes anàlisis van ser desenvolupades tant pels centres universitaris i de recerca com per consultores del sector privat i organismes internacionals (només per citar-ne uns quants: Accenture, 2003 i 2004; Gartner Group, 2000; La Porte *et al.*, 2000; Demchak *et al.*, 2000; SIBIS, 2003; Wong i Welch, 2004; Dunleavy *et al.*, 2003).

Per diferents raons, els estudis comparatius de portals governamentals van adquirir un lloc central en el què es pot considerar com la primera etapa de desenvolupament de l'*e-government*. En part això va ser degut al fet que els portals es van convertir molt ràpidament en un nou espai per a la gestió i la relació amb la ciutadania. I des de la perspectiva dels analistes, el punt fort d'aquests estudis és que tenen l'avantatge de permetre la comparació d'un gran nombre de casos amb un cost en recursos i temps relativament baix. Però, d'altra banda, la seva feblesa és que la informació donada no permet conèixer fins a quin punt està canviant l'Administració, ja que amb unes poques excepcions, es tracta d'anàlisis centrades generalment només en les transformacions externes i més visibles dels portals.

Sobre els estudis de "bones pràctiques" desenvolupades predominantment –però no només– per consultores es pot fer una crítica semblant (Accenture, 2003, 2004; Gartner Group, 2000). Aquests s'han centrat sobretot en el disseny de les iniciatives sense analitzar els usos i resultats globals dels processos d'incorporació de tecnologia. Dues crítiques globals evidencien els problemes bàsics d'aquests enfocaments: una visió determinista de la tecnologia, que es concep com una recepta eficient *per se* per a canviar l'estat de coses mitjançant la creació de noves finestres i/o la digitalització de serveis; i una concepció "despolititzada" o almenys descontextualitzada de l'administració pública, a la qual la innovació

arribaria sense mediació dels contextos i actors. Una conseqüència d'això és la percepció que tant els problemes com les seves solucions es poden extrapolar sense major dificultat a diferents contextos institucionals (Aibar i Urgell, 2003; Fountain, 2001).

En qualsevol cas, el predomini d'estudis de webs i bones pràctiques i la confusió entre estudis acadèmics, prospectives, anàlisis governamentals i estratègies comercials de les consultores va caracteritzar els estudis d'aquesta dècada. Però en els darrers anys han començat a guanyar pes altres estudis, amb més èmfasi en analitzar els processos en forma evolutiva. Així, a l'expectativa de canvis radicals va seguir la creença recolzada en l'anàlisi empírica que els canvis són de naturalesa incremental (Mahler i Reagan, 2002).

En aquesta línia, cal destacar estudis com el de Hudson (1999) o consultores com Gartner Group (2000), que 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. 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, 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.

Amb una altra perspectiva, que incorpora a l'evolució de la prestació de serveis en línia els canvis organitzatius cap al que nosaltres anomenem una administració xarxa, Layne i Lee (2001) estableixen un model de quatre estadis: a) catalogació, que consisteix en l'oferta d'informació i fins i tot impresos que poden baixar-se per a la tramitació mitjançant procediments telemàtics i, en particular, a través de portals a Internet; b) transacció, que permet fer transaccions electròniques completes i per tant inicia el flux bidireccional d'informació; c) l'estadi d'integració vertical, que 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, i d) la integració horitzontal, que planteja la integració entre unitats departamentals, però aquest cop travessant les divisions segons les funcions i segons les competències territorials.

Malgrat aquest canvi d'objecte d'estudi per a ampliar la perspectiva de les webs i els projectes exemplars cap a l'evolució del procés –sigui tenint en compte la personalització dels serveis i la interacció amb el ciutadà o tenint en compte la integració dins l'organització–, es planteja la necessitat de considerar els elements que funcionen com a esperonadors del

procés o que expliquen les seves limitacions. Això permetria, a més, diferenciar entre casos, identificar diferències entre administracions i considerar elements particulars. En aquest sentit es plantegen temes com ara els efectes de la compartimentalització administrativa o la jerarquia per a portar endavant el canvi organitzatiu. També es consideren els processos de descentralització o centralització, o el mateix funcionament del treball al sector públic, entre d'altres que considerarem a continuació.

2.3. Gestió de la innovació

La revisió de la literatura feta fins ara ens porta a plantejar i analitzar els elements que s'haurien d'observar per a analitzar els processos d'innovació tecnològica a l'administració pública. Que les noves tecnologies posarien a disposició dels funcionaris i governants eines de gestió transversal que donarien pas a la transformació de l'Administració Pública va ser un objectiu molt esmentat. Però la magnitud dels canvis organitzatius que s'han de produir o s'estan produint mitjançant el govern electrònic, i les conseqüències d'aquestes transformacions per al model tradicional de burocràcia weberiana, encara no mostren resultats clars. En aquesta línia, 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).

Des d'una perspectiva més general, Fountain (2001) suggereix que el repte per a un govern no és posar els serveis *on-line*, sinó reorganitzar i reestructurar els processos institucionals en què es recolzen (fet més difícil a l'administració que a l'empresa). Per a aquesta autora, Internet –com a nova infraestructura de comunicació, coordinació i control– podria provocar canvis estructurals profunds: en processos pressupostaris, de supervisió, i estructura de comitès, lligats al creixement de xarxes interdepartamentals i interadministratives. Però contra la idea que "Internet ho canviaria tot", assenyala també que Internet s'utilitza sovint per a enfortir velles estructures institucionals més que per a obrir les comunicacions.

Com sigui, entre els temes bàsics assenyalats en els darrers anys destaquen la necessitat de superar la compartimentalització administrativa, la rigidesa que provoca la jerarquia o els efectes de la manca de criteris d'eficiència. Considerar la interacció entre estructura organitzativa, actors i processos d'innovació tecnològica ens permetria comprendre com es donen aquests processos i les seves característiques. I finalment, donaria suport a la construcció del nostre model analític per a portar endavant aquesta recerca.

2.3.1. Compartimentalització administrativa

A la literatura s'assenyala sovint que el disseny institucional de la burocràcia pública no facilita el desenvolupament de les iniciatives i els processos interdepartamentals (Hudson, 1999). Efectivament, la col·laboració entre departaments d'una mateixa administració, tan necessària des del govern electrònic, és sovint una tasca on s'identifiquen els obstacles més

diffícils de superar. Alguns dels elements que hi juguen en contra serien la fragmentació de l'Administració –no només en unitats de govern sinó també amb la recent proliferació 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, 2001).

Fountain (2005) assenyala que les autoritats públiques enfronten incentius perversos per portar endavant processos d'innovació tecnològica perquè persegueixen objectius contradictoris. Entre d'altres elements, això és perquè el poder d'una unitat de govern es mesura pel seus recursos i, per contra, es planteja l'objectiu de reduir costos. Així, per exemple, si s'implementen nous sistemes d'informació que són més eficients no incrementaran els seus recursos; probablement enfrontaran una situació de disminució del seu pressupost. Si s'implementen sistemes d'informació que redueixin les redundàncies entre unitats administratives i programes, una vegada més és probable que perdin recursos més que guanyar-los. Si es desenvolupen un sistema interadministratiu i una zona empresarial amb els seus col·legues de la burocràcia, perdran autonomia en lloc de guanyar-la. Per això, els incentius tradicionals en els quals les autoritats públiques han treballat són incentius “perversos” per a les xarxes de la governança.

2.3.2. Jerarquia i processos de centralització-descentralització

La presència d'estructures fortament jeràrquiques també ha estat identificada com un factor potencialment problemàtic per a les iniciatives interdepartamentals, bàsiques per la integració de serveis o perquè trenquen la compartimentalització administrativa. Un estudi pioner de Kraemer i Dedrick (1996) parla de certa tendència a les organitzacions públiques cap a la descentralització⁶ de les funcions informàtiques des de mitjan setanta. Últimament, però, semblaria que torna a la centralització com una forma de lluitar contra l'heterogeneïtat. Així, de vegades es defensaria la centralització del control gerencial i la descentralització dels serveis i de les instal·lacions. Però en molts casos el control segueix la localització dels serveis i instal·lacions. En aquesta línia, la centralització de la informàtica centralitza el poder i la descentralització dóna més poder a les subunitats. Com a conclusions, aquests autors mostren que a) les TIC *per se* no són centralitzadores ni descentralitzadores sinó que ten-

⁶ Aquests autors defineixen la descentralització com la distància entre el lloc on sorgeix un problema i el lloc de la jerarquia on es prenen les decisions per resoldre el problema (Kraemer i Diedrick, 1996). Benveniste divideix la descentralització en la política –traspàs de poder a altres administracions– i l'administrativa –traspàs de poder a nivells inferiors d'una mateixa administració. Per a aquest autor descentralització és la mesura en què unitats interdependents seleccionen els seus propis objectius i la forma en què els assolixen. Per contra, un sistema centralitzat és aquell compost per diverses unitats on l'elecció dels objectius i els mitjans per a assolir-los es deleguen a una unitat central que assenyala a la resta el camí que cal seguir.

deixen a reforçar les tendències existents i per si mateixes no afecten l'estructura organitzativa; b) les TIC haurien afavorit les relacions *peer-to-peer* a causa dels sistemes d'informació transversals –aquests sistemes requereixen compartir informació i activitats de coordinació–, i que c) les elits de poder tendeixen a utilitzar el seu control sobre l'adquisició i utilització de la tecnologia per a mantenir les seves posicions de poder. Benveniste (1984) afirma que, sigui com sigui, els processos de descentralització a l'Administració Pública normalment són vistos com una pèrdua de prestigi i poder i encara que no sigui real sempre hi ha conflicte: en realitat sembla que el que hi ha és una pèrdua de discrecionalitat (i implícit de llibertat en els plans professionals, cosa que provoca por).

2.3.3. Resultats enfront de legitimitat: el problema de l'eficiència

També es parla sovint d'una reducció dràstica dels costos dels serveis públics i, consegüentment, 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. 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, 2001) –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, consegüentment, en permet augmentar considerablement l'accés. Malgrat això, altres estudis mostren que les anàlisis de cost-beneficis derivats de la digitalització són minoritaris i fins i tot excepcionals en aquests processos d'innovació (Cohen i Eimicke, 2001). A més a més, s'assenyala que el benefici no és un criteri de funcionament per al sector públic i això provoca dificultats per a establir criteris de mesurament de l'eficiència (Drechsler, 2005.)

2.3.4. Xarxes d'actors

Els actors i les mateixes xarxes de relacions que s'estableixen per a portar endavant projectes d'innovació tecnològica són centrals per a comprendre els resultats d'aquests processos. Es tracta de xarxes complexes on no participen únicament l'administració i les empreses proveïdores de tecnologia, sinó que existeix un ampli ventall d'agents que de forma més o menys constant i amb major o menor capacitat d'influència, intervenen en els pro-

jectes: des dels diferents departaments fins a arribar a les mateixes unitats administratives prestadores de serveis, polítics, funcionaris, diversos actors del sector privat i d'altres institucions socials.

Conceptualment, el marc de l'*e-governança* aporta elements per a comprendre aquestes xarxes. Justament, aquest es planteja com un concepte superador d'una concepció de govern que podria actuar amb més autonomia. El concepte de governança recull les normes, processos i competències que influeixen en l'exercici del poder des del nivell supranacional, i especialment des del punt de vista de l'obertura a la participació d'actors del sector públic i del privat, de l'àmbit polític i la societat civil.

El plantejament de l'*e-governança* posa de manifest les dificultats de la gestió i del canvi a les administracions a partir d'analitzar la influència dels diferents actors sobre el funcionament dels projectes d'innovació tecnològica, com ara el desenvolupament d'un portal administratiu o la creació d'una base de dades interdepartamental. Per a considerar aquests elements a continuació farem un breu recorregut a) pel concepte de governança, b) per la relació entre governança i la nova gestió pública, que a la vegada porta a analitzar les polítiques d'externalització, i c) per les xarxes d'actors públics i privats per a portar endavant les feines concretes.

2.3.5. La governança

El *Llibre blanc de la governança europea* (2001) assenyala els principis sobre els quals s'hauria de desenvolupar aquesta nova forma de governar. La proposta és obrir el procés de disseny i aplicació de polítiques públiques a la major quantitat de ciutadans i organitzacions, amb la idea que això millorarà la transparència, generarà una major responsabilització i legitimarà l'acció conjunta dels estats membres com una eina per a respondre millor a les necessitats ciutadanes. La proposta de canvis és que hi ha d'haver un enfocament menys orientat de forma descendent i complementat amb instruments no legislatius:

- Un major grau de participació i obertura: més informació en línia, més mecanismes de diàleg, més atenció a les diferències i particularitats regionals. S'emfatitza el rol de les organitzacions de la societat civil com a interlocutores destacades.
- Millores polítiques, normatives i resultats: s'ha d'avaluar la necessitat de l'acció i des de quin nivell s'ha d'actuar.
- Governança mundial: s'haurien d'incrementar l'eficàcia i les competències de les institucions internacionals.
- Centrar les institucions per a definir una estratègia global.

De forma més general, la bibliografia que treballa el concepte governança, encara que mostra marcades diferències, coincideix a descriure canvis en els governs (i en l'organització sociopolítica), especialment en la tendència del sector públic a adoptar models organitzatius del sector privat; en l'establiment de vincles més estrets amb la societat civil i el sector privat, i en la incorporació –en part– d'aquest últim al disseny i implementació de polítiques públiques (Mayntz, 1998 i 2001; Rhodes, 1996; Scharpf, 2000; Cerrillo, 2005). Així, es considera que les xarxes adquireixen rellevància com a complement dels mercats i estructures de govern posant recursos i exercint el control i la coordinació de les societats complexes (Rhodes, 1996).⁷

En síntesi, la governança introdueix un nou enfocament que permet observar els canvis en l'articulació del poder, incorporant els nivells de govern supranacionals, regionals i locals i també el sector privat i la societat civil. Per a l'anàlisi del govern no es tracta de renunciar a una perspectiva centrada en l'administració sinó, per contra, d'incorporar nous elements que interactuen en la gestió de l'espai públic. En aquest sentit, com assenyalen Peters i Pierre (2005), el concepte sembla haver sorgit més per a reflectir un canvi que s'estava produint efectivament en la societat que com una eina analítica generada pels científics socials per a millorar la qualitat de les anàlisis prèvies. Per altra banda, com s'ha esmentat abans, l'emergència de la nova gestió pública (NGP) –*new public management*–, també ha tingut un paper rellevant en el qüestionament de l'administració pública d'estil weberià i una gran influència en el disseny de polítiques de reforma administrativa, especialment en el món anglosaxó.

2.3.6. Governança i nova gestió pública

Si bé s'ha tendit a contraposar les teories de la governança a la nova gestió pública, tal com destaquen alguns autors, es pot afirmar que mentre que la primera és una teoria política la segona és una teoria administrativa, raó per la qual responen a enfocaments diferents des del seu punt de partida (Ewalt, 2001). Peters i Pierre (1999) assenyalen que la coincidència entre ambdues teories radica en l'èmfasi posat sobre la dissolució dels límits entre el sector públic i el privat. Mentre la NGP s'orienta als resultats, la governança analitza els processos i, més puntualment, els recursos que es posen en joc per a donar equilibri a un sistema que funciona amb major autonomia i el control del govern.

⁷ En la mateixa línia i associat a la teoria de la governança, la incorporació del concepte *policy networks* a la ciència política es justifica per la limitació observada en els governs com a centres de direcció, i en l'emergència d'actors de diferent procedència i naturalesa en l'àmbit de les polítiques públiques. El concepte de xarxa pretén així reconèixer l'existència d'aquesta complexitat i pluralitat (Cerrillo, 2005).

Existeix acord en la necessitat d'incorporar nous actors a la gestió pública, en part per a poder sostenir la provisió de serveis malgrat el dèficit fiscal i també pel declivi del rol productor que tenia l'estat en dècades anteriors (Pierre i Peters, 2001). En aquest sentit, la indústria d'ICT es consolida com a competència hegemònica del sector privat que després es converteix en proveïdor del sector públic, rol que s'estén també a les consultories que han estès el seu mercat en els últims anys. Malgrat aquests acords bàsics, alguns autors assenyalen que hi ha risc que alguns serveis i sistemes siguin privatitzats, per exemple, per a evitar dificultats internes a la integració governamental de funcions de *back office* o que impliquen diferents unitats administratives (Dunleavy i Margetts, 2000). Fountain (2005) argumenta que privatitzar en l'àmbit de l'*e-government* pot ser un error perquè les negociacions per a introduir tecnologia inclouen negociacions en les quals es dóna un procés d'aprenentatge i canvi cultural. En aquest punt els problemes apareixen pel reforç mutu de diversos elements. La fragmentació i autonomia dels departaments, unida a l'externalització dels serveis informàtics –de forma que cada departament pot seguir una estratègia distinta en la incorporació i ús de les TIC– generaria contextos excessivament diferenciats.

Finalment, Mayntz (2005) assenyala que la cooperació horitzontal amb actors del sector privat i la formació de polítiques en aquestes xarxes evidencien el problema de la rendició de comptes democràtica, perquè els actors privats en les xarxes de polítiques públiques per regla general no tenen legitimitat democràtica.

Com s'ha estudiat en casos específics, si l'externalització no es refereix únicament a l'externalització de la tecnologia sinó que també gran part del disseny i conceptualització del mateix projecte es confia al sector privat, el disseny dels serveis específics pot tenir lloc al marge del seu context real (normatiu, jurídic i organitzatiu) d'aplicació (Aibar i Urgell, 2003). La principal dificultat derivada d'aquesta situació és la gran distància (no únicament física sinó –i principalment– cultural) existent entre el context de disseny (que recau en gran part en les consultores externes) i el context d'implementació (l'administració pública).

2.3.7. Les relacions entre actors del sector públic i privat

Olsen (2004) destaca, en primer lloc, que en postular el canvi s'ha de conèixer fins a quin punt és mal·leable i canviable l'organització administrativa i les seves pràctiques i, en segon lloc, conèixer quin és el balanç que hi ha d'haver entre estabilitat i flexibilitat. El creixement de les xarxes amb molts centres provoquen una pèrdua d'autoritat i direcció política dels líders per a conduir la reforma de l'administració pública (Olsen, 2004). L'argument és que la burocràcia té un rol com a custodi institucional dels principis democràtics i com a eina pels legisladors. Fountain assenyala el rols dels funcionaris per a participar del procés de transformació: són els mateixos membres de la burocràcia que la teoria proposa transfor-

mar, els quals condueixen el procés de transformació a l'interior de l'administració, alhora que compten amb el coneixement i la legitimitat per a emprendre aquest procés (Fountain, 2005).

Els funcionaris públics s'enfronten a un conjunt d'incentius perversos quan prenen decisions concernents als possibles usos de la tecnologia en els seus programes i agències. En molts estats, els executius públics tracten d'acumular grans porcions del pressupost i un equip més nombrós per a incrementar el poder i l'autonomia dels seus departaments. Aprenen a negociar reeixidament les assignacions per als seus programes i agències. En la teoria de la democràcia de confrontacions, tals conflictes entre programes i agències són assumits per a forçar els empleats públics a aguditzar els seus arguments i raons per a desenvolupar programes. Aquesta competència d'idees i programes és buscada per a estimular un mercat en el qual els responsables electes poden escollir i produir els millors resultats per als ciutadans. El model de democràcia d'adversaris dificulta el desenvolupament de xarxes d'aproximació al govern. Aquest *impasse* pot ser superat solament mitjançant una significativa reestructura dels incentius per a impedir que augmentin els estímuls al creixement i l'autonomia de l'agència.

El procés de crear nous sistemes adequats per al disseny de polítiques i la realització d'operacions del govern forma part de la mateixa transformació de l'estat. Fountain (2005, 2001) afirma que encara que privatitzar pot semblar el curs d'acció més fàcil, els estats haurien de prendre decisions concernents als seus actius específics, això és, el coneixement i les habilitats que haurien de residir dintre dels governs (Fountain, 2005). El canvi cap a una administració xarxa requereix cooperació: passar de la cultura de competitivitat a la de la cooperació (per a compartir feines, accés remot a especialistes, cooperació a través de barreres administratives, etc.). Això és, però, difícil per la fragmentació i la comprensió estreta de l'optimització de serveis per unitats petites (Lenk i Traummüller, 2001).

Als polítics encarregats de prendre les decisions els pot semblar que és més fàcil externalitzar que negociar polítiques d'integració amb els directius governamentals, això és, compartir informació i treballar interadministrativament. En altres paraules, hi ha risc que alguns serveis i sistemes siguin externalitzats per a evitar dificultats internes a la integració governamental de funcions de *back office* o que impliquen diferents unitats administratives. Però en alguns casos, externalitzar pot ser un error perquè les negociacions necessàries a la integració a l'interior del govern condueixen a crear un procés necessari d'aprenentatge i canvi cultural, a través de la introducció de tecnologia. El difícil procés de crear nous sistemes adequats a les necessitats del disseny de polítiques i operacions del govern és, en si mateix, la transformació de l'estat cap a una nova forma coherent amb la societat de la informació. Externalitzar pot semblar el més fàcil curs d'acció. Però últimament els estats han

de prendre decisions difícils concernents als seus actius específics, això és, el coneixement i les habilitats que haurien de residir dintre dels governs.

2.4. Administració i ciutadà

La literatura politològica ha constatat empíricament des de fa dècades el creixent desinterès i desconfiança dels ciutadans envers els partits i les institucions polítiques (Huse, 2003; Clift, 2000; Carnoy, 2001; Hague i Loader, 1999; Castells, 2001; OCDE, 1991). Això es manifesta principalment a partir d'una disminució de la participació política tradicional, de l'escassa credibilitat dels representants polítics envers els ciutadans i de l'aparició de noves formes de participació no canalitzades pels partits polítics (Clift, 2001; Hagen, 1997; Inglehart i Clark, 1998).

La desafecció ciutadana envers les institucions polítiques s'ha estès molt especialment al funcionament de la burocràcia pública, de manera que es percep de forma cada cop més clara una distància creixent entre els ciutadans i l'administració. A tall d'exemple, l'any 2002 un estudi assenyalava que fins al 59,3% de la població catalana estava en desacord amb l'afirmació que "els ciutadans corrents tenen influència en allò que decideix el Govern", davant d'un 36,2% que s'hi mostrava d'acord i un 4,6% que no responia la pregunta (Castells *et al.*, 2003). En la mateixa línia, fins al 69,4% de la població "s'adona que és impossible influir en les decisions dels polítics", mentre que tan sols un 26,7% s'hi mostrava en contra i un 3,9% no responia.

Aquest escenari està conduint en darrer terme a una crisi de legitimitat tant del funcionament dels aparells administratius dels estats com del mateix sistema polític de democràcia representativa. Vegem-ho.

a) Crisi en els mecanismes de participació política tradicionals

En primer lloc, entre els elements indicadors de la crisi de la democràcia representativa s'observa un descens constant de la participació en les eleccions polítiques de les democràcies occidentals des de finals dels anys setanta. Concretament, als Estats Units la participació en les eleccions presidencials va baixar del 62,8% l'any 1960 al 48,9% l'any 1996 (Putnam, 2002). De la mateixa manera, a l'Europa occidental la participació mitjana va baixar del 84% a la dècada dels anys setanta fins al 75% durant els anys noranta (Anduiza i Bosch, 2004). Aquest fenomen, segons els autors anteriors, està estretament vinculat a la caiguda de l'afiliació a organitzacions polítiques en partits i sindicats, un segon indicador de la crisi.⁸ Davant d'això, es constata d'una banda l'aparició de formes de participació fora

⁸ L'any 2001 la població catalana associada arribava al 31,3%. D'aquests, els afiliats a un partit polític representen tan sols el 3,8%, mentre que pel que fa als sindicats aquesta xifra descendeix fins al 2,9%. Idescat (2001). *Enquesta de consum i pràctiques culturals de Catalunya 2001*.

<<http://www.idescat.net/cat/idescat/publicacions/catalog/pdfdocs/ecpc2001.pdf>>

dels sistemes de representació tradicionals (Inglehart i Clark, 1998) i de l'altra, una pèrdua d'interès general respecte als processos polítics per part dels ciutadans (un aspecte que segons alguns autors està vinculat a un procés general de trivialització de la política a través dels mitjans de comunicació (Blumler i Gurevitch, 1995). Finalment, com dèiem més amunt, l'evidència empírica assenyala el constant descens de la confiança en els representants polítics, els partits i les institucions de govern, i una persistent mala reputació de la classe política en general (Putnam, 2002; Gibson *et al.*, 2003).

La difusió de les TIC al llarg dels anys noranta afectà pràcticament tots els àmbits i formes d'organització social, des del sector empresarial fins a l'àmbit de les relacions personals. De la mateixa manera doncs, es va plantejar la possibilitat que també les TIC podrien arribar a transformar de forma significativa la relació entre els ciutadans i les institucions polítiques, tant pel que feia a la participació política com a la prestació de serveis públics.

D'una banda, durant els anys noranta prengué força la idea que les TIC, i Internet en particular, representaven una possibilitat per a afrontar la situació de crisi que hem presentat. S'assenyalaven així les possibilitats d'Internet com el canal idoni per a millorar la democràcia donant espai a nous canals per a la participació dels ciutadans en els afers públics i en la comunicació amb els seus governs (Gibson *et al.*, 2003; Clift, 2000). Neixen a partir d'aquí diverses propostes per a la teorització i millora de la democràcia sota el paraigua de l'anomenada "e-democràcia". Fora de l'esfera teòrica, trobem fins al moment diferents experiències que van des de l'habilitació de fòrums i xats per a dur a terme debats a Internet, fins a la possibilitat de realitzar votacions electròniques.⁹ De moment però, tal com veurem més endavant, el pes d'aquestes experiències és encara molt minoritari mundialment (Virapatirin i Peixoto, 2006; Trechsel *et al.*, 2003).

b) Crisi de funcionament de les burocràcies públiques

Però la crisi de legitimitat de les institucions polítiques no es troba únicament en les qüestions relacionades amb la participació política, sinó que s'estén al mateix funcionament ordinari de les administracions. La recerca empírica ha mostrat com la crisi de legitimitat del sistema no recau només en la pèrdua de confiança en els valors democràtics per part dels ciutadans (que de fet es mantenen), sinó també en el mateix funcionament de l'administració pública (Gibson *et al.*, 2003; Norris, 2000). Així doncs, és també notòria la desconfiança ciutadana respecte a les estructures burocràtiques i s'ha convertit en un element habitual

⁹ Per a una aproximació a la situació d'aquestes experiències a Espanya vegeu Borge, 2005 (<http://www.uoc.edu/idp/dt/cat/borge.html>).

considerar-les ineficients, complexes, antiquades i molt costoses. L'alt i persistent nivell de jerarquització i compartimentalització de les unitats administratives –amb les consegüents dificultats de comunicació i cooperació–, la subjecció inflexible a la normativa i la reglamentació, o la tradicional identificació entre fins i mitjans que deriva en un creixement sostingut del volum de l'administració (Jain, 2004; Benveniste, 1984; OCDE, 1991) són percebudes com a característiques pràcticament de l'essència del funcionament de les organitzacions burocràtiques. El descrèdit de les institucions polítiques s'explica també en bona part per aquesta percepció i per la mesura en què la relació entre ciutadans i administració en els afers administratius es veu dificultada per aquests elements.

En bona part la crítica al sector públic per les seves deficiències de funcionament i per la distància respecte dels ciutadans que hem assenyalat ha conduït a repensar no només la forma d'organització de l'administració, sinó també els seus objectius més immediats. Diverses investigacions apunten que allí on és més factible dur a terme canvis que millorin la percepció de l'administració pública és en la relació directa amb els ciutadans (a partir dels punts d'atenció) i en la qualitat de la prestació dels serveis públics (OCDE, 1996; Spears *et al.*, 2003; Gil i Casamayor, 2003);¹⁰ en definitiva, en els punts en què s'esdevé més relació entre el sector públic i els ciutadans. En paral·lel, doncs, i de la mateixa manera que les TIC s'han vist com una oportunitat per a noves formes de participació política, també en aquest context se les considera l'instrument idoni per a dur a terme aquestes transformacions, atès que teòricament faciliten la proximitat, l'accessibilitat, la costumització, la transparència, etc.

A continuació veurem quins efectes estan tenint aquests canvis no únicament en la relació amb els ciutadans, sinó en la redefinició de la mateixa condició de ciutadà a partir principalment de l'expansió de les teories de reforma de l'administració de les últimes dècades.

2.4.1. Canvi i reconceptualització del ciutadà

Com s'ha esmentat en els capítols precedents, durant els anys vuitanta comencen a prendre pes les doctrines que assenyalen la necessitat de posar fi als problemes tradicionals de l'administració pública. S'esperava que resolent els problemes d'eficiència, secretisme, lentitud, etc. s'aconseguiria millorar globalment el funcionament del sector públic i, de retruc, millorar la relació i mala percepció dels ciutadans sobre l'administració pública. Per a fer front

¹⁰ És important destacar en aquest punt que moltes de les actuacions d'administracions públiques no es basen en una base empírica sinó en una interpretació per part dels polítics de quina és la voluntat dels ciutadans. A tall d'exemple l'any 1999 es constituí una comissió a l'OCDE per a la creació (inexistent fins al moment) d'una base de dades sobre la forma en què els països membres es relacionen amb els ciutadans (OCDE, 1999).

a aquests elements podem destacar principalment dues línies d'acció empreses pel sector públic en la seva relació amb el ciutadà.

En primer lloc, part de les accions s'han vist encaminades a la millora de l'atenció i de la prestació de serveis. Tal com veurem tot seguit, es considera que millorant aquests aspectes, serà possible millorar també la percepció dels ciutadans. En segon lloc, directament vinculat a les teories de la millora de la democràcia, una altra part de les accions han anat dirigides a reforçar l'observació sobre la transparència i l'*accountability* dels governs, així com a habilitar nous espais i nous canals per a la participació ciutadana.

Subjacent a les dues línies d'acció anteriors hi ha dues percepcions del concepte de ciutadà que en determinats aspectes poden arribar a ser excloents entre si –el ciutadà com a client i el ciutadà com a subjecte de drets polítics.

2.4.2. Ciutadà com a client: tendència i problemàtiques

La percepció que tenen els ciutadans respecte de les administracions públiques s'explica per diversos factors simultàniament. En primer lloc, segons assenyalen diversos estudis empírics, de forma general existeix una relació directa positiva entre les condicions de vida del país i la satisfacció amb els organismes públics. A un segon nivell, els ciutadans tenen una opinió negativa respecte de l'administració d'acord amb idees generalitzades sobre el funcionament de les organitzacions burocràtiques vinculades en la seva majoria als seus trets més negatius: lentitud, secretisme, ineficiència, etc. (OCDE, 1991). Finalment, i aquest és l'aspecte que ara ens interessa, la percepció de l'administració finalment també es construeix en el contacte entre el ciutadà i l'administració i això es troba, principalment, en la provisió d'informació i serveis. Aquí, a diferència dels casos anteriors, la percepció sobre l'administració es basa generalment en l'experiència directa i és on justament la concepció sobre l'administració mostra uns resultats més favorables. I en ser un àmbit basat en l'experiència, és possible influir-hi i millorar el punt de contacte amb el ciutadà. (OCDE, 1991).

Si ens fixem concretament en l'àmbit de l'administració catalana, diversos estudis avalen la tesi anterior sobre les diferents percepcions de la població. És el cas dels resultats d'algunes de les enquestes sobre funcionament general de la Generalitat dutes a terme pel Departament de Presidència¹¹ o el Departament de Governació. A tall d'exemple, en l'enquesta d'opinió de la ciutadania sobre la funció pública realitzada en el Llibre Blanc de la Funció Pública (2006), el 72,2% dels enquestats considera que l'administració pública és

¹¹ <http://www.idescat.net/cat/idescat/estudisopinio/rpeo/R-345.pdf>

lenta i el 46,5% considera que és molt estricta en el compliment de les normes. Alhora, però, el 55% dels enquestats afirmen tenir una “molt bona” o “bona opinió” de les oficines d'atenció al públic de la Generalitat, per exemple. El mateix es constata en enquestes sectorials que s'han realitzat com el cas del Llibre Verd de l'Administració de Justícia. De nou, contrasta aquí l'alta satisfacció amb els serveis rebuts (68% de molta o bastant satisfacció) davant el “poc o gens” nivell de confiança en aquesta Administració (que arriba al 42,5% entre els usuaris i el 53,3% entre els ciutadans en general).¹² D'alguna forma, per tant, es constata un salt molt important entre percepció negativa generalitzada dels ciutadans envers les administracions i la bona opinió que en tenen quan es basa en l'experiència directa.

En aquest context, moltes administracions –entre elles la Generalitat– han iniciat des de fa anys una estratègia dirigida a millorar les relacions amb els ciutadans a través de la millora en la qualitat de la informació i dels serveis. Això es dona en aquells àmbits dirigits a l'atenció al públic i la prestació de serveis, justament els espais on com hem vist es pot influir en la imatge que el ciutadà té de la seva administració. És en aquest escenari que han esdevingut cada vegada més habituals els processos d'avaluació interns i d'adequació a normatives de qualitat en el sector públic. En general s'han repensat bona part dels indicadors que han de guiar el funcionament idoni del sector públic adaptant-los en bona part als que es fan servir per al sector privat.¹³

La millora de la relació amb els ciutadans ha tingut lloc, doncs, gràcies a la incorporació dels valors de l'empresa privada en el sector públic. Derivat d'aquesta situació, alhora que canvien els patrons que han de regir el funcionament intern del sector públic,¹⁴ també s'ha esdevingut una reconfiguració de la figura del ciutadà, que passa a ser considerat client o consumidor de serveis. Aquest canvi de concepció s'introdueix principalment a partir de les doctrines de la nova gestió pública, d'acord amb el concepte d'*orientació al client* (Osborne i Gaebler, 1994; Barzelay, 1992), i obté una important acceptació en els processos de modernització d'administracions d'arreu del món (inicialment a països com Nova Zelanda, Austràlia, Itàlia, Noruega, etc., fins a fer-se extensiu amb poc temps també a l'Àsia, l'Àfrica, l'Amèrica Llatina, etc. (Barzelay, 1992)).

Es tracta d'una transformació que dona pas al que alguns autors han anomenat *paradigma consumista*: es pretén millorar l'activitat de l'Administració a partir d'una major atenció a les

¹² http://www.gencat.net/justicia/doc/doc_89437109_1.pdf

¹³ Com a exemple, és especialment rellevant aquí en el cas de la Generalitat, l'experiència del projecte d'*e-government* AOC. Un dels indicadors clau de l'èxit de la iniciativa passava pel nombre de visites que rebia el portal, un indicador importat de la lògica del sector privat, i fou un dels elements de confrontació entre els actors integrants del projecte (Generalitat i Localret). (Aibar i Urgell, 2004).

¹⁴ Vegeu els apartats 2.1 i 2.2.

relacions que estableix amb els seus clients (Brugué *et al.*, 1994). Així, malgrat que el ciutadà està habituat que el mercat ofereixi productes personalitzats, l'Administració s'ha caracteritzat tradicionalment per oferir productes sense distincions (Osborne i Gaebler, 1994). Per a fer front a aquesta situació, les propostes de la NGP apostaven per una atenció al ciutadà més propera a les especificitats de cada ciutadà i que donés, per exemple, més espai a la personalització dels serveis.

Les iniciatives de govern electrònic adoptaren les doctrines de la NGP amb un mateix èmfasi en l'orientació a la ciutadania, assenyalant la necessitat de millorar la qualitat dels serveis, l'accés a la informació, la creació de nous canals d'interacció, etc. (Zweers i Planqué; Margetts i Dunleavy, 2000). En aquest sentit, tal com apunten Dunleavy i Margetts (2000) o Soete i Weehuizen (2003), les TIC i en especial la lògica web sembla que hauria de permetre tenir més en compte els usuaris 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, eliminant mediadors burocràtics, unint fonts d'informació, canviant l'estructura organitzativa, els serveis.

Ara bé, la concepció del ciutadà com a client ha estat molt problematitzada, atès que assimila de forma creixent l'actuació del sector públic a la del sector privat. Això, com veurem tot seguit, planteja dificultats no només sobre el funcionament ordinari de l'administració sinó també sobre els principis que l'han de regir.

En primer lloc, en l'àmbit de la relació entre l'administració i el ciutadà, s'ha esdevingut en les últimes dècades una paradoxa. Malgrat l'interès apuntat en la relació amb els ciutadans i l'augment del volum general de les competències de l'administració (Prats i Català, 2005; Cerrillo, 2005; Jordana *et al.*, 2003), a la pràctica, cada vegada més, és el sector privat qui es relaciona amb els ciutadans. Això és degut al procés generalitzat d'externalització dels serveis públics que han patit moltes administracions d'arreu del món durant la dècada dels noranta i les conseqüències que n'han derivat. Entre d'altres elements a través de l'externalització, l'atenció al ciutadà per part de l'administració és indirecta i mitjançada pel sector privat. Cal veure en aquest context com els valors que han de regir l'actuació del treballador públic (com l'*accountability*, neutralitat, responsabilitat, etc.) queden o no en entredit (Haque, 1999).

En paral·lel, davant la idea de l'atenció al client, s'ha assenyalat l'existència de diferències de legitimitat. El terme client implica una relació amb transacció monetària i pot afectar la naturalesa de les relacions en la provisió de serveis. Basat en la idea que els ciutadans són clients de l'administració, en alguns països s'han inclòs "taxes d'usuari" per a determinats serveis públics com ara l'educació. Tanmateix, la relació entre les administracions i els ciu-

tadans és diferent del que existeix en el sector privat. En primer lloc perquè en el mercat els clients tenen diferents opcions, mentre que els ciutadans tan sols en tenen una amb els serveis del govern. Així mateix, mentre els clients paguen pels serveis, els ciutadans tenen amb el govern una relació i una responsabilitat molt més profunda que la que implica el pagament d'un servei. En el sector privat el tractament diferencial –per antiguitat o riquesa del client, és vàlid, mentre que no és èticament apropiada per al cas dels governs (Dunleavy i Margetts, 2000; Fountain, 2005). En aquesta línia, Fountain apunta com alguns col·lectius de ciutadans als Estats Units van aprofitar el plantejament de ciutadà com a client per a obtenir privilegis en la relació amb l'administració. Davant d'aquestes dificultats es començà a utilitzar el concepte de “citizen-centric” en lloc de servei al client. Hi ha subjacent aquí la idea que la provisió de serveis s'ha de donar d'acord amb el dret que dóna la sobirania i no d'acord amb l'homologació de la relació amb els usuaris del sector públic amb el sector privat.

En tercer lloc, pel que fa al funcionament intern, la similitud entre el sector públic i el privat s'està esdevenint perquè el sector públic està adoptant objectius, rols i fins i tot conceptes del sector privat. No es tracta únicament de l'ús d'un concepte ja tan generalitzat com el de “client”, sinó del fet que en el funcionament quotidià es prioritzen objectius com la productivitat i s'imposa un tipus d'administració generencial (Prats, 2005; Castells i Ollé, 2003; Haque, 1999). Malgrat la millora i els incentius que puguin derivar d'aquest tipus de funcionament, però, autors com Clarke assenyalen que conceptes com eficiència, eficàcia, bons resultats, 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” (citats per Moss, 2002). 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. Encara internament, un efecte lateral de l'èmfasi en l'atenció al client ha estat la disgregació del sector públic en unitats molt petites amb vista a poder atendre millor el públic. Un efecte indirecte d'aquest element és que, tal com veurem en l'anàlisi, pot augmentar substancialment el nivell de la discrecionalitat de les unitats administratives.

Per acabar, i d'alguna manera com a síntesi dels diversos obstacles que hem assenyalat, en la gestió pública orientada al client el ciutadà troba restringida la seva dimensió membre d'una comunitat política i, per tant, amb uns drets determinats. Ho veurem tot seguit.

2.4.3. Ciutadà com a subjecte de drets polítics

Iniciàvem aquest capítol assenyalant la percepció globalment negativa del funcionament intern de la burocràcia pública per part dels ciutadans. Hi ha dos elements centrals en aquesta percepció, a més, altament relacionats entre si: la transparència en el funcionament del sector públic i la participació dels ciutadans en la presa de decisions polítiques. De nou, tant

des de la literatura com des de les iniciatives polítiques, s'ha vist en les TIC una oportunitat per a la millora i enfortiment dels processos democràtics. Fins a quin punt, però, les TIC han representat un veritable canvi en aquesta direcció?

Accountability

Pel que fa al primer aspecte, l'any 2002 fins a un 77% dels catalans consideraven que “al món hi ha uns quants que manen i els ciutadans no poden fer res per a controlar-los” (Castells *et al.*, 2003). Les dades són encara més espectaculars si ens fixem en què consideraven els enquestats respecte al Govern de Catalunya. Fins a un 84,5% dels enquestats afirmaven creure que “és difícil per a la gent controlar què fan els membres del Govern”.

D'acord amb la desconfiança explícita dels ciutadans envers els polítics, moltes iniciatives d'e-governança han posat un èmfasi especial –si més no programàticament– a millorar els elements relatius a la transparència dels seus governs. L'existència –material i financera– del sector públic depèn dels contribuents, i les seves obligacions consisteixen a atendre els desigs i necessitats dels ciutadans. És d'acord amb aquesta relació única que existeix entre la ciutadania i el sector públic que aquest últim es dota dels trets característics que el distingeixen d'altres organitzacions (Haque, 1999).

Una de les principals diferències entre el sector públic i el sector privat recau en el fet que el primer està subjecte als processos d'*accountability*, un concepte utilitzat per a descriure com les organitzacions mostren la manera d'assolir els seus fins (Benveniste, 1984). En altres paraules, els processos de rendició de comptes i transparència davant dels ciutadans de les decisions que pren l'administració.¹⁵ El sector públic és “responsable” davant la col·lectivitat i els individus particulars, mentre que l'empresa privada ho és davant del mercat (Stewart i Ranson, 1994). D'aquesta manera, doncs, els valors propis de l'empresa privada que s'adopten de la NGP, han de veure's complementats per valors d'ordre polític com l'*accountability* (Stowers, 2000). Per a altres autors, en canvi, precisament el fet que els valors del mercat hagin entrat al sector públic està conduint a estar-se rellevant els valors ètics de les democràcies (Haque, 1999).

Sigui com sigui, l'*accountability* ha esdevingut particularment rellevant en les propostes teòriques de l'e-governança, fins al punt que en moltes iniciatives es detecta un canvi en la forma i la funció que se li atribueix. El que fins al moment era vist únicament com un tret

¹⁵ Per a una discussió sobre aquest concepte des de la perspectiva del govern electrònic, vegeu Hague i Loader (1999).

distintiu del sector públic,¹⁶ ara és vist de fet com una eina per a millorar l'habilitat del govern a l'hora de proveir béns i serveis, fer més transparents els costos de transacció i contribuir, per tant, a una acció més eficient (Soete i Weehuizen, 2003).

La participació ciutadana

Marshall associa tres aspectes al concepte de ciutadania: drets civils (llibertat de pensament, dret a la propietat privada, etc.); drets socials (dret al benestar econòmic) i drets polítics (dret a participar en l'exercici del poder) (Flynn, 1997).¹⁷ L'adopció del *paradigma consumista* que hem presentat en l'apartat anterior descuida la capacitat democratitzadora que pot arribar a tenir el govern electrònic. Aquest element arriba a més, en paral·lel a una important retallada dels serveis socials presents a l'Estat del benestar. Així, alguns autors assenyalen que des dels anys 70 han augmentat els drets civils (com el dret a la propietat privada) en detriment dels drets socials i polítics. D'aquesta manera, la reconceptualització de la figura del ciutadà com a client que hem presentat tan propera a la filosofia comercial (Musso *et al.*, 2000 i Stowers, 1990) té com a principal conseqüència una simplificació considerable de la relació entre l'administració i els ciutadans. En definitiva, la metàfora del servei al client és per a molts una degradació, minimització i perversió de la relació estat-ciutadania.

En aquest context, s'ha vist en les TIC una possibilitat per a l'establiment de noves formes de participació que serveixin com a alternativa a les fórmules actuals i que recuperin aquest espai inherent al concepte de ciutadania. Però malgrat l'optimisme inicial, la recerca més recent ha observat la dificultat de dur a terme aquest tipus d'accions principalment per dues raons. D'una banda, s'ha assenyalat l'habitual falta de voluntat o interès de les administracions a deixar espai per a nous processos de participació on els ciutadans participin en la presa de decisions (Borge, 2006; Aibar i Urgell, 2004). Alhora però, queda cada vegada més en entredit quina és la posició de la mateixa ciutadania davant d'aquest processos. Així, si bé queda clar que no tots els ciutadans participen d'una manera igual, l'evidència empírica apunta que de forma majoritària el desig de participació de la ciutadania inclou alhora escepticisme i passivitat (OCDE, 1999). Un fet que desemboca en un baix nivell d'èxit de moltes iniciatives d'e-democràcia que s'han dut a terme fins avui.

¹⁶ Vist des de dins de l'administració normalment, fins i tot com un element negatiu utilitzat com a arma ofensiva o defensiva per l'organització (Benveniste, 1984).

¹⁷ Sobre l'evolució històrica i filosòfica del concepte, vegeu Haque, 1999; Van Gunsteren, 1994.

En la mateixa direcció (fruit o resultat dels elements que acabem d'exposar), fins al moment les iniciatives d'e-governança de les administracions públiques s'han orientat més aviat poc a les potencialitats democratitzadores. D'aquesta manera, diverses investigacions assenyalen com ara per ara els portals administratius s'orienten majoritàriament a la provisió de serveis i d'informacions, mentre que subministren molt poca informació política i molt poques eines de participació i discussió (Chadwick i May, 2003; Musso *et al.*, 2000; Hague i Loader, 1999; West, 2002).

2.5. Dues paradoxes de (la recerca en) l'e-government

La gran majoria d'estudis empírics sobre l'e-government estan d'acord, com hem vist, a assenyalar un acompliment molt limitat de les expectatives inicials. Malgrat el gran nombre de projectes i iniciatives diverses engegades per tantes administracions, malgrat la gran quantitat de recursos esmerçats, els guanys recollits de moment són pocs i poc patents. En particular, la prevista transformació dels aparells administratius en estructures molt més flexibles i eficients no s'està donant al pas que es preveia i els canvis en la relació ciutadà-administració són també poc perceptibles.

A l'hora d'explicar aquesta situació de fracàs relatiu de l'e-government o, com a mínim, d'un èxit molt limitat de les transformacions que s'hi havien associat, les anàlisis teòriques semblen arribar a dos tipus d'explicacions que poden titllar-se de paradoxals. D'una banda, com ha assenyalat Jain (2004), l'e-government es presenta sovint com una eina per a superar les característiques (i deficiències) bàsiques de la burocràcia weberiana, però curiosament es recorre a aquestes mateixes característiques per a explicar-ne el fracàs. L'e-government sembla l'instrument idoni per a diluir la jerarquia, per a combatre la divisió del treball (i la compartimentalització i autonomia de les unitats), així com la rigidesa de les normes (que acaba identificant mitjans i fins). I, tanmateix, a l'hora d'entendre les raons del fracàs de molts projectes en aquests aspectes, s'utilitzen com a elements explicatius la jerarquia burocràtica, la divisió del treball o la rigidesa de les normes.

D'altra banda, alguns dels autors que hem discutit estan d'acord a assenyalar la necessitat de vincular la introducció d'innovacions tecnològiques a canvis organitzatius rellevants, per tal que l'e-government pugui esdevenir un element de transformació real de les administracions públiques. En alguns casos, però, aquest argument acaba adoptant una forma paradoxal a l'hora d'explicar el fracàs d'alguns projectes: la manca de transformacions organitzatives causades per la implementació de l'e-government sembla explicar-se per la manca de transformacions organitzatives associades al projecte!

Aquestes dues paradoxes indiquen, en part, que la recerca actual sobre la interacció entre e-government i burocràcia es troba encara en un estadi de desenvolupament molt primerenc: a hores d'ara tan sols hem començat a entendre la forma com la innovació tecnològica i els processos organitzatius interaccionen en l'àmbit de les administracions. En gran part perquè partim de models analítics amb supòsits que han de ser revisats i en part perquè d'estudis empírics en aquest àmbit encara no n'hi ha gaires i, en la majoria dels casos, difícilment comparables.

Preguntes de recerca i model analític

3.1. Pregunta de recerca	57
3.2. Model analític	60

3.1. Pregunta de recerca

La nostra pregunta de recerca es pot formular sintèticament de la següent forma:

Quins canvis s'estan produint en l'administració pública com a resultat de la incorporació d'innovacions tecnològiques en els processos d'atenció ciutadana?

Per tal de precisar més aquesta pregunta, podem especificar alguns dels elements que hi són presents. D'una banda, els canvis que explorem no es refereixen a l'administració pública en general, sinó que ens volem centrar en tres àmbits concrets (tot i que abasten també una gran diversitat d'aspectes):

- Els canvis en la relació entre ciutadans i administració
- Els canvis en l'organització i funcionament intern de l'administració
- Els canvis en la gestió de la innovació i, en especial, en les relacions amb altres agents

Pel que fa als processos d'atenció ciutadana, igualment hem intentat delimitar-ne l'abast per tal de poder escometre de forma efectiva el nostre treball empíric –sense perdre, però, valor analític. En aquest sentit ens referim a les interfícies de relació amb els usuaris-ciutadans que tenen actualment un ús més estès –per sobre d'altres mitjans nous o antics (TDT, teletext, WAP, etc.). En concret parlem del telèfon, la web i l'atenció presencial. A més, per motius que explicarem més endavant, centrem la nostra anàlisi en els canals corporatius d'aquests tres mitjans de comunicació a la Generalitat de Catalunya.

Pel que fa a les innovacions tecnològiques, ens referim òbviament a les vinculades a les tecnologies de la informació i la comunicació de base digital. És important destacar que les transformacions que intentem analitzar són, de fet, aquelles vinculades directament o indirectament amb la incorporació i ús de les TIC. Dit d'una altra forma, la nostra via d'accés (analítica i empírica) a l'objecte d'estudi es focalitza en la innovació tecnològica –sense pressuposar, però, que la innovació tecnològica sigui una simple “causa” dels canvis organitzatius o polítics subseqüents. Analitzem, en cada cas, la forma com s'engranen els canvis tecnològics amb aspectes organitzatius, culturals o polítics.

En aquest sentit, el significat estricte de la nostra pregunta de recerca no s'ha d'entendre en termes *deterministes tecnològics*, és a dir, com la cerca de les conseqüències que l'ús de les TIC té en diversos aspectes de l'organització i funcionament de l'administració – el que habitualment s'expressa com els “impactes” socials o organitzatius de les TIC. El que busquem són, més aviat, *associacions* o *vincles* entre *formes específiques d'ús* d'aquestes

tecnologies i altres elements de l'organització. Val la pena comentar tres aspectes importants d'aquesta qüestió.

La cerca d'associacions posa l'èmfasi clarament en la contingència dels vincles i no en el seu caràcter necessari. Basant-nos en el nostre primer estudi i en d'altres estudis discutits en el marc teòric, hem observat com l'adopció d'un sistema tècnic pot tenir conseqüències força diferents i, en alguns casos, de sentit contrari, depenent d'una sèrie de factors que van des del tipus d'estructura organitzativa, la forma de gestionar o planificar el canvi o la relació entre els informàtics i la resta de treballadors. L'important és, doncs, detectar i observar aquests elements condicionants i no establir relacions causals simples entre la tecnologia i determinats efectes organitzatius.

En segon lloc, es tracta de posar l'accent en la forma com els sistemes tècnics són adaptats, domesticats o traduïts per les organitzacions. Això és el que implica considerar la tecnologia no com un element acabat i opac, sinó a partir dels contextos d'ús. D'una banda perquè és en l'ús (o usos en plural) on les tecnologies –o artefactes tècnics– acaben adquirint significats estables. I, de l'altra, perquè, especialment en l'àmbit de les TIC, els períodes de disseny, implementació i ús, lluny de ser correlatius, tendeixen a superposar-se.

En tercer lloc, el nostre punt de vista vol fugir també de la consideració dels sistemes tecnològics com a elements *externs* a la mateixa organització. En el context de l'administració pública, qualsevol sistema d'informació –des dels orígens de les formes estatals en els antics imperis orientals– ha estat basat en alguna forma o altra de sistema tècnic (des de sistemes basats en el paper i en el càlcul manual, a sistemes de tabulació i càlculs estadístics automatitzats mitjançant procediments mecànics). Els sistemes d'informació (des d'una base de dades actual a un dipòsit d'informació en pàgines web) no són un afegit secundari de l'administració, sinó que formen part del seu nucli més essencial –sense ells no hi ha administració.

A partir dels elements anteriors, podem formular la *hipòtesi bàsica* de la següent manera:

La incorporació intensiva de les TIC fa possible –com ha passat en altres àmbits socials– el trànsit cap a una forma organitzativa en xarxa; aquesta forma organitzativa en el context de l'administració pública és el que anomenem administració xarxa.

L'objectiu bàsic del nostre projecte de recerca es pot entendre, llavors, com un intent de contrastar empíricament aquesta hipòtesi analitzant en profunditat una administració específica i, a un nivell menys detallat, tres administracions més d'àmbit internacional. Tractem,

doncs, d'establir en quina mesura aquesta nova forma organitzativa està substituint o tensionant les antigues formes d'organització.

De la mateixa forma que hem delimitat l'abast de la nostra pregunta a tres àmbits específics de l'administració pública, també podem fer el mateix amb la nostra hipòtesis bàsica:

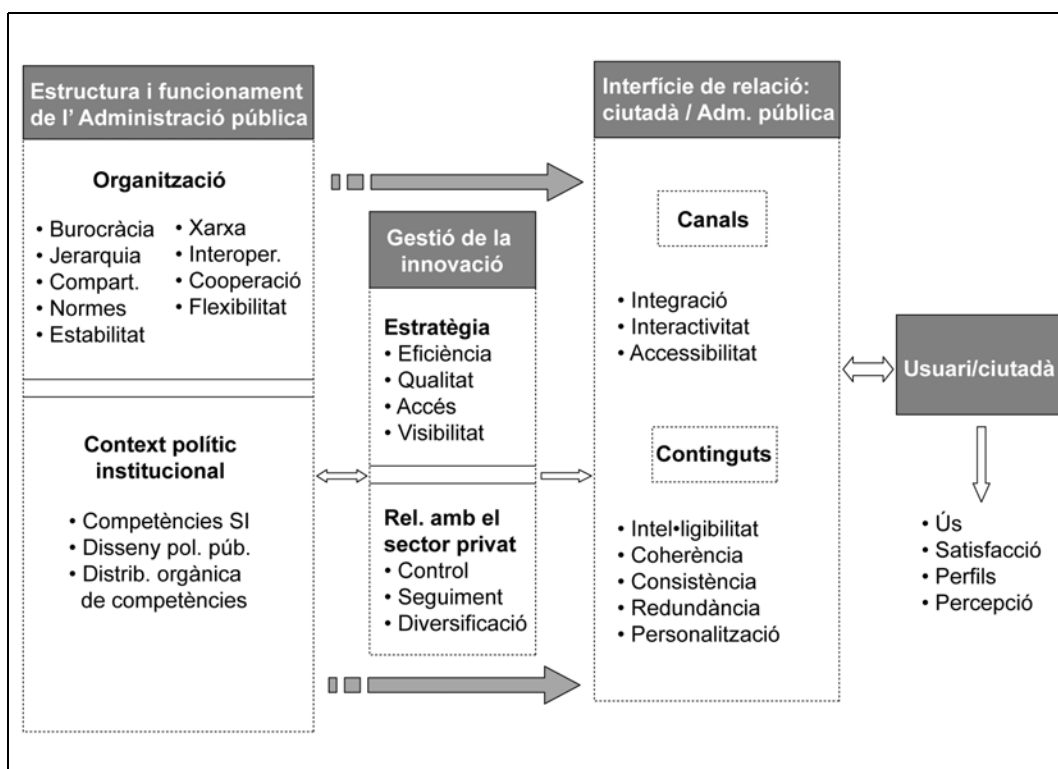
- En l'àmbit de la *relació entre ciutadans i administració* l'administració xarxa té com a característiques més importants l'augment de la interacció amb els usuaris (tant qualitativament –augment de les formes com hom pot relacionar-se amb l'administració–, com quantitativament –augment de les demandes d'informació, consultes, etc.), l'augment de la informació disponible, la millora de la flexibilitat en l'accés a aquesta informació i als serveis públics, així com la transparència de l'acció administrativa.
- En l'àmbit de *l'organització i el funcionament intern* del sector públic, l'administració xarxa significa un clar augment de la transversalitat: més cooperació interdepartamental, més coordinació per a portar a terme projectes conjunts, més traspàs d'informació i més informació compartida. Tot això genera una administració pública amb més flexibilitat, capacitat de produir respostes millors i més ràpides a contingències socials i, en general, amb més eficàcia i eficiència.
- En l'àmbit de les *relacions amb altres agents* l'administració xarxa es tradueix en un augment de la relació amb el sector privat –i amb altres administracions públiques del mateix nivell o de diferents. En relació amb el sector privat, els serveis públics s'estructuren de manera creixent com a xarxes d'actors privats i públics, on es potencia la delegació de l'execució tot i augmentar el control centralitzat. Els serveis són, en aquest sentit, cogestionats i els diversos agents privats participen en projectes específics d'abast temporal limitat.

3.2. Model analític

El nostre model analític es deriva del marc teòric i, per tant, és un resultat de la combinació de les diferents variables que proposa la bibliografia per a entendre els processos d'innovació tecnològica i canvi organitzatiu, així com del nostre primer projecte de recerca sobre AOC. Per a entendre aquest procés d'incorporació d'innovacions tecnològiques en l'entorn dels canals d'atenció ciutadana de l'administració –objecte del nostre estudi–, hem delimitat quatre dimensions generals: a) l'estructura i funcionament de l'administració pública, b) la gestió de la innovació tecnològica, c) la interfície de relació ciutadà - administració pública i d) els ciutadans o usuaris. A continuació explicarem breument cadascuna d'aquestes dimensions i els elements que inclouen per després presentar la interacció de tots els elements del model.

La representació gràfica del model és la següent:

Figura 1. Model analític d'e-governança i atenció ciutadana



Font: elaboració pròpia

a) Estructura i funcionament de l'administració pública

Aquesta dimensió es subdivideix en dues parts. Per una banda, considerem que les competències d'un govern, el disseny de les polítiques públiques (com a resultat de processos

de presa de decisions polítiques) i la mateixa distribució orgànica de competències operen com a *context politicoinstitucional* del desenvolupament d'una estratègia de canvi organitzatiu i innovació tecnològica. A la vegada, aquest context interactua amb les variables organitzacionals (*organització*), fins fa poc temps definides pel model burocràtic weberianà però en tensió, actualment, amb noves formes organitzatives. En aquest sentit, analitzarem la presència d'elements com ara la jerarquia, la compartimentalització o la subjecció estricta a normes que caracteritzen l'administració weberiana i també altres indicadors com la interoperativitat, la cooperació pel desenvolupament de tasques o la flexibilitat.

És a dir, partim de la constatació prèvia (fonamentada en les nostres recerques anteriors i en d'altres estudis d'àmbit internacional) que no s'està produint un canvi radical, ni una superació del model weberianà en sentit estricte, sinó una creixent interacció amb noves formes organitzatives que a la vegada generen una certa heterogeneïtat organitzativa –és a dir, la convivència o coexistència més o menys problemàtica i subjecta a tensions, de diferents models organitzatius. En aquesta interacció es defineixen, en un primer nivell, les característiques que va adquirint l'administració pública.

Tot plegat, el context polític institucional i la tensió entre formes organitzatives a l'interior de l'administració pública són el primer motor de la innovació. Però després aquestes mateixes innovacions o transformacions –vinculades en gran part amb l'ús d'eines TIC– tindrà influència sobre l'estructura i funcionament de l'administració pública. Per altra banda, els desitjos, usos i satisfacció dels ciutadans són tant un resultat de tot aquest procés com, a la vegada, una nova font de canvi i innovació.

b) Gestió de la innovació

En aquesta dimensió incloem, per una banda, l'*estratègia* resultant del procés descrit en el bloc anterior. És a dir, en primer lloc, els objectius de l'estratègia desenvolupada (que poden posar èmfasi en elements tan diferents com l'eficiència, la qualitat, l'accés, la visibilitat política, etc.). En segon lloc, considerem els mecanismes pels quals es porta endavant la innovació, considerant, donada l'evidència empírica prèvia i la nostra intenció de desenvolupar un model d'e-governança, que la interacció entre actors té un rol predominant –en especial *la interacció amb el sector privat*. En aquesta relació amb el sector privat es produeix una modificació de l'estratègia –un resultat obvi de la interacció entre actors amb cultures tecnoorganitzatives molt diferents. Però també hi ha elements que formaran part del model particular de l'e-governança i que s'analitzaran a partir de l'evolució i les característiques de la relació entre sector públic i privat. Concretament considerarem el control i seguiment de projectes per part del sector públic, la quantitat i tipus d'empreses que participen d'aquests processos, etc.

La presència d'aquesta dimensió en el model, amb entitat pròpia i situada parcialment al marge de l'estructura i funcionament de l'administració, no és un fet secundari. Reflecteix una circumstància cada cop més present en moltes administracions: l'establiment d'unitats –sovint amb competències prou importants i amb pressupostos propis força considerables– encarregades explícitament de dissenyar, planificar i dur a terme els processos de transformació necessaris per a incorporar de forma intensiva l'ús de les TIC en les funcions bàsiques de les administracions públiques. És a dir, que la gestió de la pròpia innovació –i en especial la lligada amb la tecnologia– esdevé cada cop més un àmbit d'activitat específic i delimitat de les administracions.

c) Interfície de relació ciutadà - administració pública

La interfície de relació entre ciutadà i administració és la dimensió que inclou els objectes directes dels processos d'innovació tecnològica en l'atenció al ciutadà que estem analitzant –és l'objecte que ens permetrà focalitzar tota la nostra anàlisi. En aquesta dimensió incorporem bàsicament els tres canals principals (en termes d'ús i de recursos que s'hi destinen) de la interfície amb els usuaris de l'administració: el canal presencial (oficines d'atenció ciutadana), el telèfon i Internet. En particular estudiem els projectes d'innovació vinculats a aquesta interfície, orientats a introduir nous sistemes d'informació i gestió, millorar i/o reformar per complet els ja existents i modificar els processos de presa de decisions relacionats.

Aquesta selecció es justifica perquè els canals d'atenció ens permeten analitzar tant a) l'estructura interna i el funcionament de l'administració en la provisió de serveis i informacions, com b) el rol desenvolupat per la tecnologia en la provisió de serveis en un àrea clau per a la incorporació de la innovació tecnològica en l'administració i c) el paper del sector privat en el disseny i implementació d'aquestes iniciatives, com a proveïdor o cogestor de l'administració en la provisió de serveis públics; i, d'altra banda, perquè d) al voltant d'aquests canals es concentra la major part de la interacció entre ciutadans i governs (si deixem de banda les eleccions).

És a dir que, malgrat els canals, són un espai privilegiat per la innovació tecnològica i pel canvi organitzatiu, també són un espai de permanència de les formes organitzatives tradicionals, i per tant, de tensió amb les formes xarxa. Analitzarem principalment dos aspectes: els canals pròpiament dits (integració de canals, interactivitat, accessibilitat, etc.) i els continguts (intel·ligibilitat, coherència, consistència, redundància, personalització, etc.) que hi circulen. La configuració d'aquesta interfície mediatra, doncs, té conseqüències sobre la relació amb el ciutadà i sobre el desenvolupament de l'estratègia d'innovació.

d) Usuaris/ciutadans

Finalment considerarem els resultats de tot aquest procés cap al ciutadà. El ciutadà és en aquest sentit tant un “usuari final” com un motor del procés de canvi, a partir dels seus usos i demandes. Els indicadors considerats seran, doncs, ús, satisfacció, perfils d'usuaris, percepció, etc.

Des del punt de vista de les relacions dinàmiques, el nostre model analític reflecteix el fet que el contacte entre administració i ciutadans es produeix creixentment amb la participació de més mediadors (en forma de tecnologies, unitats, actors, etc.). Els canals de relació amb el ciutadà apareixen en el model com a agents amb entitat i característiques pròpies. De fet, la seva configuració, planificació o redisseny resulten cada cop més uns efectes deliberats de processos de gestió de la innovació i el canvi. S'hi inverteixen molts recursos i gran part de l'estratègia d'introducció de la tecnologia es justifica per la seva millora.

Malgrat això, es donen també en diferents mesures, processos d'innovació i canvi en els canals que no passen per les estratègies d'innovació corporatives (ni departamentals ni interdepartamentals). És a dir, que des de diversos punts de l'estratègia corporativa, es creen o mantenen mecanismes de relació amb l'usuari que no han estat dissenyats o configurats segons l'estratègia general d'innovació.

La importància dels canals es reflecteix també en el fet que la percepció que el ciutadà té de l'administració està fortament condicionada i mitjançada per la seva percepció dels canals d'atenció (per la seva eficàcia, per la seva capacitat de resposta, per la seva flexibilitat, etc.). L'esforç que les administracions posen en la seva millora pot donar òbviament una clara rendibilitat en termes d'imatge pública.

El vincle entre ciutadans i canals de relació és bidireccional, no només pel fet trivial que ciutadans i administracions intercanvien dades i documents en molts procediments, sinó perquè l'administració rep dels usuaris metadades, és a dir, dades o informacions sobre els nivells de satisfacció dels usuaris, els nivells de saturació dels canals, el nombre de queixes, etc. De fet, una de les característiques de l'administració xarxa és la gran importància que aquesta mena de dades adquireixen. El que resta per esbrinar és en quina mesura –i a través de quins mecanismes– les dades relatives a l'ús tenen influència en la remodelació dels canals, en la mateixa estructuració de la gestió de la innovació i, fins i tot, en la mateixa provisió de serveis públics.

La relació, d'altra banda, entre l'estructura i funcionament de l'administració i les seves formes de gestionar i planificar la innovació és també bidireccional. Per un costat, les especi-

ficitats de l'administració tenen una certa influència en la forma com es planifica la incorporació de la tecnologia i en la manera com els nous sistemes d'informació s'insereixen en l'organització –malgrat que l'evidència empírica en l'àmbit internacional mostra que la variabilitat de sistemes administratius contrasta amb un panorama relativament homogeni de problemes i entrebancs en el desplegament de l'e-governança. D'altra banda, però, les estratègies de gestió de la innovació provoquen directament o indirectament canvis en l'estructura i organització de l'administració. És també part de l'objectiu del nostre treball empíric determinar fins a quin punt aquestes transformacions suposen un canvi de model organitzatiu global o tan sols canvis puntuals en determinants elements de l'estructura.

Capítol 4

Metodologia

4.1. Antecedents i presentació de la recerca	67
4.2. Justificació i interès d'estudi	68
4.3. L'objecte d'estudi	70
4.4. La recerca empírica	74

4.1. Antecedents i presentació de la recerca

Aquesta recerca parteix d'un precedent important. En la primera fase del Projecte Internet Catalunya,¹ l'Administració pública ja havia estat objecte d'anàlisi a través de dos estudis de cas. En primer lloc per l'estudi "El model Barcelona II: l'Ajuntament de Barcelona a la societat xarxa", on s'analitzava la innovació tecnològica, el canvi organitzatiu i la transformació dels serveis públics i els processos polítics a l'administració local de la ciutat de Barcelona.² La segona recerca, titulada "Govern electrònic i serveis públics: un estudi de cas sobre el portal interadministratiu CAT365", duia a terme un estudi de cas del projecte d'e-governança CAT365 engegat conjuntament per la Generalitat i el Consorci Localret.³

El portal CAT365 tenia com a objectiu proveir serveis públics de les administracions amb competències a Catalunya a ciutadans i empreses a través de la xarxa. Més concretament en aquesta recerca, vam analitzar quina mena d'interaccions es produïen entre la innovació tecnològica (que representava aquest projecte) i l'organització i el funcionament intern de la Generalitat de Catalunya.

Si bé partim doncs d'aquest precedent d'estudi sobre la Generalitat de Catalunya, la recerca que presentem a continuació ha modificat sensiblement el seu interès i objecte d'anàlisi. Així, tal com veurem tot seguit, aquesta investigació analitza les transformacions que es donen no només en el si de l'administració, sinó també en les relacions entre l'administració i els ciutadans i les empreses, derivades de la implementació d'iniciatives d'e-governança en la Generalitat de Catalunya.

¹ <http://www.uoc.edu/in3/pic/cat/> (accés 10/7/06).

² L'estudi fou realitzat per M. Castells i E. Ollé, <http://www.uoc.edu/in3/pic/cat/pic42.html> (accés 10/7/06).

³ L'estudi fou realitzat per E. Aibar i F. Urgell, <http://www.uoc.edu/in3/pic/cat/pic41.html> (accés 10/7/06).

4.2. Justificació i interès d'estudi

Tal i com hem vist, l'*e-government* apareix com a concepte a finals dels anys noranta estretament vinculat a les teories de reforma de l'administració i a la incorporació intensiva de les TIC al sector públic. Es configurà així una estratègia orientada a superar els problemes d'eficiència i eficàcia principalment basada en la incorporació de tecnologia, de tècniques de gestió del sector privat i una major relació entre ambdós sectors (sector públic i privat). En un primer moment l'estratègia se centrà de forma general a millorar la prestació de serveis públics de cara al ciutadà i, en alguns casos, a aprofitar la tecnologia com a eina de participació ciutadana i transparència de l'activitat del govern.

Amb tot, i malgrat que en la conceptualització de l'*e-government* s'insistia en la importància de posar atenció sobre el ciutadà i considerar-lo com un element central en la retòrica del canvi, des de l'administració no se'l va considerar com un actor integrat en el procés de disseny de les noves polítiques de reforma de l'administració. D'aquesta manera, bona part de les crítiques als projectes d'*e-government* dels últims anys, assenyalen com els processos iniciats parteixen d'una perspectiva encara excessivament centrada en el funcionament intern de l'administració, amb poca atenció real al que necessiten els ciutadans en la seva relació amb l'administració. D'una manera igual, el paper del ciutadà és una vessant que la majoria de recerques empíriques sobre aquest àmbit descuiden o que només molt recentment comencen a incorporar. Principalment en els estudis de consultoria, però també en la recerca acadèmica, aquest enfocament es denota en el predomini de les anàlisis de webs de les administracions, una eina que s'ha mostrat limitada per a entendre tot el procés de transformació i el seus efectes tant sobre el govern com sobre la ciutadania i la seva relació amb els governs. Així doncs, es pot dir que bona part de les iniciatives sobre *e-government* de les administracions d'arreu, han partit en bona part sense una base de coneixement empíric respecte dels ciutadans i les seves necessitats.

Com a superació de les dificultats assenyalades, el concepte d'*e-governança* busca incloure les distintes dimensions d'aquest procés –nova relació entre el sector públic i el privat; eines per promoure el control i la transparència de la gestió; millora de la relació amb els ciutadans a partir de la incorporació intensiva de les noves tecnologies i la reforma administrativa, etc. Dit això, aquesta recerca se situa doncs en el marc dels estudis sobre l'*e-governança* i busca comprendre la forma en què es transforma la relació entre l'administració i el ciutadà (la flexibilització de l'accés al serveis públics, l'accés a major informació, els canvis en l'ús dels canals de relació, etc.), al voltant dels processos d'innovació tecnològica.

Més concretament el nostre interès d'estudi se centra en els usos de la tecnologia en la interfície de relació ciutadà-administració i els processos en els quals aquests usos es confi-

guren en la Generalitat de Catalunya i, al mateix temps, configuren la seva organització interna i els seus vincles externs. Analitzarem així, principalment, els elements (tecnològics, organitzatius i culturals) clau en el disseny i/o reforma dels canals d'atenció als ciutadans, així com el seu funcionament.

4.3. L'objecte d'estudi

Aquesta recerca ha estat dissenyada com un estudi sobre e-governança a partir d'una aproximació metodològica que amb l'ús d'eines principalment qualitatives (tot i que no únicament) ens ha permès un alt nivell de profunditat en l'estudi de les transformacions en l'administració pública i dels canals de relació amb els ciutadans. Com a recerca, tal com ja hem apuntat, el nostre objecte d'anàlisi és la Generalitat de Catalunya en el seu conjunt. Hi ha, però, alguns elements a tenir presents. En primer lloc, si bé les transformacions lligades a les innovacions tecnològiques en els canals de relació amb els ciutadans s'estan donant clarament en el conjunt de la l'administració autonòmica catalana, existeix una unitat encarregada de controlar i gestionar els diferents canals corporatius de relació amb els ciutadans (principalment l'atenció presencial, el telèfon i Internet): la Direcció General d'Atenció Ciutadana (DGAC). En paral·lel, d'acord amb el canvi d'orientació adoptat a partir del canvi de Govern a la Generalitat de Catalunya (desembre de 2003), aquesta mateixa unitat passà a encarregar-se de liderar (tot i que no en solitari ni en tots els àmbits) gran part de les iniciatives d'e-governança. Aquesta situació, juntament amb els diversos motius que tot seguit exposarem, feren plantejar-nos de delimitar l'estudi empíric –si més no en la seva major part– en la DGAC i els projectes promoguts des d'aquí.

En primer lloc, cal tenir present que un pressupòsit bàsic i fonamental d'aquest projecte ha estat la seva base empírica. Aquesta s'ha realitzat a través d'un extens i exhaustiu treball de camp que ha abordat una gran diversitat de tècniques d'investigació i fonts diverses d'informació (tant primàries com secundàries). En aquest sentit, les dimensions de la Generalitat representaven un objecte d'estudi massa gran per a una aproximació com la que plantejarem i la dimensió més aviat reduïda del nostre equip de recerca. Així doncs, definir la delimitació de l'estudi empíric a la DGAC ha estat, ateses les seves dimensions, molt més assequible per l'equip.

En paral·lel, l'interès d'aquesta recerca no és, només, analitzar els canvis en les relacions del ciutadans amb l'administració, sinó observar també les transformacions –estructurals, organitzatives o culturals– dins l'administració. Centrant-nos en una única unitat hem pogut delimitar el nostre treball empíric seguint una sèrie de projectes determinats i aprofundint, en alguns casos, en les seves ramificacions o arrels dins l'organització, més enllà de l'àmbit d'aquesta direcció general. Això hauria estat, de nou, una tasca impossible per al conjunt d'unitats orgàniques de la Generalitat.

En canvi, si bé la DGAC és una unitat considerablement gran en el si de la Generalitat (actualment supera la cinquantena de persones), una de les seves peculiaritats principals és que, per les seves atribucions, té un caràcter marcadament transversal. Aquesta

funció la desenvolupa principalment a través de la coordinació del portal Gencat, del telèfon 012 i del sistema d'informació SAC (sistemes a través dels quals tots els departaments entren en relació amb la DGAC). D'aquesta manera, seguint el funcionament d'aquesta unitat assolíem un doble objectiu: l'estudi de projectes d'innovació tecnològica vinculats a la relació amb els ciutadans i l'anàlisi de la reforma organitzativa amb la presència en aquests projectes dels diferents departaments de la Generalitat. La circumstància que, a més, tots tres sistemes iniciaren al llarg dels anys 2003 i 2004 un procés de reforma i transformació tant a escala tecnològica com organitzativa, ha permès que assistíssim al seu procés de conceptualització, disseny i producció. Així doncs la nostra recerca s'ha centrat en bona part en el seguiment dels que han estat els principals projectes promoguts des de la DGAC. Alhora, però, i malgrat no n'hem fet un seguiment tan exhaustiu, també hem seguit altres projectes elaborats des d'aquesta unitat (com ara el projecte per la implantació d'un Gestor de Continguts Corporatiu, el projecte e-Catalunya, etc.), o des d'altres unitats que reunissin les característiques similars (com el projecte Hipermapa del Departament de PTOp).

Malgrat l'interès primordial per la DGAC doncs, el treball de camp no ha quedat focalitzat en exclusiva en aquesta unitat sinó que també s'han fet aproximacions a d'altres unitats i departaments de la Generalitat. En aquest sentit és important destacar en primer lloc l'anàlisi realitzada sobre l'organització de la informàtica al conjunt de la Generalitat, una funció de caràcter transversal en mans principalment del Centre de Telecomunicacions i Tecnologies de la Informació (CTTI).⁴ En aquest cas, més que el seguiment d'un projecte de reforma, s'ha estudiat l'evolució des dels inicis de la Generalitat dels diferents models adoptats per a l'organització de la informàtica.

El caràcter transversal que hem seguit en l'elecció dels projectes escollits, però, no ens donava compte de quins canvis i projectes s'estaven produint de forma individual dins de cada departament a través de projectes propis. Per aquest motiu, una altra part del treball empíric ha consistit en la detecció dels projectes d'innovació dels departaments. D'aquesta forma perseguíem l'objectiu de presentar una fotografia global de la Generalitat, dels principals projectes en estadi de funcionament, d'implementació o simplement de disseny promoguts de forma individual o col·lectiva.

Finalment, a banda de l'estudi de les transformacions en les relacions entre els ciutadans i l'administració i les transformacions en el funcionament d'aquesta vinculades a l'ús de les

⁴ El CTTI és un organisme autònom dependent del Departament d'Universitats, Recerca i Societat de la Informació fins a la reforma de govern del maig de 2006. Fruit d'aquesta reforma, actualment el CTTI depèn del Departament de la Presidència.

TIC, la recerca també incorpora una anàlisi de les particularitats de l'e-governança en l'Administració catalana en relació amb el context internacional. Aquesta anàlisi s'ha realitzat mitjançant un estudi comparat entre les iniciatives capdavanteres de tres administracions regionals d'Europa i Amèrica del Nord: Escòcia, l'Emília-Romanya i el Quebec.

Abans d'especificar les eines metodològiques emprades per a abordar els objectius especificats, hem volgut fer un breu esment als principals condicionants previs que han guiat i determinat la recerca, alguns dels quals ja hem presentat mínimament.

4.3.1. Condicionants bàsics de la recerca

Multicanalitat

Malgrat que com hem apuntat més amunt els estudis sobre els canvis a l'administració associats a les TIC s'han centrat principalment en nous espais de relació (bàsicament els webs governamentals), és una consideració bàsica d'aquesta recerca que l'estudi de la relació entre el ciutadà i l'administració ha de considerar tots els canals de relació. En aquest sentit, en contra del que s'acostuma a pensar, la finestra de contacte presencial o el telèfon també han experimentat transformacions molt importants a través de l'ús intensiu de la tecnologia. De fet, el telèfon s'ha convertit, almenys en el cas de la Generalitat de Catalunya, en una expressió molt clara d'una nova forma de gestió. La recerca realitzada ha centrat bona part de l'atenció, doncs, en les transformacions associades a tots els canals de relació amb els ciutadans i no únicament a Internet, com succeeix en la majoria de recerques d'aquest àmbit.

Unitat corporativa

Com és sabut, la Generalitat (reproduint una tendència més que generalitzada al sector públic) presenta un nivell de compartimentalització i dispersió d'unitats organitzatives molt elevat. Aquesta característica, tal com tindrem ocasió de veure, s'ha reproduït també en els canals d'atenció. Un element que clarament dificultava enormement la nostra recerca si preteníem ser completament exhaustius. Per aquest motiu, com hem apuntat, hem delimitat la recerca als canals corporatius que són gestionats i dirigits des de la Direcció General d'Atenció al Ciutadà.

Component dinàmic

Molt vinculat amb la nostra proposta teòrica, si considerem que l'e-governança implica un canvi en l'organització i estructura de l'administració, resulta imprescindible l'observació del

funcionament quotidià de l'administració. En aquest sentit, el component dinàmic inherent a aquesta concepció i perspectiva d'anàlisi implicava la necessitat del seguiment i estudi de processos. No ens hem centrat, doncs, únicament en l'anàlisi de situacions estàtiques sinó en l'evolució, els processos de negociació entre actors, la presa de decisions, etc., inherents en tot projecte d'innovació tecnològica. Aquesta aproximació ens permet una perspectiva que va més enllà de la habitual "fotografia" de l'estat de situació d'un objecte d'estudi per a incorporar una dimensió dinàmica a la recerca.

Caràcter no prospectiu

Per acabar, com en l'estudi anterior, és un tret fonamental d'aquesta recerca el seu caràcter exclusivament analític sobre els processos d'innovació tecnològica i reforma organitzativa i la detecció dels seus condicionants i/o problemàtiques més rellevants. En cap cas es pretén oferir previsions sobre l'evolució futura d'aquest àmbit en el si de la Generalitat o en el context internacional, ni valoracions o recomanacions sobre els projectes i processos analitzats.

4.4. La recerca empírica

L'objecte d'estudi definit juntament amb els condicionants apuntats determinen en un sentit força ampli part de les metodologies que hem emprat al llarg del treball de camp. Així, l'interès per l'anàlisi dels processos d'innovació tecnològica ha determinat que, tal com tot seguit presentarem, l'aproximació hagi estat sobretot (encara que no únicament) a partir de metodologies de caràcter qualitatiu. D'aquesta manera, les entrevistes i l'observació participant són el fonament bàsic sobre el qual se sustenta aquesta investigació. En paral·lel, però, per a abordar aspectes concrets del nostre interès hem recorregut a l'ús d'altres eines metodològiques de caire quantitatiu (com l'enquesta o l'anàlisi de xarxes socials). Sigui com sigui, els resultats que es presenten al llarg de la recerca són cada vegada degudament referenciats segons la font empírica d'on parteixen. A continuació es presenta de forma més detallada les eines metodològiques utilitzades.

Un dels trets més rellevants d'aquesta recerca és el fet que dos dels tres investigadors hem tingut la possibilitat d'estar físicament ubicats dins de la Generalitat de Catalunya durant pràcticament dos anys. Així, tal com va succeir en la recerca anterior (si bé en aquesta ocasió durant un temps més prolongat),⁵ a banda de tenir la possibilitat d'entrevistar-nos amb totes les persones que la investigació ha requerit a cada moment, existí un acord previ a l'inici de la recerca mitjançant el qual dos dels investigadors del projecte podien restar físicament dins de l'administració amb un petit espai de treball a la seva disposició.⁶

Concretament, la unitat on ens ubicàrem era justament la Direcció General d'Atenció Ciutadana, fet que ens ha permès no únicament presenciar el funcionament quotidià de l'administració sinó un accés privilegiat als treballadors amb vista a les entrevistes i a tot tipus de documentació.

L'observació participant

L'observació participant ha estat sens dubte una de les tècniques més fructíferes de les utilitzades per al coneixement del funcionament intern de l'Administració. Gràcies al fet d'estar ubicats físicament a l'Administració, l'observació ha consistit principalment en el seguiment realitzat a les reunions de disseny, desenvolupament i seguiment dels diversos projectes promoguts des de la DGAC en què hem centrat la nostra anàlisi.

⁵ El treball de camp intensiu a la DGAC (sobretot pel que fa a l'observació participant) s'ha realitzat, principalment, des del juny de 2004 fins al setembre de 2005. Tanmateix, els investigadors han gaudit de l'espai a la Generalitat fins al final de la recerca i les entrevistes s'han prolongat fins al maig de 2006.

⁶ Hem disposat dels elements bàsics per al desenvolupament de la nostra tasca: taula, telèfon i ordinador.

És especialment rellevant destacar de nou la total predisposició i col·laboració per part de la Generalitat a la nostra incorporació a tot tipus de reunions (internes, amb altres unitats de la Generalitat, amb actors externs, etc.). L'acord explícit sobre la nostra presència fou que aquesta es faria amb la màxima discreció i que els investigadors no intervindrien en el decurs de les reunions. Alhora, a fi de distorsionar el mínim possible les reunions de treball amb la nostra presència, sovint els investigadors ens dividírem de forma que hi assistís únicament un dels dos investigadors dedicats al treball de camp. Les observacions i, sobretot, els dubtes es duïen a terme un cop acabades les reunions, que constituïen, de fet, una tasca molt important del nostre treball empíric com a entrevistes informals.

Previ a l'assistència a les reunions, l'equip de recerca iniciàrem el desenvolupament del model analític. A partir d'aquest model es desenvolupà un guió d'observació amb les principals dimensions i variables d'interès que observariem durant el treball de camp. Així, les reunions a les quals assistírem foren enregistrades en quaderns manuscrits on, a banda de plasmar la mera descripció o relat dels esdeveniments, es realitzava una anàlisi de primer nivell seguint el guió d'observació. Les notes preses eren transcrites en format digital per a analitzar-les posteriorment.

El següent pas, en paral·lel al treball de teorització, va ser procedir a l'anàlisi i categorització del material recollit a les reunions a través de les notes preses amb el programari d'anàlisi de continguts ATLAS.TI.

Les entrevistes

Una segona tècnica utilitzada han estat les entrevistes semiestructurades, dutes a terme pràcticament fins al final de la recerca (de juny de 2004 a abril de 2006).

S'han realitzat un total de 106 entrevistes a persones diferents, 75 de les quals s'han realitzat a personal de la Generalitat i les 31 restants han estat realitzades a membres de les administracions del Quebec, l'Emília-Romanya i Escòcia com a part de la comparativa internacional. Atès el fet d'estar estudiant projectes en evolució, diverses de les anteriors persones (pel seu rol central en els projectes estudiats) han estat entrevistades més d'una vegada. Tenint això present, el còmput total d'entrevistes realitzades és de 124.

Les entrevistes, dutes a terme normalment per dos dels investigadors, partien sempre d'un guió prèviament establert amb preguntes comunes a tots els entrevistats i pautes específiques segons el perfil de l'entrevistat i la temàtica tractada. Sempre es deixava la possibilitat, però, que, malgrat aquests guions, l'entrevista pogués derivar cap a altres temàtiques que

també formessin part del nostre objecte d'estudi. La durada mitjana de les entrevistes era d'una hora, en què inicialment s'explicava la recerca que estàvem duent a terme i l'interès particular de realitzar aquella entrevista. A continuació s'explicitava el caràcter d'independència científica de què partia la recerca i la total confidencialitat de la informació tractada durant l'entrevista. En aquest sentit, la informació i les opinions recollides durant les entrevistes, que han estat utilitzades per a la confecció d'aquest informe en forma de cites dels entrevistats, han estat prèviament codificades per mantenir l'anonimat dels interlocutors. Així, cada citació dels entrevistats es presenta entre cometes i seguida d'un codi, concretament P i el número de l'entrevista a què correspon (per exemple "... " (P56)).

En paral·lel, i per la mateixa naturalesa del camp d'anàlisi en què ens trobàvem (marcat per una clara dimensió política que podia comprometre els entrevistats), s'optà per enregistrar la informació de les entrevistes en quaderns manuscrits. Posteriorment es contrastaven les notes preses pels dos investigadors i es redactaven en un document en format digital.

Així, com ha succeït amb les dades de l'observació participant, en paral·lel a la teorització i l'establiment de les bases del que seria el nostre model analític i les variables a tractar, es va procedir a l'anàlisi i categorització del material de les entrevistes amb el programa ATLAS.TI.

A continuació mostrem el llistat de persones entrevistades al llarg de la recerca agrupades segons el govern i la unitat a la qual pertanyen.

Entrevistes

Generalitat de Catalunya

- **Departament de la Presidència**
 - **Direcció General d'Atenció Ciutadana (DGAC)**
 - Marta Continente
 - Cristina Ribas
 - Oriol Lloret
 - Jordi Domínguez
 - Anton Queralt
 - Antoni Martín
 - Elsa Urrutia
 - Vicenç Ràmia
 - Glòria Moreno
 - Antoni Molons

- Cristina Vila
- Roger Egea
- Cristina Vila
- Jordi Puig
- Concha Candela
- Víctor Martín
- Roser Torrellas
- Montserrat Secanella
- **Centre de Competència**
 - Carles Corcoll
 - Ricard Mateu
 - Carles Giménez
- **Direcció de Serveis**
 - Montserrat Millàs
 - Isabel Campos
- **Secretaria General de Joventut**
 - Pilar Barceló
- **Departament de Treball i Indústria**
 - Antoni Fernández
 - Blanca Lázaro
- **DURSI**
 - Jordi Molas
 - Joan Bravo
 - Anna Brunnet
 - Àurea Roldán
- **Secretaria de la Societat de la Informació**
 - Oriol Ferran
 - Antoni Ferron
- **CTTI**
 - Joan Ignasi Grau
 - Alícia Inarejos
- **Departament de Medi Ambient**
 - Francesc Camps
 - Immaculada Ribas
- **Departament de Governació**
 - Ramon Canal
 - Narcís Mir

Consol Cervera

Josep Lluís Rodríguez

Víctor López

- **Departament d'Economia**

Claudi Cervelló

- **Departament d'Agricultura**

Teresa Proïas

Montserrat Soler

- **Departament de Justícia**

Joan Turró

Manuel Peña

- **Departament de Relacions Institucionals i Participació**

Joan Manuel Espuelas

- **Departament de PTOP**

Oriol Nel·lo

Francesc Vilaró

Imma Subirats

Mercè Amigó

- **Departament d'Educació**

Ramon Roy

- **Departament d'Interior**

Jordi Pardo (secretari general)

Francesc Maqueda (cap Gabinet Tècnic)

Glòria Massip

- **Departament de Cultura**

Xavier Carrascós

Julio Calvo

Xavier Ripoll

- **Departament de Salut**

Josep Maria Maynach

Laura Brunet

Juan Pablo Martínez

Andreu Vidal

- **Departament de Benestar i Família**

Lorea Cortada

Josep Maria Torrents

- **Departament de Comerç, Consum i Turisme**

Imma Amargós

Sílvia Regales

Cristina Bustillo

- **ALTRES**

- Consorci AOC

Joan Olivares

- CATcert

Jordi Masías

- Abilbo

Eva Gumà

- DOC6

Adela Alós

- T-Systems

Esperança López

Antonio Altés

Sílvia González

- Libertas Consultores

Conchita Labrador

Govern d'Escòcia

- **Head of Efficient Government Delivery Division**

Craig Russell

- **Customer First Team**

Jim Kinney

Tom McHuch

Ivan Condon

Cameron Walker

- **Shared Services – Scottish Executive**

Jonathan Moore

- **Public Sector Reform**

Richard Walsh

Govern del Quebec

- **Ministère de l'Emploi et de la Solidarité Sociale**

André Levert

Claudette Dion

Daniel Lachapelle

Yanic Viau

- **Enap (Escola d'Administració Pública del Quebec)**

Marie Bouton

Christian Boudreau

- **CEFRIO**

Isabelle Vachon

- **Regies de Rentes**

Marc Landry

Alain Cyr

Marie-Helene Duval

Lisbeth Ruvalcaba

- **Ministère des Services Gouvernementaux**

Francine Thomas

Andre Dion

Andrée Blanchet

Stefania Zenadacchio

Govern de l'Emília-Romanya

- **Direzione Generale: Organizzazione, Sistemi Informativi e Telematica**

Agostina Betta

- **Direzione Generale: Organizzazione, Sistemi Informativi e Telematica**

Chiara Mancini

Marco Mancini

- **Attività produttive. Sviluppo economico. Piano telematico**

Duccio Campagnoli

- **Sviluppo Telematica Regionale e Gestione delle Infrastrutture Informatiche**

Marco Calzolari

- **Sistemi Informativi per la Comunicazione Pubblica**

Gina Pietroantonia

- **Segreteria Vicepresidenza e Assessorato Finanze. Europa**
Sandra Lotti
- **Sviluppo Organizzativo, Formazione e Mobilità**
Paolo di Giusto
- **Partecipa.Net**
Sabrina Franceschini

Les enquestes

En el marc de reforma del portal Gencat (d'un dels projectes principals del qual hem fet un seguiment), l'empresa Abilbo realitzà una enquesta als diferents responsables dels webs que de forma més o menys directa depenen de la Generalitat. A l'enquesta s'hi recollien sobretot aspectes tècnics i de funcionament dels webs, però també algunes preguntes d'opinió. Les enquestes realitzades serviren a la DGAC com a mètode d'aproximació inicial per a saber en quin estadi de desenvolupament es trobaven els diversos departaments, secretaries, direccions generals, entitats autònomes, etc. que disposaven de web. Si bé aquesta informació fou molt útil i a partir de la qual es planificaren reunions individuals amb les unitats per comentar-les, no existí *a posteriori* un tractament agregat de la informació que donés una visió de conjunt sobre les qüestions que es tractaven.

A partir de l'accés que teníem a aquesta informació i previ acord amb la DGAC, per a la recerca realitzàrem un buidatge i explotació de part d'aquestes enquestes. Tanmateix, el nivell de resposta dels responsables dels webs havia estat molt divers segons cada conselleria, de forma que per a determinats departaments existia una marcada subrepresentació. Això, junt amb el fet que moltes de les enquestes corresponien a entitats o organismes externs a la Generalitat, ens feu decantar per centrar-nos únicament en les *homes* o pàgines principals de cada departament. En aquest sentit doncs, les dades que es presenten relatives a aquesta explotació no pretenen ser representatives del total de webs (267 en el moment de realització de l'enquesta) de la Generalitat. Sí que ho són, però, del total de webs principals de cada departament, que són sens dubte les més importants a nivell orgànic.

Anàlisi de xarxes

Una de les dimensions que més interès generen respecte a la reforma de l'administració pública és l'existència o no d'una major interrelació tant a nivell intraadministratiu com interadministratiu (propiciades o no per les TIC), així com les possibles implicacions que això pogués tenir en relació amb aspectes com la jerarquia, la cooperació, etc.

El treball qualitatiu ens ha permès analitzar aquest aspecte amb profunditat, sobretot amb el seguiment dels projectes promoguts des de la DGAC. En paral·lel, les entrevistes realitzades amb responsables polítics de cada departament sobre els projectes d'innovació iniciats, també ens han donat informació qualitativa molt valuosa en aquest sentit. Tanmateix, per a completar aquesta dimensió d'estudi i atesa justament la mateixa naturalesa de l'interès d'aquest àmbit de la recerca –les relacions entre actors–, s'ha dut a terme una anàlisi de xarxes socials.

Existeixen diferents formes de relació entre departaments i les seves unitats internes, a través de projectes de naturalesa diversa, sobre les quals no en queda necessàriament constància pública i molt menys des d'un registre central. Resultaria doncs una tasca pràcticament impossible, fins i tot amb el nivell de facilitats d'accés de què hem gaudit en aquesta recerca, provar de fer una anàlisi del conjunt de relacions que s'estableixen entre les conselleries de la Generalitat. Tanmateix, hi ha un tipus de relacions en particular entre òrgans de l'Administració sobre les quals sí que es duu un registre i a més es fa de forma centralitzada: les comissions interdepartamentals.

Les comissions interdepartamentals són òrgans administratius de coordinació, consulta, avaluació i proposta que es creen per acord de govern seguint el que preveu la Llei 13/1989 de procediment, organització i règim jurídic de l'Administració de la Generalitat. Formen part, doncs, de l'Administració pública de la Generalitat –no són Administració institucional (entitats autònomes, empreses públiques, consorcis, etc.)– i la finalitat és gestionar temes que poden afectar més d'un departament (coordinar) en la línia dels anomenats òrgans consultius. És rellevant destacar que aquestes comissions bàsicament estan compostes per alts càrrecs directius de la Generalitat (consellers, secretaris generals i directors generals principalment).

El Departament de Governació, des de la Direcció General d' Innovació i Organització de l'Administració, elabora regularment un recull de les comissions existents a la Generalitat i els departaments que les lideren. Alhora que s'exposa el nom de la comissió i la normativa que la regula, en aquests documents s'explicita quins departaments i unitats específiques participen en aquestes comissions. Així, doncs, a través d'aquest recull ens és possible veure com es configuren aquest tipus de relacions entre departaments i qui hi participa.

Amb aquesta informació s'ha dut a terme una anàlisi de xarxes socials amb les dades referents a febrer de 2003 i a febrer de 2006, de forma que a banda de l'anàlisi de la situació actual ens ha estat possible realitzar una anàlisi comparada.⁷ En concret s'ha realitzat una

⁷ No ha estat possible recollir informació anterior a 2003. Volem agrair molt especialment a DGIOA les facilitats donades tothora per a tenir accés a la informació necessària.

xarxa d'afiliació on les dades s'han codificat en una matriu de doble entrada on es fan coincidir actors i esdeveniments (és a dir, les comissions en les quals participen).⁸ Ens ha estat possible així representar gràficament i analitzar la configuració de xarxes entre actors en dos temps diferents i veure no només si es dona un augment o no de les relacions, sinó quins són els departaments que hi participen, aquells que esdevenen nodes centrals o perifèrics, etc. És important destacar que es tracta únicament d'un indicador dels diversos possibles i que en cap moment aquesta anàlisi té pretensions d'exhaustivitat. Tanmateix, sí que hem cregut que es tracta d'un indicador útil sobre el funcionament intern de l'Administració respecte a la qüestió de la cooperació i integració de les seves unitats.

Anàlisi documental i ús de fonts secundàries

A banda dels instruments anteriors presentats, ha estat especialment important per a l'elaboració d'aquest informe l'anàlisi documental i molt en particular aquella generada per la DGAC tant a nivell de plantejament estratègic de la unitat (ja fos com a mera documentació interna o bé en forma d'acords o decrets de govern) com a nivell de la documentació més específica generada pel desenvolupament i seguiment dels projectes que hem analitzat. Aquesta documentació provenia tant de la mateixa administració com de les consultores i empreses externes presents en el desenvolupament dels projectes.

En paral·lel a la informació anterior, cal destacar la informació de caire més analític generada per la mateixa Generalitat a través d'estudis propis. Així, al llarg del període de recerca, s'han realitzat un gran nombre d'estudis de posicionament, de satisfacció dels usuaris, d'usabilitat, etc. sobre els diversos canals d'atenció ciutadana de la Generalitat. A banda de l'ús d'aquesta informació com l'habitual font de dades secundàries, en alguns casos hem tingut fins i tot la possibilitat d'accedir directament a les dades originals i poder treballar amb elles (matrius de dades d'enquestes a usuaris dels canals, principalment). Cal destacar també l'estudi de la documentació facilitada pels departaments sobre els plans d'actuació en TIC o sobre els projectes d'innovació específics de cada conselleria. Finalment, l'anàlisi documental també ha inclòs l'estudi de documentació legislativa.

⁸ Les xarxes d'afiliació són xarxes bimodals consistents en un conjunt donat d'actors i un conjunt donat d'esdeveniments. D'aquesta manera, el que s'analitza aquí no són directament els vincles entre dos actors, sinó els vincles que s'estableixen entre ells a partir de coaparicions en un esdeveniment donat. A partir d'aquí, hem construït una xarxa d'afiliació unimodal format únicament per actors.

Prova de correus

Com a anàlisi complementària pel que fa a les dimensions relatives a la transparència de l'Administració, també hem dut a terme una anàlisi sobre els canals de contacte de l'Administració de la Generalitat a través dels correus electrònics. Així, a través de les bústies accessibles des de cada departament, s'envià un missatge de consulta per demanar senzillament la ubicació i l'horari de la oficina principal d'atenció al públic del departament corresponent. Posteriorment s'ha calculat el temps de resposta emprat per a cada cas. Aquesta prova era d'interès especial per a aquesta recerca, perquè es tracta d'una prova que ja vam realitzar en l'estudi anterior,⁹ de forma que ens ha estat possible veure quina evolució ha experimentat la Generalitat en el temps.

Estudi comparatiu amb altres països.

Finalment, tal com hem presentat a l'inici d'aquest capítol, la recerca pretén analitzar les particularitats de les transformacions esdevingudes a l'Administració catalana en relació amb el context internacional. Per a fer-ho, s'ha realitzat un estudi comparatiu entre administracions de tres regions (dues d'europèes i una de nord-americana), que analitza –principalment a través d'entrevistes i anàlisi documental– el seu funcionament intern derivat dels projectes d'innovació tecnològica i l'existència o no de models d'e-governança diferents. Les regions estudiades han estat el Quebec, l'Emília-Romanya i Escòcia. Hi ha diverses raons que justifiquen aquesta elecció.

En primer lloc pertanyen a models d'estat diferents: liberal-anglosaxó (Escòcia i Quebec) i conservador (Emília-Romanya i Catalunya). Això ens ha de permetre contrastar la influència del context institucional sobre la configuració de l'e-governança.

En segon lloc dues de les regions tenen nivells competencials relativament similars i des de fa més anys (Quebec i Catalunya), mentre que les altres dues tenen uns nivells de competència inferiors (l'Emília-Romanya i Escòcia).

Finalment, es tracta de regions amb diferents nivells respecte als indicadors de la societat de la informació i e-administració (molt bons en el cas del Quebec, similars entre Catalunya i Escòcia, i menors en el cas de l'Emília-Romanya).

⁹ Concretament la prova es realitzà els mesos de juny i juliol de 2002.

Part II

Anàlisi de pràctiques d'e-governança

Capítol 5. La gestió de l'atenció ciutadana	87
Capítol 6. El telèfon d'atenció al ciutadà: el 012	105
Capítol 7. El portal de la Generalitat de Catalunya	141
Capítol 8. Sistema d'Atenció Ciutadana	175
Capítol 9. L'organització i la gestió de la informàtica	199
Capítol 10. Projectes d'innovació als departaments	213

La gestió de l'atenció ciutadana

5.1. Introducció	89
5.2. La creació de la Subdirecció General d'Atenció al Ciutadà	90
5.3. La creació de la Direcció General d'Atenció Ciutadana	91
5.4. Ús ciutadà dels principals canals d'atenció	95

5.1. Introducció

Molts dels reptes que afronta avui la Generalitat de Catalunya relacionats amb la política d'atenció ciutadana no són nous. Elements com la "necessitat d'apropar l'administració al ciutadà", la constatació que existeix "un excés d'informació que condueix a la desinformació" i, fins i tot, la necessitat "d'unificar la imatge institucional" fins ara dispersa entre la multiplicitat d'unitats i organismes de la Generalitat existents, són obstacles que ja apareixien com a prioritaris per a la Generalitat l'any 1995 ("Pla d'actuació sobre els sistemes d'informació al ciutadà", en endavant PDSIC) i que segueixen avui molt presents a l'Administració autonòmica (P59, P17).

És a partir d'aquestes necessitats que la Generalitat creà l'any 1995 la Subdirecció General d'Atenció Ciutadana (que l'any 2000 esdevindria Direcció General), encarregada formalment de fer front als elements anteriors. Aquesta és la unitat administrativa on hem centrat la major part de la nostra anàlisi empírica que presentem en els capítols subsegüents. Abans de donar pas directament a aquesta anàlisi, però, hem considerat convenient fer un breu repàs històric de la creació d'aquesta unitat, així com una explicació general de les funcions que desenvolupa actualment.

5.2. La creació de la Subdirecció General d'Atenció al Ciutadà

L'any 1995 la Generalitat creà la Subdirecció General d'Informació al Ciutadà (Decret 130/1995), adscrita a la Direcció General de Difusió i a la Secretaria General de Comunicació i Estudis (creada l'any anterior) amb la intenció d'aglutinar la política de comunicació corporativa de la Generalitat. Més concretament, hi hauria entre les funcions d'aquesta unitat la "d'impulsar i aplicar sistemes d'informació al ciutadà basats en la interconnexió entre els diferents departaments mitjançant la introducció de mitjans multimèdia i informàtics" (PDSIC, 1995). Així mateix, també s'estipulava que caldria establir convenis de col·laboració amb els departaments de la Generalitat a fi d'accedir a la informació que fos d'interès per als ciutadans (com ara actuacions, serveis, etc.). Aquest últim element és el que donaria lloc, com veurem en capítols posteriors, a l'estructuració d'una xarxa transversal on serien presents tots els departaments. Per a dur a terme aquestes accions l'any 1995 la Subdirecció General elaborà el Pla director dels sistemes d'informació al ciutadà com a guia i directriu que hauria d'emprendre aquesta unitat.¹

Tal com hem apuntat més amunt, el PDSIC recollia com a principal objectiu "l'apropament del ciutadà a l'Administració". Així, en primer lloc, s'apuntava la necessitat de crear canals per a una comunicació propera però a la vegada allunyada del llenguatge administratiu, una barrera clàssica en la relació amb els ciutadans. Molt lligat a aquest primer objectiu, el PDSIC també pretenia unificar la política informativa i de comunicació així com la mateixa imatge institucional de la Generalitat que ja aleshores es presentava força dispersa.² Per a fer-ho es pensava en la necessitat de centralitzar i integrar al màxim possible els diversos canals d'informació existents. Finalment, es presentava un tercer objectiu consistent en l'establiment "de mecanismes que facilitin la coordinació de l'oferta informativa de la Generalitat de Catalunya" (PDSIC, 1995, pàg. 2) a través de la creació del Comitè Tècnic Interdepartamental (on serien presents totes les conselleries sota la direcció de la DG de Difusió).

¹ Hi hagueren revisions posteriors al PDSIC. La que hem seguit aquí és la corresponent al Pla d'actuació 1996-1998 de maig de 1996.

² Un element que, com veurem, és encara avui problemàtic.

5.3. La creació de la Direcció General d'Atenció Ciutadana

El tronc central de l'estratègia per a assolir els anteriors objectius passava pel disseny i implantació d'un sistema d'informació transversal de la Generalitat: el Sistema d'Atenció al Ciutadà (SAC). El SAC es creà com un dipòsit de dades corporatiu, gestionat i informat de forma descentralitzada des de cada departament de la Generalitat però coordinat des de la Subdirecció. Amb el SAC es pensava donar resposta a les demandes d'informació dels ciutadans sobre els organismes i l'activitat que realitza la Generalitat.

El SAC es conceptualitzà, doncs, com el nucli on residia la informació generada pels diferents departaments, de manera que els diferents canals existents es nodrien d'aquest sistema.

Un d'aquests canals era l'atenció presencial, la qual es repensà de forma global. La Subdirecció General en primer lloc s'encarregaria de l'evolució de les xarxes d'oficines d'informació departamentals o sectorials cap a oficines d'atenció ciutadana (OAC), de caràcter corporatiu i genèric. El SAC havia de ser el sistema d'informació sobre el qual funcionessin les OAC.

El telèfon era un altre dels canals d'accés clau de relació amb el ciutadà, on a més existia una gran dispersió entre departaments i unitats. L'any 1998 es dugué a terme la unificació dels diversos telèfons d'atenció a través de la conversió del Telèfon Obert de la Generalitat en la porta d'accés única a la informació corporativa. En paral·lel, doncs, s'iniciava la supressió de la multiplicitat de telèfons d'informació departamental i sectorial (PSDIC, 1995) existents en aquell moment. Aquest ha estat un procés, però, que tal com veurem, encara avui no ha finalitzat completament.³

Alhora, Internet, com a canal amb una importància emergent, també esdevingué un dels eixos prioritaris per a la Subdirecció General per a la seva política de comunicació. L'any 1995 (PSDIC) s'assenyalava la necessitat de crear un servidor d'informació propi de la Generalitat, de forma que aquell mateix any sortia el portal www.gencat.es. Malgrat que, com veurem, cada departament ha tingut fins avui alts marges d'autonomia pròpia per a crear i gestionar les seves pròpies pàgines, la direcció del portal corporatiu (disseny, guia d'estil, etc.) també quedava en mans de la Subdirecció General.

Els anteriors són, sens dubte, els principals canals de relació de l'Administració amb els ciutadans. Tanmateix, també quedaven sota la Subdirecció General altres vies de comunicació (totes elles basades en el SAC com a sistema d'informació principal). En concret aquests altres canals eren:

³ De fet, malgrat l'elevat nombre de telèfons que s'han clausurat, encara avui n'existeixen diversos de sectorials i en algunes ocasions fins i tot s'han creat telèfons nous.

- Xarxes privades telemàtiques com a punt de difusió de la informació corporativa. La implantació d'aquesta línia d'actuació es va fer a la xarxa Servicaixa de la Caixa d'Estalvis i Pensions de Barcelona.
- Teleservei de TV3, amb 25 pàgines d'informació sobre l'organigrama de la Generalitat i altres serveis d'interès.
- Elaboració de materials informatius de caràcter corporatiu, en suport paper i també per Internet, com:
 - La *Guia breu*, que conté un directori dels diferents departaments de la Generalitat i que es publica amb periodicitat semestral.
 - La *Guia de serveis*, amb criteris d'informació global i que es publica amb periodicitat anual.
 - L'agenda institucional de la Generalitat de Catalunya, de publicació anual, en suport paper i que incorpora un annex informatiu amb dades de la Generalitat, annexos estadístics i directoris de les diverses administracions públiques a Catalunya.

(document intern: *Manual de Qualitat*, 2001)

A finals dels anys noranta el pes creixent de les TIC i la percepció que aquestes oferien “noves maneres de relació del ciutadà amb l'Administració que convé promoure”, va fer que es plantegés com a convenient “elevant el rang orgànic de la unitat responsable d'executar aquestes competències per tal de dotar-les dels recursos i els mitjans adequats per a l'exercici de les seves funcions” (Decret 292/2000). A la vegada, es veia cada cop més necessària la creació d'un òrgan col·legiat de caràcter interdepartamental per tal de potenciar “mecanismes de coordinació interdepartamental en matèria d'informació i atenció ciutadana” (Decret 292/2000). D'aquesta manera, el setembre de l'any 2000 es creà la Direcció General d'Atenció Ciutadana, adscrita a la Secretaria General de Presidència, que assumia les funcions de la Subdirecció General d'Atenció al Ciutadà. Amb l'esmentat Decret, les funcions de la DGAC quedaven circumscrites principalment a cinc àrees, com es pot veure a la taula següent.

- a) L'organització dels serveis centrals d'informació corporativa i la coordinació de les unitats administratives que en depenen.
- b) La creació i l'aplicació de sistemes d'informació ciutadana basats en la interconnexió dels diferents departaments, mitjançant la introducció de mitjans multimèdia i informàtics.

- c) L'elaboració de criteris i el seguiment dels continguts que en matèria d'informació i atenció ciutadana desenvolupen els departaments en ordre als seus àmbits propis competencials.
 - d) L'elaboració de propostes i l'impuls de l'aplicació de les noves tecnologies de la informació i la comunicació en l'àmbit de l'atenció ciutadana de l'Administració de la Generalitat de Catalunya.
 - e) La creació i manteniment de bases de dades corporatives d'atenció ciutadana.
- (Decret 292/2000, de 31 d'agost)

Partint d'aquest marc de funcions i dels serveis que ja oferia la Subdirecció General, s'han anat afegint nous serveis als apuntats anteriorment fruit per exemple de les innovacions tecnològiques esdevingudes al llarg dels anys, com ara el portal per a telefonia mòbil (wap.gencat.net). També s'incorporaren les bústies de correu electrònic per a suggeriments i queixes o bé la revista Infocatalunya,⁴ de publicació trimestral, a través de la qual la Generalitat informa els ciutadans sobre l'acció de govern. Ja més recentment s'han desenvolupat nous serveis com la subscripció a butlletins d'avisos a les bústies de correu o al mòbil. Per contra, altres serveis han deixat de funcionar, com el Teletext i el Servicaixa. Sigui com sigui, al llarg dels últims anys aquesta unitat ha anat augmentant el seu pes específic dins l'Administració autonòmica fins a configurar-se com la principal gestora de les portes d'accés a la Generalitat.⁵ Això es constata principalment a partir dels successius processos d'integració dels diferents canals departamentals existents i amb un augment ininterromput de l'ús ciutadà d'aquests canals tal com veurem tot seguit.

En aquesta línia, un altre element substancial i força indicatiu d'aquest canvi és el creixement en personal. Així, en els darrers dos anys pràcticament s'ha duplicat el nombre de treballadors, que ha passat d'una plantilla de 27 persones (gener de 2003) a una de 50 persones (gener de 2006).⁶ I és que, com ens deia un entrevistat, si bé "formalment la DGAC segueix tenint les mateixes competències, *de facto* ha augmentat el seu camp d'actuació" (P59).

⁴ També existeix una publicació digital de la revista: <http://www.gencat.net/generalitat/cat/govern/infocatalunya/index.htm> (accés 13/6/06).

⁵ I això s'ha esdevingut malgrat l'aparició d'altres iniciatives que en certa manera pretenien ocupar el mateix espai (Aibar i Urgell, 2003).

⁶ Aquestes dades mereixen, però, alguns matisos. En primer lloc, en cap dels dos casos hem inclòs el personal dels departaments gestors del SAC, actualment 18 persones (aquest nombre ha variat sensiblement els darrers anys en funció de les fusions o particions de departaments de la Generalitat). Sí que hem considerat, en canvi, tot el personal ubicat físicament a la Direcció General d'Atenció al Ciutadà. Cal destacar en aquest cas, però, que de les 50 persones a les quals hem fet referència, 10 pertanyen orgànicament al CTTI i 6 a diverses empreses. Tot i que estructuralment, doncs, no pertanyin a la DGAC, sí que ho són a escala executiva.

Cal fer notar que, malgrat que les funcions no han variat, els canvis en l'estructura de la Generalitat esdevinguts arran de la remodelació del Govern del mes de maig de 2006, han afectat la situació de la Direcció General. En concret, aquests canvis han resituat la Secretaria de Telecomunicacions i Societat de la Informació (anteriorment la Secretaria de la Societat de la Informació del Departament d'Universitats, Recerca i Societat de la Informació) al Departament de la Presidència. A la vegada, la DGAC ha passat a dependre directament d'aquesta Secretaria, juntament amb la Direcció General d'Infraestructures i Serveis de Telecomunicacions (de nova creació) (Decret 177/2006).

Per acabar, es destaca que la DGAC va obtenir la certificació de qualitat ISO 9001/2000 per l'atenció telefònica a través del 012 i per la gestió de la informació amb el SAC. Així mateix, entre els reconeixements més recents destaca que el portal Gencat obtingué el mes de maig de 2006 una menció especial en els premis atorgats a l'Stockholm Challenge, en quedar entre els 4 finalistes. Igualment, el mateix mes de maig el portal fou guardonat amb el premi Computerworld 2006 concedit pel setmanari *Computerworld*. Tot això, tal com veurem a continuació, ha anat acompanyat d'una important transformació en l'ús i coneixement dels canals d'atenció de la Generalitat.

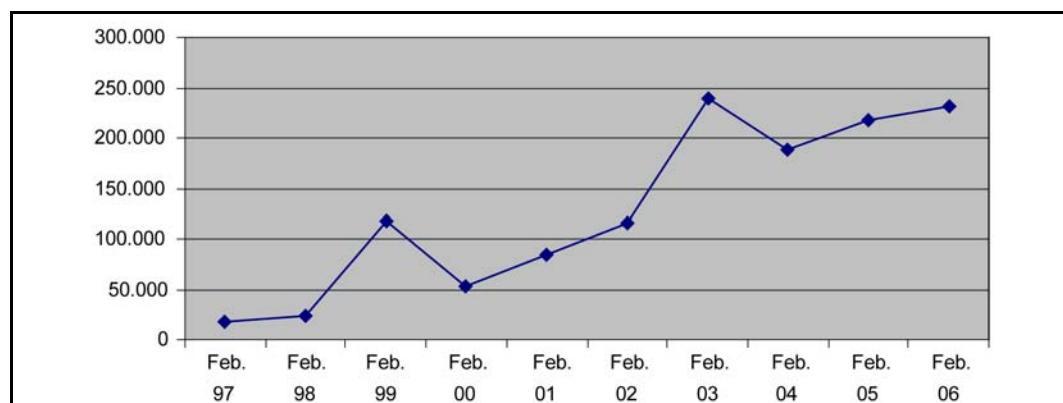
5.4. Ús ciutadà dels principals canals d'atenció

A continuació observarem les dades d'ús dels tres principals canals d'atenció de la Generalitat (presencial, telèfon i Internet). Des de l'any 1996 es realitzen informes mensuals sobre l'ús del telèfon, Internet, les oficines d'atenció presencial i les bústies lògiques de correu de la pàgina principal de Gencat. Ens hem basat, d'una banda, en aquests informes per a l'elaboració de les gràfiques sobre cada canal que es presenten a continuació. Per a fer-ho hem pres com a referència les dades del mes de febrer de cada any.⁷ En paral·lel, a més, es combinen, segons la temàtica tractada, els resultats obtinguts en dos estudis realitzats durant l'any 2005 encarregats per la DGAC. És a través d'aquests estudis sobre usuaris, els més recents de què es disposa actualment, que presentarem les dades de coneixement actual de què gaudeixen els principals canals d'atenció.⁸

5.4.1. El telèfon 012

Si ens fixem en primer lloc en el telèfon, observem un creixement sostingut que va de les 16.755 trucades rebudes el mes de febrer de 1997 fins a les 230.769 del mes de febrer de 2006. Aquest increment ha estat fruit, entre altres elements, d'un procés progressiu de tancament de telèfons sectorials iniciat l'any 1998 i de la unificació d'aquests sota un únic telèfon d'atenció per a informació (ho veurem més endavant).

Figura 1. Evolució de les trucades al telèfon corporatiu



Elaboració pròpia. Font: DGAC

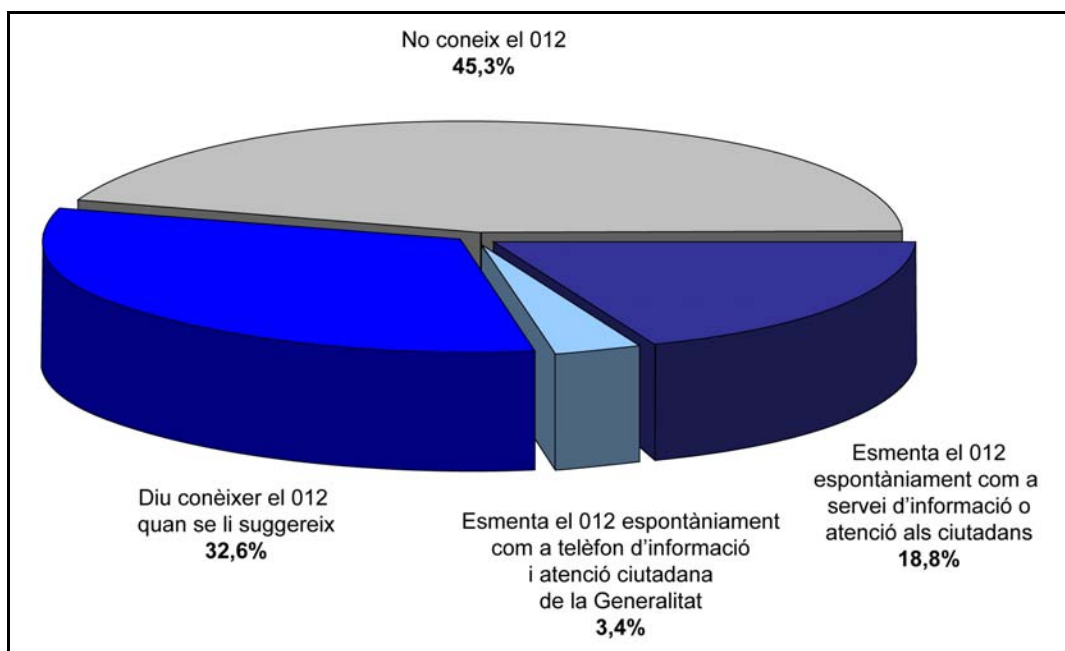
⁷ L'elecció del mes de febrer ha estat aleatòria. No en tots els casos, però, s'ha disposat de les dades dels mateixos anys, de manera que com es podrà observar l'any d'inici de cada canal difereix.

⁸ El primer estudi, "Enquesta serveis d'informació i atenció als ciutadans", encarregat a l'empresa GESOP, Gabinet d'Estudis Socials i Opinió Pública, es va fer mitjançant una entrevista telefònica assistida per ordinador consistent en 800 entrevistes a l'àmbit geogràfic de Catalunya. L'univers de la població fou de 18 i més anys i l'error de la mostra fou de $\pm 3,5\%$ per a un nivell de confiança del 95% i $p = q = 0,5$. El treball de camp es dugué a terme els dies 4 i 5 d'abril de 2005. El segon estudi al qual farem referència porta igualment per títol "Enquesta serveis d'informació i atenció als ciutadans", però en aquest cas es tracta d'una enquesta presencial a un total de 2.203 persones de 16 i més anys que fa més d'un any que resideixen a Catalunya. L'empresa encarregada d'aquest estudi fou Central de Campo, SL. L'error mostrat en aquest cas és de $\pm 2,26\%$ per al conjunt de Catalunya per a un nivell de confiança del 95% i $p = q = 0,5$. El treball de camp es dugué a terme entre els dies 14 de setembre i 19 d'octubre de 2005.

En els últims anys, a més, el telèfon d'informació telefònica de la Generalitat ha anat acumulant un nombre creixent de serveis, de forma que ara com ara són pocs els telèfons d'atenció sectorials de la Generalitat que segueixen en funcionament. Així, el telèfon ha anat guanyant reconeixement social, tal com es pot observar en el següent gràfic, on fins a un 54,8% dels enquestats afirmen almenys conèixer el telèfon d'atenció 012 com el telèfon d'informació general de la Generalitat (figura 2). D'entre aquest 54,8% en destaca el 32,6%, que diu conèixer-lo, però només un cop l'enquestador suggereix el nom del telèfon.

Sigui com sigui, en termes globals, la situació del telèfon el situa al capdavant dels canals d'atenció, que arriba fins als 2.800.168 de trucades rebudes l'any 2005. Aquest element és important, tal com veurem més endavant, perquè trenca la concepció que hem pogut percebre en determinats sectors de considerar el telèfon com un mitjà obsolet, sobretot davant les possibilitats que ofereix Internet.

Figura 2. Coneixement del 012



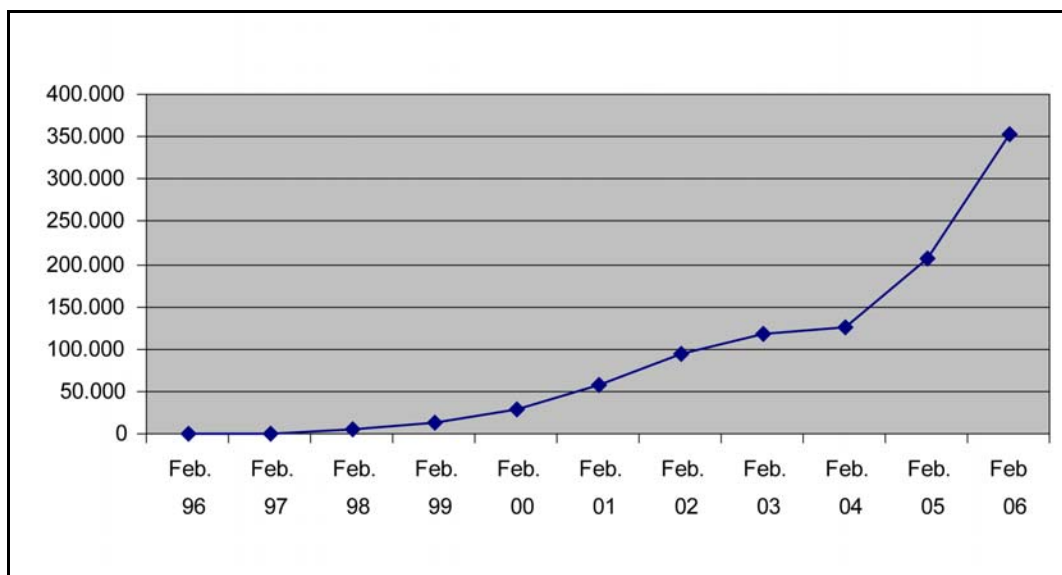
Font: Gesop

5.4.2. El portal Gencat

Malgrat els bons resultats que mostra el canal telefònic, més espectacular ha estat l'evolució que ha experimentat en els darrers anys el canal d'atenció d'Internet. Com és sabut, la principal presència de la Generalitat a Internet és a través del portal Gencat. Tal com es pot veure en el següent gràfic el creixement ha estat ininterromput (figura 3). Tanmateix, si bé la progressió ha estat constant des de la seva creació, el salt més important s'esdevé prin-

cipalment a partir de 2004.⁹ Prenent com a referència un altre indicador passava dels 2.614.000 visites de febrer de 2005 a un total de 4.999.000 visites el febrer de 2006. Això equival a un increment de prop d'un 90% en un any i una mitjana actual de 180.426 visites diàries.¹⁰

Figura 3. Evolució dels accessos a Gencat (en milers)



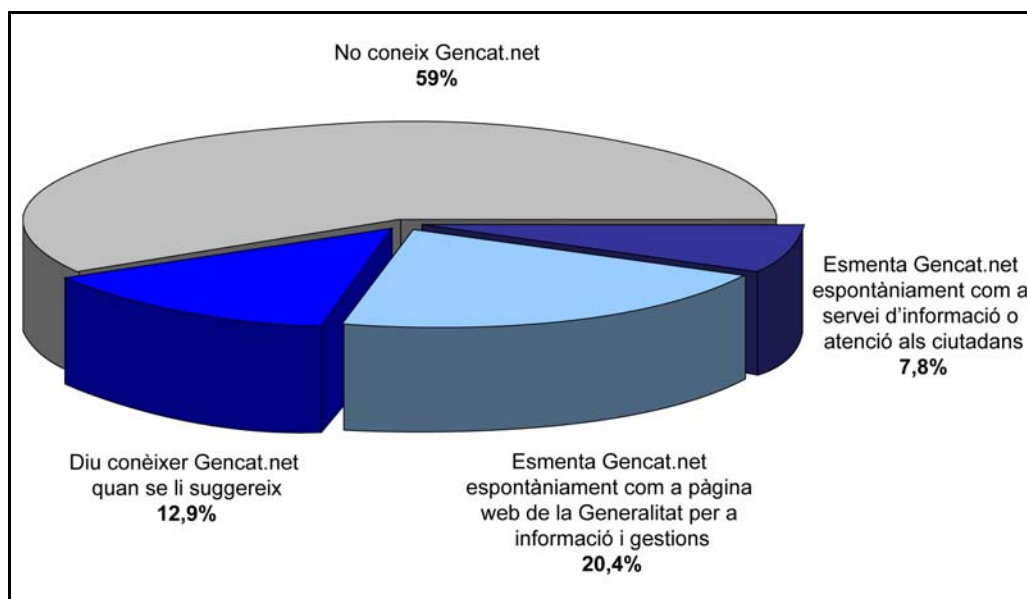
Elaboració pròpia. Font: DGAC

Tot i l'evolució recent del portal, però, en termes de reconeixement ciutadà les dades són encara avui sensiblement inferiors a les del canal telefònic ja que un 59% de la població diu desconèixer-lo.¹¹ En canvi aquest cop, fins a un 20,4% el reconeix de forma espontània com el web institucional de la Generalitat.

⁹ La mesura d'ús d'Internet adoptada fins avui han estat els accessos, una mesura menys fiable que les visites però sobre els quals hem pogut obtenir dades des de l'any 1996. Les dades sobre visites només són accessibles des de l'any 2005.

¹⁰ <http://www.gencat.net/nougencat/cat/stats.htm> (accés 20/6/06).

¹¹ El reconeixement del portal ha d'estar relacionat amb la difusió d'Internet i amb els perfils dels usuaris. En aquest sentit, les dades assenyalades són coherents amb les dades d'internautes a Catalunya i amb la fractura digital existent. Un estudi desenvolupat l'any 2002 mostrava que el percentatge d'usuaris d'Internet a Catalunya era del 34,6% (enquesta feta als més grans de 15 anys). Existia, però, una gran variació en funció de l'edat: de les persones entre 15 i 29 anys, el 63,3% eren usuaris d'Internet, mentre que entre els més grans de 50 anys, solament el 8,4% en són usuaris. El percentatge es redueix sobretot a partir de 60 anys: només un 5,3% fan servir Internet en el grup que es troba entre 60 i 69 anys (Castells *et al.*, 2002).

Figura 4. Coneixement de Gencat

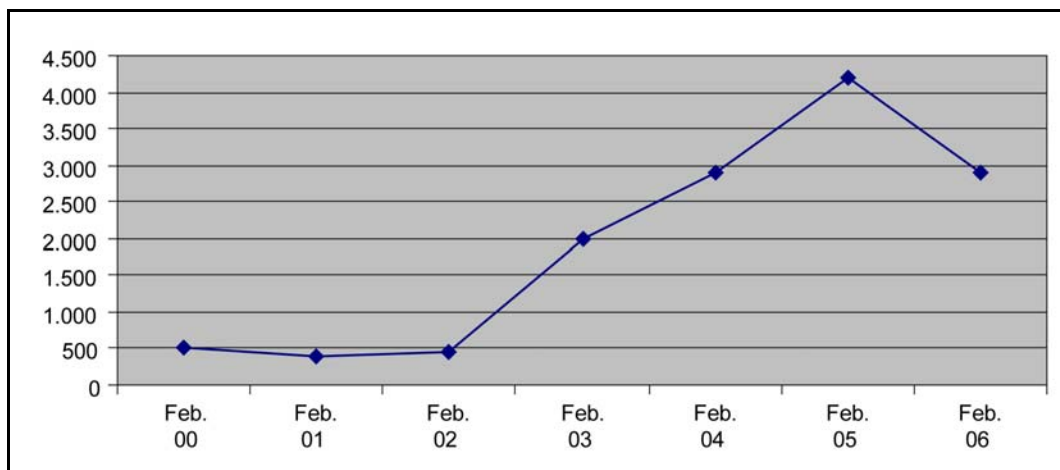
Font: Gesop

5.4.3. Les oficines d'Atenció al Ciutadà (OAC)

Finalment, hem recollit també l'evolució de les Oficines d'Atenció al Ciutadà a través de les quals es dona informació corporativa de tota l'Administració autonòmica. Cal tenir present que a banda d'aquestes oficines, la Generalitat disposa de les oficines departamentals, que si bé en alguns casos també funcionen com a punts d'informació generalista, en principi ofereixen únicament informació sobre les seves competències.¹²

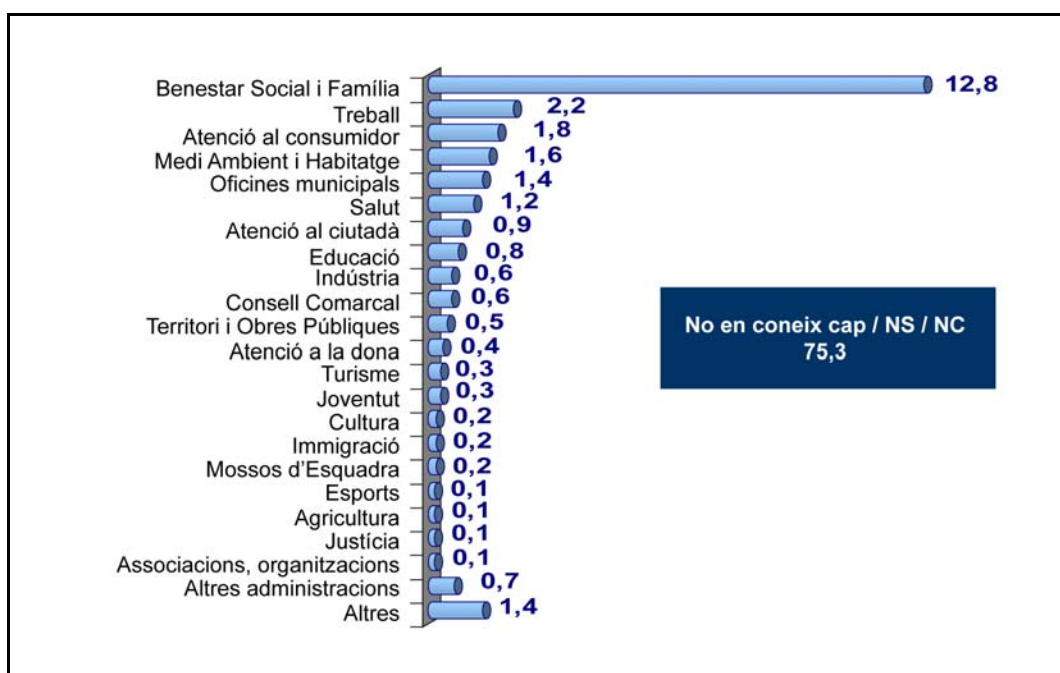
Les dades mostren com aquest és el canal amb menys visites però que, malgrat això, també ha experimentat un creixement rellevant. En aquest cas, l'important creixement observat a partir de 2002 deriva de l'obertura d'oficines a Amposta, Girona, Tarragona i Lleida (Decret 266/2001), ja que fins aleshores únicament n'existia una situada a Barcelona. Així mateix, l'any 2004 se n'obrí una de nova a la Cerdanya, amb la qual s'arribà a les actuals 5 OAC presents a Catalunya.

¹² En concret, actualment la Generalitat disposa de fins a 453 punts d'informació presencial.

Figura 5. Evolució de les consultes a les oficines d'Atenció al Ciutadà

Elaboració pròpia. Font: DGAC

Sigui com sigui, les dades mostren com les oficines d'atenció de la Generalitat representen el canal menys conegut pels ciutadans. A continuació es mostren els resultats obtinguts a la pregunta "Vostè sap si la Generalitat disposa d'oficines on pot realitzar gestions o obtenir informació?" (aquest cop no únicament les OAC, doncs). Destaca, en primer lloc, com fins al 75,3% de la població afirmava no conèixer-ne cap. El fet que les oficines de Benestar Social i Família siguin de llarg les més conegudes (12,8%), respon probablement al fet que es tracti de les oficines que històricament han tingut més presència al territori. Pel que fa a les OAC, se situen en setè lloc (0,9%).

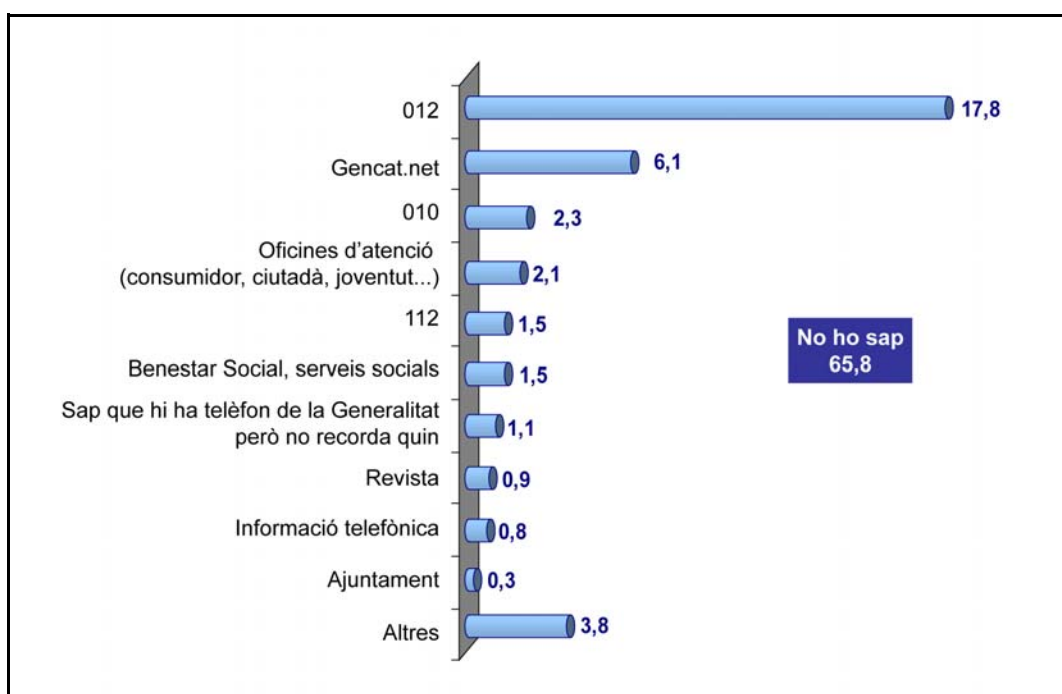
Figura 6. Coneixement de les oficines d'atenció (%)

Font: Central de Campo, SL

5.4.4. La percepció general dels serveis d'atenció al ciutadà

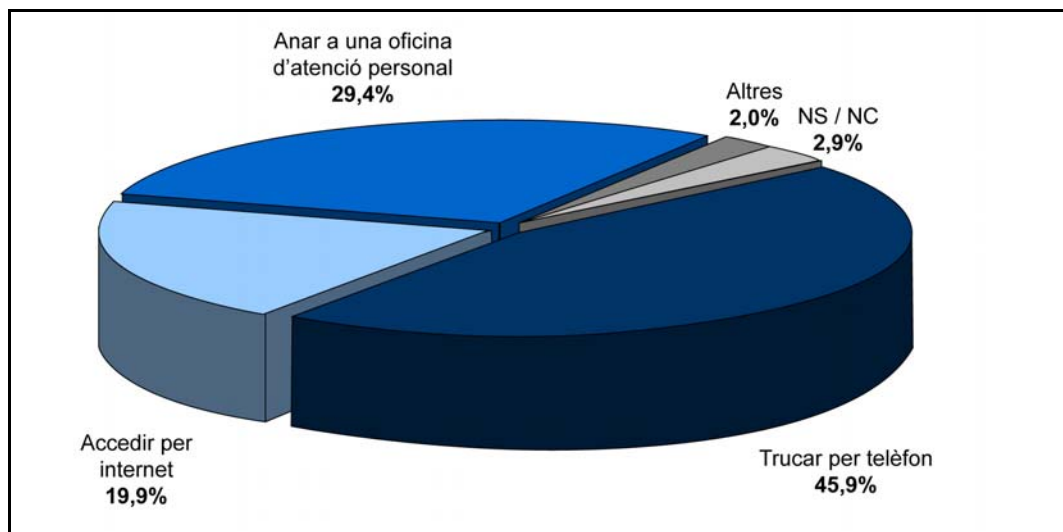
Per últim, ens hem volgut fixar en la percepció i coneixement general que els ciutadans tenen sobre els canals d'atenció. En la següent gràfica es mostra de forma conjunta el coneixement que els ciutadans diuen tenir sobre els canals i serveis d'informació de la Generalitat en la totalitat (no únicament els tres canals que hem presentat, doncs). Cal destacar en aquest sentit en primer lloc que fins a un 65,8% dels enquestats no sabien anomenar cap servei d'informació o atenció al ciutadà que ofereixi la Generalitat. A banda d'això, el 012 és, de llarg, el servei més conegut (17,8%) seguit de Gencat (6,1%), mentre que les oficines d'atenció només eren conegudes per un 2,1% de la població.

Figura 7. Mitjà de comunicació amb l'administració preferit (%)



Font: Gesop

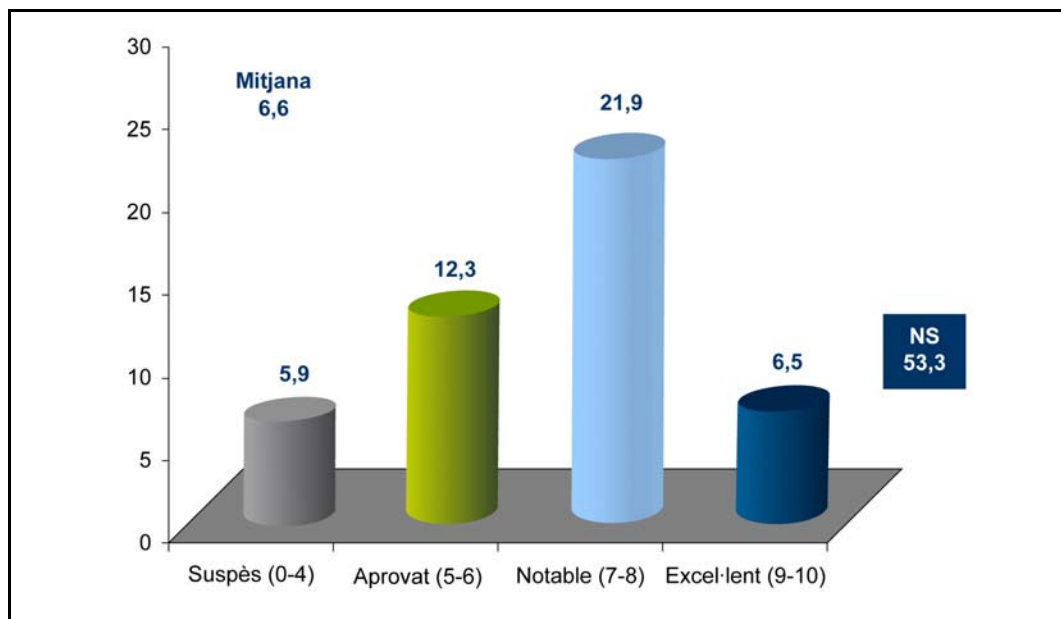
Es demanà també als ciutadans quin era el seu mitjà preferit. Les dades mostren com, en la línia de les dades que hem anat destacant, el telèfon és el canal més acceptat amb un 45,9% dels enquestats (figura 8). En canvi, es detecta que el coneixement no va necessàriament vinculat amb les preferències dels ciutadans. Així, malgrat que com vèiem en el gràfic anterior, Gencat és el segon mitjà més conegut, els ciutadans prefereixen les oficines d'atenció presencial (29,4%) al canal telemàtic (19,9%).

Figura 8. Canal d'atenció preferit

Font: Gesop

És important destacar, malgrat que ho presentarem amb més detall en els capítols següents, que les dades mostren un perfil diferent dels usuaris dels serveis d'informació. Així, predominen entre els usuaris del 012 i de Gencat una població de capes socioeconòmiques relativament altes, nascuts a Catalunya i amb el català com a llengua d'ús habitual. Alhora, entre els usuaris dels portal hi predominen els joves. Respecte a les preferències dels canals, les dades apunten que les dones i les persones de mitjana edat prefereixen el telèfon. Les oficines d'atenció presencials tenen més acceptació entre les persones més grans, nascuts fora de Catalunya i de parla castellana.

Finalment, a mode de visió global, recollim també la valoració general que els ciutadans tenen sobre els serveis d'informació i atenció que dóna la Generalitat (figura 9). Els resultats obtinguts en aquest punt, van molt en la línia del que hem apuntat en el capítol teòric referent a la relació entre els ciutadans i l'Administració. Malgrat que s'ha mostrat a bastament l'opinió generalment negativa dels ciutadans envers l'Administració pública (principalment vinculada als estereotips sobre la burocràcia pública), quan la relació està basada en l'experiència directa –provisió d'informació i serveis– la valoració ciutadana sobre l'Administració mostra uns resultats favorables. Tal com es pot veure, la valoració general és positiva amb un 28,4% de la població total que atorga una nota de 7 o superior.

Figura 9. Valoració de 0 a 10 dels serveis d'informació i atenció de la Generalitat (%)

Font: Central de Campo, SL

Fins aquí hem volgut realitzar una breu presentació general del que és el principal objecte d'estudi d'aquesta recerca –la Direcció General d'Atenció Ciutadana–, les seves principals funcions i l'evolució en els usos i coneixement per part dels ciutadans. Tal com hem presentat en la metodologia, però, aquesta recerca pretén anar més enllà de la mera observació de les dades d'ús i acceptació dels canals d'atenció ciutadana. Ens interessa, de fet, observar l'evolució que s'esdevé al voltant d'aquests canals a partir del seguiment i anàlisi dels processos que s'hi relacionen. Això ho hem fet a partir d'un treball d'aproximació etnogràfica molt extens seguint els processos d'innovació tecnològica i reforma organitzativa vinculats.

Aquest treball és el que recollim en els següents quatre capítols. En primer lloc es presenta una anàlisi exhaustiva dels dos principals canals d'atenció que han experimentat un procés de reforma i reconceptualització durant la fase del nostre treball de camp: el telèfon 012 i el portal Gencat. En concret, l'anàlisi inclou una revisió històrica que retrocedeix fins als inicis d'aquests canals a la Generalitat fins al procés de transformació final i la seva situació actual. Els dos capítols següents, segueixen aquesta mateixa estructura, però en aquest cas no estan destinats a canals d'informació en concret sinó a, en certa manera, les bases sobre les quals aquests se suporten. Això inclou, d'una banda el que actualment és el principal sistema d'informació transversal de la Generalitat, el SAC, la profunda transformació del qual també hem pogut seguir. D'altra banda, tot i que en aquest cas el seguiment ha estat menys pròxim, es presenta des d'una òptica general l'evolució que ha patit en els darrers dos anys la gestió i organització de la informàtica al conjunt de la Generalitat.

En tots els casos, seguint el model conceptual que hem presentat, es para una especial atenció en les transformacions tecnològiques, d'organització interna i de relacions amb actors externs que s'han pogut observar.

Capítol 6

El telèfon d'atenció al ciutadà: el 012

6.1. Introducció	107
6.2. Dimensions d'anàlisi: canvi organitzatiu i orientació als usuaris	110
6.3. Del servei públic a l'externalització de la prestació (1995-1999)	112
6.4. L'atenció telefònica de la Generalitat durant els anys 2000-2005	118
6.5. La nova estratègia el 2005	131
6.6. Estat de situació	137

6.1. Introducció

El telèfon és un canal d'atenció al ciutadà al qual s'ha prestat poca atenció a la literatura. És indicatiu que ni a la bibliografia sobre el govern electrònic ni sobre el canvi organitzatiu –tots dos orientats a millorar la resposta al ciutadà– és consideri el telèfon com un mitjà especialment rellevant per a la comunicació i la resolució de procediments. Fins i tot, quan s'ha estudiat, sovint s'ha fet considerant-lo com un mitjà tradicional a pesar de les seves particularitats.¹ Entre aquestes, destaca la rapidesa i la comoditat per a l'usuari o la seva possible interacció amb formes d'acreditació que permetin fer tràmits, i/o incorporar nous serveis i mecanismes per a agilitzar la gestió, com es veurà en aquest apartat. A més a més, atès que un dels eixos de la promoció del govern electrònic es basa en la creació de bases de dades interoperatives i amb informació cada cop més transversal, no només els portals sinó també l'atenció telefònica i la presencial es veuen afectades per la introducció de les TIC.

Com sigui, mentre a la literatura es troba aquesta relativa indiferència, en l'estratègia promoguda per l'Administració catalana el telèfon va ocupar un lloc destacat.² Això es fa evident en la promoció d'aquest canal i en els seus resultats, especialment en l'evolució del nombre de trucades. Com es mostra a la taula 1, des de 1999 fins a 2005, quasi es va quadruplicar el volum absolut de trucades, que van passar de 800.731 a 2.800.168.

Taula 1. Evolució de les trucades al 012 (1999-2005)

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

Font: ACD plataforma telefònica 1999-2005. Direcció General d'Atenció Ciutadana

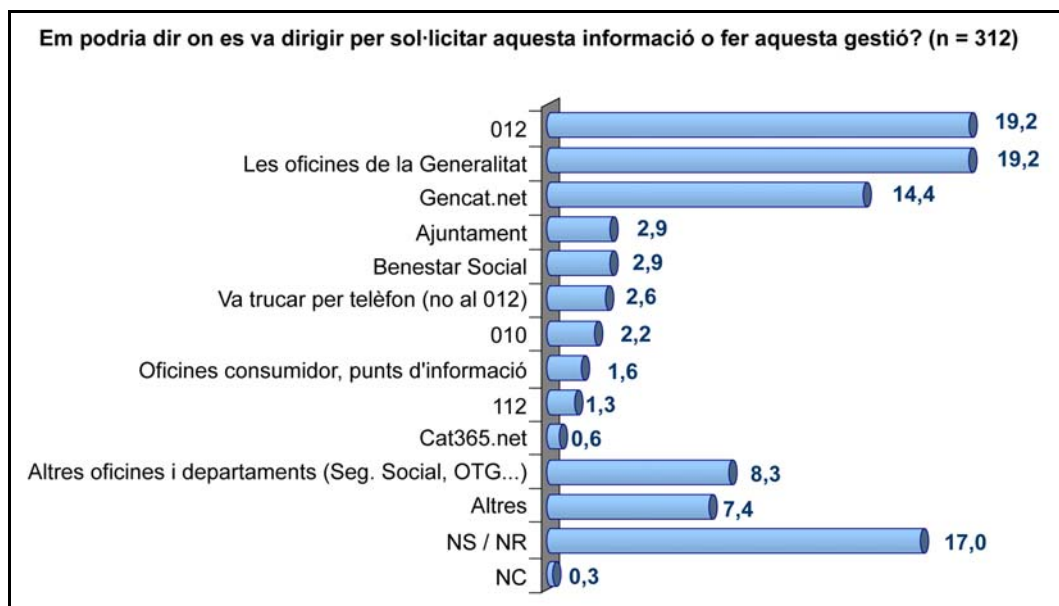
Cal esmentar també els bons indicadors de satisfacció i preferències dels usuaris. Per exemple, una enquesta demanada per la Generalitat de Catalunya per a veure els usos i valoracions dels serveis d'informació a la Comunitat Autònoma mostrava que gairebé un 45% dels entrevistats esmenta un telèfon en ser preguntat per *un servei d'informació o*

¹ Bimber (1999) va realitzar un estudi per veure fins a quin punt el mitjà de comunicació condiona la relació amb els governs. L'estudi es va basar a comparar els contactes telefònics i postals amb els contactes per Internet, considerant al telèfon com un mitjà tradicional equiparable a l'atenció presencial.

² En els darrers anys també va guanyar pes en l'estratègia d'algunes administracions, orientada a donar un servei multi-canal, malgrat que no en totes se li dóna importància, com veurem en la comparativa internacional.

atenció al ciutadà que recordin. Entre aquests destaquen el 012 i el 010, amb un 12,4% i un 10,3% respectivament.³ D'altra banda, quan es demana on s'haurien adreçat els enquestats en l'última sol·licitud d'informació o gestió, el 012 i les oficines de la Generalitat són les instàncies d'aquesta Administració més mencionades (19,2% en tots dos casos es pot veure a la figura 1), mentre que el portal Gencat hauria estat usat per un 14,4%.

Figura 1. Serveis d'informació més citats pels ciutadans de Catalunya (%)



Font: GESOP, abril de 2005

L'enquesta constata diferents perfils d'usuaris per a cadascun dels principals serveis: l'ús de 012 i Gencat creix entre les capes relativament altes, els nascuts a Catalunya i els que tenen el català com a llengua habitual. Les oficines de la Generalitat sobresurten entre els enquestats de baix nivell formatiu i mitjà o mitjà baix / baix estatus socioeconòmic, com també entre els que treballen per compte d'altri amb un treball que no és d'oficina i les mestresses de casa. Així doncs, aquest primer apropament mostra que les variables com ara l'edat, el nivell socioeconòmic o educatiu són les que expliquen les preferències per un o altre mitjà de comunicar-se amb l'Administració.⁴

En el nostre estudi hem analitzat el telèfon d'atenció a partir d'un seguiment dels projectes que s'estaven desenvolupant al voltant, que no només eren d'innovació tecnològica –in-

³ Empresa encarregada: GESOP, Gabinet d'Estudis Socials i Opinió Pública, abril de 2005.

⁴ L'esmentat estudi de Bimber (1999) conclou, en una línia semblant, que els perfils dels usuaris són els que condicionen més els usos dels canals: la seva conclusió apunta que, malgrat que hi ha diferències en la conducta política d'uns i altres usuaris, aquestes diferències són petites i en tots dos casos són explicades per les mateixes variables, les quals es fan servir per explicar les tipologies de contactes entre administració i ciutadà: nivell d'educació, edat, sexe i implicació política.

troduir tecnologies per a donar eficiència al sistema i prestar nous serveis o crear un portal específic per a l'informador per a facilitar i millorar les tasques dels teleoperadors—, sinó que també comportaven canvis de gestió, tant pel canvi organitzatiu com per l'apropament a les modalitats de relació amb el sector privat. Concretament, parlem del traspàs del telèfon del CAT365, el 902 01 23 45, al 012 i de la nova licitació de la prestació del servei.

Per a portar endavant l'anàlisi, el text s'organitza en cinc apartats: en el primer, delimitarem les dimensions al voltant de les que considerarem l'evolució del telèfon com a canal d'atenció al ciutadà. Seguidament farem un breu recorregut històric per l'atenció telefònica, començant amb el primer número d'atenció que es va plantejar com a "Telèfon Obert" gestionat per l'Administració pública fins a la seva externalització i primera etapa d'unificació durant els anys 1998-1999. En tercer lloc, descriurem l'organització de l'atenció telefònica des del 2000 fins al 2005, que va anar en paral·lel a l'estratègia web de la Generalitat, i que quedà dividida entre el portal Gencat —encarregat de la informació institucional— i el portal CAT365 —encarregat de la prestació de serveis. Aquest fet derivà en el funcionament de dos telèfons associats a les mateixes unitats encarregades dels esmentats portals. A continuació, ens centrarem en el procés que hem analitzat més empíricament, fent observació participant, entrevistes i un seguiment exhaustiu dels projectes, que són: a) el traspàs de les trucades del 902 012 345 al 012, b) la nova licitació per a la prestació del servei, i c) la creació del portal de l'informador. Finalment, acabarem aquest apartat amb una síntesi de l'estat de situació en l'actualitat.

6.2. Dimensions d'anàlisi: canvi organitzatiu i orientació als usuaris

L'evolució del nombre de trucades –que es pot observar a la taula 1– va anar acompanyada de l'evolució de la mateixa prestació que va anar incorporant nous àmbits d'informació. A la vegada, un dels processos destacats va ser la fusió de telèfons en un número de tres xifres proposat com a telèfon únic. La promoció del telèfon unificat es basava, doncs, en una estratègia centrada tant en les potencialitats per a incrementar l'eficiència de l'Administració –per exemple, s'esperaven estalviar costos de manteniment– com en els avantatges d'això per als usuaris –per exemple, per la facilitat per a recordar un número únic.

El que s'ha apuntat fins aquí evidencia dues dimensions a considerar per a analitzar el procés d'evolució del canal telefònic d'atenció al ciutadà: la vessant organitzativa de la creació d'un telèfon únic i els usos i satisfacció dels usuaris. Aquest darrer punt portava a pensar que la millora del servei al voltant del telèfon era una forma de donar resposta al ciutadà sense haver d'esperar a superar la fractura digital, encara important a Catalunya.⁵

6.2.1. El canvi organitzatiu: cap a un telèfon únic d'atenció al ciutadà

La normativa europea estableix que els telèfons d'atenció al ciutadà del nivell regional hauran de portar el nombre 012 a tota la Unió Europea (UE), (a les comunitats autònomes d'Espanya es va aplicar per resolució del Ministeri de Foment).⁶ A Catalunya el primer pas per a concretar-ho es donà per acord de govern el 17 de novembre de 1998, i el nou telèfon es va posar en funcionament el 12 de gener de l'any següent. El servei s'havia externalitzat poc temps abans de la implantació del 012 (al febrer de 1997), de manera que una empresa del sector privat va fer-se càrrec de la prestació sota la supervisió de l'Administració pública. Però la iniciativa de promoció d'un telèfon únic es remunta a la dècada anterior amb la proposta d'un "Telèfon Obert" (amb informació transversal general sobre l'Administració de la Generalitat) que, a la vegada, s'esdevenia estretament lligat a la creació d'una base de dades transversal (el Sistema d'Atenció al Ciutadà, SAC) com a suport d'informació.

El procés d'externalització tindrà repercussió sobre els horaris de prestació del servei, les tasques dels responsables de donar-lo, els costos de les trucades, la informació que es do-

⁵ L'opció de promoure el telèfon es vincula amb els índex de fractura digital que l'any 2002 mostrava que el percentatge d'usuaris d'Internet a Catalunya era del 34,6% (enquesta feta als més grans de 15 anys). (Castells, 2001).

⁶ "S'atribueix el codi d'accés 012 al servei d'atenció ciutadana de les comunitats autònomes, entenent aquest com un servei d'interès públic que cada comunitat autònoma podrà determinar en funció de les seves competències, l'objecte del qual sigui proporcionar als ciutadans informació i assessorament en relació amb els serveis prestats per cada administració o bé facilitar la provisió de mecanismes d'ajuda en situacions especials". Resolució de la Direcció General de Telecomunicacions, Secretaria General de Telecomunicacions, Ministeri de Foment (17 de juliol de 1997).

nava i fins i tot sobre la mateixa l'organització de l'Administració pública, que canvià el seu rol gestor per passar a supervisar el funcionament del telèfon. Però cal considerar també que, malgrat el relatiu èxit del procés d'unificació, alguns departaments van mantenir els seus telèfons d'atenció i fins i tot es van continuar creant números telefònics, com ara el telèfon d'atenció a la dona maltractada l'any 2001 o el telèfon del portal de serveis CAT365, l'any 2002.

6.2.2. Una nova orientació als usuaris: avaluar usos i satisfacció

Un dels primers elements que destaquen en el procés d'unificació telefònica és la creixent avaluació de la satisfacció dels ciutadans que es desenvolupa sota l'incentiu de les certificacions internacionals de qualitat del servei.⁷ Així, l'avaluació del telèfon és relativament recent, atès que no és fins el 2001 que es comença a plantejar la idea i el 2002 es fa el primer desenvolupament, amb escoltes telefòniques (escoltes a trucades ateses) i enquestes als ciutadans. Des de 2004 s'incorpora el *ciutadà X* (avaluació realitzada mitjançant trucades anònimes). Comença també la promoció publicitària d'aquest canal d'interacció, per exemple amb publicitat a la televisió.⁸ Això podria assenyalar que, per contra del que passaria amb canals més nous creats en el marc de promoció de les TIC, el telèfon hauria evolucionat des d'una consideració directa de les necessitats dels ciutadans.⁹

⁷ El 012 va obtenir la seva primera ISO 9001/2000 (International Standards Organization) el 03/05/2002. La ISO és una federació d'organismes internacional de normalització que elabora normes en diferents àmbits i sectors. Obtenen aquesta certificació els serveis que garanteixen el compliment dels seus criteris de qualitat.

⁸ L'efecte de les publicitats a la televisió s'assenyala com una de les variables més importants per explicar el creixement de trucades (juntament amb la unificació de telèfons, que òbviament va aglutinar i, consegüentment, augmentar el nombre de trucades quasi automàticament). Així, la disminució de trucades durant el 2004 respecte del 2003 (vegeu taula 1) s'atribueix —entre d'altres— al fet que durant aquest any no es va fer publicitat a la televisió.

⁹ Sembla existir aquí una diferència en la definició de l'estratègia per desenvolupar Internet enfront del desenvolupament del telèfon. En aquesta línia, l'estudi de Gareis (2004) mostra que de fet el disseny de serveis públics *on-line* sovint va estar determinat més per les possibilitats de la tecnologia que per les necessitats dels usuaris.

6.3. Del servei públic a l'externalització de la prestació (1995-1999)

Si ho comparem amb la situació actual, podem dir que hi ha poca documentació sobre les etapes prèvies a l'externalització del telèfon. Aquest fet es pot entendre com un indicador del creixement de la importància de la informació i de la mateixa atenció al ciutadà dins les prestacions de l'Administració pública. En aquesta línia, cal recordar que la Direcció General d'Atenció al Ciutadà es va crear recentment, l'any 2000, però que els seus orígens es remunten a l'any 1994, quan el Govern de la Generalitat assumeix la necessitat de potenciar l'acostament de l'Administració als ciutadans, per la qual cosa es crea primer la Secretaria General de Comunicació i, posteriorment, la Subdirecció General d'Informació al Ciutadà (1995).

L'any 1995 s'elaborà el Pla director dels sistemes d'informació al ciutadà (PDSIC), on plantejava com a objectius bàsics l'acostament als ciutadans i la unificació de la imatge corporativa. El Pla establí diferents línies d'actuació, totes derivades del desenvolupament de la primera de les actuacions, la implantació d'un sistema d'informació anomenat Sistema d'Atenció al Ciutadà (SAC). A partir d'una base de dades corporativa s'havia de permetre la gestió descentralitzada (cada departament seria el responsable de les seves dades), però amb una orientació de conjunt i amb la Subdirecció General d'Atenció al Ciutadà com a responsable del control de qualitat. La resta de línies d'actuació, constituïen mitjans de difusió de la informació continguda en la base de dades del SAC. Entre aquestes, ens interessa destacar aquí la que s'orientà al telèfon, que proposava la unificació telefònica a través de la conversió del Telèfon Obert de la Generalitat en la porta d'accés única a la informació corporativa, amb la supressió de la multiplicitat de telèfons d'informació departamental i sectorial. Aquest telèfon està vinculat al sistema que va originar el SAC, una base de dades creada per a donar suport a l'atenció telefònica. És a dir que aquesta primera base de dades es va construir pensant en el públic en general. "Ens vam abstenir de posar informació interna, que no fos interessant per al públic o pensada per a l'usuari", recorda un funcionari implicat en aquest procés (P21).

El telèfon que seria la base per a crear aquest nou canal era el 93 315 1313, creat com a "telèfon obert" l'any 1983, i que havia començat el procés d'unificació des de la Subdirecció General d'Informació al Ciutadà. Es plantejava que "el nou telèfon únic, disposant del SAC com a instrument privilegiat d'accés a la informació corporativa, hauria de donar informació de primer nivell". La idea de crear un Telèfon Obert buscava donar al ciutadà informació sobre tota la Generalitat i no només d'un departament. Específicament es referia a informació sobre l'organigrama, informació administrativa, normativa (publicada al DOGC) i temes d'actualitat.

S'afegia que, per a les consultes més especialitzades, la tecnologia digital permetia des d'un únic centre derivar les trucades cap a telèfons de segon nivell on es podien atendre les

qüestions més específiques (per exemple temàtiques com la sida, atenció a la infància, drogodependència, etc.) (PDSIC, 1996). Així, es començava a organitzar el model d'informació que predominaria en els següents anys, amb un primer nivell per a la informació generalista i un segon nivell d'informació especialitzada que hauria de donar personal amb la formació apropiada.

Es tractava, doncs, de posar en marxa dues línies de treball: una finestra amb informació transversal i un procés d'unificació de telèfons. Això es començà a desenvolupar en un escenari d'un alt nivell de compartimentalització, atès que molts departaments havien implementat i estaven implementant telèfons amb informació monogràfica. És a dir, existia una gran quantitat de números telefònics que eren portats per funcionaris de les diferents unitats i departaments. En aquest primer període ja es comença a observar un augment de trucades que es va tornar cada cop més visible en els següents anys (vegeu taula 2).

Taula 2. Evolució de les trucades mensuals rebudes al telèfon obert* 93 315 1313 (1992-1996)

Període	1992	1993	1994	1995	1996
Gener	16.066	13.059	15.156	20.662	23.339
Juny	13.844	14.516	18.808	21.169	19.266
Total	166.681	176.153	227.399	247.818	235.216

Font: Documentació interna

* Es refereix a les trucades rebudes per diferenciar-ho de les efectivament ateses. Cal destacar que el percentatge de trucades ateses estava al voltant del 96%/97%.

L'any 1996 es plantejà l'externalització del telèfon i es féu una convocatòria de *concurso públic pel Servei Telèfon obert d'informació corporativa (93 315 1313)* (DOGC, 18 de desembre¹⁰). L'empresa guanyadora del concurs va ser TGT, que va començar a prestar el servei al febrer de 1997. En aquell moment, una de les justificacions de portar endavant l'externalització va ser "la millor gestió de la plantilla d'operadors/es", atès que es plantejà que "la prestació del servei amb funcionaris sotmesos a la Llei de la funció pública impedeix poder adaptar les necessitats del personal a les hores punta de demanda del servei, i als períodes també punta que es produeixen. El servei prestat per personal contractat permet aquesta adaptació oferta-demanda" (documentació interna, 3/3/1997).

¹⁰ L'import de sortida del concurs per a l'externalització del Servei va ser de 15.000.000 de pessetes, calculats segons dos factors: a) el cost de personal: es va calcular d'acord amb el volum de trucades que es rebien, estimant que per a l'any 1997 serien d'un total de 8.500 hores de treball efectiu. El preu de treball/hora d'un operador es calculava en 1.500 pessetes, amb la qual cosa el cost de personal era de 12.750.000 de pessetes. I b) el cost de comunicacions: l'empresa adjudicatària havia de contractar una línia pública de 64 k per connectar-se amb la base de dades SAC ubicada en el centre informàtic. Aquest cost i els consums tant externs com interns s'estimaven en 2.250.000 de pessetes (documentació interna: Informe sobre l'import del concurs del telèfon obert, 4 de desembre de 1996).

D'altra banda, calia arribar a un model de finançament de la prestació. Per a obtenir-lo s'havien avaluat diferents opcions. Així, ja el PDSIC feia referències a aquest tema, proposant que el nou telèfon fos un 905, "en el qual el cost de la trucada el suporta l'usuari i el servei rep una remuneració fixa per trucada", o un 906 "en el qual el cost de la trucada també el suporta l'usuari, i el servei rep una remuneració variable (en funció de la trucada)". Finalment es va optar per un 902 (902 416 000), que començà a ser operatiu el 3 de març de 1997. Això va comportar un debat sobre "la informació pública", atès que el cost del servei era més elevat que el de la línia telefònica anterior. Les crítiques i reclamacions pel cost de les trucades es van estendre durant tot el període següent.

Com s'ha dit a la introducció, seguint la normativa europea i per resolució del Ministeri de Foment, poc temps després es va tornar a canviar el número d'atenció al ciutadà, que el 12 de gener de l'any 1999 passà a ser el 012. El 012 va continuar amb la línia d'evolució que s'havia assenyalat pel 902 416 000, i es va plantejar com un número únic d'atenció ciutadana a la Generalitat de Catalunya per a la prestació dels serveis d'informació corporativa i la gestió de serveis de la Generalitat. S'esperava, doncs, que aquest telèfon es convertiria ja no en el canal de comunicació d'una unitat de govern sinó en el de tota l'Administració autonòmica, amb el repte de ser considerat per a la majoria dels ciutadans "el telèfon de la Generalitat".

Tot aquest procés de canvis tindria repercussió sobre els horaris d'atenció i les tasques dels responsables de la prestació del servei, els costos de les trucades, la informació que es donava i la mateixa organització de l'Administració pública, que deixà de prestar directament un servei abans al seu càrrec per passar a supervisar el seu funcionament i gestionar el seu principal suport d'informació, el SAC.

6.3.1. Els horaris d'atenció i les tasques dels responsables

Amb l'externalització es van produir canvis profunds en el servei. Al començament de l'any 1997, el telèfon 93 315 1313 era portat en l'horari de treball de l'Administració, per cinc funcionaris i quatre interins, que s'encarregaven d'aquesta feina com una activitat més dintre les seves responsabilitats. És a dir, no hi havia una idea de *call center* sinó que els funcionaris que portaven l'atenció telefònica normalment feien també altres tasques, des d'encarregar-se de l'atenció presencial fins a altres feines no orientades directament al públic. Quan l'empresa privada guanyadora del concurs es féu càrrec de la prestació amb treballadors amb règim de contractació privat, es passà a donar el servei de 9 a 19 hores. Al cap de poc l'horari s'amplià de 8 a 21 hores tots els dies laborables de l'any, per, finalment, amb el 012, passar a donar un servei 24 hores tots els dies de l'any.

Sobre les tasques, es va produir una especialització dels informants i s'establí l'organització de la informació en un primer i segon nivell (la primera es classificava com a generalista,

mentre que la segona es considerava especialitzada). A més a més es preveia la derivació de les trucades als departaments corresponents quan no es tingués la informació per la seva especialitat. Això es va fer sobretot amb alguns departaments i –com recorda un funcionari– “va funcionar de paraula, sense signar cap acord entre l’empresa gestora i els departaments o sense que la DGAC ho demanés formalment. Igualment moltes vegades es donava el número telefònic del departament en qüestió –sobretot si es tractava d’un número gratuït–, perquè si es feia *transfer* l’usuari continuava pagant el cost d’una trucada al 012” (P14).

6.3.2. Els costos del servei telefònic

Pel telèfon 012 es va establir una tarifa per a l’usuari de 0,55 euros cada tres minuts o fracció, més IVA. Aquesta tarifa es va establir mitjançant l’Ordre del Ministeri de Foment de 31 de juliol de 1998 (en el seu equivalent en pessetes) i com a quantia màxima. D’aquest import que paga l’usuari del telèfon, dues tercers parts, aproximadament, remuneren l’operador telefònic que ofereix la connexió, i la resta la percep l’Administració que presta el servei. Com hem esmentat, la implementació d’un telèfon d’atenció al ciutadà de pagament es va convertir en un tema controvertit. La polèmica s’havia iniciat amb la implantació del 010 a l’Ajuntament de Barcelona.

Aquest desacord va ser motiu d’un nombre important de queixes al Parlament des de la seva implementació. Per exemple, a l’Informe al Parlament de Catalunya corresponent a l’any 2000, el Síndic de Greuges va exposar les consideracions formulades a l’Ajuntament de Barcelona perquè l’accés a una determinada informació relativa a la tramitació d’un procediment administratiu, mitjançant el servei d’atenció telefònica 010, no impliqués un cost superior al que comporta comparèixer a les dependències municipals. L’any 2003 el Síndic va obrir una actuació d’ofici pel cas del 012, en què es plantejava si els serveis que presta cada Administració amb el telèfon d’informació poden ser de pagament a càrrec del ciutadà (Síndic de Greuges de Catalunya, *Informe al Parlament 2004*). Finalment el Síndic va reconèixer les competències de les administracions per establir un servei amb repercussió econòmica sobre els ciutadans però a la vegada va suggerir la reducció dels costos.¹¹

¹¹ El síndic assenyalava: “La possibilitat d’establir un servei públic d’informació telefònica amb un cost superior a la trucada ordinària, que compensi parcialment el cost del servei per a l’Administració que el presta, és expressament prevista a l’article 37 del Reglament pel qual es desplega el títol III de la Llei general de telecomunicacions”. D’altra banda, considerava que “igual que en altres serveis que es presten als ciutadans, correspon a l’Administració decidir si el cost del servei d’informació telefònica que presta s’ha de fer repercutir específicament, i de forma parcial, sobre els que en fan ús o bé íntegrament sobre la col·lectivitat, a través dels pressupostos públics. No obstant això, si bé és legítim que l’Administració carregui una part del cost d’un servei en els ciutadans que l’utilitzen, cal dir també que, certament, el cost de la trucada als telèfons 010 i 012 és significativament superior al d’una trucada ordinària i genera rebuig en una part dels ciutadans, com ho acrediten les queixes rebudes. Per aquesta raó, el Síndic ha considerat oportú plantejar la possibilitat de reduir el cost d’aquesta trucada”. (Síndic de Greuges de Catalunya, *Informe al Parlament 2004*, pàg. 52-54).

6.3.3. La informació

Genèricament, el 012 tenia competències per a donar: a) informació relativa als serveis i les actuacions de la Generalitat de Catalunya, així com també dels seus organismes autònoms i empreses públiques; b) informació d'interès ciutadà i de caràcter general, malgrat no sigui de l'àmbit estrictament competencial de la Generalitat; i c) tràmits i gestions per via telefònica.

Així, motivat en part per l'èxit en el procés d'acumulació dels diversos telèfons d'informació dels departaments de la Generalitat en el telèfon 012, també es van incrementar els serveis i temes sobre els quals es facilitava informació. En els anys següents es continuarà ampliant el tipus d'informació donada, per a incloure a més de la informació institucional o de serveis, informació d'espectacles o adreces no administratives.

Així, com a novetats, l'any 2000 es destacava la incorporació d'informació sobre acolliment d'infants, informació meteorològica i del trànsit en temps real, informació sobre la xarxa de transport públic, sobre activitats culturals i de lleure o informació sobre l'assignació de places universitàries o resultats d'oposicions. També començava a oferir-se la possibilitat de fer determinats tràmits per telèfon, com la inscripció a les proves de capacitació professional de transportistes, la inscripció als camps de treball de la Secretaria General de Joventut i la matriculació al curs de patrons de iot de l'Escola Nauticopesquera. En tots aquests casos, si escau, també es podien fer el pagament de les taxes. Es pot veure a la taula 3 el ventall de temes de prestació.

Taula 3. Blocs de serveis oferts pel 012

1. Informació relativa als serveis i les actuacions de la Generalitat de Catalunya, així com també dels seus organismes autònoms i empreses públiques:
a. Subvencions i ajuts
b. Oposicions
c. Tràmits i actuacions
d. Organigrama de la Generalitat (adreces, telèfons útils, titulars, funcions)
e. Normatives
f. Reclamacions i suggeriments
g. Campanyes puntuals
h. Serveis específics de la Generalitat

2. Informació d'interès ciutadà i de caràcter general, encara que no correspongui a l'àmbit estrictament competencial de la Generalitat:

a. Informació turística de Catalunya i sol·licitud de guies

b. Informació sobre l'estat de les carreteres

c. Agenda cultural

d. Transports públics de Catalunya i mobilitat

e. Meteorologia

f. Temes d'actualitat

g. Informació d'Europa

h. Informació d'altres administracions

3. Tràmits i gestions per via telefònica com:

a. Preinscripció a les proves de capacitació professional per a transportistes

b. inscripcions als camps de treball de la Secretaria General de Joventut

c. Informació i pagament de les sancions de trànsit de l'SCT

d. Informació de l'estat d'expedients d'habitatge (adquisició, rehabilitació, cèdules)

e. Cita prèvia a l'OGE

Font: Informació de la intranet

El resultat de tot aquest procés de millora va derivar en un increment considerable en el nombre de trucades rebudes, que l'any 1998 va ser d'una mitjana mensual de 23.000 trucades i el 2001 s'havia triplicat fins a arribar a les 91.000. Però, malgrat que es plantejava tenir només dos números de referència per a les trucades regionals –el 112 per a urgències i el 012 per a informació corporativa i de serveis de la Generalitat–, la realitat mostrava que encara persistia un alt nivell de dispersió i complexitat per al ciutadà.

6.4. L'atenció telefònica de la Generalitat durant els anys 2000-2005

En el període 2000-2005 podem destacar tres fets generals que van marcar l'evolució posterior del servei: a) per una banda, va continuar el procés de concentració telefònica sota el paraigua del 012; b) a la vegada es van crear nous telèfons, entre els quals destaca el telèfon del portal CAT365, i, finalment, c) es va consolidar l'orientació a l'usuari a partir de la incorporació de criteris d'avaluació d'usos i preferències i de l'adopció de criteris internacionals de certificació de la qualitat.

6.4.1. L'evolució del procés d'unificació telefònica

Com hem esmentat, malgrat la política d'unificació que s'estava portant endavant, encara existien molts telèfons de departaments i d'unitats administratives que continuaven funcionant pel seu compte. Així, el 26 juny del 2001 s'aprovà un Acord de govern que començava assenyalant: "L'actual oferta de serveis d'atenció telefònica de la Generalitat genera una situació de dispersió que no facilita una imatge corporativa nítida, alhora crea en l'usuari una certa desorientació a l'hora d'adreçar-se a l'Administració". Concretament, es proposà aprofundir el procés d'unificació de telèfons incrementant la importància del 112 i el 012 com a números de referència de la Generalitat.

Així, per exemple, la Generalitat s'havia constituït en entitat prestadora del servei d'atenció de trucades d'urgència a través del número telefònic 112 des de l'any 1997, com en el cas del 012, seguint la normativa europea. Però l'any 2001 aquest telèfon continuava convivint amb altres de similars d'abast més sectorial, per la qual cosa es proposava prioritzar el 112 a fi de facilitar al ciutadà l'accés als diferents serveis d'urgència de Catalunya (urgències sanitàries, bombers, mossos d'esquadra).

Sobre el 012, el document citat mencionava que durant els dos primers anys d'existència d'aquest telèfon s'havien incorporat a la seva plataforma alguns serveis sectorials d'informació telefònica, la qual cosa havia permès consolidar-se com a telèfon de referència de la Generalitat per als ciutadans de Catalunya.

Taula 4. Telèfons que s'incorporarien al 012 abans del 31 de desembre de 2001

Departament	Tema	Telèfon
Telèfons que s'incorporen a la plataforma del 012		
Cultura	Telèfon obert d'informació cultural	93 316 2727
	Junta Permanent de Català	902 11 2299

Departament	Tema	Telèfon
Telèfons que s'incorporen a la plataforma del 012		
Interior	Loteries de la Generalitat	93 481 7700
Agricultura, Ramaderia i Pesca	Informació fitosanitària	Contestadors automàtics segons la zona
Indústria, Comerç i Turisme	Telèfon del Consumidor	901 300 303
Política Territorial i Obres Públiques	Informació sobre risc d'allaus en castellà	93 567 1575 (cont. automàtic)
	Al Pirineu Occidental	93 567 1577 (cont. automàtic)
	Al Pirineu Oriental	93 567 1577 (cont. automàtic)
	Estat de les carreteres	93 889 0460 (cont. automàtic)
	Informació xarxa sísmica	93 567 1500
Medi Ambient	Informació recollida de piles	900 300 506
Sanitat i Seguretat Social	Informació sobre donació de sang	93 490 6250
	Informació sobre la sida	900 212 222
	Informació sobre drogues	93 412 0412
Telèfons específics on derivarà trucades el 012		
Justícia	Telèfon de la Infància	900 300 777
	Telèfon d'Atenció a la Víctima	900 121 884
Benestar Social	Telèfon gratuït d'informació Departament	900 300 500
Treball	Servei Autoempresa	902 201 520
	Servei Català de col·locació	902 221 044
Telèfons no afectats pel present Acord de Govern		
Política Territorial i Obres Públiques	Informació Túnel de Vallvidrera i TABASA Cadí	900 321 232
	Informació Ferrocarrils Generalitat	93 205 1515
Sanitat i Seguretat Social	Informació targeta sanitària	93 316 3040
	Informació donació d'òrgans	93 339 8303
	Informació llistes espera procediments quirúrgics	902 454 040

Font: Annex de l'Acord de Govern del 26 de juny de 2001

A la vegada, es destacava la necessitat de continuar amb aquest procés atès que: “el Govern considera necessari incorporar definitivament a la plataforma del telèfon 012 la resta de telèfons sectorials o monogràfics, a fi de culminar el procés d'unificació telefònica iniciat el 1999” (cal re-

cordar que la proposta ja estava present al PDSIC, 1996). Per això, s'establia que s'haurien d'incorporar un llistat de telèfons sectorials (vegeu taula 3) afegint també que en els casos en què els telèfons hagin de ser atesos per personal d'alta especialització i qualificació, que comportin un servei prestacional directe, continuarien operatius i s'establiria un sistema de derivació automàtica des del 012 cap a la plataforma gestora de serveis especialitzats.

Aquest acord va tenir resultats positius. Malgrat això, la complexitat es mantingué tant per la persistència de telèfons antics com per la creació de nous. En aquest sentit, a la documentació interna de seguiment del procés es troben veus crítiques amb la creació de números telefònics en el mateix moment en què es proposava –i es portava endavant– la unificació i tancament d'altres. Un exemple controvertit va ser el telèfon de la dona maltractada. Respecte d'aquest cas atípic, es va discutir al Parlament que pel fet de ser el 012 un número de pagament se n'havia de crear un altre que fos gratuït. A favor de derivar aquest telèfon al 012 es plantejava que era fàcil de memoritzar i difícil d'identificar pel maltractador; en contra, s'esmentava el seu cost. Finalment es va crear un número gratuït que continua en funcionament.

Un eix vertebrador de l'estratègia unificadora en el sentit que va generar els incentius perquè les unitats de govern i departaments acceptessin la cessió dels seus números telefònics –a més de l'impuls donat per l'acord de govern– va ser la possibilitat de conservar recursos donant menys prestacions, ja que Presidència i el mateix sistema d'externalització acabarien assumint els costos del servei. Això es una mostra d'una de les formes de funcionar que assenyalen una fractura entre la normativa i els acords de govern i el que finalment es fa. En aquest sentit, l'acord de govern assenyalava que: “en els casos dels telèfons sectorials que deixin de ser operatius en virtut del present Acord de Govern, autoritzar al Departament d'Economia i Finances a efectuar la corresponent transferència de crèdits al Departament de Presidència”. Aquest acord també preveia el destí dels funcionaris que treballaven als números que passaven al 012: “En el cas de telèfons sectorials que deixin de ser operatius en virtut del present Acord de Govern, i que siguin atesos per personal propi, funcionari o laboral, transferir aquest personal al Departament de la Presidència per tal d'incorporar-lo a la gestió del 012”. Però cap de les dues coses es va portar endavant de forma clara atès que –com recorda un funcionari– “com que els departaments continuaven com a informants de segon nivell, es van oposar a perdre ni el personal –que a la vegada feia també altres tasques– ni els recursos” (P73).

6.4.2. La creació del telèfon del CAT365

El projecte Administració Oberta de Catalunya buscava ser una finestra única interadministrativa i s'orientava a millorar la relació entre els ciutadans i l'Administració mitjançant l'ús intensiu de les TIC i, en especial, d'Internet per la simplificació i agilització dels tràmits administratius. L'AOC va ser un projecte destinat a: a) proveir serveis electrònics de totes les

administracions que actuen a Catalunya i b) una iniciativa de modernització i reforma de les administracions representades en el consorci –bàsicament, ajuntaments i Generalitat. La creació del portal CAT365 va ser una de les iniciatives més rellevants desenvolupades en el marc del consorci AOC.¹² Dintre dels seus objectius establia “la necessitat que els serveis als ciutadans siguin accessibles per diferents canals (Internet, telèfon, presencial i correu, bàsicament)” (Acord de govern 11/06). D'aquesta manera, el Centre Telefònic gestionat per Serveis Públics Electrònics S.A. era un centre d'atenció multicanal, tant pel que fa a la forma d'accés dels ciutadans, com als canals de sortida de la informació. Aquest telèfon (902 01 23 45) permetia fer el seguiment dels tràmits realitzats en el portal CAT365, independentment del canal pel qual s'haguessin realitzat.

El mencionat acord de Govern establia la relació entre el portal de la Generalitat –llavors www.gencat.es– 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'establia que Gencat es consolidaria com a portal institucional i oferiria bàsicament informacions d'ordre corporatiu en relació amb les accions del Govern i les diferents unitats de l'Administració autonòmica, així com dades informatives sobre Catalunya (informació turística, territorial, etc.). Tots els serveis de la Generalitat que impliquessin transaccions, però, haurien d'incorporar-se progressivament al nou portal. Respecte dels telèfons es va plantejar d'una altra forma, ja que el 012 també era un canal de tramitacions i no només donava informació de l'àmbit de la Generalitat. En aquest cas, el telèfon del CAT365 es presentava com una estratègia perquè els governs locals participessin en el projecte, atès que no ho farien al 012, un número associat a la Generalitat. Com recorda un funcionari implicat en el procés: “s'esperava que no voldrien participar en un número associat al nivell de govern, però sí que ho farien en aquesta iniciativa. Finalment tots dos telèfons van acabar donant serveis de la Generalitat, i competint pel seu públic i fins i tot per la seva relació amb els departaments” (P73).

Taula 5. Competències dels telèfons 012 i 902

	012	902
Informació	Organigrama (adreces, telèfons, etc.) Serveis Actuacions Resultats de proves i concursos	Continguts del portal de l'Agència Catalana de Protecció de dades Tots els serveis del portal e-tributs Tots els serveis del portal e-catàleg

¹² AOC és el nom d'un consorci establert entre la Generalitat de Catalunya (amb una representació del 60%) i Localret (40%), l'entitat que aglutina la majoria de les administracions locals a Catalunya. El consorci es va crear com a resultat de la signatura del Pacte per a la promoció i desenvolupament de la societat de la informació a les administracions públiques a Catalunya. Signat en el Parlament de Catalunya el 23 de juliol de 2001, el Pacte plantejava l'objectiu d'avançar cap a la reforma administrativa (Aibar i Urgell, 2004, pàg. 39 i seg.). Per a un estudi detallat vegeu Aibar, E.; Urgell, F. (2004). *Govern electrònic i serveis públics: un estudi de cas sobre el portal interadministratiu CAT365(2002-2003)*. Barcelona: UOC.

	012	902
Tràmits o gestions	Consulta d'expedients d'habitatge Inscripcions a camps de treball Turisme de Catalunya (Palau Robert). Sol·licitud de guies. Oposicions i suport a la Direcció General de la Funció Pública. Consulta i pagament de les sancions de trànsit Inscripció a les proves de capacitació de transportistes Registre de sol·licituds de l'imprès d'ampliació primer tram de l'aigua. Cita prèvia per a l'Institut Català de Consum.	Activació inicial d'usuaris (ciutadans i empreses) i generació de nova contrasenya Ajuts a famílies amb infants menors de 3 anys Inscripció a les proves de certificats de català Inscripció a les proves lliures de les Escoles Oficials d'idiomes Sol·licitud revisió d'exàmens dels certificats de català Alta i renovació del títol de família nombrosa Sol·licitud de préstec o informació bibliotegràfica Sol·licitud d'informació per a reserva d'activitats de museus Programa noces d'or Sol·licitud de nomenament de traductor o intèrpret jurat Sol·licitud de corrector de les PAU Sol·licitud de cèdula d'habitabilitat de segona ocupació Subscripció a missatges d'avís a incidències viàries
Trucades especialitzades	Es transfereix en els casos següents: Telèfon de Benestar Social (900 300 500) Sanitat respon (902 11 444) Turisme (Palau Robert) Consum	Es transfereix als experts designats per cada servei. Si la qüestió plantejada està fora del catàleg de serveis, es deriva la trucada als telèfons següents: Sanitat respon (902 11 444) Telèfon d'Atenció Ciutadana (012)

Font: elaboració pròpia

El servei telefònic de CAT365 es dona 24 hores els 365 dies de l'any, on el ciutadà pot ser atès en català, castellà i anglès. L'any 2004 el 902 01 23 45 havia rebut dues-centes vint mil trucades. A diferència de la divisió de tasques que hi havia entre el portal Gencat –sobretot a càrrec de donar informació institucional– i el CAT365 –sobretot orientat a serveis i en teoria a la interacció entre diferents nivells de govern–, en els telèfons no hi havia cap criteri clar de divisió de tas-

ques. Això es pot observar a la taula 5, que mostra les competències de cada telèfon cap a l'any 2005, just abans de la convocatòria a licitació de la prestació telefònica.¹³ Podem veure que si bé el CAT365 tenia una major orientació a serveis també mitjançant el 012, es podien fer algunes tramitacions. Per altra banda, es va produir una divisió de fet possiblement generada per l'externalització del 012: aquest telèfon va anar incrementant la importància de la informació que no era de l'àmbit de la Generalitat amb el temps.

6.4.3. L'orientació a l'usuari

El creixement de la importància dels estudis de qualitat del servei i usos i satisfacció dels usuaris serà una tendència que comença en aquest moment i arriba fins a l'actualitat. Així, una de les actuacions proposades pel PDSIC l'any 1996 era l'avaluació del nivell de coneixement i el grau de satisfacció del ciutadà pel que fa als mecanismes d'informació. Aquesta decisió va tardar temps a desenvolupar-se de forma sistemàtica. Trobem la primera Auditoria de Qualitat del Servei l'any 2001, que es va fer per a obtenir la normativa ISO.¹⁴ Aquesta auditoria mostrava que el servei era de qualitat i que els usuaris tenien un alt grau de satisfacció.

Respecte de les fonts d'informació es mostrava que el SAC era la més consultada pels informadors de TGT –l'empresa prestadora. Però també es mencionava que existien problemes com ara que “la creació de webs pròpies dels diferents departaments creà una certa disfunció, ja que sovint un cop s'ha posat o canviat informació departamental a la pròpia web, no es dona avis al SAC” (Auditoria 2001). Un altre problema assenyalat en el mateix document és el creixement de la demanda d'informació relacionada amb l'oci i el temps lliure, “en molts d'aquests casos, la informació no es troba ni al SAC ni als webs més usuals i no es pot atendre bé l'usuari”. En aquell moment aquesta auditoria va plantejar la necessitat de delimitar els àmbits temàtics, es va fer per un temps però a poc a poc a partir de la demanda ciutadana va tornar a donar-se tota la informació. L'any següent a aquesta auditoria es va obtenir la certificació ISO i des d'aquell moment es van començar a desenvolupar avaluacions periòdiques.

Les avaluacions es basen en indicadors de caràcter objectiu per a analitzar en quins termes es desenvolupa el servei telefònic 012, com ara l'adequació de la resposta a la demanda, la rapidesa, la qualitat de l'atenció. Es fan tres tipus d'avaluacions que a continuació descriurem breument: escoltes telefòniques, *ciutadà X* (trucades anònimes per a avaluar el servei) i enquestes als ciutadans per a conèixer els usos i el grau de satisfacció.

¹³ Les competències del 902 van ser producte de negociacions que anaven evolucionant amb el temps, amb la qual cosa l'any 2005, a causa del fet que no estava gens clara la continuació de la iniciativa, hi havia menys serveis que en altres moments anteriors.

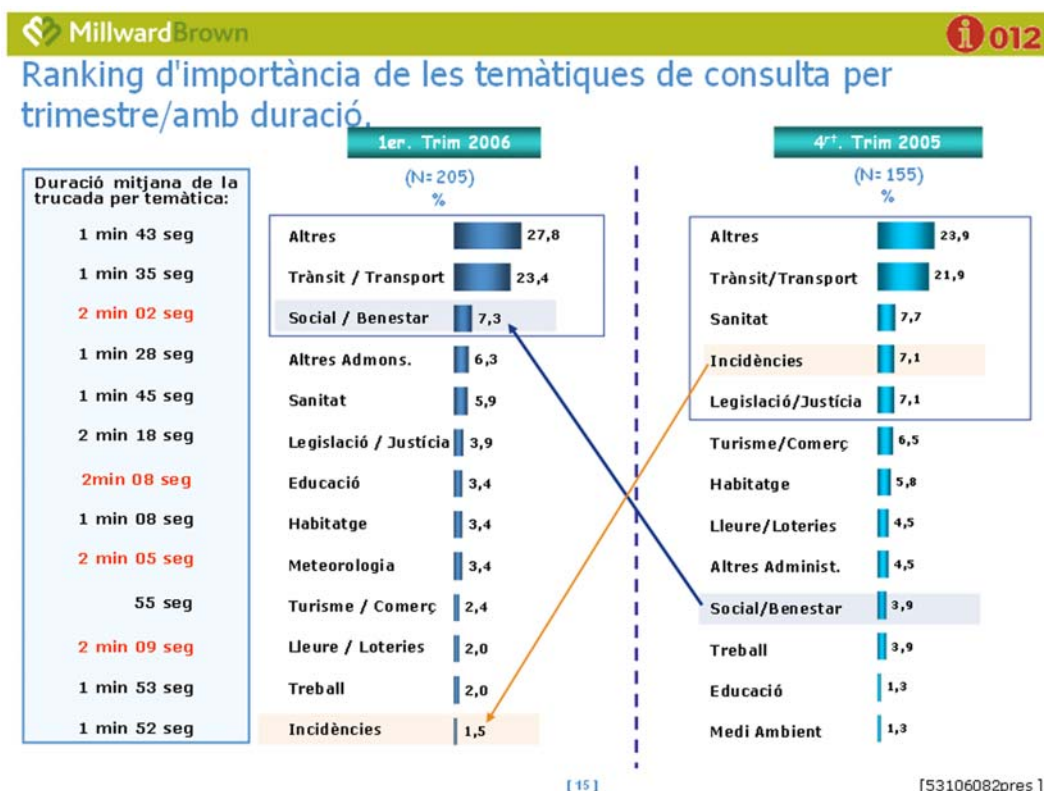
¹⁴ Ho va fer l'Institut DEP.

Escoltes

Una de les formes d'avaluació del servei d'atenció telefònica són les escoltes, que consisteixen a fer una auditoria del procés de com es dona el servei a partir de gravacions de trucades fetes per ciutadans. Aquesta auditoria des de 2004 la fa l'empresa Millward Brown Spain, és anual però es fa a partir de seguiments trimestrals.¹⁵ Concretament s'avalua: el treball fet per l'informador, aspectes tècnics relacionats amb les trucades, la resolució de les demandes dels usuaris, i la durada de la trucada.

L'anàlisi permet conèixer els temes que es demanen i la seva evolució, ja que, per exemple les dades del primer trimestre de 2006 es comparen amb l'últim trimestre del 2005 (com es pot veure en els gràfics que es mostren a continuació). Així, en l'esmentat informe trimestral s'assenyala que s'ha aconseguit disminuir considerablement la durada mitjana de les trucades —el que es suggereix pot ser resultat de l'especialització dels informadors per temàtiques. S'analitzen l'evolució de temes sol·licitats per a arribar a conclusions com les que es mostren a la figura 2.

Figura 2. Temàtiques de consulta



¹⁵ Escoltes: les mostres realitzades són representatives en funció de la freqüència de les trucades de l'any 2004 (per dies i franges horàries). Les trucades s'han seleccionat dins de cada dia i cada franja horària de forma aleatòria sistemàtica (escollint la 1a. trucada de cada quart d'hora).

Aquesta auditoria de l'any 2005 mostra la importància del volum de trucades en les quals es demana informació que no és de l'àmbit de la Generalitat. La gran majoria de les trucades (62%) són per a demanar una informació concreta. Tot i això, la durada mitjana d'aquestes trucades, *a priori* més complexes, ha disminuït respecte al trimestre anterior. També s'estableix el perfil dels usuaris i informadors, la qual cosa dona per resultat que els usuaris són tant homes com dones (46,3% i 53,2%), que en la seva majoria parlen català en trucar (82,9%). Per la seva banda, els informadors són majoritàriament dones (62,4%) que desenvolupen el 99% de les trucades en català.

Taula 6. Criteris per a realitzar les auditories mitjançant escoltes telefòniques

1. Com es valora professionalment l'informador en el procés d'inici de la trucada?
Aspectes formals: <ul style="list-style-type: none">• Escolta sense interrupcions• Atén amb veu amable• Parla de <i>vostè</i>• Utilitza un llenguatge clar Aspectes tècnics: <ul style="list-style-type: none">• Se senten sorolls• Veus de fons• Problemes tècnics de la línia
2. Com es valora professionalment l'informador en el procés de resposta?
<ul style="list-style-type: none">• Entén ràpidament la pregunta• Fa repetir la pregunta• Pregunta i confirma dades
3. Temps d'espera mentre cerca la informació
<ul style="list-style-type: none">• Menys de 10 segons• De 10 a 19 segons• De 20 a 30 segons• De 31 a 59 segons• 60 o més segons
4. Com es valora professionalment l'informador en la resolució de la resposta?
<ul style="list-style-type: none">• Dóna informació sense rectificar• Dubta en la informació• Dóna informació breu i concisa• Dóna sensació de credibilitat• Dóna temps per anotar• Diu que el servidor no li respon• Idoneïtat de la resposta

5. Com es valora professionalment l'informador en el tancament?

- Dóna les gràcies per trucar
- Dóna un comiat amable
- Parla de *vostè* a l'usuari
- Espera que l'usuari pengi
- Pregunta si vol alguna cosa més

6. Comportament de l'usuari en tot el procés

- Actitud de l'usuari en el procés de resposta: positiva/negativa
- Resolució: l'usuari es dóna per satisfet / l'usuari reclama més informació
- Tancament: habitual/inesperat (penja, altres)

L'avaluació de l'informador es fa tenint en compte des d'aspectes formals a l'inici de la trucada fins al tancament d'aquesta.

Ciudadà X - trucades anònimes

Aquest procediment és un mètode anomenat “misteri telefònic”, que consisteix en trucades anònimes que permeten l'avaluació del servei telefònic mitjançant la simulació de demandes reals d'informació. Els objectius són els mateixos que a les escoltes i es fan sistematitzant informació molt semblant a la que es mostra a la taula anterior i l'accessibilitat (ja que en fer tot el procés de trucada i no només l'escolta de la xerrada es pot mesurar l'accés). Els entrevistadors que realitzen les entrevistes són els mateixos que estan realitzant la resta de trucades tant anònimes d'altres auditories com escoltes, atès que ja disposen d'un *briefing* (per part del servei d'atenció al ciutadà) per a poder fer trucades com si fossin situacions reals.¹⁶ Darrerament s'avalua tant el primer com el segon nivell. Les preguntes del *ciudadà X* amb les quals es fa l'avaluació corresponen a diferents àmbits: empreses, tributs, relacions laborals, habitatge, generalistes i consum.¹⁷ Un resultat destacat d'aquesta avaluació és la més alta puntuació que obtenen els informadors de segon nivell –és a dir, els que tenen més experiència i formació. Això s'adjudica al coneixement que té de la matèria, que li permet donar una informació més concreta, creïble i sense dubtar.

¹⁶ S'han realitzat 300 trucades entre el 27 de febrer i al 24 de març, cobrint els diferents dies de la setmana així com les diferents franges horàries (matí, migdia i tarda). Millward Brown Spain (2006, abril).

¹⁷ Exemples de preguntes d'avaluació:

OGE: Tinc un taller de reparació d'automòbils que estic a punt d'ampliar i traslladar, quin tràmit...

Tributs: En un mateix model d'autoliquidació hi puc posar el pis, el pàrquing i el traster?

Relacions laborals: La meua parella està ingressada a l'hospital. Tinc dret a dies de permís per malaltia...

Habitatge: Sóc propietari d'un habitatge i voldria canviar tots els mobles de la cuina perquè estan...

Generalistes: Per presentar el llibre d'actes d'una entitat? Som de Lleida.

Consum: Tinc un viatge d'aquí a un mes i ja l'he pagat. Ara des de l'agència de viatges em van fer pagar...

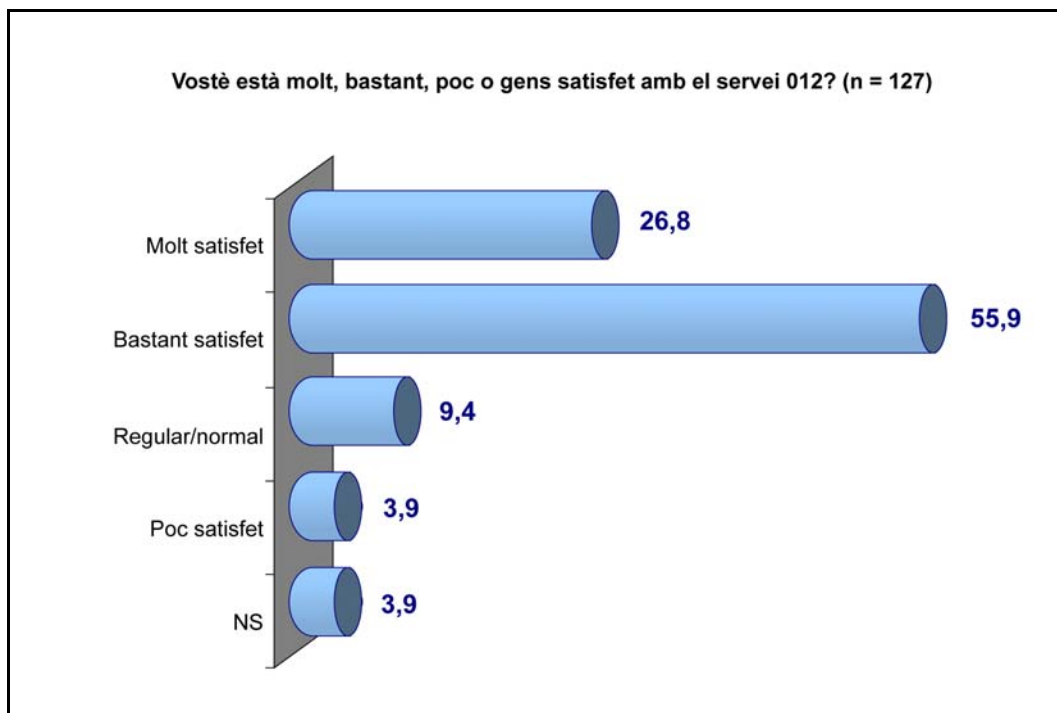
Enquestes

Es fan diferents tipus d'enquestes. N'hi ha una que es fa només als usuaris del 012 per a conèixer la seva avaluació del servei, expectatives i satisfacció. Per altra banda es fan enquestes a tots els ciutadans. En aquest cas no es tracta d'avaluar només el telèfon sinó tots els canals d'atenció al ciutadà per a conèixer tants els usos com els problemes que presenten o els beneficis que destaquen els ciutadans de fer servir un o altre canal. Algunes de les conclusions d'un dels darrers estudis fets, i ja citat abans (GESOP, març de 2005) suggeria, per exemple, que la gent que s'estima més fer servir el telèfon destaca en primer lloc la comoditat, mentre que els qui fan servir més Internet destaquen en primer lloc l'estalvi de temps. Per la seva banda, els que es dirigeixen a l'atenció presencial mencionen la qualitat de l'atenció.

Quin canal prefereix per posar-se en contacte amb l'Administració Pública

- **Telèfon:** el 35,7% de la gent que s'estima més el telèfon és per la comoditat, al qual s'associa també que el 20,4% parli d'accés en tot moment, i un 19,3% d'estalvi de temps. A més, un 5,4% diu que és més fàcil. Per altra banda, un 6,8% diu que el prefereix perquè obté millor atenció, i un 4,1% diu que en treu més informació. En relació amb això, un 1,6% diu que té més ajuda. Percentatges molt migrats, del 0,5% i 0,3%, parlen de seguretat i baix cost, respectivament. Un 3,3% diu altres motius i un 2,5% no dona resposta.
- **Internet:** els que prefereixen Internet situen en primer lloc l'estalvi de temps (32,1%), motiu al qual segueixen la comoditat (25,2%) i l'accés en tot moment (19,5%). A més, un 8,2% ho consideren més fàcil. En un segon pla, el 5,7% el preferiria per motiu de major informació, un 2,5% per barat, i un 1,9% per oferir més ajuda. Un 3,1% dona altres raons, i un 1,9% no n'assenyala cap.
- **Oficina d'atenció:** pel que fa als que esmenten l'oficina d'atenció al ciutadà, l'ordenació dels motius és força diferent. Prop de 6 de cada 10 valoren la millor atenció. En certa relació amb això, segueixen l'obtenció de més informació (14,5%) i més ajuda (7,2%). Van al darrere d'aquests motius l'estalvi de temps (4,3%), la facilitat (2,1%), la comoditat (1,3%) i l'accés en tot moment (1,3%). A banda, un 3% parlen de seguretat, i un 1,3% que és barat. Un 6,4% diuen altres motius menors, i un 1,7% no respon.

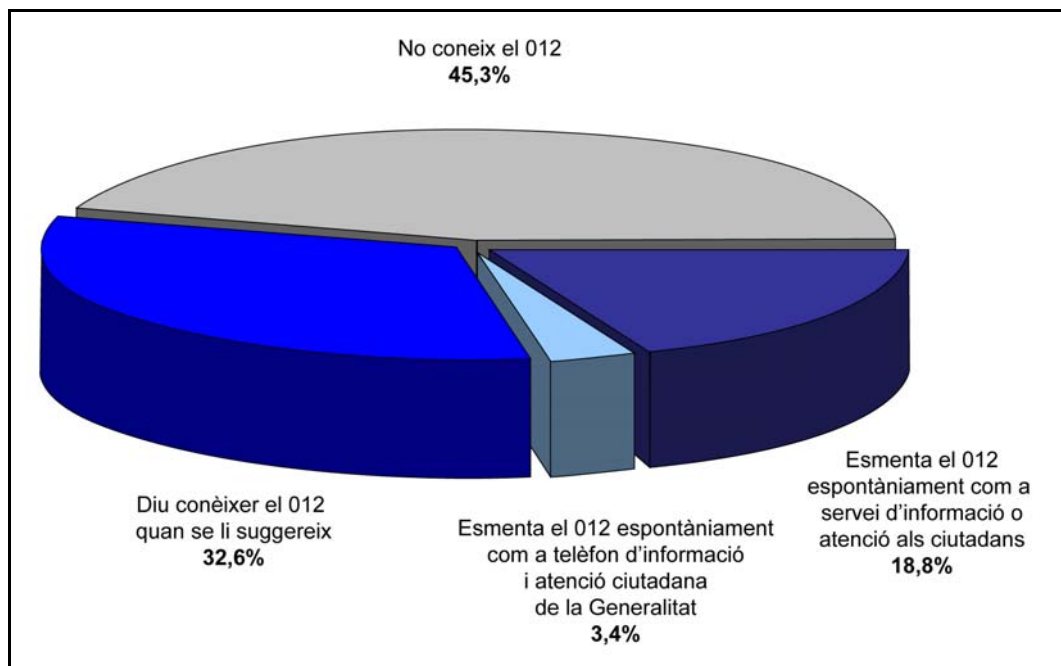
8 de cada 10 dels que han trucat almenys un cop el darrer any al 012 n'estan molt o bastant satisfets (1 de cada 4 ho està molt). Un 9,4% jutja el servei regular o normal, i un 3,9% n'està poc satisfet. Un 3,9% més no fa valoració. Els homes i els enquestats més grans són els que més expressen satisfacció, mentre que joves i els enquestats castellanoparlants són relativament més crítics.

Figura 3. Satisfacció amb el servei telefònic 012 (%)

Font: elaboració pròpia

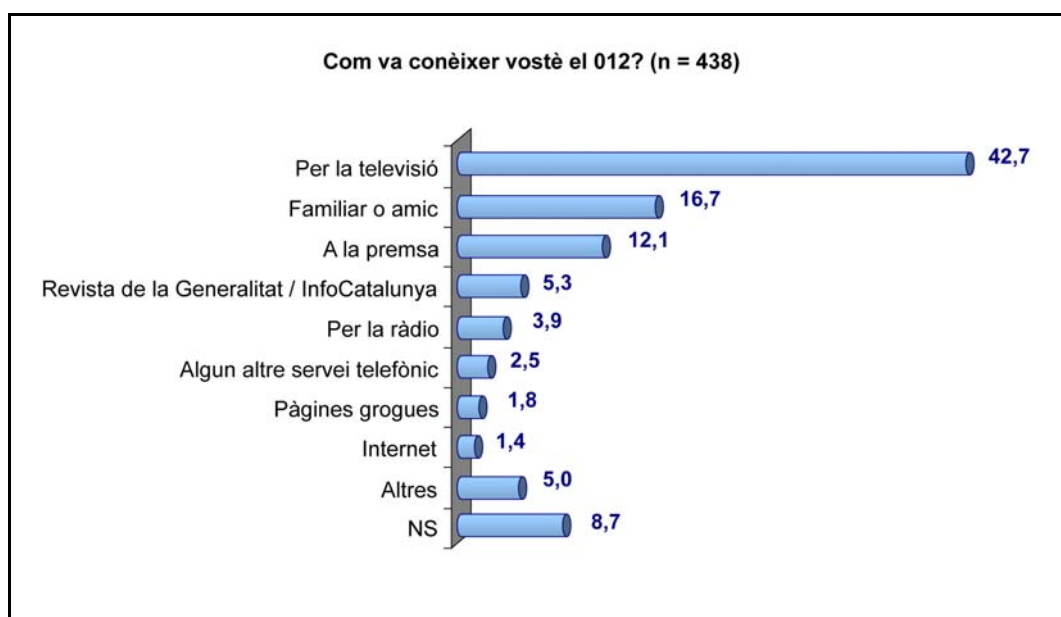
D'altra banda, quan es demana als ciutadans *quines coses del servei es podrien millorar* destaca que el més mencionat és la rapidesa a agafar línia i a resoldre les consultes (16,5%). Crida l'atenció també que els usuaris del servei no donin importància al preu: només un 3,9% diu que hauria de ser gratuït. Això es coherent amb altres dades de les enquestes, com ara que la majoria de les trucades es fan en horari de feina (amb la qual cosa el cost no repercutiria sobre l'usuari), o que, malgrat el perfil d'usuaris del telèfon i el portal és semblant, el portal d'Internet és més utilitzat pels més joves i els que treballen per compte propi.

El coneixement de l'existència del servei és alt. Una mica més de la meitat dels enquestats té coneixement del servei 012 (54,8%). D'entre aquests, un 18,8% l'esmenta de manera espontània quan es demana per serveis d'informació i atenció als ciutadans en general o concretament de la Generalitat. Un altre 3,4% l'esmenta espontàniament quan es demana per un telèfon d'informació i atenció ciutadana de la Generalitat. Un 32,6% diu conèixer-lo quan se li suggereix el nom del servei. Malgrat aquests resultats positius també s'ha d'esmentat la importància del percentatge de gent que no coneixen el servei 012 (45,3%), entre els quals destaquen especialment els enquestats més grans –6 de cada 10 el desconeix–, els d'extracció relativament baixa, els nascuts fora de Catalunya i els castellanoparlants (entorn de 6 de cada 10 en ambdós casos).

Figura 4. Reconeixement del 012

Font: elaboració pròpia

Un altre aspecte destacat és l'efecte de la publicitat televisiva sobre el creixement i reconeixement del servei: 4 de cada 10 l'haurien conegut per la televisió, que és el mitjà més comú. Així, la televisió es revela com el mitjà principal de coneixement especialment entre els joves (54,5%), residents a municipis de 10 a 100 mil habitants, els nascuts a Catalunya i els catalanoparlants.

Figura 5. Canals pels quals els ciutadans coneixen el 012

Font: elaboració pròpia

Podem veure, doncs, que en tot aquest període hi ha tendències, malgrat que no són úniques. Així, per una banda el 012 continua guanyant pes tant per la seva concentració de telèfons com per l'increment del volum de trucades (la qual cosa incrementa també la quantitat d'operadors) i de temes de la seva competència. A la vegada, es dóna cada cop més importància a l'avaluació del servei. Tanmateix, també hi ha una continuació del procés de dispersió amb la creació de nous telèfons, entre els quals destaca la creació del telèfon del CAT365, que a pesar d'un plantejament inicial que buscava convertir-lo en el telèfon d'atenció dels diferents nivells de govern de Catalunya, finalment serà un competidor del 012, tant amb vista al ciutadà com amb vista a concentrar serveis dels departaments. Aquests elements marcaran l'estratègia següent.

6.5. La nova estratègia el 2005

Durant el període en què es va desenvolupar el nostre treball de camp es va portar endavant un nou canvi en el funcionament de l'atenció telefònica. Aquest canvi va tenir diferents objectius, per una banda es tractava de tornar a unificar l'atenció telefònica "generalista", que s'havia dividit amb la creació del telèfon del CAT365. Això estava estretament relacionat amb la convocatòria del concurs per la licitació de la prestació del servei. En segon lloc, i vinculat a la reformulació del SAC descrita en el capítol 8, es va construir el portal de l'informador com a nou suport per millorar la prestació i simplificar la feina dels operadors.

6.5.1. La unificació del 902 i el 012

El procés d'unificació de telèfons es va donar en paral·lel al mateix procés d'unificació del web de la Generalitat, que estava dividida entre el portal de serveis (CAT365) i el portal amb informació institucional (Gencat) (vegeu capítol 7). Amb la unificació es buscava una gestió unificada –es faria amb la licitació– i amb un seguiment de tots dos serveis per a analitzar cada plataforma telefònica, veure els punts forts i febles de cadascuna i definir criteris tecnològics i informatius per a fusionar els telèfons.

Per a dur a terme la fusió, s'iniciaren un seguit de reunions (mensuals i finalment setmanals) amb els diferents actors involucrats. Al començament, les reunions eren mensuals i finalment van ser setmanals. Els assistents eren responsables de la prestació de tots dos serveis –les empreses privades que gestionaven els telèfons, TGT i Teletech–, T-Systems com a encarregada de la plataforma telefònica vinculada al CAT365, els responsables del servei per la DGAC i membres del CTTI per a la supervisió dels aspectes tecnològics.

Com que part del procés coincidia amb la licitació del 012 i inicialment les dues empreses gestores dels telèfons en qüestió es presentarien al concurs, finalment, aquestes reunions es convertiren en un espai per a aclarir punts del concurs i "competir" mostrant una millor prestació. Aquestes reunions, doncs, es feien a partir del seguiment de les trucades de cada setmana per a avaluar el tipus de trucades, el volum, el percentatge de les trucades ateses, etc.

De la mateixa manera que es produirà amb la transformació del portal, el procés de transformació del sistema telefònic va tenir un dels seus eixos en l'anàlisi del sistema. Així, les dues empreses que portaven cada servei anaven fent un seguiment comparatiu de la prestació del servei. Es comparaven el volum de trucades, la duració, el funcionament general dels sistemes i la seva evolució. A partir d'aquestes dades es pot analitzar també el tipus

d'informació que donava majoritàriament i els departaments amb els quals tenia més relació cada servei. En aquest sentit, es pot observar a la taula 7 que el 902 tenia la seva major concentració de trucades en temes vinculats al Departament de Benestar i Família (44%), el Departament d'Educació (15%) i l'Agència Catalana de l'Aigua (14%).

Taula 7. Distribució de les trucades més rellevants als 902-012

Procedència de la informació més sol·licitada	902	012
Àmbit no Generalitat	9%	29%
Departament d'Interior	2%	18%
Departament de Medi Ambient	–	18%
Departament d'Educació	15%	11%
Departament de Comerç, Turisme i Consum	–	6%
Campanyes	–	6%
Departament de Benestar i Família	44%	6%
Departament de Treball	9%	6%
Agència Catalana de l'Aigua	14%	–
Departament de la Presidència	5%	–
Departament d'Economia i Finances	2%	–
Volum total de trucades		

El 012, per la seva part, mostrava el major volum de trucades en l'àmbit "no Generalitat" (29%) i els següents es distribuïen entre el Departament d'Interior i Medi Ambient (18% cadascú). Els serveis més sol·licitats es poden veure a les taules que es mostren a continuació.

Taula 8. Serveis més sol·licitats 012. Període 19/5/05 al 25/5/05

Serveis més destacats	Departament	Nombre de sol·licituds
Habitatge	Departament de Medi Ambient	3.483
Interior	Departament d'Interior	2.448
Ensenyament	Departament d'Educació	2.231
Derivació a serveis d'informació 11888 i 1004	Àmbit no Generalitat	2.138
Ajuntaments	Àmbit no Generalitat	2.027
Ministeris	Àmbit no Generalitat	1.652
Consum	Departament Comerç, Turisme i Consum	1.220

Serveis més destacats	Departament	Nombre de sol·licituds
Trànsit - Expedients sancionadors	Departament d'Interior	1.200
Hisenda – renda 2004	Campanya	1.135
Benestar (genèric)	Departament de Benestar i Família	1.120
Treball	Departament de Treball	1.098

Taula 9. Serveis més sol·licitats 902. Període 19/5/05 al 25/5/05

Serveis més destacats	Departament	Nombre de sol·licituds
Sol·licitud informació ajuts a famílies amb menors de 3 anys	Departament de Benestar i Família	1.552
Consulta barems i assignacions	Departament d'Educació	677
Cànon aigua. Ús domèstic	Agència Catalana de l'Aigua	617
Comunicació d'accident laboral amb baixa mèdica	Departament de Treball i Indústria	418
Altres	Àmbit no Generalitat	406
Confirmació de la sol·licitud d'ajuts a famílies	Departament de Benestar i Família	251
Consulta d'hora i lloc de certificats de català	Departament de la Presidència	232
Ajuts a famílies amb menors de 3 anys	Departament de Benestar i Família	164
Impost sobre transmissions patrimonials i actes jurídics documentats	Departament d'Economia i Finances	103
Consulta de sancions de trànsit	Departament d'Interior	100

Font: T-Systems

Els serveis més sol·licitats de cada telèfon mostren la importància en volum de trucades de cadascú. El 012 tenia major difusió, fet que es manifestava també en la quantitat d'operadors, que superava el centenar (al voltant de 80 operadors en hores punta i de trenta en horaris en què es rebien poques trucades). El 902 tenia una plantilla de prop de vint operadors. Tots dos prestaven servei les 24 hores els 365 dies de l'any. Com a diferències es poden destacar dos aspectes importants per a portar endavant la fusió: el cost de les trucades i les plataformes de gestió. "La plataforma del 902 era 99% del CTTI, i només el personal de Teletech i únicament la gravadora anaven a càrrec de l'empresa pública que portava el

CAT365. Respecte al 012, les infraestructures eren seves, de TGT” (P14). Per a fer la fusió dels telèfons s’havia d’organitzar una plataforma comuna i tenir un gestor unificat. La convocatòria de concurs per a la prestació del 012 va considerar aquest objectiu.

6.5.2. La nova licitació del 012

El plec de condicions per a la licitació del 012 assenyalava que: “el 012 té com a objectiu la consolidació com a telèfon únic d’informació i tramitació de la Generalitat de Catalunya. A tal fi, s’elaborarà amb l’empresa adjudicatària un calendari d’incorporació de serveis telefònics específics, sectorials i departamentals a la plataforma incorporant en el seu cas segons necessitats el telèfon de tramitacions, i altres numeracions telefòniques que es considerin oportunes”.

El concurs s’adjudicà a l’empresa Atento, amb la qual cosa l’empresa TGT va deixar de portar el servei després d’haver-se encarregat des de 1997 fins a l’any 2005 (passant per renovacions successives). L’adjudicació es va fer efectiva l’1 de juliol de 2005. En canvi el 902 es va incorporar el 22 de juliol. És a dir, per diferències tecnològiques –malgrat que tenien conseqüències organitzatives i de fonts d’informació–, ara hi ha una gestió unificada dels telèfons en una empresa, però encara es mantenen els números i els sistemes d’informació i preus de cadascú. Aquesta va ser l’opció a la qual es va arribar, atès que es considerà que un telèfon principalment de serveis no podia tenir un cost superior al normal. Per altra banda, mentre els informadors del 012 fan servir el Portal de l’Informador, els operadors del 902 fan servir el CAT365, ara dins el portal Gencat. Per acabar, el 902 té un sistema de CRM que el 012 no té, la implementació del qual està en discussió. Aquest sistema permet que l’operador en rebre una trucada pugui vincular el ciutadà amb els tràmits que ha fet, amb la qual cosa si es tracta, per exemple, de demanar informació de seguiment d’un procés, l’operador no necessitarà que el ciutadà li doni totes les dades pertinents en cada trucada, i això genera comoditat per a l’usuari i redueix temps i cost de les trucades. La fusió continua en procés, ja que només hi ha una gestió unificada però ni els números ni la plataforma són els mateixos.

6.5.3. El portal de l’informador

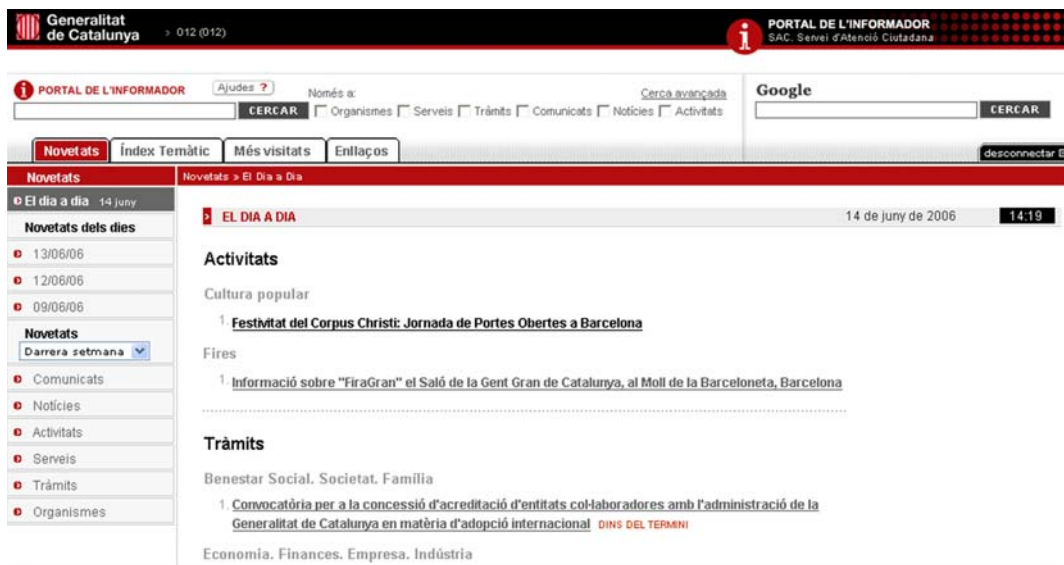
El 012 i el SAC van tenir una història comuna, atès que el SAC va créixer a partir de les demandes del 012. És a dir, la font d’informació dels operadors per a donar resposta a temes vinculats a la Generalitat era principalment el SAC. Però també existien obstacles. Bàsicament aquests eren que el SAC servia de sistema d’informació de bona part dels sistemes d’atenció al ciutadà de la Generalitat, especialment el telèfon, però per als operadors del 012 la informació que conté té un caràcter massa institucional. “Els operadors són en una empresa de telemàrqueting –no funcionaris especialitzats en el llenguatge administratiu– i en un minut i mig han de trobar la informació i donar-la amb un vocabulari clar per

al ciutadà". (P73) Per això l'empresa que va portar el telèfon fins al 2005 havia desenvolupat sistemes d'informació propis i *ad hoc* (entre TGT i IBM). "El SAC no estava pensat per a donar informació no administrativa (adreces de consolats, cinema, aeroport....). Amb el desenvolupament del 012 es comença a demanar aquesta informació i es decideix crear un sistema únic amb tota la informació" (P33).



Portal de l'Informador

El portal de l'Informador es va plantejar com una feina paral·lela a la construcció del portal Gencat (l'empresa Abilbo en va fer el disseny gràfic) i a la reformulació del SAC. De fet, el portal de l'informador és una explotació del SAC organitzada en funció de les necessitats dels informadors, no només encara que sí prioritàriament els informadors del 012.



Portal de l'Informador

Principalment es va tractar d'organitzar la informació amb criteris que faciliten les tasques dels informadors. El portal, doncs té la possibilitat de fer cerques delimitades per temes dins el mateix portal (cerques d'una paraula només a organismes o serveis o tràmits, etc.). També hi ha pestanyes que organitzen la informació en novetats, índex temàtic, els "més visitats" o enllaços. Aquesta organització es va decidir a partir del seguiment de la feina dels operadors, les seves mancances, els objectius predominants de les trucades, etc.

6.6. Estat de situació

Tal com hem dit, malgrat que el 012 continua incorporant nous telèfons, encara no s'ha completat el procés d'unificació. Alguns dels telèfons que resten en funcionament formen part d'una decisió, com ara el telèfon d'urgències, que ha de ser gratuït; d'altres són producte de la dispersió que encara persisteix.¹⁸ Un entrevistat explica aquesta situació de la manera següent: “en alguns casos els telèfons es mantenen perquè es volen preservar les competències i, tot i que en podrien treure un bon rendiment econòmic (posar al 012 els telèfons d'atenció no val diners als departaments, hi ha cost zero), no volen que això s'esdevingui. I, en aquest sentit, si un conseller no vol que es traspassi, no hi ha res a fer”. No s'acaba d'explicar per què això s'ha reproduït amb el canvi de govern, però ho atribueixen a la voluntat de mantenir les quotes de poder i de competències que també vèiem en el cas de CAT365”.

6.6.1. Gestió del telèfon: fonts d'informació i recursos humans

Una de les conseqüències que la nova licitació unificà la gestió dels telèfons però no les plataformes va ser que es va continuar donant formació i informació diferenciada en tots dos serveis. I això té conseqüències sobre la formació dels operadors. És a dir, tots dos grups d'operadors reben una formació bàsica centrada en coneixement de l'Administració de la Generalitat de Catalunya i realitzen pràctiques d'atenció telefònica i d'ús de les eines de treball, així com escoltes de trucades “*on-line*”. A més a més, els informadors del 012 han de fer una prova de nivell de català i reben formació sobre les eines de treball (base de dades corporativa SAC, www.gencat.net) i funcionament intern del 012. Després hi ha mòduls sobre trànsit, habitatge, oposicions, serveis de la Corporació Catalana de Ràdio i Televisió (web de TVC, Canal 3/24 i Televisió Digital Terrestre). El personal del 902 01 23 45 adquireix coneixement del portal CAT365, eines de treball SIEBEL, CTI i terminal telefònic, formació en un grup de serveis bàsics i funcionament intern del 902. Un cop incorporats al servei, el personal rep formació en cadascuna de les diferents especialitzacions: Agència Catalana de Protecció de Dades; e-catàleg i e-tributs; accidents laborals; atenció a l'empleat públic.

Per altra banda, la formació dels operadors afronta com a problema que és un sector amb molta mobilitat de treballadors, amb la qual cosa es fa necessari invertir recursos en forma-

¹⁸ Per exemple, estan en funcionament telèfons com ara el d'emergències, que és un servei 24 h, gratuït, per a urgències sanitàries, d'extinció d'incendis i salvaments, de seguretat ciutadana i de protecció civil (112), el tel. dels Mossos d'Esquadra (088), Bombers (085), Emergències mèdiques (061), el d'informació dels programes de garantia social (900 15 11 76), el d'Oposicions a l'Administració de justícia (93 316 41 23), el Telèfon d'atenció a la víctima (900 12 18 84), abans a la dona maltractada, el Telèfon d'assistència al ciutadà (ex. tel. CAT365, 902 01 23 45), o el Telèfon de la infància (900 300 777), el del Programa d'atenció postadoptiva (93 483 18 24).

ció molt periòdicament. Un dels entrevistats afirmava que “un dels problemes del servei és que el treball de teleoperador està mal pagat, són estudiants, hi ha molta inestabilitat laboral, etc. L'empresa tria personal a partir d'un criteri definit per la DGAC. Al 012 es fa formació (bàsica, incloent-hi coses com on són les comarques). El problema és que el treball està mal pagat, són estudiants, hi ha molta inestabilitat laboral, etc.” (P21).

D'altra banda, en el moment del canvi es van produir diversos problemes com ara: a) la nova empresa no va reconèixer l'antiguitat dels que feia molt anys que treballaven a TGT, per la qual cosa molts van decidir no incorporar-s'hi. “L'altra empresa tenia un funcionament molt basat en relacions personals, era més petita i tenia certa antiguitat, amb la qual cosa, malgrat que formalment la situació canviava però no gaire, la gent va decidir no passar a la nova empresa” (P73). b) D'altra banda, Atento, en principi, va argumentar que tenir una estructura d'operador de primer nivell i una altra de segon provocava colls d'ampolla en el segon nivell perquè molts acabaven derivant la trucada. Per això volien establir un sistema d'operadors d'un sol nivell. Els crítics argumentaven que en realitat el que no volien era reconèixer la importància del segon nivell i les seves implicacions salarials (a TGT eren els que tenien més antiguitat i per consegüent més formació i sous més alts). c) Com que el portal de l'informador no estava en funcionament en el moment del canvi d'empresa, com assenyala un entrevistat, “els operadors van haver de fer una formació amb unes eines per a donar informació una mica artesanals i improvisades i a més van haver de tornar a fer formació amb la nova eina, amb les conseqüències en pèrdua de recursos i confusió per als operadors” (P73). El resultat va ser que la transició va tenir costos en la qualitat del servei, que temporalment va patir la inexperiència dels operadors i els problemes de no disposar de fonts d'informació apropiades. Per altra banda, al cap de poc es va recuperar la idea d'operador de segon nivell –ara anomenada *middle office*– per a comptar amb gent que pugui donar informació especialitzada.

6.6.2. Usos TIC per a millorar el servei

És important esmentar les millores en la prestació del servei que volen implementar-se a partir de la utilització de TIC. En aquest sentit s'estan desenvolupant projectes vinculats tant al 012 com a telefonia mòbil (p. ex. el portal del trànsit, amb el qual es pot tenir informació en temps real sobre l'estat de les carreteres). En el cas del 012 cal destacar una iniciativa que va permetre donar transparència, eficiència i major satisfacció als ciutadans, com va ser la implementació d'un sistema de sorteig a partir de trucades telefòniques per a les places de vacances en família. “Abans la gent havia de trucar un dia per fer la inscripció i entrar al sorteig, això generava que tothom truqués al mateix moment, amb la qual cosa es bloquejava el sistema. Per altra banda, després molta gent que s'hi havia inscrit no hi anava, i, per tant, quedaven les places buides i els ciutadans que no hi havien accedit mostraven

una alta insatisfacció. Aquest any es va implementar un servei de contestador pel qual tothom hi accedia i se li assignava un número. Un cop fet el sorteig s'avisava automàticament a tothom i a més a més se'n podia fer un seguiment per a confirmar que la gent hi assistiria. Si una família decidia no anar-hi el sorteig permetia tenir un segon assignat que podia ocupar aquesta plaça" (P77)

6.6.3. Àmbits d'informació, costos i previsions

Finalment, l'evolució del 012 va mostrar un increment constant del tipus d'informació demanada pels usuaris. En aquest sentit, una auditoria del 2004 ja mostrava que: "la demanda d'informació per part dels ciutadans supera els «límits» marcats pel servei. Satisfer totes les demandes del ciutadà i marcar límits al 012 sembla, en definitiva, una contradicció". I això es multiplicava per les campanyes en les quals es promovia aquest mitjà com un servei molt ampli. "El 012 ha vist créixer el volum de les trucades sobretot a partir de la campanya de televisió dels microespais, de vegades genera moltes expectatives en els ciutadans" (P14). Respecte de la informació que s'ha de donar, actualment hi ha un debat sobre els temes que haurien de ser competència d'un telèfon d'atenció al ciutadà. Per a uns el que importa és donar resposta, per a uns altres caldria fer un replantejament sobre el temes en què el sector públic té responsabilitat. Les opinions són controvertides, com poden il·lustrar les següents citacions de les entrevistes: "Quan el ciutadà truca al 012 li és igual que la competència sigui central o autonòmica, has de respondre. Abans el telèfon estava atès per funcionaris amb horari d'oficina, ara és 24 hores cada dia. El criteri per posar informació és sobretot el que és Generalitat i les coses bàsiques en què es mouen els ciutadans" (P21), "El 012 va començar a donar molta informació perquè abans el sector privat no ho feia, ara que hi ha més serveis d'informació s'ha de replantejar si cal donar dades de restaurants, espectacles, etc." (P77). En aquest sentit, s'han incrementat els serveis prestats pel 012 i no només amb temes de competència de la Generalitat, malgrat que sí que es consideren d'interès per al ciutadà, com ara la immigració.¹⁹

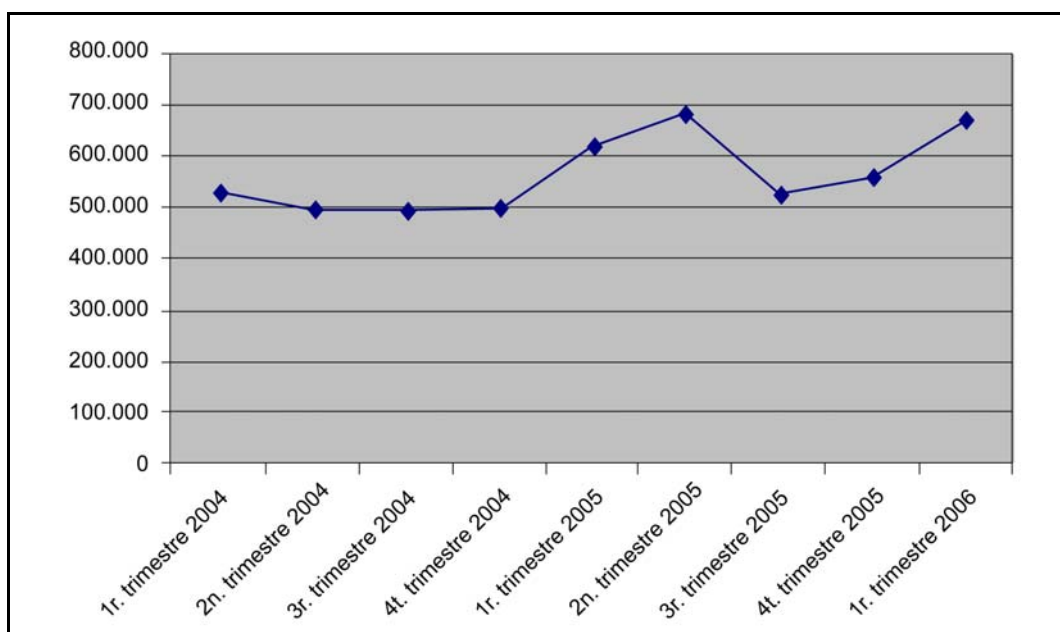
L'altre tema controvertit, el cost de la trucada, també s'ha replantejat. Segons la nova tarificació, que entrà en vigor a finals de juny de 2006, la Generalitat finança més del 80% del cost del servei en cada trucada, mentre que el ciutadà n'assumeix menys del 20%. En aquest sentit, un entrevistat ha destacat el fet de que "la Generalitat fa un esforç molt gran

¹⁹ Els nous serveis són els següents: atenció tributària; campanyes: vacances en família i l'estiu és teu, rehabilitació de façanes; lloguer; immigració; relacions laborals, seguretat i salut laboral; pla Renove de calderes; assessorament per a la creació d'empreses; inscripció del registre de licitadors per empreses; Restriccions als locals de joc. http://www10.gencat.net/dursi/AppJava/noticies_fitxa.jsp?area=3&idioma=0&idnoticia=22238

per assumir la major part del cost de la trucada, que és molt elevat, perquè contràriament al que sol creure la gent, aquest no és un servei amb ànim recaptatori” (P77).²⁰

A banda de la nova tarifació, els responsables del 012 han fet balanç de l'evolució del servei durant els darrers dos anys, en què es continua registrant un significatiu augment de trucades de la vora del 25% des de 2004. En aquest sentit, cal dir que l'increment de trucades al 012 de tot 2004 (2.014.724 trucades) i de tot 2005 (2.379.820) ha estat del 18,12 per cent. Als primers tres mesos de 2006, segueix també aquesta tendència amb un increment del 25% si es compara amb el primer trimestre de 2004.

Figura 6. Evolució de les trucades ateses



Font: elaboració pròpia

²⁰ http://www10.gencat.net/dursi/AppJava/noticies_fitxa.jsp?area=3&idioma=0&idnoticia=22238

El portal de la Generalitat de Catalunya

7.1. Introducció	143
7.2. El nou portal: objectius de la iniciativa	144
7.3. L'evolució del portal Gencat	147
7.4. Els usuaris del Gencat	152
7.5. El nou portal: l'estratègia	155
7.6. El nou portal Gencat.cat	169

7.1. Introducció

Des que Internet es va liberalitzar, l'any 1995,¹ els portals administratius es van convertir ràpidament en la cara més visible de les iniciatives d'*e-government* (Wong i Welch, 2004). Aquell any, moltes administracions —entre les quals es compta la Generalitat de Catalunya— van començar a desenvolupar els seus portals a la xarxa. Durant la dècada següent els portals van anar evolucionant tant pel que fa al plantejament que es va fer des de l'administració, com pel mateix creixement del nombre d'usuaris i el seu aprenentatge en l'ús de la xarxa. No obstant, paral·lelament a aquesta evolució moltes iniciatives van posar en evidència les limitacions d'una idea que buscava, en teoria, donar eficiència i rapidesa a la gestió pública a partir de la construcció de portals administratius, però que en la pràctica reproduïa o fins i tot incrementava els problemes preexistents. Això es va fer evident, per exemple, en la reproducció a la web de la segmentació de l'administració en unitats i departaments i en l'ús d'un llenguatge juridicoadministratiu molt difícil d'entendre pel ciutadà (Ramiló i Araujo, 2004; Criado, 2003; Hinnant i Moon, 2001). Per altra banda, la mateixa relació entre els actors implicats en el procés va anar canviant, des de les relacions entre unitats a dins d'un departament fins a les que es donen entre diferents nivells de govern o amb el sector privat, que va adquirir un rol destacat com a proveïdor i en molts casos desenvolupador d'aquestes iniciatives.

Amb l'objectiu de comprendre el procés de desenvolupament d'una iniciativa d'innovació tecnològica i la seva relació amb la dinàmica de funcionament i l'estructura de l'organització, aquest apartat farà una descripció del procés de disseny del nou portal de la Generalitat de Catalunya. El procés s'ha portat endavant des de finals de 2004 fins a la finalització del treball de camp (maig 2006), en què el nou portal estava en funcionament, malgrat que encara hi havia aplicacions pendents de desenvolupar i/o en procés de desenvolupament. Començarem per fer una descripció dels objectius bàsics del projecte, organitzats al voltant de dos vessants: la mateixa construcció del portal de la Generalitat i l'organització de les seves webs departamentals. Atès que aquesta definició parteix d'un estat de situació previ, es dedicarà un apartat a l'evolució històrica del portal, considerant les condicions en què es trobaven la *home* i les webs de l'Administració autonòmica catalana abans de començar la iniciativa. Seguidament, es farà una descripció del desenvolupament de la iniciativa fins a arribar, finalment, a la situació actual.

¹ Internet va començar a crear-se als Estats Units el 1969, lligada primer a projectes militars (ARPANET) i més tard als centres universitaris d'investigació (NSFNET). A partir de la creació de protocols comuns (TCP/IP) i el World Wide Web (WWW), es van fer dos passos clau perquè s'estengués, que es van completar el 1995, quan la Fundació Nacional de Ciències dels Estats Units (NSF) va deixar el control de la xarxa (que va passar a mans privades), i així es va consolidar l'estructura bàsica del que avui coneixem com Internet: una xarxa oberta i interconnectada gestionada per corporacions privades, organitzacions sense finalitat de lucre i altres entitats col·lectives, que és administrada i utilitzada per diversos actors (Abbate, 1999; Hart, Red i Bar, 1992; Malamud, 1993; Drake, 1993; Berners i Fischetti, 1999; Lessig, 2001; Castells, 2001, Werle, 2001).

7.2. El nou portal: objectius de la iniciativa

En paraules dels responsables de l'estratègia per al nou portal: les idees que guien la construcció d'un nou portal per a la Generalitat de Catalunya són: 1) Reorientar la web de la Generalitat cap als usuaris. "La línia general és crear una pàgina més dinàmica, amb una orientació a ser un portal de país, amb més notícies i serveis, mantenint a la vegada una part d'informació institucional organitzada d'una forma senzilla i accessible." 2) Millorar el posicionament² del portal a la web i incrementar l'ús dels usuaris. 3) Racionalitzar recursos: fer una anàlisi per a decidir quines webs es mantindran i quines no en funció de la seva importància i de l'actual ús que en fan els ciutadans. Es tracta de posar sobre la taula la idea que no cal que cada unitat i subunitat administrativa tingui la seva web, el que cal és evitar que la informació es trobi amagada. I 4) millorar la qualitat de la informació donada: aprofitar el procés de construcció del nou portal, les noves eines (sobretot el cercador) i el projecte de reforma del SAC per a fer neteja de la informació obsoleta (font: reunió de seguiment 15/02/2005).

És a dir, el disseny d'un nou portal de la Generalitat de Catalunya el 2004 tenia com a objectius generals:

a) Per una banda, el redisseny de la pàgina d'inici de la Generalitat, bàsicament per a replanjar la relació amb el ciutadà: canviar d'un model d'organització de la informació basat principalment en l'oferta pròpia de l'organització cap a un altre basat en la demanda del ciutadà.

b) De l'altra, es pretenia posar fi a la situació d'enorme dispersió de la informació i dels serveis que la Generalitat ofereix a través d'Internet, de posar en funcionament criteris per a homogeneïtzar la informació, i d'utilitzar eines de gestió corporatives. És a dir, es buscava vertebrar el sistema web de l'Administració autonòmica catalana amb directives comunes pel que fa al disseny, continguts i tecnologia per a unificar la imatge i la presència de la Generalitat a Internet.

7.2.1. La *home* del Gencat

El primer objectiu s'orienta a la *home* de la Generalitat. Es planteja canviar el criteri informatiu des de la reproducció de l'estructura de l'Administració cap a un criteri d'organització temàtica on s'espera potenciar la cerca basada en l'aprenentatge dels usuaris. La instal·la-

² El posicionament és el resultat de la importància que els cercadors donen a una web i que en bona part, però no exclusivament, es deu als *links* rebuts per la web. (Aquest tema es desenvoluparà amb més profunditat en l'apartat 7.3.1.)

ció d'un cercador amb molta capacitat es basa en la idea d'un usuari més habituat a Internet i que sap què busca al moment d'entrar a un portal administratiu, en lloc d'un usuari que aniria a *navegar* pel portal. En la mateixa línia, es busca unificar en un únic portal la política informativa i de prestació de serveis de la Generalitat, que en la legislatura anterior s'havia volgut organitzar en dos portals: el www.gencat.net, orientat a la informació institucional, i el portal CAT365, www.cat365.net, destinat a la prestació de serveis públics electrònics (i que ja plantejava una organització de continguts temàtica i per perfils d'usuaris³). En síntesi, i tal com s'especifica des de la mateixa DGAC, les idees que van guiar la construcció d'un nou portal de la Generalitat de Catalunya eren (DGAC 12/2004a):

- Identificar les qüestions clau que siguin d'interès dels ciutadans, tenint en compte també les necessitats específiques dels diferents col·lectius. Crear un nou portal de la Generalitat que integri el màxim possible d'informació útil per al ciutadà i que, seguint un mateix estil gràfic i d'unificació de les URL, acabi amb l'enorme dispersió de la presència de la Generalitat a Internet.
- Establir una estructura de la informació que faci més senzilla la tasca d'actualització, centralització i manteniment dels continguts, i permeti un creixement coherent i escalable del portal. En aquest sentit, es plantejava millorar la qualitat de la informació donada aprofitant el procés de construcció del nou portal, les noves eines (sobretot el cercador) i el projecte de reforma del SAC per a fer neteja de la informació obsoleta.
- Millorar el posicionament i la usabilitat del portal: es van realitzar diversos estudis que assenyalaven una molt baixa usabilitat del portal, alhora que es constatava un molt bon reconeixement públic.
- Establir criteris d'usabilitat a través del disseny, la navegació i l'arquitectura de la informació.

7.2.2. La presència web de la Generalitat de Catalunya

El segon objectiu és més general i afecta totes les webs de la Generalitat de Catalunya: "posar ordre" –com definia un entrevistat (P77)–, millorar la gestió i racionalitzar l'ús de recursos econòmics i humans en l'organització de les webs dels diferents departaments i agències de l'Administració. L'any 2004, la Generalitat oferia fins a 267 webs diferents corresponents als departaments, direccions generals, organismes autònoms, i fins i tot iniciatives particulars de treballadors de l'Administració (Abilbo, 2004a). Cal assenyalar que, al

³ Sobre l'abast d'aquesta reorganització de la informació a través d'aquests dos portals, vegeu Aibar i Urgell, 2003.

començament del disseny del nou portal aquestes dades no es coneixien, no existia cap inventari de la situació de les webs de la Generalitat, amb la qual cosa aquesta feina “d’inventari” –que es va començar a desenvolupar des de la Generalitat i va completar l’empresa externa Abilbo– va ser el primer pas de l’estratègia de definició.

A la dispersió de webs s’hi afegia l’heterogeneïtat en la presentació gràfica, els continguts i el nivell de desenvolupament. Els índexs d’utilització d’algunes d’aquestes webs eren molt baixos, hi havia una alta dispersió d’informació i recursos materials utilitzats per a la seva creació i manteniment, així com molta informació caducada. És a dir, en el procés es va plantejar també la necessitat de mantenir una política de coordinació amb els departaments per a definir línies comunes d’organització de la informació i gestió de recursos. En general, aquesta segona vessant buscava racionalitzar recursos tant econòmics com informatius a partir de la definició d’una política corporativa d’estils de publicació i d’eines de gestió de la informació. En resum:

- Aprofitar aquest procés de redisseny del nou portal per a consensuar una estratègia comuna de política informativa amb els departaments, i fer-los participants de tot el procés.
- Posar a disposició de tota la Generalitat eines tecnològiques que facilitessin el control de la informació que es publica a Internet (com ara cercadors o gestors de continguts corporatius).

Per a entendre el procés de transformació que ha patit el portal des dels seus inicis fins avui, es fa necessari parlar breument de l’evolució del portal, atès que posa sobre la taula a la vegada elements aprofitables per a la definició de la nova estratègia com els problemes que s’haurien de superar.

7.3. L'evolució del portal Gencat

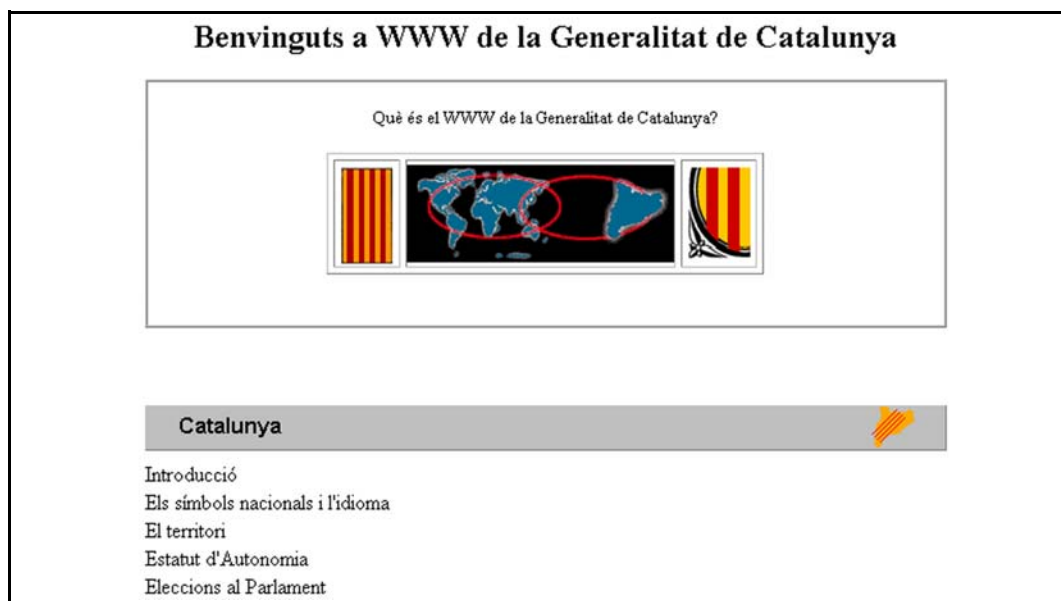
La Generalitat de Catalunya crea el portal Gencat l'any 1995, com a evolució de Teletex.⁴ Els primers continguts van ser una adaptació a HTML dels continguts existents en format Teletex i es van plantejar com una presència testimonial de la Generalitat a la xarxa. "S'havia d'estar a Internet i Gencat va ser-hi convertint-se en el primer govern autonòmic a disposar de web a l'Estat espanyol" (AOC, 2003). Una de les primeres activitats va ser la difusió dels resultats de les eleccions al novembre de 1995.



El primer portal Gencat, l'any 1995

Bàsicament, es tractava de posar informació corporativa amb informació sobre l'organigrama a l'Administració autonòmica –detalls de *qui és qui*–, un apropament a la història de Catalunya i un aparador del territori amb informació turística. És a dir, es tractava d'un primer format en hipertext amb informació no dinàmica i molt limitada en el seu abast. Durant l'any 1996 s'aniran plantejant les primeres reformes, que es fan amb la consciència que el portal és un nou canal d'informació. Al febrer s'incorporaran un directori amb informació corporativa de serveis i organismes propis de cada departament. Comencen a desenvolupar-se també els primers portals dels departaments. Finalment, es fa un primer recull legislatiu i l'agenda cultural, que s'afegeix com un dels serveis d'interès per al ciutadà.

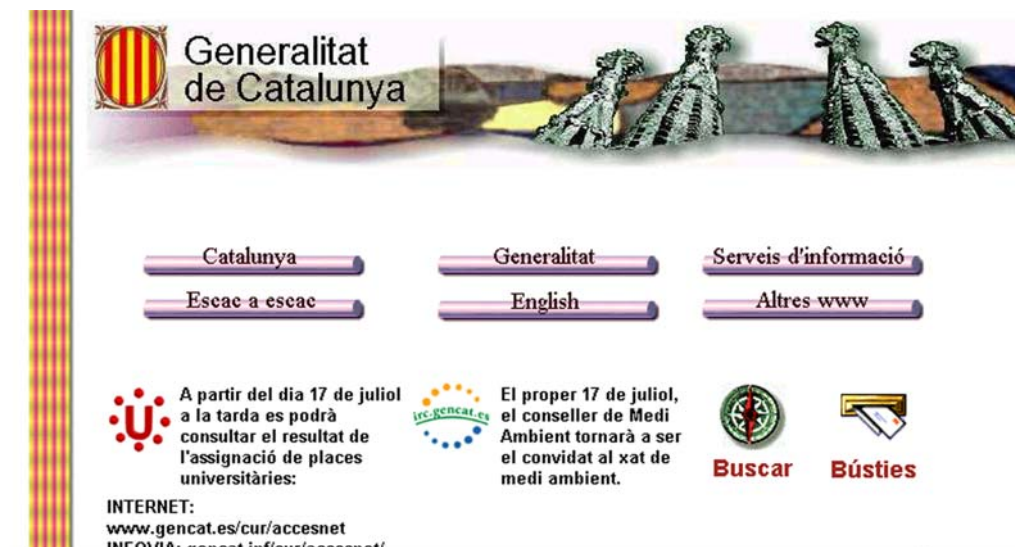
⁴ El Teletex va ser un sistema precursor d'Internet que seguia el model francès de Videotext, una tecnologia d'accés a bases de dades de forma interactiva desenvolupat en xarxa, per a la qual es va fabricar un terminal especial d'ús senzill i cost baix, el Minitel.



Portal Gencat, febrer de 1996

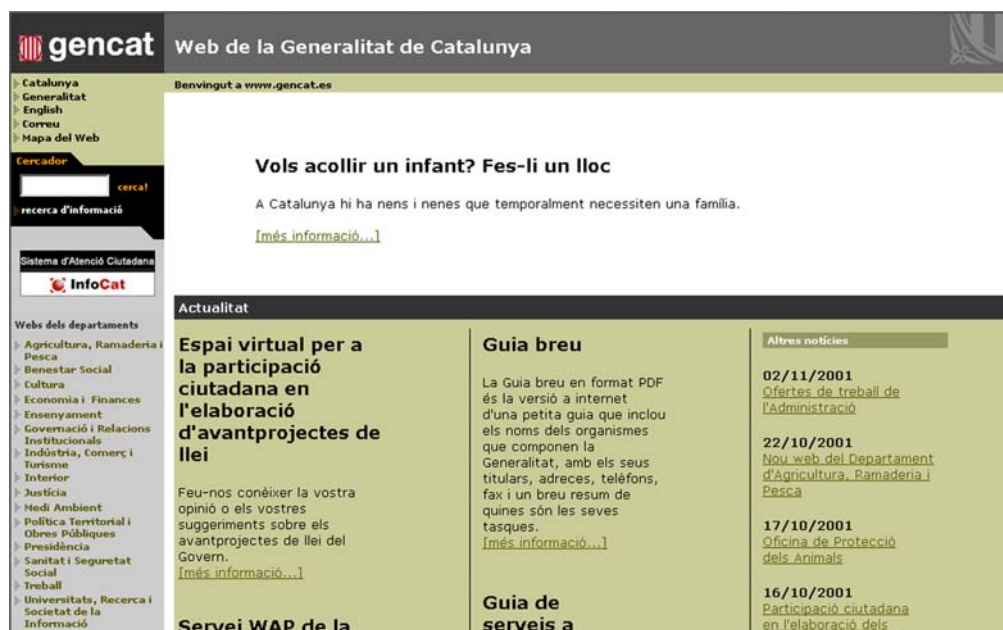
En els mesos següents s'aniran incorporant alguns fitxers d'àudio, s'ampliarà la informació sobre el territori i es crearà el primer servei de consulta a bases de dades en temps real (informació d'ajudes del Centre d'Informació i Desenvolupament per a l'Empresa). També es canviarà l'organització de la informació posant enllaços per àrees temàtiques, la versió anglesa i un primer sistema d'informació de tràmits, i s'inclourà la secció novetats.

El juliol de 1997 hi havia 12 webs departamentals dissenyades per personal propi de la Generalitat. Un entrevistat ho definia amb poques paraules: "s'inicià amb una *home* i per generació espontània van sortir els webs dels departaments" (P10). Durant aquest any també es posa en línia el SAC, amb una modalitat de consulta en temps real, i es crea la primera bústia del Govern per a atendre de forma personalitzada els ciutadans. L'any 1998 es creen alguns mecanismes d'interacció: es posa en línia la primera transacció i el primer xat (amb la participació del conseller de Medi Ambient), i també serà l'any de la primera difusió en directe d'una roda de premsa.



Portal Gencat, juliol de 1997

El febrer del 2000 es fa un nou disseny de la *home* amb el qual s'intenta homogeneïtzar l'estructura de continguts i aplicar un estil i una imatge unificats del Gencat. També es generalitza la incorporació de formularis de tràmits en PDF que s'han d'enviar com a correu postal ordinari, com a primera aproximació al que haurà de ser el tràmit electrònic. El setembre de 2002 –sense que l'intent unificador previ hagi donat gaires resultats⁵ es torna a repensar el disseny i comença a funcionar un nou domini (www.gencat.net /<http://www.gencat.net>), en què l'accessibilitat i l'arquitectura de la informació adquireixen més rellevància.



Portal Gencat, febrer de 2000

⁵ Com assenyala un estudi previ que vam desenvolupar sobre les webs de la Generalitat de Catalunya, el nivell de dispersió era elevat (Aibar i Urgell, 2003).

Paral·lelament, amb el creixement de les webs departamentals comença una etapa en què es trasllada l'estructura organitzativa al món d'Internet. La compartimentalització administrativa es materialitza en el món web, en què, per exemple, cadascun dels departaments començarà a fer servir la seva pròpia eina de publicació i/o gestió de continguts. Aquest fet derivarà en problemes per a actualitzar la informació i/o reaprofitar o compartir recursos entre unitats de govern. En síntesi, hi ha més webs, més tecnologies, més criteris de publicació diferents i, fins i tot, amb el canvi de domini (Gencat.es per Gencat.net) s'incrementa també la dispersió, l'heterogeneïtat i la desactualització d'informació.

En el cas del canvi de domini, el fet que s'hagi portat endavant sense una política de migració de continguts i/o neteja sistemàtics va implicar que alguns continguts es migraran des del Gencat.es al Gencat.net, però d'altres es mantindran en Gencat.es i alguns estaran en tots dos, i incrementaran la complexitat per a l'usuari. En aquest sentit, un estudi va mostrar que un dels principals problemes provenia del canvi de domini combinat amb la manca de neteja de les webs antigues i/o la manca d'indexació dels continguts: "la combinació dels dos dominis afecta la utilització de la marca Gencat.net a Internet i a la usabilitat en l'accés al web des de cercadors i directoris; hi ha pàgines als directoris amb domini Gencat.es que no existeixen i que redireccionen a la pàgina d'inici de Gencat.net; hi ha moltes seccions del web que no apareixen als directoris" (Abilbo, 2004a).

Un altre aspecte que va incrementar la dispersió va ser la posada en marxa del portal CAT365, encarregat de la prestació de serveis de la Generalitat i creat en el marc de l'Administració Oberta de Catalunya (AOC). El projecte AOC buscava ser una finestra única interadministrativa i s'orientava a millorar la relació entre els ciutadans i l'Administració mitjançant l'ús intensiu de les TIC i, en especial, d'Internet per la simplificació i agilització dels tràmits administratius.

Portal Cat365, novembre de 2002

La construcció del CAT365, destinat principalment a la provisió de serveis electrònics per a ciutadans i empreses, va ser un dels eixos d'aquesta nova estratègia. Amb aquest nou portal, el Gencat es va convertir en la cara institucional de la Generalitat a la xarxa, agrupant la informació de país i corporativa mentre el CAT365 es convertia en el distribuïdor de serveis públics en línia, amb un disseny organitzat segons criteris temàtics i per perfils.

7.4. Els usuaris del Gencat

Una enquesta desenvolupada al Programa Internet Catalunya⁶ mostrava que cap a l'any 2002 hi havia un 14,6% d'usuaris del Gencat (que feia un total de 440 persones sobre les 3.002 del total de la mostra). Aquests usuaris percebien el portal com una eina per a cercar informació més que per a fer tràmits o posar-se en contacte amb el Govern. Tanmateix, els usuaris majoritàriament consideraven útil l'ús d'aquest portal. Un estudi previ que vam desenvolupar (Aibar i Urgell, 2003) assenyalava també que:

- El Gencat era utilitzat per l'Administració catalana, principalment, com a tauler d'anuncis i com a canal unidireccional d'informació cap als ciutadans.
- Tot i que es donava força informació sobre els serveis que oferien els diferents departaments, només un nombre gairebé anecdòtic eren totalment tramitables per Internet.
- L'oferta electrònica de serveis es limitava majoritàriament a l'opció de baixar formularis.
- El portal mostrava 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) presentava deficiències importants i no semblava que hi hagués un flux dinàmic d'informació entre els departaments i la unitat que els gestionava.
- Els espais i mecanismes d'interacció virtual entre ciutadans i Administració eren pocs i d'estructura rudimentària. El més habitual era una bústia lògica per a plantejar dubtes o sol·licitar informació.
- Els mecanismes virtuals destinats a la participació política eren pràcticament inexistents. Només hi havia una bústia per a fer arribar comentaris sobre avantprojectes de llei –no era possible, però, veure els comentaris enviats ni les respostes.

⁶ Castells *et al.* (2003).



Portal Gencat, any 2003

7.4.1. Una visió general

Amb la informació presentada podem fer una síntesi de l'estat de situació en què es troben les webs de la Generalitat l'any 2004. Per a fer-ho organitzarem la informació segons característiques organitzatives, de continguts i tecnològiques.

Àmbit organitzatiu: l'any 2002 va haver-hi una renovació de la pàgina d'inici del portal Gencat que a més de desenvolupar un nou disseny buscava posar criteris comuns per totes les webs capçaleres dels departaments. Això va donar –malgrat que no tots els departaments ho van fer–⁷ certa homogeneïtat en el disseny de la web, almenys en el primer nivell d'accés a la informació. És a dir que igualment es van superposar capes de disseny en el mateix departament, com encara passa per exemple a Governació. Tot i això la gestió de les webs de la Generalitat l'any 2004 estava dividida, organitzativament, entre la DGAC, que s'encarregava del portal institucional (el Gencat); l'AOC, que s'encarregava del portal de tràmits i serveis (el CAT365), i els departaments, cada un dels quals organitzava i mantenia els seus portals. Al voltant d'aquesta divisió s'estableix una xarxa d'operadors que funciona en paral·lel a la dels departaments i la del Gencat. També es va canviar el domini, del Gencat.es al Gencat.net. Aquest canvi, sumat a la manca de criteris comuns (com ara normes d'indexació o d'actualització d'informació), a més de l'ús de diferents dominis i URL, va provocar encara una major dispersió i heterogeneïtat.

⁷ Per exemple, Economia va continuar amb el portal antic fins al 2006, quan va ser el primer departament a migrar al nou disseny.

Àmbit de continguts: pel que fa als continguts es pot observar una evolució permanent des d'una presència *testimonial* de l'Administració fins a la incorporació d'informació i redefinició de l'organització de l'estructura de la web. D'aquesta manera sembla que, al començament i durant els primers anys del portal, hauria primat un criteri que tota la informació de la Generalitat havia d'estar a la web. Així, en un moment es va establir que tots els formularis de tràmits havien d'estar en un mateix lloc a la web, amb la qual cosa moltes vegades quedava el formulari desvinculat de la informació del tràmit, "i això no tenia cap sentit" (P32). En la mateixa línia, i malgrat que abans de l'any 2000 es plantejava la necessitat de sortir del llenguatge administratiu, posant com a criteri informatiu les necessitats dels ciutadans més que l'oferta de l'administració, els avanços en aquesta línia no es van fer concrets fins a la divisió del portal institucional Gencat i el portal de serveis CAT365. Diversos estudis que es van fer l'any 2004 mostraven que la realitat del sistema de webs de la Generalitat de Catalunya era d'un gran volum d'informació amb un important nivell de dispersió i organitzada de forma deficient i confusa per a l'usuari.

Àmbit tecnològic: internament, el món web de la Generalitat s'ha caracteritzat fins a l'actualitat per l'heterogeneïtat de les eines i procediments per publicar i gestionar els continguts. El 2002 es va fer un esforç per unificar el disseny, però la dimensió tecnològica va continuar com a àmbit d'actuació de cada departament, sense directives ni eines corporatives. Només per donar un parell d'exemples: la web del Departament d'Agricultura Ramaderia i Pesca treballa amb Dreamweaver i amb el creixement d'informació tenien molts problemes per a gestionar dades. Al Departament de Medi Ambient i Habitatge havien migrat a Tridion en el darrer any, procés en què van fer una neteja i reorganització de la informació. Per altra banda, les dades d'aquest departament, com les del departament de Cultura, resideixen en un servidor extern (font: reunions de la DGAC amb els departaments).

7.5. El nou portal: l'estratègia

L'any 2004, després del canvi de govern, la DGAC va desenvolupar una estratègia orientada a reorganitzar la gestió de l'atenció al ciutadà que portava a reunir l'atenció web de la Generalitat sota la direcció de la DGAC en un portal únic, atès que el portal Gencat absorbiria el CAT365. Aquest objectiu i la definició d'una estratègia comuna de presència web per la Generalitat de Catalunya es va portar endavant amb diferents accions de suport:

1.3.1. Un ampli treball de diagnòstic per a conèixer els recursos informatius –continguts i organització– i els usos que es feien de les webs.

1.3.2. Un procés de negociació amb els diferents departaments per a definir una política comuna d'atenció web al Govern autonòmic català.

1.3.3. La posada a disposició dels departaments i agències de la Generalitat d'eines corporatives de gestió de la informació.

La xarxa d'actors

Abans de començar amb aquesta anàlisi, mencionarem els participants a la xarxa d'actors involucrada en el desenvolupament de l'estratègia. Pel sector públic hi intervenen: la DGAC, els departaments de la Generalitat de Catalunya i el Centre de Tecnologies i Telecomunicacions CTTI. Les empreses i institucions externes que es van vincular –directament o indirectament– amb el procés van ser Abilbo, Lasalle amb el laboratori User Lab, la Universitat Oberta de Catalunya (UOC), la Universitat Pompeu Fabra (UPF), les consultores DOC6 i Synovate i l'empresa d'estudis d'opinió Gesop.

Actors del sector públic: la Direcció General d'Atenció al Ciutadà (Departament de la Presidència), que és la principal responsable i agent coordinador del sistema. La DGAC condueix la direcció general del projecte assumint les despeses econòmiques i s'encarrega de convocar les conselleries de la Generalitat. Aquestes van participar a través d'una sèrie de reunions amb els responsables de les webs i els funcionaris vinculats al desenvolupament de la presència en línia de cada departament i/o agències de la Generalitat. La DGAC també va treballar amb el CTTI, que intervé en el projecte a través del *Centre de Competència*, una unitat de creació recent formalment dependent del CTTI però funcionalment part integrant de la DGAC, i que és l'encarregat de la supervisió del disseny tecnològic del projecte.

Els actors externs: Abilbo va guanyar un concurs per a participar amb la DGAC en el disseny gràfic i conceptual del nou portal. Segons s'especifica en un document de presentació interna, el paper d'Abilbo havia de ser el d'un "participant en la definició i enfocament estratègic de Gencat.net; coneixedor de totes les iniciatives i projectes que s'estan realitzant al voltant de l'Atenció Ciutadana; coneixedor del funcionament i procés de treball dels diferents departaments que alimenten i fan possible Gencat; definidor de l'estructura del nou Gencat.net i del seu disseny; facilitador de la tasca de comunicació i promoció externa i interna del projecte". Al voltant d'Abilbo també van intervenir-hi altres actors com ara Lasalle, que va desenvolupar un estudi d'usabilitat del portal; la UOC, que es va encarregar d'un estudi de webs al món autonòmic i en el context internacional, i la UPF, que hi va participar amb un estudi de les webs associades al portal Gencat.net.⁸

Indirectament van intervenir en petites etapes del procés altres empreses externes com ara les consultores DOC6 i Synovate i l'empresa d'estudis d'opinió Gesop. DOC6 estava encarregada del marc bàsic d'organització de la informació continguda en el SAC a partir de la creació d'un sistema de taxonomies⁹ específic i va tenir una participació a les reunions de definició del portal, pel que fa a l'organització d'àrees temàtiques. Gesop es va encarregar de fer una enquesta telefònica d'usuaris dels canals d'atenció que porta la DGAC (no només el portal Gencat) per conèixer perfils d'usuaris, expectatives, etc. Finalment, Synovate va fer *focus groups* amb una intenció semblant, però amb les diferències de contingut a les quals permetia arribar cada metodologia (la primera va ser representativa i la segona es va plantejar com un estudi qualitatiu en profunditat).

7.5.1. El treball de diagnòstic

Les línies generals de treball que es van desenvolupar es poden organitzar en tres grups: un al voltant del portal Gencat, un altre arreu de les webs associades i el món web en general, i un tercer sobre els usuaris:

a) Al voltant del portal Gencat es va fer un **estudi de posicionament**, és a dir, dels resultats de la *popularitat* de la web en els principals motors de cerca i directoris¹⁰ (Abilbo). I un **test**

⁸ Les webs associades són les pàgines web presents en les pàgines dels diferents departaments de la Generalitat de Catalunya que no constitueixen informació pròpia del departament.

⁹ Una taxonomia és una forma jeràrquica d'organitzar la informació d'acord amb paraules clau que permet el control per sinònims i termes equivalents.

¹⁰ La paraula *cercador* (*search engine*) es fa servir indistintament per a referir-se a portals amb utilitats de cerca, cercadors i directoris, la majoria dels quals fan servir resultats de dos orígens diferents: a) *motor de cerca o cercador* (*spyder, crawler*), serveis automàtics basats en un programa que navega per Internet, arxiva les pàgines, i les ofereix com a resultat d'una cerca seguint un algoritme predeterminat; b) *directori* (*directory*), col·lecció de webs compilada pels editors del directori. Cada web és registrada amb un títol i una descripció, i no s'arxiva el contingut de la web. ("Informe de posicionament")

d'usabilitat del portal –de la facilitat/dificultat amb què els usuaris trobaran informació a la web i el seu grau de satisfacció (User Lab).

b) En segon lloc, a partir d'un primer inventari de webs de la Generalitat es va fer un **qüestionari als responsables d'Internet de cada departament** i de cada una de les webs associades per a identificar-les i conèixer les tecnologies, el recursos humans i les fonts d'informació implicades en cada web, com també els seus processos de gestió de la informació i les seves necessitats (Abilbo, 2004a). També es va fer un **estudi de les webs associades** (Abilbo-UPF, 2004) i un **estudi de les tendències en les webs governamentals** tant en el món autonòmic espanyol com en el context internacional (UOC-Abilbo).

c) Finalment, es van fer estudis d'usuaris: un treball de **focus group**¹¹ (per l'empresa Synovate, 2005) i una **enquesta d'usuaris** (Gesop, 2005), fets no només per al portal sinó també per a identificar el reconeixement i valoració de tots els canals d'atenció ciutadana de l'Administració autonòmica catalana.

Tots aquests estudis van ser un primer pas per a la redefinició del portal. Es tractava d'analitzar l'estat de situació per a aprofitar els punts forts i identificar canvis que s'haurien de fer. A continuació farem un repàs sobre les seves principals conclusions:

Estudi de posicionament

Els cercadors fan servir l'estructura de *links* d'Internet per a valorar les webs i oferir resultats rellevants a les cerques. El factor clau és la *popularitat*, determinada pel nombre de *links* dirigits a la web i la seva *rellevància* (la mateixa la popularitat de la pàgina on està situat el *link*). D'aquesta manera, un enllaç en un directori important té més valor que diverses desenes de *links* en pàgines poc importants. La popularitat és un factor rellevant a l'hora d'aconseguir una bona posició als cercadors.¹² Cal destacar que només les pàgines indexades pel motor de cerca poden aparèixer com a resultat d'una consulta. És a dir que les pàgines no indexades formen part de la web invisible o profunda, i només s'hi pot accedir a través d'altres pàgines de la mateixa web, però no des d'un cercador o directori. La indexació la fan els responsables de cada URL.

En aquest estudi de posicionament es va analitzar la popularitat i rellevància del Gencat fent diverses cerques. Com a resultats, es va trobar que el posicionament del portal als cerca-

¹¹ El *focus group* és una tècnica d'investigació que consisteix a realitzar entrevistes grupals. Els seus pressupòsits són que la gent manifesta les seves opinions de forma diferent de la forma que ho fa si es troba sola amb l'entrevistador.

¹² Fins i tot, l'èxit inicial de Google es va basar en la seva anàlisi de la popularitat que li va permetre, simultàniament, tenir més pàgines indexades que els altres cercadors i oferir resultats rellevants a cerques generals. La raó principal és que la quantitat –i la qualitat– dels *links* són un molt bon indicador de la importància d'una web, i són paràmetres difícils de manipular ("Informe de posicionament").

dors tenia aspectes positius i negatius. Dins els positius es destacava, per exemple, que la web de la Generalitat de Catalunya obtenia el millor PageRank¹³ a Google respecte a la resta de comunitats autònomes (8 sobre 10). Aquest indicador mostra la posició en què apareix la web a Google quan se cerca el nom de la comunitat autònoma.

Taula 1. Posicionament de les comunitats autònomes a Google

Comunitat Autònoma	Web	PageRank pàgina d'inici
Andalusia	www.juntadeandalucia.es	7
Catalunya	www.gencat.net	8
Comunitat Valenciana	www.gva.es	7
Euskadi	www.euskadi.net	?
Galícia	www.xunta.es	6
Madrid	www.madrid.org	6

Font: DGAC. Elaboració pròpia

Per contextualitzar, els resultats obtinguts per Gencat.net es van comparar amb els d'una selecció de les webs dels diferents governs autonòmics. Les comunitats escollides per a la comparació són Andalusia, Madrid i Comunitat Valenciana –les comunitats, juntament amb Catalunya, més poblades– i Euskadi i Galícia. Aquestes webs són també les que obtenen millors resultats en la majoria dels aspectes analitzats.

Dins els aspectes negatius es mencionava la superposició dels dos dominis (Gencat.es i Gencat.net). Com es mostra a la taula següent, tant el motor de cerca de Google com el de Yahoo guarden simultàniament pàgines de Gencat.es i de Gencat.net. Algunes de les pàgines de Gencat.es no existeixen i redireccionen a la *home* del domini Gencat.net (i no a la pàgina corresponent de Gencat.es o de Gencat.net), però moltes altres sí que existeixen. L'informe mostrava aquest estat de situació respecte del nombre de pàgines web incloses als principals motors de cerca:

Taula 2. Presència als principals cercadors

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

Font: DGAC. Elaboració pròpia

¹³ Google és l'únic cercador que fa públic el resultat de la seva anàlisi de popularitat, que, d'altra banda, és el model a partir del qual els altres cercadors han dissenyat els seus algoritmes de popularitat. En el cas del PageRank de Google, són importants tant la valoració concedida a la *home*, com l'aconseguida per pàgines internes de la web. La mesura de popularitat de Google està associada a cada pàgina i no al lloc web com a unitat, i les regles segons les quals el PageRank es transmet per l'interior de la web són bastant complexes ("Informe de posicionament").

El document conclouïa que aquesta combinació del dos dominis, afectava la utilització de la marca Gencat a Internet i a la usabilitat en l'accés a la web des de cercadors i directoris. L'informe suggeria que: per a solucionar el problema de la millor manera possible als motors de cerca es necessitava conèixer si les pàgines i els documents que hi ha a dins del domini Gencat.es també estaven continguts a Gencat.net. Amb aquesta informació es podria eliminar totalment o selectivament les pàgines de Gencat.es dels motors de cerca. Per a solucionar els problemes als directoris s'havia de demanar l'anul·lació o substitució (segons el cas) dels registres de Gencat.es. El fet que un nombre important de les pàgines i documents indexats de Gencat.es ja no existissin o hagin estat moguts i redireccionen a la *home* de Gencat.net, afectava de forma important la usabilitat de l'accés a la web.

També s'esmentava que les descripcions que acompanyaven els *links* que presentava Gencat.net als cercadors no eren les més adequades i suposaven una mancança en l'estratègia de comunicació externa de la web. En aquest sentit, atès que els cercadors posen un nombre limitat d'informació al llistat de resultats, es proposava aprofitar un bon treball d'informació. Amb tot això, es plantejà la necessitat de fer una revisió de la informació penjada, una neteja de continguts obsolets, una millora de les descripcions que apareixen als llistats dels cercadors i una planificació del posicionament. Per altra banda, per a millorar el posicionament als cercadors es proposava des d'incrementar el nombre de pàgines indexades fins a l'aplicació d'un criteri sistemàtic a l'hora de posar títols i metainformació als documents PDF (Abilbo, 2004a).

Test d'usabilitat¹⁴

L'avaluació d'usabilitat de la web www.gencat.net mostrava com a tendències destacades d'usabilitat per a l'evolució del producte algunes de les següents (User Lab-La Salle, 2004).

- El model conceptual que transmetia la web ordenat per agrupacions de temes i estructurat mitjançant departaments "no es corresponia amb el model mental de l'usuari".
- Les persones participants en el test desconeixien com es troba organitzada internament la Generalitat, fet que els portava a confondre sovint els departaments que podrien contenir la informació que es cercava.

¹⁴ El test es va dividir en diverses fases, en les quals s'encavalcaven tests de tasques guiats i avaluacions de satisfacció mitjançant qüestionaris SUS i de valoració emocional del sistema. Es va realitzar amb un grup de 12 participants. L'objectiu era avaluar la usabilitat i la facilitat d'aprenentatge i emocionalitat derivada de la web www.gencat.net en diferents grups d'edat. Es va segmentar la població en tres grups: 0-30 anys, 31-45 anys, i 46-80 per veure possibles diferències en l'ús de la web. També es va considerar el nivell d'utilització de les noves tecnologies de les persones que van participar en el test. Per sexes, la mostra es va dividir en un 50% d'homes i un 50% de dones, amb representació de les quatre comarques catalanes.

- Existia una excessiva uniformitat entre les pàgines, fet que provocava que força vegades els usuaris s'equivoquessin i es desorientessin.¹⁵
- L'existència de diferents webs departamentals amb dissenys i arquitectures diverses no semblava molestar en excés els usuaris.
- Tot i que el grau de satisfacció era d'un 64,85%, els graus d'efectivitat –si es podia realitzar la tasca– (61,36%) i l'eficiència per unitat de temps –la rapidesa a realitzar-la– (14,69%) eren realment molt baixos. El temps mitjà per a la realització de les tasques també es va considerar elevat. Aquesta dicotomia no es va considerar estranya perquè “moltes vegades les opinions dels usuaris no es corresponen amb les dades observacionals obtingudes en un test *user*”.
- El cercador avançat gairebé no s'utilitzava i la seva disposició confonia els usuaris. La confiança en què el cercador els ajudaria a trobar el que buscaven era gairebé nul·la. La quantitat de resultats, la poca o inexistent adequació a les cerques i una pobre presentació del resultat no ajudaven a fer que l'usuari canviï d'opinió després del seu ús.

El qüestionari als departaments

Sobre un primer inventari que es va fer des de la Generalitat, l'empresa Abilbo va desenvolupar un qüestionari per cadascuna de les webs de la Generalitat. Aquest primer apropament donava un panorama complex. Per donar alguns exemples, només analitzant les 16 webs capçalera dels departaments es troba, en paral·lel a la diversitat de situacions de gestió i organització de la web, que la majoria dels departaments no disposen de procediments automàtics de publicació de continguts ni de mecanismes automàtics que permetin l'eliminació de continguts que han caducat. Només un dels 16 departaments de la Generalitat disposa d'un sistema de control de versions que permeti recuperar continguts modificats. Això significa que la informació es va acumulant sense un ordre que permeti rescatar la informació indexada temporalment.

La majoria de departaments tampoc disposen de mecanismes automàtics que permetin l'eliminació de continguts en la data de la seva caducitat. Es permet així l'acumulació d'informacions caduques i s'agreuja d'aquesta forma el caos informatiu vinculat als portals. S'explica d'aquesta forma que, malgrat que la quantitat d'informació disponible a les webs augmenti substancialment, no ho faci la seva utilitat per als usuaris (és cada cop més difícil trobar allò que es busca i que el que es troba sigui realment útil).

¹⁵ Aquests resultats van ser una mica sorprenents, atès que fins al moment la principal crítica que es feia era la contrària: la dispersió i baixa uniformitat entre les webs.

Pocs departaments disposen de procediments automàtics per a publicar continguts en la seva pàgina web. El portal, doncs, no està veritablement integrat en els procediments de treball del departament. El sistema d'informació prèviament existents no estan vinculats de forma àgil amb la informació del portal. El portal està superposat a l'estructura de tasques i a l'estructura informacional. Indirectament això implica que la innovació tecnològica s'incorpora sense una reconsideració de les qüestions organitzatives, ni tan sols de la seva integració amb innovacions tecnològiques anteriors. És obvi que si aquests elements no es donen, la informació present a la web tendirà a estar poc actualitzada, a ser incoherent i a estar poc organitzada.

D'altra banda, el nombre de persones involucrades en el manteniment del portal és considerable. Això pot ser una mesura de la manca d'integració entre el portal i les activitats (informatives) del Departament. Idealment la pàgina web s'ha d'alimentar dels procediments i sistemes d'informació del departament i a més de forma automàtica – bàsicament es tracta d'obrir les bases de dades a l'exterior– i no hauria de requerir molt personal exclusiu. La tendència en moltes administracions ha estat, més que la reforma de la burocràcia, la creació d'una nova e-burocràcia.

És molt destacable que, malgrat el baix nivell d'integració entre els sistemes d'informació, antics i nous, i entre aquests i els procediments administratius, malgrat la inexistència d'una estratègia clara de gestió dels continguts, etc., la gran majoria de departaments continua desenvolupant nous projectes web que, previsiblement, acabaran superposant-se als antics i augmentant l'actual inflació informativa. Les pàgines web es perceben, internament, més com a canals d'informació i comunicació a l'exterior, que com a veritables eines d'organització interna que facilitin les tasques rutinàries de gestió.

Estudi de webs associades

Aquesta anàlisi de les webs associades¹⁶ –que són les que no constitueixen informació pròpia del departament– va significar l'observació de 260 pàgines web (inclosa la pàgina principal). Originàriament s'havia de fer sobre 246 pàgines, però es va haver d'ampliar per a incloure pàgines que no havien estat detectades en l'etapa inicial i van ser afegides per la informació rebuda dels departaments de la Generalitat. Les principals conclusions d'aquest estudi assenyalaven:

¹⁶ Els objectius d'aquest estudi van ser establir a) les estratègies per determinar l'organització de continguts i categorització d'un web; b) una metodologia de treball per a l'establiment de l'organització de continguts i categorització d'un web; i c) els criteris necessaris per racionalitzar la comunicació d'una administració pública a Internet, a partir d'un conjunt de pàgines web que representen una pluralitat de perspectives.

- En relació amb la identificació del web com a recurs d'informació, es constata, a través de la cerca i explicitació del fil d'Ariadna (*breadcrumbs*¹⁷) que existeixen dificultats per a trobar la dependència o allotjament de la pàgina web associada en relació amb l'organització del web del departament. Fins i tot no hi ha consistència en l'aparició del fil d'Ariadna com a element d'ajuda per a l'usuari final. També pel que fa al web i títol de l'explorador, s'observa que, si bé són significatius en la seva majoria del contingut del web, no són construïts sistemàticament. Fins i tot es troben pàgines que ometen un dels dos títols, cosa que dificulta la seva posterior recuperació per mitjans automàtics.
- En relació amb l'ús de la marca Gencat, existeix una manca de sistematització de la presència de la Generalitat com a institució vinculada, ja sigui per la manca d'integració de la marca Gencat o per l'ús incorrecte dels logos de la Generalitat.
- En relació amb els tipus de serveis i/o productes, se n'ofereix una gran varietat, però la seva representació i explicitació no és consistent en l'organització dels continguts de les pàgines web analitzades.

“A nivell general, es constata la necessitat de realitzar una definició del concepte de pàgina web, degut a que, a nivell intern existeix una confusió en relació a si es considera pàgina web a aquelles que tenen una entitat pròpia o a aquelles que formen part d'una estructura major (per exemple, el Departament de Cultura considerava les pàgines web de la Filmoteca o l'Arxiu Nacional com a pàgines del Departament, no com a webs que poguessin tenir una entitat, imatge i gestió pròpies)”. (Abilbo-UPF, 2004)

També es va fer una tasca d'anàlisi consistent en la classificació de les pàgines web associades al Gencat.net utilitzant la taxonomia¹⁸ pilot proposada per DOC6 i es va constituir com un exercici per a la recollida i sistematització de dades i informacions que fins al moment no eren accessibles per a la mateixa Generalitat de Catalunya.

¹⁷ *Breadcrumbs* o *breadcrumb trails* (engrunes de pa o rastre d'engrunes de pa) és una tècnica de navegació utilitzada en interfícies. La seva finalitat és proporcionar als usuaris una manera de no perdre de vista la seva localització dins d'un programa o document.

¹⁸ Una taxonomia és una forma jeràrquica d'organitzar la informació d'acord amb paraules clau que permet el control per sinònims i termes equivalents.

Estudi de webs externes¹⁹

Aquesta anàlisi proposava “identificar les tendències dels portals públics de les administracions, per tal de determinar contextualment la situació actual del portal Gencat i detectar models o elements presents a d’altres institucions governamentals que puguin ser exportables al portal de la Generalitat de Catalunya” (UOC-Abilbo, 2004). Això es va fer amb un disseny d’investigació comú per a analitzar, per una banda, els portals de les comunitats autònomes espanyoles i per l’altra, les webs de països posicionats com a referents internacionals.

L’estudi conclou que: “observant les dades sobre l’organització dels continguts i sobre l’orientació general dels portals es detecta una clara tendència que trasllada la centralitat de la pròpia administració, com a eix vertebrador, als usuaris. Es pot descriure aquesta tendència com un moviment del servidor cap al client, de l’administració a l’administrat o del dissenyador a l’usuari. En un primer moment d’aquesta trajectòria els governs i administracions utilitzen la xarxa per a reproduir virtualment la seva estructura organitzativa i ordenar segons aquesta estratègia la informació que es proveeix. En un segon moment, els serveis comencen a ocupar un paper preponderant en els continguts de la web –tot i que acostumen a ser endreçats en funció de la seva producció (estructura organitzativa) i no del seu ús (ciutadans). L’agrupació temàtica de serveis, transcendent les divisions de l’organització burocràtica, es fa palesa en la presentació segons ‘fets vitals’ o d’altres formulacions similars. Un pas que sembla encara més avançat consisteix a superar la generalitat i ambigüitat del concepte de «ciudadà» o «usuari» per a començar a definir perfils específics, no només per a fer diferents agrupacions de serveis, segons les necessitats de cada perfil, sinó per a dissenyar estils diferents de presentació, de navegació o d’ús (una darrera fase d’aquesta tendència és la de portals que es puguin personalitzar, el nivell major d’accessibilitat, etc.)” (UOC-Abilbo, 2004).

Focus group²⁰

Els *focus groups* que va fer l’empresa Synovate mostraren que espontàniament el Gencat apareix com un portal àmpliament reconegut i amb un nivell d’ús elevat. Es destaca, per exemple, que una de les claus de l’ús del portal és evitar el contacte amb els funcionaris a

¹⁹ L’estudi s’ha fet a partir d’un model analític comú que s’ha aplicat a totes les webs, mitjançant *benchmarking*, observant la pàgina inicial i els nivells immediatament inferiors, així com cercant elements específics més enllà dels primers nivells. Els portals analitzats s’han escollit d’acord amb el seu reconeixement internacional, en el cas de les webs de governs d’estats, i per la seva proximitat institucional en el cas de les webs de governs autonòmics. En total s’han analitzat 29 webs, 16 de comunitats autònomes i 13 de governs estatals.

²⁰ En aquest estudi es van dur a terme 16 dinàmiques de grup de dues hores de durada, a l’àmbit de Catalunya i tenint en compte característiques dels individus participants i distribució geogràfica.

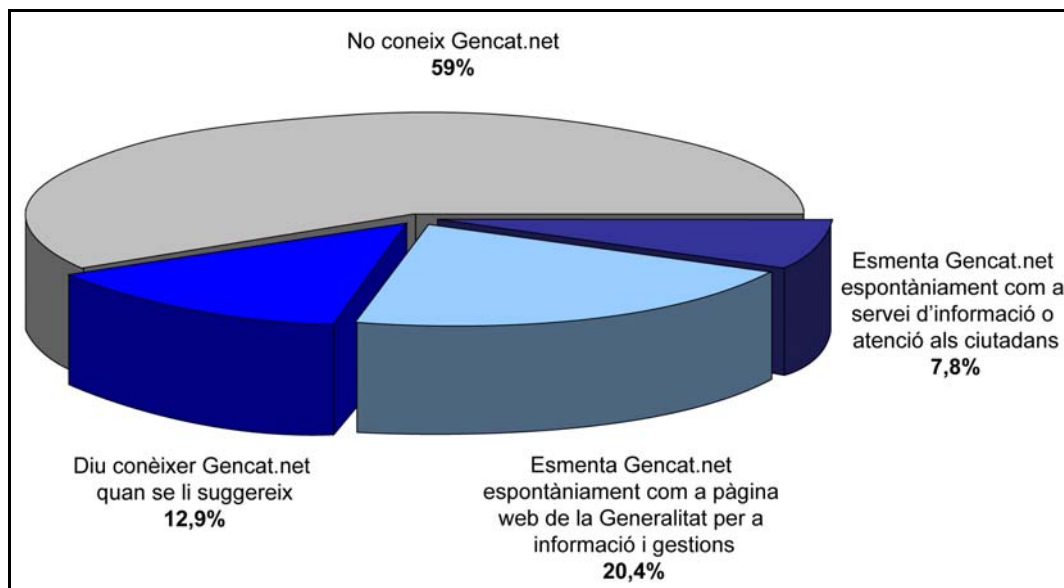
l'hora de demanar informació. L'informe diu que "el seu ús se centra moltes vegades en una «fugida» de la imatge del funcionariat, i habitualment s'utilitza de forma exploratòria". Com a aspectes positius es destaca que ofereix informació completa que agilitza i facilita els tràmits; és un bon punt de partida abans d'iniciar qualsevol consulta administrativa; i que els *links* de la pàgina principal agilitzen la cerca. Com a negatius es menciona que és una pàgina complexa a l'hora de trobar la informació desitjada i que s'hauria d'estructurar la informació des d'un mode més visual que faciliti una navegació àgil, operativa alhora que agradable visualment. (Synovate, 2005).

D'altra banda, es destaca que els usuaris manifesten que quant als continguts el portal és molt complet. I més genèricament aquest estudi concloïa que les demandes dels ciutadans als canals d'informació públic, tot i ser molt àmplies, sempre estaven lligades a drets i serveis; que el ciutadà considera la importància d'aquests canals però sobretot quan funcionen malament, quan hi ha crítiques al servei, i fins i tot que hi ha certa desinformació al voltant de qui és l'emissor: "En molts casos no es coneixen les competències concretes i es produeixen confusions amb les entitats darrere de cada servei. Però és important tenir present que per al ciutadà, des de la seva desconexió emocional amb els serveis i en definitiva amb les institucions, no li és especialment rellevant l'emissor. Vol arribar a la informació sense complicacions ni pensar-hi gaire" (Synovate, 2005).

Enquesta d'usuaris

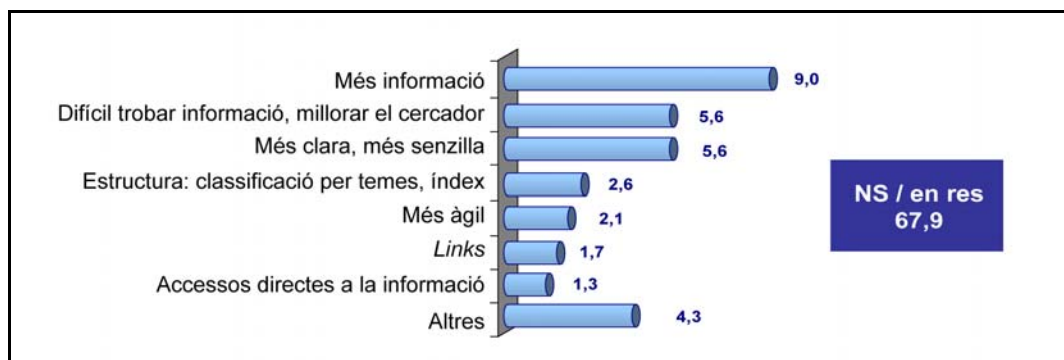
L'empresa Gesop va desenvolupar una enquesta telefònica a ciutadans de Catalunya (Gesop, 2005). Aquest estudi va mostrar que 4 de cada 10 persones tenen coneixement de la pàgina Gencat (41,1%). Però d'entre aquests, només un 7,8% la citava de manera espontània quan es demana per serveis d'informació i atenció als ciutadans en general o concretament de la Generalitat. Un 20,4% la citava espontàniament quan es demana una pàgina web de la Generalitat per a informació i gestions. Un 12,9% diu conèixer-la quan se li suggereix el nom del servei. D'entre els que no coneixen el servei Gencat.net (59%) hi ha una majoria de dones, de gent gran –9 de cada 10 el desconeix–, i de gent d'extracció relativament baixa (entorn del 80%), els nascuts fora de Catalunya (també 8 de cada 10) i, en menor grau, els castellanoparlants.

L'enquesta va mostrar també que 3 de cada 4 persones dels que han entrat almenys un cop el darrer any a Gencat n'estan molt o bastant satisfets (molt un 16,7%). Un 15,4% jutja el servei regular o normal, i un 6,4% n'està poc satisfet. Un 0,9% no n'està gens satisfet, i un 3,4% no en fa cap valoració. Els enquestats més grans i els de baix nivell formatiu són els que més expressen satisfacció, mentre que els usuaris d'alt nivell formatiu i alt estatus són relativament més crítics.

Figura 1. Coneix el Gencat.net?

Font: elaboració pròpia

Finalment, els resultats de l'enquesta de Gesop assenyalen que entre els que comenten algun aspecte a millorar destaquen: més informació (9%). No obstant això, tota una sèrie d'aspectes tindrien a veure amb l'organització de la pàgina (18,9%): per a un 5,6% és difícil trobar informació o caldria millorar el cercador, i per a un altre 5,6% hauria de ser més clara o senzilla. Un 2,6% remet a l'estructura (classificació per temes, índex), un 2,1% que hauria de ser més àgil, un 1,7% parla de *links* i un 1,3% d'accessos directes a la informació. Prop de 7 de cada 10 dels que han usat almenys un cop el Gencat el darrer any no apunten cap aspecte quan se'ls pregunta per alguna cosa a millorar de la pàgina.

Figura 2. Quins aspectes caldria millorar? (%)

Font: elaboració pròpia

7.5.2. Les reunions amb els departaments

Paral·lelament a l'anàlisi i definició del portal Gencat es va iniciar una ronda de reunions amb els responsables webs dels departaments i/o agències de la Generalitat amb la intenció de conèixer l'estat de situació als departaments, iniciar un procés de racionalització tant de la informació com de l'ús dels recursos i consensuar unes línies d'edició comunes. Es plantejaven dos objectius bàsics: per una banda, conèixer les bases de dades que es podien aprofitar pel seu valor per al ciutadà i saber quines aplicacions feien servir els diferents departaments i agències. Per altra banda, es volia fer participar a tothom de l'estratègia i del projecte Gencat.

Aquestes reunions parteixen de la consideració que "més que ordres de govern cal arribar a acords per a organitzar el món web de la Generalitat de Catalunya" (P77). Això implica que el primer pas és de consens, malgrat que també es van preveure mecanismes per a condicionar a llarg termini el compliment dels criteris establerts: S'establirà una via de negociació "light", i amb els que no funcioni s'utilitzarà la "hard" (P17). Aquestes rondes de reunions es van donar durant els mesos de gener i febrer de 2005. El criteri seguit volia reconèixer a més de les *home* de cada departament, el pes d'agències com ara l'AQU o l'AGAUR al DURSI, o l'Agència Catalana de l'Aigua a Medi Ambient, que tenen "vida pròpia" i un nombre important d'usuaris reals o potencials. A més dels responsables de cada departament i dels responsables de la DGAC, van comptar amb la presència de personals de les empreses externes que participaven en el disseny, com ara l'empresa Abilbo, que va participar del disseny del nou portal o la consultora DOC6, que va portar endavant el projecte de taxonomies (que s'explica al capítol 8).

Uns dels punts a destacar és que aquesta estratègia de comunicació i generació d'eines comunes es va desenvolupar en un marc en què la DGAC i/o el CTTI adquirien un rol destacat, en què assumien bona part dels costos d'aquestes eines.

7.5.3. Compra i desenvolupament d'eines corporatives

Les accions encaminades al canvi d'estratègia corporativa a Internet van ser la compra i desenvolupament d'un gestor de continguts corporatiu (Vignette) i d'un cercador (Google Search Appliance).

El Gestor de continguts corporatiu

L'objectiu general del primer projecte va ser la implantació progressiva d'una plataforma de Gestió de Continguts Corporativa amb flexibilitat per a la seva adaptació a la realitat de cada departament. Es plantejava que la nova plataforma havia de permetre: una gestió coordinada de portals i continguts; accelerar el llançament de noves iniciatives; reflectir-hi una imatge unificada i racionalitzar els recursos reaprofitant continguts i definint estàndards que facilitin els desenvolupaments. Segons es va explicitar a la DGAC, el nou gestor de continguts portaria beneficis des del punt de vista del servei, de l'economia i de la tecnologia.

Síntesi del Document marc per a la implantació d'iniciatives web en la plataforma corporativa de la Generalitat de Catalunya, CTTI-DGAC, 6/12/2005

Des del punt de vista del servei es tractava de millorar "tant el procés creador del contingut com la percepció que el ciutadà tindrà del que es publica a les webs de la Generalitat". Concretament:

- el procés d'edició es mantindria descentralitzat i proper a les fonts del coneixement; el flux de treball s'estandarditzaria, facilitant el filtrat dels continguts proposats i eliminant els colls d'ampolla;
- cada contingut del portal podria ser reutilitzat en més d'una iniciativa web, sense duplicar-se, augmentant la qualitat i consistència de la informació;
- l'anàlisi de la resposta del ciutadà es realitzaria d'una forma sistemàtica, de manera que l'oferta web de la Generalitat podrà ser adaptada a les seves necessitats amb més objectivitat.

Des del punt de vista de l'economia s'esperaven:

- estalvis respecte a la situació actual evitant la multiplicitat de manteniments de llicències, maquinari i aplicacions en els nous sistemes;
- economies d'escala pel que fa a incorporació de noves iniciatives web, concentració / ordenació del maquinari dedicat i la simplificació dels processos de formació.

Finalment, **des del punt de vista de la tecnologia**, s'esperava:

- optimitzar el rendiment de la solució de forma que es garantirà l'alta disponibilitat, la seguretat i la capacitat de créixer (escalabilitat), i

- basant la solució en estàndards de mercat, es busca permetre l'evolució de la solució sense sotracs.
- L'eina permetrà focalitzar en el ciutadà per analitzar la seva experiència de navegació i objectivar d'aquesta manera la millora permanent del *site*, amb la qual cosa es tindrà la capacitat de readaptar l'oferta de portal, ràpidament i econòmicament.

7.6. El nou portal Gencat.cat

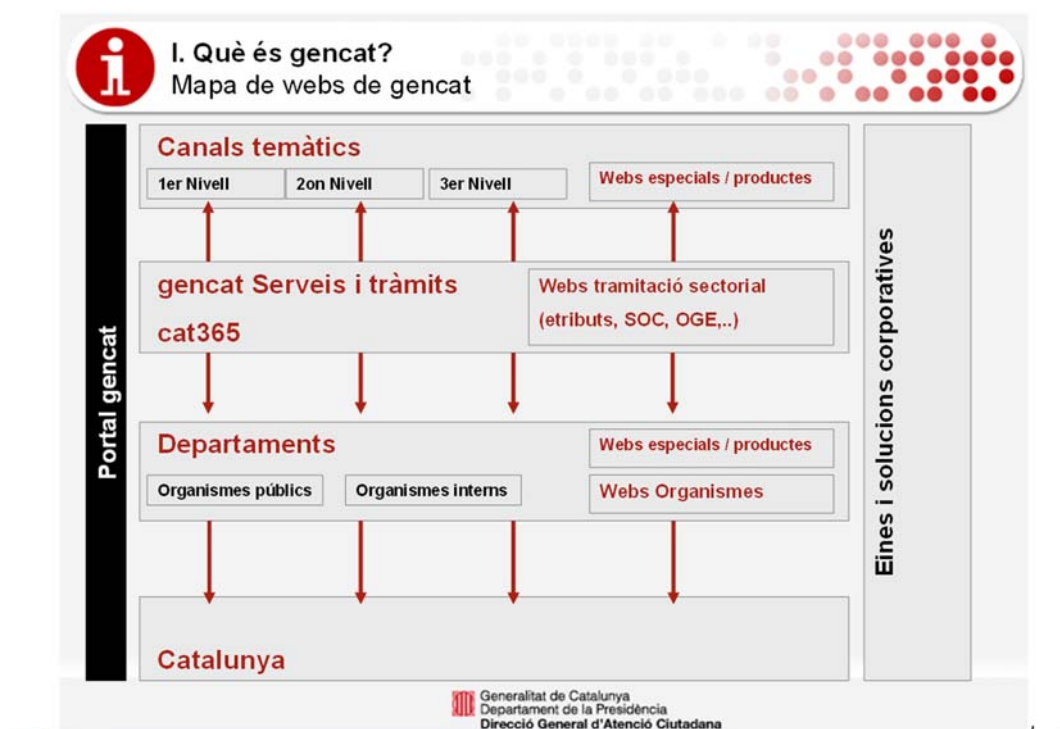
El procés de definició del nou portal es va donar en paral·lel a l'anàlisi de diagnòstic esmentat abans. L'empresa Abilbo va guanyar el concurs on s'estipulava que havia de fer l'organització de la informació, el disseny i l'assenyament dels elements estratègics. Un participant en el procés va assenyalar que "sigui com sigui, la definició estratègica estava clarament acompanyada per la DGAC" (P15). El principal obstacle que es van trobar al començament va ser que es tractava d'una web molt gran i el canvi s'havia de donar amb el suport dels departaments. "El problema era el de sempre, hi ha molts bolets que no s'homogeneïtzen ni a nivell de disseny ni a nivell tècnic. Literalment et perds. En aquest procés, doncs, és la voluntat de dialogar que té la DGAC el que marca la diferència i la dificultat és tenir en compte la part política i les funcions de cada organisme" (P15).

El calendari es va endarrerir per diversos problemes, per una banda va costar definir un criteri per a organitzar la informació. Malgrat que en un nivell abstracte es volia una organització temàtica, al moment de definir els temes hi havia diferents criteris per a decidir quins temes eren els més rellevants, atès que no es podia "posar-ho tot". La visió inicial era que el portal Gencat havia de convertir-se en un distribuïdor d'informació però a poc a poc es van anar trobant que hi havia massa informació i que no es podia aglutinar-ho tot, que calia fer un replantejament de les expectatives. Amb aquest replantejament va anar guanyant pes la part dinàmica de la web: notícies, acció de govern o projectes especials.

El portal Gencat, octubre de 2005

Finalment el portal va sortir el 27 d'octubre de 2005. Com a novetats es van destacar (Reunió a la DGAC 22/09/05): a) el cercador, que a banda de delimitar la cerca en quatre àrees temàtiques (p. ex. serveis, DOG, etc.), ho "indexa tot", i, per tant, surt tota la informació, b) la classificació de les webs de la Generalitat de la A a la Z. Això s'ha fet sobre l'inventari de webs que va fer Abilbo, c) apartat per als RSS, butlletins i serveis SMS. La idea és que a la llarga també la possibilitat de subscriure's a butlletins i *newsletter* des d'aquí, per temàtiques, etc. d) el SAC apareix ara diluït dins del Gencat. Abans era una aplicació molt definida que apareixia molt separada de la resta de continguts. Ara, a banda que s'ha fet un esforç perquè sigui més entenedor (per exemple: apartat "adreces i telèfons" en lloc d'"organismes"), l'usuari no distingirà quan està rebent informació del SAC. Estarà tot integrat.

Figura 3. Mapa de webs de Gencat



Àmbit organitzatiu: pel que fa al portal Gencat, es pot dir que ara hi ha un cos creixent de redactors amb un règim de treball diferent del funcionariat –són contractats i no funcionaris públics. En línies generals la gestió de les webs de la Generalitat continua en mans de cada departament, de fet el punt de partida és considerar que la gestió i la definició de continguts han de ser responsabilitat de cada departament. Però els departaments tenen menys discrecionalitat per a gestionar les seves webs. N'és un exemple el *Document marc per a la definició estratègica i conceptual d'una iniciativa web*, desenvolupat pel CTTI i la DGAC (primera versió 04/05/2005) i que assenyalava per exemple el procés que s'hauria de seguir en cas de llançar una nova iniciativa web. El fragment que es pot veure a la següent taula és una mostra de la nova situació.

“Una de les primeres grans tasques que s’han d’abordar al moment de plantejar-se el llançament d’una nova iniciativa web (o bé en la redefinició d’una iniciativa existent) és el que podem anomenar com a tasca de definició estratègica i conceptual, en la qual es pretén «donar forma» a la iniciativa web des d’un punt de vista estratègic i de negoci. [...] Al final de la tasca de definició es pretén obtenir una visió estratègica de la iniciativa web que es vol abordar. Així doncs, la definició estratègica i conceptual definirà quina és la missió i quins són els objectius de negoci d’aquesta iniciativa, a qui va dirigida, quins productes i/o serveis els ofereix, i finalment, com els ofereix. [...] Per tal de garantir l’èxit de la tasca de definició, és de vital importància proporcionar un nivell d’interlocució adequat per part del client, de manera que les decisions preses durant la definició tinguin prou suport per part de la direcció de l’organisme promotor, per a esdevenir les guies directives mestres del futur projecte d’implantació.”

Document marc per a la definició estratègica i conceptual d’una iniciativa web (CTTI i la DGAC 04/05/2005)

Àmbit de continguts: per una banda cal destacar la nova organització del portal i la fusió amb el CAT365, que va deixar com a única marca de la Generalitat el Gencat. En relació amb els departaments, la DGAC es planteja com a redactor i responsable de posar criteris per a tothom. D’aquesta manera la guia d’estil es planteja com un recull de documents per a difondre l’estratègia de la Generalitat de Catalunya a Internet, per a realitzar la implantació d’una iniciativa web (tant des del disseny com des dels requeriments tecnològics), i una guia per al manteniment i gestió de continguts.

Exemple de preguntes freqüents a la Guia d’estil

Quins tipus de web hi ha a Gencat?

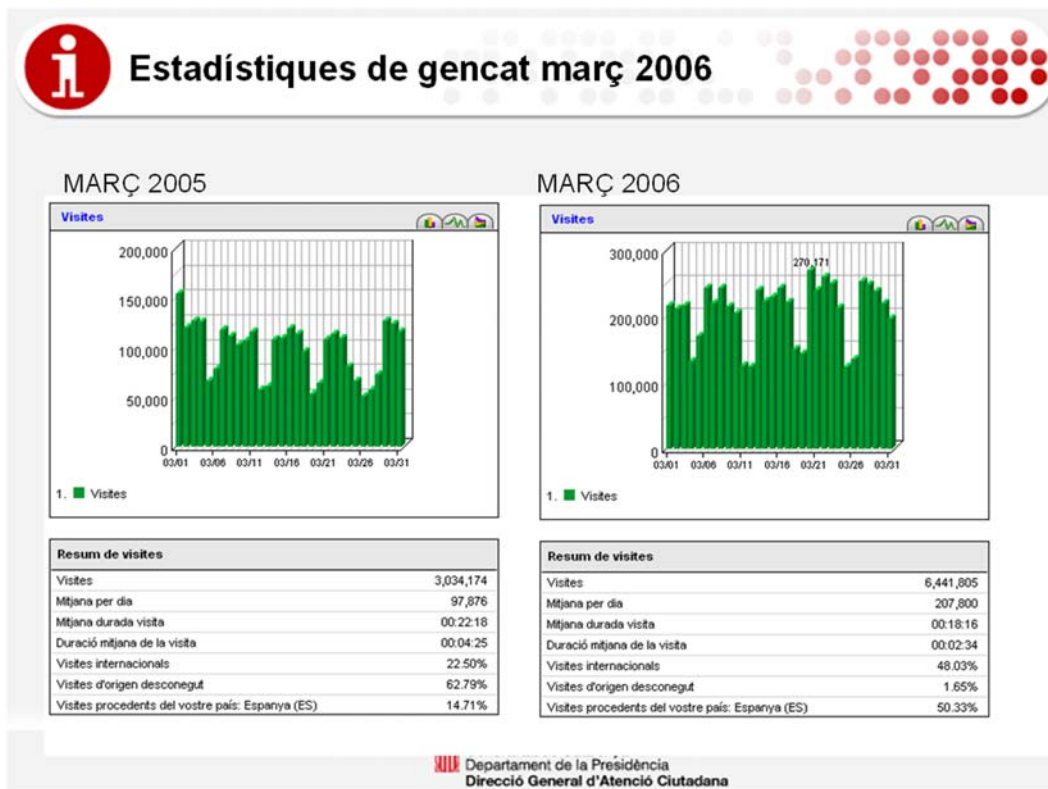
“A Gencat hi ha webs d’organismes (departaments del Govern, organismes interns i organismes autònoms/empreses públiques), webs temàtics, webs especials o de producte (per exemple, el web del Nadal, el web sobre el sinistre del barri del Carmel, el web de l’acció de govern...), i el portal de Serveis i tràmits. També hi ha serveis i eines corporatius (cercador, directori alfabètic Webs A-Z, agenda, notícies, SAC – Serveis i tràmits i organismes, etc., gestionats per la DGAC). Per a més informació, consulteu els documents sobre els diferents models de web.”

Àmbit tecnològic: també en aquest àmbit hi ha canvis que tendeixen a disminuir la discrecionalitat dels departaments amb un major control sobre el desenvolupament d'iniciatives. El *Document marc per a la implantació d'iniciatives web en la Plataforma Corporativa de la Generalitat de Catalunya* (versió 6/12/2005) assenyala que aquesta iniciativa va ser promoguda per la DGAC amb l'objectiu de millorar la comunicació entre l'Administració i el ciutadà i les empreses a través del canal Internet, i també el d'incrementar l'eficiència interna en l'ús del processos i la tecnologia que suporten aquest canal de comunicació.

“Aquesta plataforma està suportada sobre tecnologia Vignette V7, està regida per un conjunt de processos i metodologies orientats a garantir el correcte funcionament i evolució de la pròpia plataforma, i està gestionada per un organisme anomenat Centre de Competència d'Atenció Ciutadana (en endavant CCAC), que és un organisme promogut per la DGAC i que forma part del Centre de Telecomunicacions i Tecnologies de la Informació (en endavant CTTI). Els principals objectius de la plataforma corporativa de publicació web de la Generalitat de Catalunya són proporcionar una gestió eficient dels recursos, i facilitar una àgil implantació de noves iniciatives. Per a tal efecte, aquesta plataforma se sustenta en una infraestructura comú i en un “marc de serveis compartits” que proporcionen un ampli ventall de funcionalitats tant a nivell de gestió de continguts com a nivell de gestió de portals”. El “marc de serveis compartits” és un conjunt de funcionalitats implantades en una plataforma compartida amb l'objectiu que siguin reutilitzades per totes les iniciatives allotjades en aquesta plataforma. Així doncs, la creació d'una nova iniciativa en la plataforma farà ús en major o menor grau de les funcionalitats que li ofereix el marc de serveis compartits i complementarà aquestes funcionalitats amb aquells serveis específics propis de la iniciativa. En el millor dels casos, es podria donar el cas que la nova iniciativa es construís íntegrament amb els serveis del marc compartit i que no calgués cap tipus de desenvolupament addicional per implantar-la. El gràfic següent mostra aquesta reutilització de serveis en diferent mesura en funció dels portals allotjats a la plataforma”.

Document marc per a la implantació d'iniciatives web en la Plataforma Corporativa de la Generalitat de Catalunya, CTTI-DGAC (versió 6/12/2005)

Al moment del tancament del nostre treball de camp les webs de la Generalitat havien començat a assumir alguns canvis, malgrat que aquests encara presentaven resultats diversos. Per una banda el nou portal estava en funcionament amb un elevat nombre de visites i una bona acceptació dels usuaris (vegeu gràfica).

Figura 4. Evolució d'usuaris de Gencat març 2005-març 2006

D'altra banda, però, moltes de les intencions del projecte de reforma encara estaven a l'espera de ser desenvolupades. Pel que fa al món web de la Generalitat, doncs, trobàvem en aquell moment que el gestor de continguts no estava en funcionament, amb un endarreriment de mesos en la posada en ús degut a problemes de desenvolupament. El procés de racionalització del nombre de webs en funció dels recursos invertits i el seu ús públic no s'havia portat endavant per una avaluació de l'estat de situació: "fins que els serveis de la DGAC no estiguin madurs i no s'arribi a una situació de consens major no es pot començar a tancar cap web" (P104). En canvi, la guia d'estil ja s'havia començat a fer servir: dos departaments que havien dissenyat webs noves –Justícia i Economia– ja havien adaptat els seus portals a la guia comuna.

Sistema d'Atenció Ciutadana

8.1. Introducció	177
8.2. Objectius del Sistema d'Atenció Ciutadana i context de partida	178
8.3. Fase 2: la transició cap al nou model	185
8.4. SAC 2.0	188

8.1. Introducció

Un dels objectius més comuns en els projectes d'*e-government* assenyalava la necessitat d'establir bases per a la cooperació i interconnexió entre les diferents unitats que integren l'administració pública (ja sigui dins d'una mateixa administració o entre diferents administracions). En el pla estrictament intern i centrats en el cas de la Generalitat, un exemple en aquest sentit ens l'ofereixen els sistemes d'informació transversals, alguns dels quals són de fet preexistents a l'emergència i proliferació dels esmentats projectes d'*e-government*. Un dels casos més interessants és probablement el del Sistema d'Atenció Ciutadana (en endavant SAC) perquè, a banda de ser de fet un dels pocs sistemes d'informació transversals on participen la totalitat de les conselleries,¹ la seva implantació ha suposat una notable transformació organitzativa en el si dels departaments.

De forma sintètica, el SAC² és un dipòsit de dades pensat per a donar resposta a les demandes d'informació dels ciutadans sobre els organismes i l'activitat que realitza la Generalitat. Així, el SAC serveix actualment per a nodrir el telèfon d'informació 012 i les oficines d'atenció presencial generals i departamentals, alhora que és una base de dades oberta i consultable directament pel ciutadà des d'Internet. A banda d'això, de la informació continguda en el sistema se'n realitzen publicacions periòdiques com ara la *guia breu*. Però a més de servir als diferents canals d'atenció al ciutadà, tal com veurem, aquest sistema d'informació ha esdevingut una eina clau com a font de dades per al mateix funcionament intern de moltes unitats de la Generalitat (P10).

En aquest capítol presentarem el seguiment que hem realitzat de l'últim procés de reforma que ha experimentat el SAC. Tanmateix, enlloc d'abordar directament aquest procés, hem cregut rellevant presentar el SAC a través d'un breu recorregut històric (remuntant-nos al moment de la seva creació) a fi que sigui més comprensible el procés de canvi que recollim aquí. Així doncs, a continuació descriurem com i per què neix el SAC, les seves principals característiques (en els àmbits organitzatiu, de continguts i tecnològic) i, finalment, alguns dels problemes més rellevants que conduïren a reformar-lo.

¹ A banda del SAC, els altres sistemes transversals detectats es concentren sobretot en els sistemes financers (els projectes Gecat o G@udi) o en els sistemes de georeferenciació (projecte Hipermapa).

² El sistema és obert a Internet a través de: <http://www.gencat.net/generalitat/cat/govern/atenciociutadana.htm> (Accés 13/6/06).

8.2. Objectius del Sistema d'Atenció Ciutadana i context de partida

L'any 1995, en el *Pla d'actuació sobre els sistemes d'informació al ciutadà* (document intern), la Direcció General de Difusió plantejava dos objectius bàsics i principals pel que fa a la política informativa de la Generalitat de Catalunya. En primer lloc, com hem vist anteriorment, s'apun-tava la necessitat d'apropar la Generalitat al ciutadà mitjançant l'habilitació de diferents canals d'atenció (des de la unificació dels diferents telèfons existents fins a la sortida a Internet de l'Ad-ministració autonòmica³). En segon lloc, i és el què ens interessa aquí, es proposava la creació d'un nou sistema d'informació intern dels treballadors de l'Administració basat en la intercon-neixió entre els departaments de la Generalitat i amb una coordinació centralitzada al Departament de la Presidència. Es tractava en realitat de l'evolució d'un sistema d'informació preexistent ano-menat *Servei d'Informació al Ciutadà* (en endavant SIC). També des del Departament de la Pre-sidència, el SIC donava informació relativa a l'estructura organitzativa⁴ i, de forma molt incipient, servia per a informar els ciutadans d'un nombre –més aviat reduït– d'actuacions de la Generalitat. El SIC era, de fet, la font principal d'informació de la qual es nodria el telèfon corporatiu d'atenció ciutadana existent al moment, el 315 13 13.

Tanmateix, aquest sistema d'informació presentava alguns problemes que feien plantejar-ne un canvi o evolució. S'assenyalava com a dificultat principal l'alta rigidesa en el seu fun-cionament organitzatiu (no preveia que la informació s'actualitzés per part dels mateixos de-partaments) i tècnic (admetia només un format de documents molt reduït) (P102). A més, el telèfon d'atenció al ciutadà (que en aquells moments encara funcionava amb operadors del funcionariat) començà a incrementar el volum de trucades, de manera que es feia necessari posar a l'abast dels operadors un sistema més actualitzat i exhaustiu del que oferia el SIC (P38). És en aquest context que es plantejà el desenvolupament del nou sistema d'informa-ció, que prendria el nom de *Sistema d'Atenció Ciutadana*.

Per la seva banda i de forma paral·lela al desenvolupament del SIC, diverses conselleries havi-en creat sistemes d'informació propis per als seus punts d'atenció als ciutadans. D'entre els sis-temes existents cal remarcar el cas de Benestar Social, atès que segons la major part dels entrevistats (no existeix consens en aquest sentit, però) es tracta en realitat de l'origen del SAC.⁵ El fet de ser un dels departaments amb més desplegament d'oficines en el territori (superant la vuitantena), feia que molts ciutadans s'hi adrecessin per demanar informació que corresponia

³ Tot i que en el cas del telèfon no serà fins a l'any 1998 que es donarà la unificació, recordem que en el cas d'Internet la Generalitat presenta el seu portal justament l'any 1995 promogut conjuntament per la DG de Serveis d'Informàtica, la DG de Difusió i el Centre Informàtic (*Acció de Govern*, 1996, Generalitat de Catalunya).

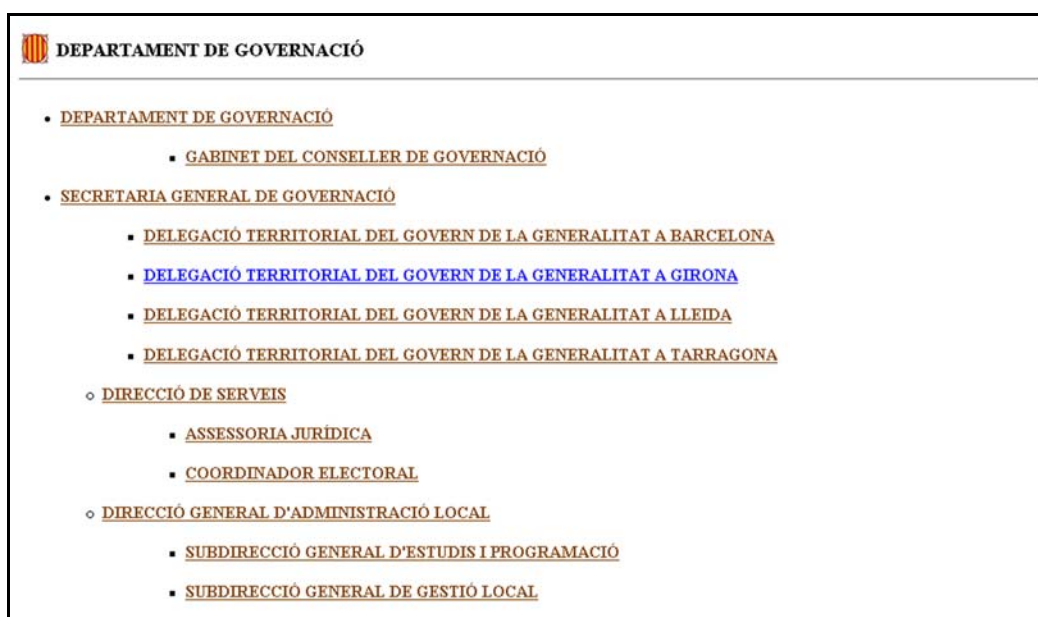
⁴ Bàsicament adreces i telèfons.

⁵ En lloc de Benestar Social, altres entrevistats assenyalen els sistemes d'informació de Joventut o bé del DARP com l'autèntic embrió del SAC. Sigui com sigui, tots tres departaments tenen en comú una forta presència en el territori català a través de les oficines d'atenció presencial, un element que determinaria la necessitat de desenvolupar sistemes d'infor-mació on es recollís informació d'altres departaments (P86; P9).

de fet a altres conselleries. D'aquesta manera les oficines de Benestar Social es convertiren a la pràctica en oficines generalistes per a atendre qualsevol tipus de petició dels ciutadans. Això conduí a que el Departament elaborés un manual amb fitxes sobre les peticions dels ciutadans on s'inclouïa, per tant, informació relativa a l'activitat dels altres departaments. Les necessitats d'actualització que requeria el manual comportaren que "l'any 95 es decidís bolcar-lo a Internet per a facilitar-ne el funcionament" (P31; P102).

Malgrat tot l'anterior, però, en el moment que s'implantà el SAC el Departament de Benestar (així com passaria amb la resta de conselleries) hagué de refer les seves fitxes d'informació per tal d'adequar-les al model comú que es plantejava i desestimar, doncs, part de la feina elaborada fins al moment. Això provocà resistències per part del Departament a l'hora d'incorporar-se al SAC, una situació similar a la que es trobaren els altres departaments que estaven en una situació més avantatjada respecte al desenvolupament dels sistemes d'informació propis.

En aquest context, l'any 96 es començà a implantar de forma progressiva el SAC entre els diferents departaments (començant per la Secretaria de Joventut) en un procés que durà pràcticament 3 anys. L'abast del canvi que suposava el nou sistema abordava, segons la pròpia categorització dels entrevistats, principalment *l'àmbit tecnològic* (amb la creació de sistemes de comunicació entre les unitats proveïdores de la informació i la unitat centralitzadora); *l'àmbit dels continguts* (amb un protocol i unes línies bàsiques sobre quina era la informació a introduir i les fonts d'on s'extreien); i, finalment, *l'àmbit organitzatiu* (amb la creació de la Subdirecció General d'Atenció al Ciutadà, encarregada de la centralització de la informació i de la coordinació del sistema i, alhora, d'una estructura de treballadors dels departaments que assumeixen funcions del SAC). Al cap de molt poc temps de l'inici de la seva implantació, l'any 1997 es decidia que el SAC tingués una sortida a Internet tal com es mostra a la següent imatge.



Una de les primeres versions del SAC a Internet (16/6/1997)

Seguirem a continuació aquest esquema presentat per a analitzar les principals transformacions en la transició al nou sistema SAC (que durà pràcticament 10 anys, si bé amb alguns canvis rellevants entremig) fins a la transició al nou model amb el SAC 2.0.

8.2.1. Àmbit organitzatiu i funcionament

Les transformacions respecte al sistema d'informació van anar acompanyades, en primer lloc, de canvis en l'estructura de l'Administració. En aquesta línia diversos documents interns assenyalen, d'una banda, la necessitat de crear una unitat que s'encarregués de la gestió d'una única finestra de relació entre ciutadans i Administració.⁶ De l'altra –alineant-se amb les doctrines de la nova gestió pública– es feia avinent la necessitat d'un canvi en la missió i la mateixa naturalesa de la relació entre administrats i burocràcia quan s'assenyalava que “pel que fa a nosaltres, l'administració, el client és el ciutadà i nosaltres l'empresa” (PDSIC, 1996).

Les necessitats anteriors culminaren amb la creació de la Subdirecció General d'Informació al Ciutadà l'any 1995. Entre les funcions bàsiques d'aquesta unitat hi havia “l'aplicació de sistemes d'informació al ciutadà basats en la interconnexió entre els diferents departaments mitjançant la introducció de mitjans multimèdia i informàtics” (Decret 130/1995). A través d'aquests sistemes s'informaria els ciutadans sobre les actuacions, convocatòries, serveis, publicacions i competències. Aquest sistema prengué el nom de *Sistema d'Atenció Ciutadana*.

A banda de les transformacions respecte al *front office* de la Generalitat, aquest sistema representà un dels “canvis organitzatius de caire horitzontal més importants que s'han esdevingut a la Generalitat” (P10). La necessitat de posar en línia la informació de tota l'Administració conduí a la construcció d'una estructura *ad hoc* amb treballadors dels departaments encarregats de nodrir d'informació el sistema. Aquesta era, de fet, una de les primeres vegades que es trencaven les barreres departamentals, ja que els treballadors dels departaments feien una feina centralitzada per a una direcció general concreta.

Així doncs, en la seva vessant interna, el SAC es constituí en una base de dades interdepartamental amb setze interlocutors (els departaments⁷) proveïdors de la informació. Per a la posada en marxa del sistema es crearen equips (idealment de tres persones, tot i que en

⁶ Una idea, per cert, que va fer fortuna en el si de la Generalitat i que culminà amb la creació del projecte Administració Oberta de Catalunya i el portal www.cat365.net (accés 14/06/06).

⁷ De fet el nombre ha anat variant en funció de les successives remodelacions departamentals que s'han donat a la Generalitat al llarg dels anys (malgrat que, si bé és l'habitual, no necessàriament hi ha hagut sempre un sol interlocutor per departament).

molts casos podien ser dues o fins i tot una) a cada conselleria que s'encarregarien d'alimentar la base de dades amb les informacions relatives a l'organigrama i els serveis del mateix departament. Aquest fet comportà, tal com veurem en el següent apartat, la necessitat que el o els responsables del SAC creessin les seves pròpies xarxes d'informadors, ja que els gestors del SAC no s'incorporaven necessàriament a les àrees d'informació dels departaments. Així, malgrat que en moltes ocasions es féu coincidir els responsables SAC amb aquelles persones que ja tenien dedicació a l'atenció presencial (P23), en molts altres casos els responsables del SAC quedaven aïllats de la resta de treballadors encarregats de la relació amb el ciutadà (P42, P31).

Inicialment cada equip SAC dels departaments es componia d'un operador (encarregat de detectar i introduir la informació a la base de dades), un coordinador (encarregat de validar la informació) i el secretari general (encarregat també de la validació de la informació abans de ser enviada per a la seva edició). Finalment, des de la DGAC (que, recordem, havia estat creada l'any 1995 i va ser inicialment una subdirecció), se centralitzava tota la informació, es revisava i finalment es publicava.

És important destacar que, malgrat que pel que fa al funcionament del sistema treballen sota la direcció de la DGAC, els operadors del SAC són treballadors adscrits a cada departament.

8.2.2. Àmbit dels continguts

La font d'informació principal del SAC era (i segueix essent) el *Diari Oficial de la Generalitat de Catalunya* (en endavant DOGC). Aquesta informació es recollia i es redactava de nou per part dels operadors del SAC abans de ser introduïda al sistema. Malgrat aquests canvis, però, entre els entrevistats hi ha la coincidència general que la gran majoria dels continguts de la base de dades eren escrits amb un estil molt "poc entenedor pels ciutadans i informadors" (DGAC, 2004a). Aquesta ha estat, de fet, una de les dificultats de comunicació més evidents que s'han volgut tractar en la reforma posterior del sistema.⁸

Tanmateix, les fonts d'informació cresqueren en alguns departaments, on els operadors del sistema incorporaren altres tipus d'informació relacionada amb la seva àrea d'actuació que creien

⁸ En aquest cas és interessant destacar un element que es repetirà en altres situacions. A partir de l'any 1999 es permeté tenir accés directe a la normativa del DOGC però només a partir d'enllaços. No era possible, doncs, fer una càrrega directa de la informació per a tenir-la accessible des del mateix sistema. Això es devia al fet que, com ens apuntava un dels entrevistats, "no es podia fer una càrrega del DOGC perquè aquest era el seu negoci" i si la informació apareixia a Internet "ja no caldria que sortissin als diaris", de manera que perdrien visibilitat (P70).

que podia interessar als ciutadans, malgrat que no fos recollida pel DOGC. Les fonts de dades principals són les distintes webs departamentals, els reculls de premsa (P20) o fins i tot en alguns casos es feien cerques “a alguns cercadors i després introduïem aquesta informació al SAC” (P42). Sigui com sigui, en aquest punt, s’observa l’alt nivell de discrecionalitat de què gaudien els departaments, alguns dels quals s’atenyien estrictament al que apareixia al DOGC, mentre d’altres introduïen tot allò que creien que podia ser d’interès per als ciutadans (P42).

Tal com hem apuntat més amunt, el caràcter transversal del SAC i l’actualització de la informació que contenia feren convertir-lo en la principal base d’informació per als treballadors encarregats de l’atenció al públic. Així, tant els operadors del telèfon genèric d’atenció (inicialment el 315 13 13 i posteriorment amb l’externalitzat 012) com els d’atenció presencial de les oficines genèriques i dels departaments, començaren a utilitzar el SAC com a font principal d’informació (P68), de manera que el sistema es mantenia actualitzat.

Amb tot, els departaments mantenien encara els seus propis telèfons d’atenció i començaven a tenir presència a través de webs pròpies a Internet, tal com hem vist en el capítol anterior. Les pàgines web dels departaments, secretaries generals i sectorials, direccions generals, organismes autònoms, etc. es convertiren de fet en canals independents per a informar els ciutadans. Aquesta situació derivà en una multiplicitat de treballadors (variable en funció del departament), encarregats d’informar els ciutadans des de canals d’informació diversos. En el millor dels casos els responsables dels webs coincidien amb els responsables SAC, de manera que la Generalitat presentava informació per duplicat, però si més no unitària i coherent. En la majoria dels casos, però, les persones responsables del SAC i les responsables dels webs departamentals, etc. no coincidien ni tan sols en la mateixa unitat administrativa. Per a fer front a aquesta situació hem detectat com alguns responsables SAC crearen les seves pròpies xarxes d’informació amb la multiplicitat de persones dels departaments que s’encarreguen d’informar a través d’Internet i amb els departaments de premsa. Tanmateix, aquesta no és una situació generalitzable a tots els departaments, de manera que en molts casos simplement es dona una gran dispersió de la informació.

Les dificultats de comunicació interna i de dispersió de fonts d’informació assenyalades en la situació anterior s’accentuaren amb l’aparició de les intranets departamentals en primer lloc i del projecte AOC posteriorment. La situació davant d’això és de nou molt heterogènia. En alguns casos els responsables del SAC passaren a encarregar-se també dels continguts que havien de nodrir les intranets i el portal CAT365 del projecte AOC, mentre que en la majoria de departaments es tractava de persones diferents.

A la diversitat de canals d’informació existents s’hi afegia el fet que l’any 2004 les diferents conselleries de la Generalitat presentaven, com veurem més endavant, fins a 5 gestors de continguts diferents. Derivat d’aquest fet, es feia pràcticament impossible que eventualment es

pogué arribar a produir una integració de la diferent informació que aportava cada canal. Així, en els casos en què les persones encarregades del SAC ho eren també del web departamental, de les intranets i de l'AOC, havien d'arribar a repicar la informació fins a quatre vegades, atès que el sistema establia múltiples punts per "l'entrada" i per la "sortida" d'informació.

En altres casos, però, la situació es dificultava encara més, atès que es tractava de persones diferents les que s'encarregaven d'informar el sistema. Aquest fet provocava que a part que la duplicació, triplicació, etc. que seguia existint d'algunes tasques –tot i que no focalitzada en la mateixa persona–, hi hagués informació que podia arribar a ser contradictòria, incoherent o desactualitzada.

Les dues situacions descrites afecten bona part dels responsables SAC dels departaments i és una de les dificultats més clares que ha d'afrontar la reforma del SAC encara en marxa i, més concretament, la pròxima incorporació del gestor de continguts corporatiu.

gencat Sistema d'Atenció Ciutadana

Departament de la Presidència

SAC

- Consulta d'organismes**
Consulta de l'organigrama de la Generalitat de Catalunya per diferents vies (organismes, titulars, funcions, població, adreces...), així com d'informació d'altres administracions públiques.
- Consulta de serveis**
Informació institucional sobre normes, competències, tràmits, permisos, preus, reclamacions, subvencions, beques, ajuts, préstecs, concursos, premis, cursos i activitats diverses.
- Catàleg de models de documents**
Accés al catàleg corporatiu de models de documents públics dels diferents departaments de la Generalitat de Catalunya.
- Registres propis i concertats**
Consulta de les adreces, telèfons i horaris de les diferents oficines de registre de documents pròpies i concertades de la Generalitat de Catalunya.
- Noticiari**
Consulta de les principals novetats produïdes a l'entorn de la Generalitat de Catalunya que la Direcció General d'Atenció Ciutadana posa al vostre abast.
- Correu**
Bústies per demanar informació, expressar queixes o suggerir aspectes a millorar dels diferents serveis "InfoCat": telèfon 012, SAC, bústies electròniques, GENCAT, publicacions i punts d'informació.

Pàgina inicial del SAC a Internet el setembre de 2002

8.2.3. La infraestructura tecnològica i els sistemes de comunicació interns

Finalment, una altra transformació substancial pel que fa a la introducció del nou sistema d'informació en el pas del SIC al SAC, foren els canvis d'infraestructura tecnològica i el sistema de comunicació entre els operadors del sistema.

El SIC ofería informació sobre els serveis i les unitats orgàniques de la Generalitat a partir de dues bases de dades independents. Es basava en un sistema (Basis) originàriament pensat com a sistema de documentació a través del qual "era possible la indexació de pràc-

ticament totes les paraules” (P70). Malgrat que el SIC servia per a donar informació als ciutadans sobre tota la Generalitat a través del telèfon obert 315 13 13, en realitat en el seu funcionament només hi participaven Presidència a través de la unitat del Servei d'Informació (que s'encarregava alhora d'informar els ciutadans i nodrir d'informació el sistema) i el Centre d'Informàtica de la Generalitat (on residia la maquinària i se centralitzava la informació amb “connexions punt a punt amb Presidència” (P70)).

El pas al SAC implicà dues transformacions importants i molt relacionades. D'una banda el pas cap a una plataforma tecnològica amb mòduls client-servidor (que durarà fins a l'última reforma). Amb l'anterior sistema, l'organització permetia que molt poca gent tingués accés a tota la informació disponible, ja que es trobava completament centralitzat. En canvi, amb el canvi de sistema i el pas als mòduls client-servidor “es permetia un accés més restringit a la informació però accessible a més gent” que estaria distribuïda pels departaments. Vinculat a aquest canvi de sistema tecnològic, un canvi organitzatiu substancial al qual fem referència anteriorment, fou l'establiment d'una xarxa de treballadors presents a cada departament per a informar el sistema (els operadors SAC), en lloc de ser únicament els treballadors del Servei d'Informació al Ciutadà del Departament de la Presidència.

A banda dels elements anteriors i tot i que inicialment no es preveia, al cap de poc del seu llançament el SAC s'obrí a Internet l'any 1997, on en aquell moment els departaments tenien molt poca presència. Aquest element, juntament amb productes derivats del SAC com ara la *Guia breu* i la *Guia de serveis*, suposà un “reclam de cara a convèncer els departaments a col·laborar” en el sistema, ja que d'aquesta manera adquirien més visibilitat (P70). Alhora però, s'incorporava a Internet un producte que no havia estat pensat per a ser-hi i d'aquí en derivarien algunes de les dificultats que han perdurat fins avui, per exemple en l'estil i presentació. Malgrat tot, l'èxit assolit pel SAC entre els departaments com a sistema d'informació transversal el consolidaren dins la Generalitat i feren pensar en la forma de millorar-lo.

Així doncs, les diverses dificultats que hem anat assenyalant conduïren amb el temps a la necessitat de dur a terme modificacions i culminaren amb el plantejament d'una primera evolució general del sistema, però que acabà per no dur-se a terme. A continuació veurem justament aquest procés que hem anomenat fase 2 o de transició per a arribar finalment al procés de disseny i implantació del nou sistema SAC 2.0.

8.3. Fase 2: la transició cap al nou model

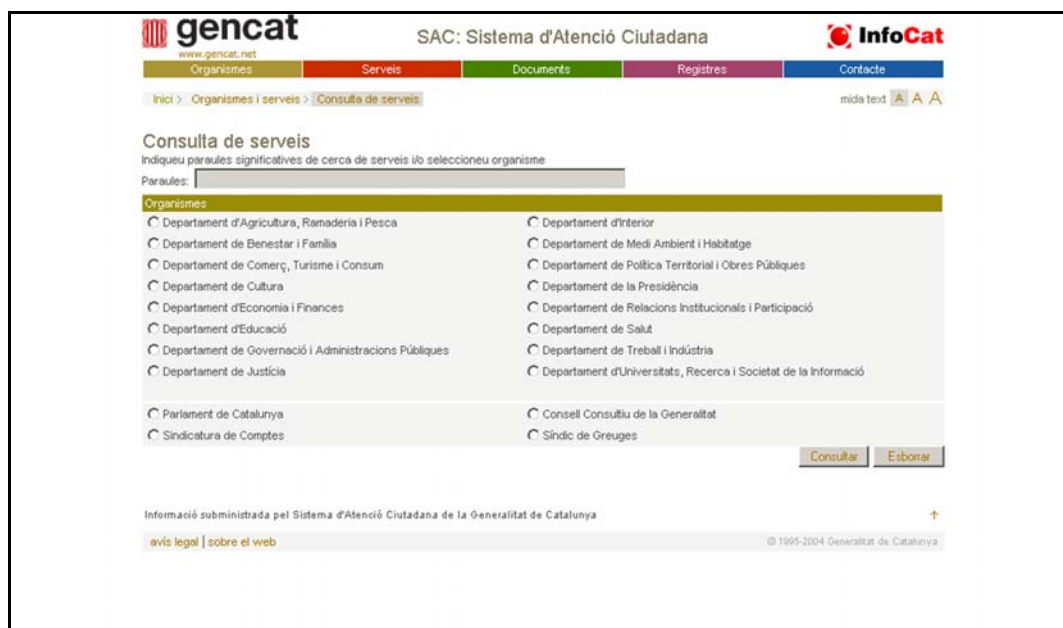
A la Generalitat de Catalunya hi ha hagut diverses iniciatives d'abast interdepartamental en l'àmbit de la informació. Tanmateix, segons assenyalaven alguns dels nostres entrevistats, el SAC és “un dels pocs exemples que han sortit airosos” (P9)⁹ al llarg del temps. D'aquesta manera, una iniciativa que es pensà bàsicament destinada a cobrir les necessitats d'informació dels canals d'atenció al ciutadà ha esdevingut, a més, una eina imprescindible per al funcionament intern de diverses unitats de l'Administració autonòmica.

Des de la seva creació, de forma progressiva el SAC anà adquirint acceptació entre els departaments. Les evolucions que patí el sistema es concentraren principalment en l'àmbit dels continguts i en la infraestructura tecnològica, de manera que a poc a poc fou possible incloure més informació en el sistema. De fet, el tipus de continguts que progressivament foren accessibles en el sistema sembla que segueixen el model de les 4 fases de desenvolupament de l'*e-government* que tanta fortuna ha fet en aquest camp: presència a la web oferint informació (fase 1); interacció unidireccional amb possibilitat de baixar *on-line* formularis (fase 2); transacció (fase 3) i transformació (fase 4).

D'aquesta manera, la informació que s'introduïa al sistema –seguint el que ja es feia amb el SIC– s'inicià l'any 97 amb les fitxes sobre l'organigrama i les anomenades “fitxes catàleg” (fase 1) a Internet, on cada gestor del sistema únicament informava sobre els serveis que duu a terme la Generalitat. A partir de l'any 1999 es pogué afegir a aquesta informació enllaços a les normatives i a les actuacions, per a donar lloc posteriorment a la possibilitat d'associar formularis baixables (fase 2). Finalment, des de la posada en marxa del portal CAT365, el servei donà la possibilitat a partir de l'any 2002 de fer tramitacions des de la plataforma de l'AOC (fase 3) (P20).

Pel que fa al disseny, l'única transformació remarcable fou el canvi experimentat l'any 2002 quan es començà a implantar una nova guia d'estil corporativa per tot el Gencat. Es pot observar a la següent imatge que es mostra.

⁹ Els sistemes de gestió financera serien altres exemples d'èxit com a sistemes transversals, segons coincideixen diversos dels entrevistats (P86).



SAC a Internet en l'última versió abans de la reforma (30/9/2002)

D'altra banda, el sistema evolucionà molt de la mà del telèfon d'atenció al ciutadà. De fet foren principalment les necessitats d'aquest les que conduïren la DGAC a plantejar-se un canvi més important, de manera que finalment es dissenyaria un nou model que prendria el nom de sistema d'informació complementària (SICO). Vegem-ho.

Tal com hem senyalat més amunt, els diferents telèfons corporatius de la Generalitat que han existit al llarg del temps han funcionat principalment amb el SAC com a sistema base d'informació. A mesura que el telèfon anà adquirint pes i volum de trucades entre els ciutadans, cresqueren també les demandes d'informació sobre aspectes no administratius i/o externs a la Generalitat i que, per tant, no eren recollits al SAC (com ara informació sobre els aeroports, consolat, programació televisiva, etc.). D'aquesta manera l'any 2002 es començà a idear un nou sistema d'informació —el SICO— per a donar resposta a aquestes demandes d'informació que estaria connectat amb el SAC. S'encarregà el desenvolupament d'aquest nou sistema a l'empresa STE i posteriorment passà a mans de la consultora tecnològica Libertas.

Malgrat que inicialment el projecte SICO estava pensat com un projecte per a complementar únicament determinats buits d'informació, a poc a poc anà prenent més dimensió i esdevingué un projecte central dins la DGAC. Es conceberen així uns canvis més substancials del que s'havia pensat inicialment de manera que finalment el SICO havia de substituir el mateix SAC incorporant-ne la informació i l'estructura de funcionament. En aquest sentit destaquen canvis que finalment també s'incorporarien en el nou SAC, com ara el funcionament en web del sistema intern de gestió.

Tanmateix, el projecte SICO mai arribà a veure la llum. Amb l'entrada del nou govern l'any 2003, es dugué a terme una auditoria del sistema en disseny i se'n desestimà la implantació perquè es considerà que hi havia elements rellevants que no s'havien previst en el nou model. De forma genèrica, les dificultats principals es trobaven, d'una banda, en l'organització de la informació i els sistemes d'indexació que s'havien considerat. D'altra banda, es repensà el model sobre quina havia de ser la sortida de tota la informació a través d'Internet i a través d'altres eines internes (Gencat, portal de l'informador, etc.) (P12; P11).

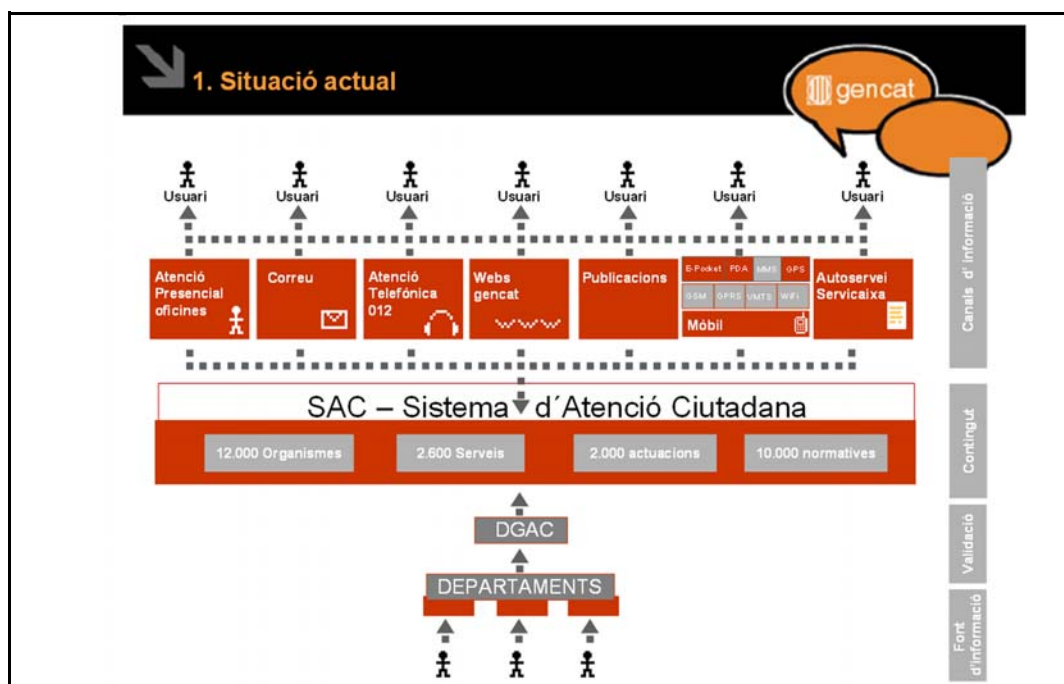
Així doncs, a principis de l'any 2004 s'aturà el projecte i s'elaborà una nova proposta des de la DGAC, que inicià el procés de reforma definitiu que tot seguit passem a presentar.

8.4. SAC 2.0

Amb el nou projecte de reforma del SAC i l'abandonament del SICO, ahora que es repensava l'organització, el disseny i l'arquitectura tecnològica del sistema, es constituïa una nova xarxa d'actors que havien de dur a terme el projecte.

En primer lloc, des del mateix nucli de comandament del projecte s'apuntava que els objectius principals del nou SAC havien de donar solució tant a les necessitats internes (gestió de la informació, administració) com externes (canals d'atenció al ciutadà), i donant solució a les diferents vessants del SAC (Internet, 012 i publicacions¹⁰). I això en un context de creixent complexitat tant pel nombre de documents i actuacions que es gestionaven, com de canals i sortides que tenia la informació tractada. En la imatge següent es resumeix gràficament aquesta situació.

Figura 1. Mapa de la situació del SAC, abril de 2004



Font: DGAC (document intern)

De forma genèrica, el nou SAC havia d'esdevenir:

- Una eina útil per als operadors del 012 i informadors dels punts presencials.
- Una eina per al ciutadà a través d'Internet

¹⁰ Entre els punts d'informació hi ha hagut, fins entrat l'any 2006, els punts del Servicaixa.

- Una eina òptima per a la gestió i control de la informació
- Un referent únic dels continguts d'atenció ciutadana, integrat al Gencat que eviti duplicitats
- Una peça clau en l'estratègia d'evolució multicanal per a facilitar la incorporació de nous mitjans

Font: DGAC. *Punts d'evolució del SAC* (abril 2004)

Per a dur a terme aquest projecte, tal com dèiem es constituí la xarxa d'actors que havien de participar en el desenvolupament del projecte. A continuació presentem els diferents agents presents a fi de facilitar la comprensió de l'exposició del desplegament del projecte:

- La Direcció General d'Atenció al Ciutadà (Departament de la Presidència): principal responsable i agent coordinador del sistema. La DGAC conduirà la direcció del projecte assumint les despeses econòmiques.
- Conselleries de la Generalitat: participen en el projecte com a principals proveïdors del sistema en el procés d'introduir informació a la base de dades. Alhora són importants usuaris del sistema tant pel funcionament intern del departament com pels punts d'atenció sectorials.
 - Centre de Telecomunicacions i Tecnologies de la Informació (CTTI): empresa pública adscrita al DURSI. El CTTI intervé en el projecte a través del Centre de Competència, que és l'encarregat de la supervisió del disseny tecnològic del projecte.
- Libertas Consultores: empresa externa a la Generalitat encarregada del desenvolupament tecnològic del SAC i present en tot el procés de transformació.
- T-Systems: empresa externa a la Generalitat encarregada del *hosting* de l'eina i responsable de mantenir els requisits de funcionament (com ara l'entorn 24x7, etc.).
- Abilbo: empresa externa a la Generalitat encarregada del disseny gràfic del nou sistema.
- DOC6: empresa externa a la Generalitat encarregada del marc bàsic d'organització de la informació continguda en el SAC a partir de la creació d'un sistema de taxonomies específic.
- TGT/Atento: empreses externes a la Generalitat responsables del telèfon d'atenció ciutadana 012. Són considerats el principal "client" del sistema, atès que el telèfon 012 rep informació bàsicament a partir del SAC. Participen en la fase de requeriments inicial del disseny funcional del SAC i posteriorment reportant al centre de comandament les incidències sobre el funcionament quotidià del sistema.

El procés de disseny i implementació del nou sistema s'inicià amb el canvi de govern (incloent-hi la fase d'auditoria del sistema SICO) i entrà en funcionament el juliol de 2005. Seguint l'esquema utilitzat per a les fases anteriors, presentarem quins han estat

els canvis principals que s'han dut a terme en el sistema. Més enllà de la mera descripció d'un procés d'innovació tecnoorganitzativa, la descripció de l'evolució del SAC i d'alguns dels esdeveniments més rellevants en aquest procés pot ajudar a entendre l'evolució del funcionament del sector públic tant a escala organitzativa com de relació amb els altres actors.

8.4.1. Àmbit organitzatiu i funcionament intern

Inicialment, els canvis que es conceberen en el SAC havien d'afectar únicament el ciutadà i l'informador del 012 com a receptors i usuaris finals de la informació (P11, P69). D'aquesta manera els operadors del SAC dels departaments, a banda de beneficiar-se de les millores d'usabilitat del sistema i del pas a la tecnologia web (en lloc de client servidor) inicialment no havia de veure afectat el funcionament diari de les seves tasques. Finalment, però, una part important de les reformes dutes a terme (malgrat que no tenen la visibilitat que veurem en d'altres àmbits del projecte) s'han concentrat en l'àmbit organitzatiu i en una nova distribució de les tasques existents que han millorat sensiblement part de les tasques dels responsables SAC dels departaments.

Estructura i jerarquia

En el que hem presentat com la primera fase del SAC, hem descrit l'estructura organitzativa departamental del sistema i la distribució jeràrquica de tasques entre els diferents perfils tal com es conceberen inicialment: l'operador (encarregat de detectar i introduir la informació a la base de dades), el coordinador (un treballador amb major rang dins del departament i encarregat de validar la informació) i el secretari general (encarregat d'una segona validació de la informació abans de ser enviada per a la seva edició). En la creació del SAC aquesta estructura jeràrquica es traduí directament en l'aplicació de gestió del sistema a partir de la configuració de tres perfils d'usuari distints, amb funcionalitats diferents i amb els seus corresponents codis i contrasenyes. D'aquesta manera, òbviament, amb el perfil de gestió no es podia validar la informació introduïda i calia entrar de nou en el sistema amb els altres perfils.

La divisió per perfils dels grups SAC dels departaments, però, en la majoria de casos era fictícia, atès que les tasques del secretari general i del coordinador s'acabaven delegant en l'operador. Així l'operador feia totes les funcions existents en el SAC, però "amb l'absurditat d'haver d'entrar i sortir del sistema cada vegada amb un perfil diferent" (el d'operador, el de coordinador...) (P20). Aquesta divisió per perfils s'ha mantingut fins a l'última reforma del SAC, prop de 10 anys després del primer llançament del projecte.

Si bé com assenyalàvem aquest no havia estat un dels elements previstos en la reforma del SAC, finalment el nou SAC ha acabat trencant amb aquesta divisió jeràrquica concentrant totes les funcions en els operadors i eliminant la resta de perfils. D'aquesta manera, els operadors introdueixen i validen la informació al mateix temps i, en certa manera, el sistema ha esdevingut més horitzontal en establir una relació directa i sense la intervenció (encara que la d'abans fos més formal que real) entre els operadors i el centre de comandament (la DGAC).

Un altre canvi que en certa manera afecta l'estructura del sistema és el canvi de nomenclatura respecte a la distribució de tasques derivat de les reformes generals esdevingudes. D'aquesta manera, el canvi de sistema també ha suposat que els fins ara anomenats "operadors" del SAC passin a dir-se "gestors". Així és possible distingir entre l'antiga figura de l'operador SAC i els operadors del 012 (P104).

Distribució de tasques

El nou sistema també ha significat un canvi en les tasques dels gestors del SAC dels departaments. Més concretament els canvis s'han esdevingut en el grau de discrecionalitat dels gestors respecte a la informació que s'introdueix en el sistema, així com en la presentació gràfica que se'n fa.

En la nova distribució de tasques dels gestors del sistema s'ha delimitat més la forma en què es presenten els continguts, quins continguts apareixen i els processos que s'han de seguir per a introduir informació al sistema. Alhora, el nou procés ha incorporat més treballadors que participen en la fase final de publicació de la informació (P71). En definitiva, el procés d'incorporació d'informació és actualment més normativitzat des del centre de comandament i s'incorporen nous treballadors en el procés (P32; P71). A partir d'aquí, el rol de la DGAC com a coordinador del sistema ha quedat més pautat i és vist de forma més clara.

8.4.2. Continguts

Quins són els continguts que apareixen, com i a partir de quins criteris s'organitzen, o la forma i l'estil amb què es presenten, han estat algunes de les tasques de més complexitat del projecte. Aquestes dificultats s'han donat en bona part a causa de la situació de partida existent sobretot pel que fa a l'organització i classificació de la informació, tal com veurem tot seguit.

Projecte de model de taxonomies¹¹ i d'ús de metaetiquetes¹²

Per a accedir a la informació continguda en forma de fitxes al SAC en el sistema antic hi havia dues formes possibles:

1. A través de la classificació departamental dels continguts
2. A través d'un cercador (SQL) del mateix sistema basat en paraules clau

Respecte a la primera via, ja hem assenyalat en el capítol anterior les dificultats que suposa per al ciutadà una organització de la informació seguint l'estructura de l'Administració.

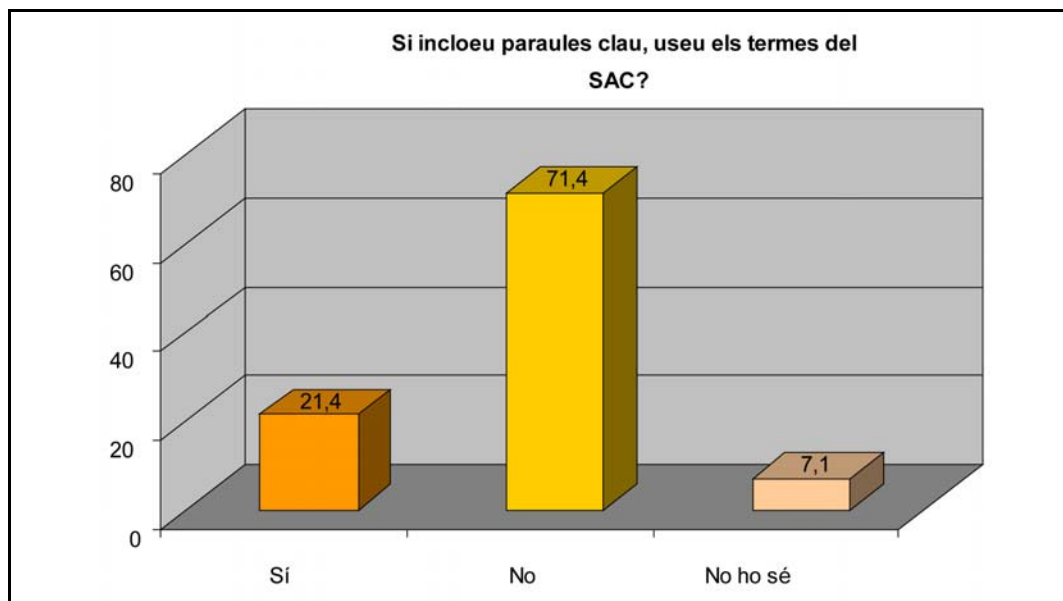
Pel que fa al segon criteri, diversos dels entrevistats assenyalaven que el funcionament del cercador no era l'òptim, en part pel mateix sistema de classificació en paraules clau. Com hem dit més amunt que el SAC es forma amb fitxes en les quals s'organitza la informació relativa a les actuacions, serveis i organigrama de la Generalitat. Amb vista a la cerca d'aquestes fitxes als cercadors d'Internet, els operadors del SAC les han d'identificar amb paraules clau. Tanmateix, la manca d'una definició clara de les paraules clau i de directives comunes per al seu ús donà com a resultat que l'any 2005 hi hagués 5.272 termes, la meitat dels quals tenia un sol registre associat (concretament 2.250).¹³ Aquest era un dels elements que naturalment dificultava molt trobar la informació al SAC. Tal com estava dissenyat, els termes estaven sense jerarquitzar i "no existien pautes d'ús per a les metaetiquetes" (DOC6, 2004a). De fet, el sistema dissenyat consistia a "classificar amb tantes paraules com fos necessari les fitxes del SAC" (P104). En aquesta línia es considerava que justament, tal com assenyalava un dels entrevistats, "un dels problemes més clars del SAC és el de les paraules claus: cadascú posa les que li sembla i després és difícil fer-ho funcionar bé" (P42).

Els anteriors elements es veien agreujats pel fet que la majoria dels departaments de fet tampoc feien servir els termes del SAC per a l'organització de les seves fitxes, tal com es mostra en la gràfica següent.

¹¹ Tal com hem presentat anteriorment (vegeu capítol 7), un model de taxonomies és un sistema destinat a la classificació de la informació i els continguts d'un portal per a facilitar-ne la cerca. A diferència d'altres, en aquest cas la informació s'estructura a partir de sistemes d'arbre jeràrquics.

¹² Paral·lel al sistema taxonòmic, les metaetiquetes són un sistema de classificació a través de les quals s'inclou informació de referència sobre el contingut de les pàgines web i són utilitzades com a referència pels cercadors com a sistema d'indexació.

¹³ DOC6, 2004b.

Figura 2. Utilització dels termes del SAC (%)

Elaboració pròpia. Font: enquesta Abilbo (2004)

Com es pot observar al gràfic, a finals de l'any 2004 la majoria de departaments (71,4%) no utilitzava les categories del SAC. Caldrà veure en aquest sentit fins a quin punt això indicava una poca disposició de les diferents unitats administratives a seguir una mateixa estratègia de gestió i publicació de continguts o es devia simplement al fet que no existien pautes d'ús clares.

Per a fer front a aquesta situació, s'encarregà a l'empresa DOC6 una nova proposta d'organització de les fitxes a partir del disseny d'un model de taxonomia i de proposta d'ús de metaetiquetes. A través de l'ús de taxonomies, s'estructuren els termes "de forma jeràrquica, que permeten el control de sinònims, termes equivalents" (DOC6, 2004a). Alhora, a l'organització jeràrquica s'hi afegirien metaetiquetes per a facilitar l'explotació dels continguts. Aquesta tasca d'organització de la informació inicialment havia de servir per a la classificació taxonòmica tant del SAC com del Gencat.

El projecte de reorganització de la informació s'inicià amb un inventari del nombre de fitxes de què disposava el sistema SAC i la forma en què aquesta informació estava indexada. De la mateixa manera, s'havien de pensar les taxonomies basant-se en un llenguatge col·loquial, amb facilitats per al seu manteniment, recolzat en els departaments, utilitzant termes amplis que evitessin dubtes, obert, amb un entorn plurilingüe, i basant-se en normes internacionalment acceptades¹⁴ (DOC6, 2004a). Complementari a l'estudi dels termes del SAC, es féu una anàlisi de les estadístiques d'ús de telèfon 012 (P61).

¹⁴ En aquest sentit es féu un esforç amb l'anàlisi de normatives internacionals sobre construcció de taxonomies (norma UNE-501-106-90) i de webs governamentals d'altres països.

D'aquest treball sorgí una proposta en què es reduïa la situació anterior de 5.727 termes a unes "1.500 paraules planes i 1.000 paraules col·lectives" (P8). Després de posteriors revisions, el resultat final d'aquest procés ha passat, tal com ens deia un dels entrevistats, dels 5.272 termes a "900 de preferents i 600 de sinònims. En paral·lel es treballa amb 20 termes de classificació més general" (P103). La proposta es formulà a partir sobretot de les classificacions que "tenien al SAC, però sense subdividir-ho gaire, perquè cal tenir en compte que darrere hi ha els *webmasters* que pertanyen a departaments concrets i que han de poder-ho mantenir sense massa complicacions" (P61).

El que hi ha darrere del procés de canvi de classificació de la informació és, segons alguns entrevistats, un canvi conceptual i de funcionament més profund del que sembla a primera vista. Així, amb l'antic sistema "es podien posar tantes paraules clau com es creguessin convenients, mentre que ara [amb la classificació taxonòmica] es poden classificar els continguts sota 1, 2 o com a molt 3 taxonomies" (P103). Pel que fa a les metaetiquetes, la proposta s'inspirava àmpliament en el *Dublin Core Metadata Element Set*, i s'adapten 10 dels 15 elements bàsics definits per aquest estàndard.

D'altra banda, la classificació resultant, però, es féu sobretot d'acord amb la informació continguda en el SAC. Aquest element comportà, segons alguns dels entrevistats, que finalment la proposta de classificació no fos l'adequada per a ser utilitzada pel Gencat, de manera que es requerí l'elaboració d'una nova classificació (vegeu capítol 7).

La definició de l'organització taxonòmica de les fitxes es féu en la major part de forma centralitzada des del nucli de comandament del projecte, amb una proposta de classificació que era revisada pels departaments i els seus diferents organismes abans de ser adoptada (P99). Amb tot, en alguns casos la intervenció dels departaments va ser més proactiva amb l'elaboració pròpia de les propostes de classificació (P25, P86).¹⁵

Finalment, en el traspàs de la informació amb el nou sistema i de cara a l'ús de les dades de paraules clau contingudes en l'antic SAC, en prop d'un 90% dels casos es va poder fer automàticament i un 10% es va haver de fer de forma manual (P8). Com que estava sobre-etiquetat s'hagué de procedir a eliminar l'excés de termes de la base antiga per tal de reduir-los a dos o com a molt tres termes.

De la situació anterior es passà a una nova fase de revisió amb propostes dels departaments i del 012 amb vista a repensar les taxonomies (pensades en la seva majoria des de fora de l'Ad-

¹⁵ En alguns casos, de fet, estaven en disposició de propostes prèvies amb les quals s'havia començat a treballar. En aquests casos calgué un esforç d'adequació.

ministració), ja que en molts casos es veuen més aviat “poc específiques o amb alternatives poc disjuntives” (P8). Complementàriament, i segurament amb la voluntat d'evitar que el sistema derivés cap a la situació en què es trobava el SAC abans del canvi, s'establí un model més rígid a l'hora d'introduir noves paraules clau no incloses en la proposta inicial.

The screenshot shows the 'Catàleg de Serveis' website. At the top, there is a search bar and navigation links. The main content area is titled 'Catàleg de Serveis' and features a search bar with the text 'Cercador' and a 'Cercar' button. Below the search bar, there is a list of services under the heading 'Finances'. The list includes: Canvi de divisa (1), Comptabilitat (1), Crèdits (9), Deute públic (1), Entitats financeres (8), Finançament (16), Inversions (11), Moneda única (4), Préstecs (5), and Preus (9). There is also a section for 'Finances - General' with a table showing 'Serveis' and 'Tràmits'.

Catàleg actual de serveis sobre finances del SAC organitzats a partir de la classificació taxonòmica (22/3/06)

L'organització horitzontal de la informació

Derivat en certa manera dels elements que hem tractat en els apartats anteriors, diversos dels entrevistats coincideixen a destacar que, més enllà d'un reforma del sistema, darrere del nou SAC hi ha de fet un canvi de filosofia quant a la gestió de la informació. Així, d'una banda, pel que fa a la navegació, fins al moment “totes les informacions del sistema estaven ordenades per departaments i no de forma temàtica”, de manera que l'organització seguia –tal com ha passat amb moltes webs governamentals– l'estructura administrativa. A banda d'això, la mateixa informació estava ordenada de forma vertical: “es va introduir primer el concepte de “servei” i d'aquí anava penjant la resta d'informacions que es van anar incorporant com la “normativa”, el “tràmit”, etc.” (P71). En altres paraules, aquesta últimes eren informacions addicionals que necessàriament havien d'aparèixer vinculades a un servei i no podien sortir de forma independent.

El canvi de filosofia consisteix principalment a trencar la concepció anterior i que l'organització de la informació fos horitzontal. Així, a banda d'organitzar la informació per temàtiques, s'han creat mòduls per a cada tipus d'informació que després es poden relacionar entre ells¹⁶ (P70).

¹⁶ Els mòduls són: unitats, serveis, tràmits, enllaços, addicionals, documents, notícies, activitats i comunicats.

En una línia molt similar, tot el SAC ha canviat en la seva sortida a Internet amb una presència “molt més transversal de la que tenia fins ara” (P104). Així, el sistema deixa de ser presentat com una aplicació independent de la resta de continguts del portal Gencat per passar a estar “dispers per tot el portal a través del cercador, del *qui és qui*, etc.” (P5). Dit d'una altra manera, les diferents funcionalitats del SAC no es troben avui totes juntes en un sol bloc dins del portal Gencat, sinó que s'han disgregat difuminant-se entre la resta de continguts del portal. D'aquesta manera el SAC, si bé segueix funcionant de forma autònoma en aspectes interns i de *back office*, no apareix davant del ciutadà com un sistema independent a la resta.

8.4.3. La infraestructura tecnològica i els sistemes de comunicació interns

En últim lloc ens fixarem en les transformacions que s'han dut a terme respecte a la infraestructura tecnològica en què se sustenta el SAC i la xarxa de comunicacions que s'estableix per al traspàs de la informació entre els departaments i la DGAC, així com les dificultats esdevingudes en el procés d'implantació del sistema.

Nou sistema tecnològic

Com hem assenyalat en la història del desenvolupament del sistema, el SAC es concebé inicialment sobre una tecnologia client-servidor que connectava cada departament per separat amb la DGAC. Aquest fet permetia que se centralitzés tota la informació amb un dipòsit únic, però que es nodria amb les dades que s'enviaven des de qualsevol ordinador situat als departaments. Això era possible, és clar, sempre que aquests ordinadors tinguessin instal·lat el programari específic que requeria el SAC.

Aquest sistema suposà clarament un gran avenç respecte a la situació existent amb el sistema d'informació del SIC. Tenia, però, algunes dificultats de funcionament tal com han destacat diversos dels entrevistats. Així, cada cop que hi havia canvis en el programari perquè hi havia noves funcionalitats, calia anar a instal·lar el programa a cada ordinador de cada departament. També calia demanar l'autorització al centre informàtic per a persones que s'incorporaven noves o canvis d'ordinadors, *firewalls*, etc. Aquesta dificultat, que a primer cop d'ull pot semblar de poc abast, arribava de fet al punt que normalment calia anar sovint als departaments per a fer les actualitzacions.

Aquest és un dels elements segurament més importants que han canviat amb la implantació del nou SAC pel fet que ara el funcionament per a la gestió del sistema ja no és en software sinó en web. D'aquesta manera, “n'hi ha prou amb l'ús del navegador per a poder fer servir

el SAC i si es fan modificacions en l'eina, l'actualització es pot fer des d'Internet" (P69). Ja no és necessari, doncs, que un tècnic s'hagi de desplaçar regularment a cada departament per a instal·lar el programari per als gestors dels SAC cada vegada que aquest evoluciona. De fet, "ja no cal fer tota la relació de comunicacions amb els departaments" (P70) perquè n'hi ha prou que el gestor del SAC disposi d'un ordinador amb navegador. En definitiva, els gestors deixen d'estar necessàriament lligats a un ordinador específic i poden treballar des de diferents terminals connectant amb les bases de dades.

Un segon canvi a destacar és el pas de dos a tres nivells en el sistema informàtic que sustenta el SAC. En l'anterior sistema, el SAC disposava d'un primer nivell (Developer) des del qual es feien les consultes a la base de dades (Oracle –amb diferents versions). Una segona capa era el programari necessari per a la presentació i la sortida dels continguts a Internet. En aquest cas, si bé la presentació final dels continguts era lleugerament diferent segons si la sortida era pel SAC-Gencat o bé si era pel 012, l'entorn era exactament el mateix per a tots dos. Amb el canvi al nou sistema es podria considerar que s'ha donat un esforç de separació i de delimitació dels entorns segons la necessitat de cadascun. Trobem, com dèiem, tres capes principals:

- Una capa de serveis web de presentació de la informació a través del portal i, per tant, més destinada a la gestió de Gencat. La capa ha estat implementada sobre servidors Intel Linux i programari servidor Apache.
- Una segona capa de serveis d'aplicació destinada principalment a ser utilitzada pel 012, atès que permet delimitar molt les cerques d'informació. En aquest cas ha estat implementada sobre servidors d'aplicacions Sun Unix i programari servidor Bea Weblogic.
- Per acabar, hi ha una tercera capa de serveis de bases de dades destinada als gestors del SAC i pensada principalment per a la introducció de les dades. Ha estat implementada sobre servidors Sun Unix i programari servidor de bases de dades Oracle.

La implementació del nou producte

A finals de juliol de l'any 2005, es posà en funcionament el nou sistema després d'un procés previ de formació dels gestors del SAC. Les dificultats d'introducció del sistema foren diverses i conduïren a uns estadis inicials de certes dificultats per al funcionament del sistema.

Així, tal com ens comentaven alguns dels mateixos entrevistats del projecte, l'eina "segurament no estava prou madura per a sortir a producció" i presentava "incidències que es van trobar en el moment en què els gestors ja estaven fent proves" (P69). Això finalment dificultava les tasques diàries dels gestors del SAC per a la introducció d'informació. En paral·lel,

en l'ús quotidià del sistema es van trobar amb problemes “més de l'ordre d'usabilitat [...] que també cansen els gestors” (P69), que es consideraven evolutius.

En aquest escenari apareixen dos elements interessants que cal tenir presents. D'una banda, la distinció entre “incidència” i “evolutiu” no és secundària: en el primer dels casos és l'empresa proveïdora qui s'encarrega econòmicament dels canvis necessaris. En canvi, els “evolutius” impliquen una millora de l'eina que no es considera dins l'encàrrec inicial i que, per tant, l'Administració paga a part. Segons alguns dels entrevistats, la frontera entre què es considera “evolutiu” i què una “incidència” sovint és poc precisa. La definició de cada estadi pot esdevenir en aquest sentit una font de tensió entre l'empresa i l'Administració pública. A través de l'observació participant i les entrevistes, hem constatat com el control i el seguiment dut a terme per part de l'Administració sobre la tasca de les empreses proveïdores ha augmentat. Tal com assenyalava un dels entrevistats, “es fa un control de tot, ... és molt exhaustiu... des de les eines fins a tot el procés” (P33). Es tracta de fet d'un element que retrobarem en apartats posteriors que fa referència a un canvi en la relació entre l'Administració i el sector privat.

D'altra banda, les dificultats tècniques que hem apuntat més amunt van comportar que mentre el nou sistema no funcionés de forma òptima, calgués que durant un curt període els gestors treballessin en paral·lel en els sistemes antic i nou (introduint, per tant, la informació des de dues interfícies). Aquesta situació va suposar en un estadi inicial certes reticències per part dels treballadors encarregats d'introduir la informació, atès que les seves tasques diàries es veien complexificades (P32). Superat aquest estadi, però, la situació general per part dels gestors del sistema sembla haver millorat sensiblement respecte a la situació anterior pel que fa estrictament a la gestió del SAC. Les dificultats apareixen en tot cas en la possible superposició de tasques que es puguin donar amb les altres sortides a Internet com el Gencat. Tanmateix, fer front a aquesta dificultat ha estat des del principi del projecte un dels objectius més clars de la reforma del SAC i a la qual es farà front, com hem assenyalat abans, amb la incorporació d'un nou gestor de continguts (Vignette).

L'organització i la gestió de la informàtica

9.1. Introducció	201
9.2. Història de la informàtica a la Generalitat de Catalunya	203

9.1. Introducció

Ja hem assenyalat en els capítols anteriors que la Direcció General d'Atenció Ciutadana és una unitat amb un pes rellevant pel què fa al lideratge en TIC dins de la Generalitat i especialment en l'àmbit dels canals d'atenció al ciutadà. Alhora però, l'Administració autonòmica disposa d'una secretaria específica, la Secretaria per la Societat de la Informació, encarregada de liderar de forma corporativa les polítiques TIC a la Generalitat.¹ Una d'aquestes esferes és, sens dubte, la corresponent al disseny, gestió i organització de la informàtica interna de la Generalitat dirigida principalment des del Centre de Telecomunicacions i Tecnologies de la Informació (en endavant CTTI).

Malgrat l'existència d'aquestes unitats, però, cal tenir present que fins al dia d'avui els departaments (i fins a cert punt moltes de les seves secretaries o les direccions generals) han gaudit d'un alt nivell d'autonomia, ja sigui a través de plans generals i/o projectes específics relacionats amb les TIC. Aquesta situació, especialment rellevant en el sector de les TIC no és fortuïta i deriva, en part, d'un procés històric complex respecte al pes i la ubicació que ha tingut aquest sector dins la Generalitat al llarg dels anys. En aquest capítol justament ens fixarem en com s'ha esdevingut l'organització de la informàtica a la Generalitat des dels seus inicis fins a l'actual model encara en fase de desenvolupament.

L'interès per focalitzar-nos en l'organització i gestió interna de la informàtica és doble. D'una banda, ens permetrà analitzar el que és de fet un aspecte clau en els projectes de governança electrònica (analitzant la gestió de la informació, l'establiment de canals d'intercomunicació, etc.) i un dels àmbits que està experimentant un pes creixent en importància política. A més, però, el seguiment de l'evolució de la informàtica a la Generalitat és un exemple paradigmàtic al nostre entendre de l'evolució que han experimentant els darrers anys les relacions entre el sector públic i el sector privat i que considerem que és extensible a altres administracions a banda de la Generalitat. Un resum de l'evolució històrica i de l'organització de la informàtica a la Generalitat il·lustrarà doncs, també, com ha canviat la concepció del sector privat i la mateixa relació entre l'Administració i els seus proveïdors externs.

Com hem dit, en aquest capítol ens centrarem especialment en el centre de comandament de la informàtica de la Generalitat (l'actual CTTI). A més, però, i a mode d'exemple del canvi

¹ En concret, en les atribucions de la Secretaria de la Societat de la Informació hi ha: "promoure les xarxes i els serveis de telecomunicacions arreu del territori de Catalunya, [...]; facilitar l'accés de tota la població de Catalunya a aquestes xarxes, i fomentar la introducció i l'extensió de tecnologies noves, com les xarxes sense fils o les de banda ampla" http://www10.gencat.net/dursi/ca/de/politiques_stsi.htm (accés 20/7/2006). Des de l'última reforma de govern (maig de 2006), la Secretaria per la Societat de la Informació ha passat d'estar adscrita al DURSI a dependre directament de Presidència.

de funcionament al qual ens referíem, pararem també atenció a projectes específics promoguts des de la DGAC, com ara l'aplicació d'un nou sistema d'anàlisi de l'ús de les webs a través d'eines estadístiques.

9.2. Història de la informàtica a la Generalitat de Catalunya

L'evolució històrica que ha seguit la informàtica dins de la Generalitat l'ha conduït a representar rols molt diferents al llarg dels anys i a patir canvis substancials també respecte a la seva posició dins l'organigrama administratiu. Seguint la classificació utilitzada pels entrevistats, considerem que per a organitzar l'anàlisi es pot parlar de tres moments històrics.

a) La primera etapa: l'empresa pública (1983-1998)

En la dècada dels anys vuitanta, en plena recuperació de la Generalitat i el desplegament progressiu de les seves competències, els serveis informàtics i de telecomunicacions es trobaven repartits pels diferents departaments. Això implicava que la gestió i organització de la informàtica era autònoma, en mans de cada conselleria.² Per a fer front a aquesta important dispersió, l'any 1983 es decidí crear la unitat que s'encarregaria de la provisió i manteniment de serveis informàtics per a tota l'Administració: el Centre Informàtic de la Generalitat de Catalunya, SA (CEGISA). CEGISA es constituí com a empresa pública regida pel dret privat.

Inicialment el Centre Informàtic es formà per a posar ordre a la dispersió d'unitats i persones destinades a la informàtica a la Generalitat adquirint pràcticament totes les competències relatives a aquest àmbit i aglutinant tant el personal informàtic com les infraestructures existents. D'aquesta forma, a través d'aquest procés de centralització, es resolien alguns dels principals problemes organitzatius i d'estructura amb els quals es trobava la Generalitat en la gestió de la informàtica.

Una de les decisions importants que es prengueren en aquell moment, tal com assenyala un dels entrevistats, passava "per comprar *host* o treballar amb IBM, i es decidí comprar *host*" (P105).³ Això va suposar dotar el centre d'una infraestructura tecnològica d'una banda, però també de personal que s'encarregués del seu desenvolupament i manteniment. El volum de personal era molt elevat, "amb tècnics de sistemes, tècnics de manteniment, etc.", que a poc a poc anà augmentant (P105).

La forma jurídica adoptada pel Centre Informàtic fou de gran utilitat entrada la dècada dels noranta (P10). En el moment d'eclosió general del sector de la informàtica, l'estructura sa-

² http://www10.gencat.net/dursi/generados/catala/societat_informacio/recurs/doc/discurs_200404_final__jordi_bosch__np.pdf (accés 20/7/2006).

³ Entenem per *host* un sistema d'ordinadors que és accessible per l'usuari des d'una localització remota.

larial de l'Administració pública no la feia competitiva enfront del mercat i no permetia atreure els "millors professionals". El mercat oferia salaris considerablement més elevats (P9). Com a empresa pública, CEGISA podia oferir salaris competitius a la Generalitat a partir d'una estructura diferent a la de l'empleat públic tradicional.

El Centre va anar creixent en personal fins a arribar als 420 empleats, amb uns ingressos aproximats de 7.000 milions de pessetes. Seguint el que era una tendència general, d'altra banda, l'estratègia en informàtica passava per una unitat que dugués a terme tots els rols, que actuava com a proveïdor alhora que com a responsable del disseny dels projectes (P10). Sigui com sigui, des de la direcció política de la Generalitat s'assenyalà que el Centre Informàtic havia arribat a "una estructura de costos molt elevada i de baixa eficiència" (P9). D'aquesta manera, s'argumentà que el Centre havia seguit un procés clarament inflacionista i ineficient que marcava la necessitat d'un canvi en la política informàtica de la Generalitat. Resumint en paraules d'un dels entrevistats: "havia arribat un moment que era més car acudir al Centre d'Informàtica que al sector privat" (P10).

b) El procés de privatització i creació del CTTI: 1998-2004

Per a enfrontar l'escenari descrit més amunt el febrer de 1998, i immers en un procés més global de privatitzacions i externalitzacions (el mateix any s'externalitzava, per exemple, el telèfon d'atenció al ciutadà), es decideix privatitzar la gestió de la informàtica.⁴ 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 Systemahaus GmbH –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 2003*). S'establia així un contracte marc a través del qual aquesta empresa adquiria els avantatges en la seva relació amb l'Administració autonòmica respecte a la gestió i manteniment de la informàtica per al conjunt de la Generalitat.

Amb la compra del Centre informàtic, però, no es transferien tan sols els actius materials, sinó que també s'acordava el traspàs de bona part del personal a l'empresa. Aquest element fou un dels motius més importants de controvèrsia entre els treballadors, que passaven a formar part de Debis, ja que es reclamava que se seguissin processos d'auditoria per a determinar quins llocs de treball eren realment prescindibles i quins no (P62). En tot cas, els treballadors que havien passat a formar part de l'empresa adjudicatària, malgrat ser-ne assalariats, es mantenien físicament a la Generalitat realitzant en la majoria de casos les mateixes tasques que realitzaven fins al moment.

⁴ L'externalització, a diferència de la privatització, es caracteritza pel fet que l'administració (o l'agent que externalitza) segueix mantenint el control de la gestió.

El Centre Informàtic quedava reduït així a un nucli molt petit de treballadors que passaren a formar part del Centre de Telecomunicacions. El Centre de Telecomunicacions s'havia constituït el desembre de l'any 1993 i estava encarregat principalment de la gestió, implantació i explotació dels sistemes de telecomunicacions de la Generalitat (principalment centrat en serveis de radiocomunicació i radiodifusió i serveis de veu i dades).

Amb la creació del Centre de Telecomunicacions s'havia volgut centralitzar també els diversos sistemes de telecomunicacions gestionats de forma independent per cada departament. El Centre de Telecomunicacions es creà com una entitat de dret públic amb personalitat jurídica pròpia i ajustada al dret privat.

La unió entre el Centre de Telecomunicacions i el Centre informàtic sota una mateixa estructura comportà, entre altres coses, un canvi en el nom d'ambdues entitats, que es passà a dir "Centre de Telecomunicacions i Tecnologies de la Informació" – CTTI (Decret 26/1999).

En el següent quadre hem recollit les principals funcions del CTTI segons el Decret 26/1999, de 9 de febrer:

Quadre 1. Principals funcions del CTTI

- La realització de la planificació tècnica i l'establiment de les directrius de la gestió i l'explotació dels serveis i dels sistemes de telecomunicacions i informàtics
- Coordinació, supervisió i control de l'execució dels sistemes i dels serveis de telecomunicacions i d'informàtica
- L'assessorament tècnic en relació amb les telecomunicacions i la informàtica corporatives i la formació del personal tècnic
- La realització de les propostes dels plans d'actuació en matèria de telecomunicacions i informàtica.
- La realització de la gestió de forma directa o indirecta de l'execució de les infraestructures necessàries per implantar les xarxes i els serveis de telecomunicacions i informàtics requerits i la seva explotació i manteniment posteriors.
- L'establiment i la fixació de les especificacions tècniques dels terminals d'usuari en l'àmbit de les telecomunicacions i la informàtica per garantir-ne la correcta connectivitat a les xarxes.

- L'adquisició i la instal·lació dels diferents equipaments que constitueixen les xarxes de telecomunicacions o telemàtiques necessàries per al desenvolupament de la seva activitat.
- La gestió de les freqüències assignades a la Generalitat de Catalunya i a les entitats, organismes i empreses que en depenen per garantir-ne l'ús més correcte.
- L'establiment de la política d'explotació de les xarxes de telecomunicacions i telemàtiques.
- Gestió de la prestació dels serveis i els sistemes de telecomunicacions per a la Generalitat de Catalunya i execució del desenvolupament, implantació, explotació i comercialització d'altres serveis i sistemes de telecomunicacions per als quals obtingui l'autorització o el títol d'habilitació corresponent.

Font: DURSI

Amb la incorporació del Centre Informàtic, el Centre de Telecomunicacions augmentava les competències i incorporava el petit nucli de treballadors del Centre Informàtic que s'encarregaria principalment de fer el seguiment del contracte acordat amb T-Systems. Més concretament, en el lot de contractació es definia un pressupost determinat, i per a controlar-ne l'execució i el compliment pressupostari hi havia un responsable del Centre a cada departament. Es tractava, de fet, d'una estructura amb delegats del Centre Informàtic (preexistent de fet a través de la figura del "cap de compte") que perdurà fins avui (P105).

Retornant a la privatització, tal com hem assenyalat més amunt s'havia establert un contracte marc amb l'empresa adjudicatària que, per una banda, s'encarregaria del *host* (tota la maquinària estava físicament situada a T-Systems) i de la gestió i manteniment de la informàtica. Però a banda d'això, el contracte facilitava la contractació a T-Systems per a un altre tipus de projectes i simplificava de forma important els processos administratius per a la seva adjudicació. Per tant, tot i que era possible dur a terme contractacions a altres empreses, *de facto* això s'esdevenia poc a causa de les dificultats que representava respecte a fer-ho a T-Systems (P62).⁵

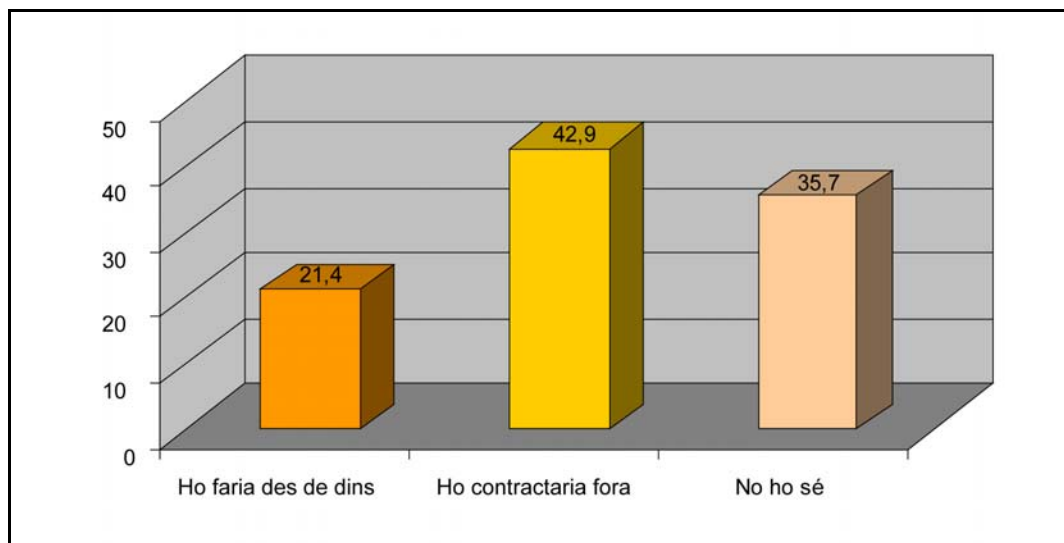
Segons apunten la majoria dels entrevistats sobre aquesta qüestió, la privatització del Centre Informàtic conduí d'aquesta manera a un escenari de certa exclusivitat per part de l'em-

⁵ Alguns dels entrevistats assenyalen que quan es començaren a obrir mercat a d'altres companyies, malgrat les dificultats dels processos administratius, aconseguiren "reduir fins al 40% el cost inicial" (P105).

presa adjudicatària amb totes les dificultats associades que això comporta. En les entrevistes realitzades es parla de preus molt elevats pels serveis prestats, però que s'acceptaven ateses les facilitats de contractació establertes amb T-Systems i perquè en molts casos era l'única empresa que podia prestar-los. Més enllà d'això, però, s'esdevingué una gran dependència de la Generalitat envers l'empresa adjudicatària, atès que la privatització havia estat pràcticament total (P10, P62, P105). D'aquesta manera, no només el maquinari, sinó també el "coneixement" havia sortit de l'Administració i es trobava empleada a l'empresa adjudicatària.

En aquest punt hem reproduït un cas que hem considerat exemplificador de les dificultats associades al procés de privatització completa de la informàtica. A petició de la DGAC per al control i coneixement dels usos de Gencat, s'implantà un sistema d'estadístiques –concretament Webtrends– que ha estat present a la Generalitat fins avui. Com succeïa amb altres sistemes, la Generalitat no participà en el procés d'implantació del sistema i únicament rebia els resultats proveïts per l'empresa. D'aquesta manera, desconeixia els criteris adoptats i les opcions establertes, no tenia el control directe sobre aquestes qüestions sinó que ho tenia T-Systems. Si, per exemple, es volia controlar que no existissin redundàncies en les URL establertes pels recomptes, o bé veure o modificar els filtres utilitzats, calia acudir a l'empresa. El coneixement i la informació estava, doncs, en mans de l'empresa malgrat pertànyer formalment a la Generalitat. És important destacar aquest cas perquè les estadístiques d'ús tenen més importància de la que aparentment pot semblar. Així, tenir informació acurada i precisa del trànsit de visites a una web, a banda dels rànquings interns que s'estableixen en les administracions, determina el pes que hauran de suportar els servidors que ofereixen aquesta informació. Això és especialment important en la situació actual de la Generalitat amb la implantació del nou gestor de continguts, tal com veurem més endavant. Sigui com sigui, això ha conduït que a banda que es dugués a terme un procés d'auditoria, es plantejés la creació d'un portal d'estadístiques específic de la Generalitat.

L'exemple exposat no és en absolut anecdòtic i denota el procés seguit en molts dels productes informàtics durant els darrers anys. En la mateixa línia, en una enquesta recent es demanava als responsables dels webs dels departaments que diguessin com es duria a terme un canvi d'imatge del seu web. Fins a un 42,9% deia que el contractaria fora, el doble dels que el farien des de dins (21,4%). El 35,7% restant no ho sabien.

Figura 1. Com es duria a terme un canvi d'imatge (look & feel) del vostre web? (%)

Font: Abilbo. Elaboració pròpia

Retornant de nou al procés seguit amb el Centre d'Informàtica, la privatització tingué altres conseqüències segons apunten alguns dels entrevistats. El fet que no existís una unitat a la Generalitat encarregada de liderar una estratègia compartida per tots els departaments amb vista a l'adopció de determinats sistemes que fossin comuns i interoperatius, per exemple, conduí a obstacles avui encara presents. Un cas paradigmàtic en aquest sentit ens el dóna el de la incorporació de gestors de continguts. L'any 2004 la Generalitat disposava de 5 tipus de gestors de continguts diferents a banda del conjunt de webs estàtiques existents (moltes de les quals avui perviuen). Aquesta situació deriva del fet que cada departament tenia autonomia per a decidir tenir un gestor de continguts propi (o mantenir-se sense) i, si era així, podia escollir el gestor que més li interessés amb independència de quins eren els altres gestors existents als altres departaments. Des del CTTI es donaven orientacions sobre els principals productes existents al mercat, però no es delimitaven opcions més enllà d'això. Això ha comportat com dèiem, que actualment hi hagi fins a 5 tipus de gestors de continguts diferents repartits pels departaments, la majoria dels quals no són compatibles entre si.

A banda del fet que això no ha permès una negociació col·lectiva amb les empreses proveïdores, aquest sistema ha provocat grans dificultats a l'hora d'integrar la informació dels diferents departaments i explica, en part, per què en moltes ocasions els treballadors han hagut de duplicar les tasques per a la publicació d'informació, per exemple.

En definitiva, en aquesta etapa cada departament "anava pel seu compte pràcticament sense assessorament, fins al punt que fins i tot s'acabava subcontractant l'assessorament" (P.11). Segons aquest mateix entrevistat, el desigual nivell de desenvolupament entre departaments, deriva en part de la falta durant molts anys d'una estratègia comuna a tota la Generalitat.

c) Canvi d'estratègia

Finalment, seguint igualment la classificació apuntada pels mateixos entrevistats, podem parlar actualment d'una tercera etapa en la gestió de la informàtica a la Generalitat que en certa manera es troba a mig camí dels dos escenaris presentats prèviament. La nova etapa, iniciada amb el canvi de legislatura de 2003, pretén "la recuperació del coneixement sobre la gestió de la informàtica a la Generalitat, alhora que s'externalitza la producció" (P24). De fet, la Generalitat havia seguit amb la informàtica un model general utilitzat per moltes administracions. Un entrevistat resumia l'estratègia en funcionament, "tot això són les tendències del mercat. Del 95 al 2000 la moda era l'*outsourcing* i ara es va cap a un altre model. Cada proveïdor és bo amb unes determinades coses i cal aprofitar-ho" (P24).

En concret la nova estratègia s'ha dirigit a quatre línies d'actuació principals.

1) D'una banda, els entrevistats destaquen l'existència d'una estratègia dirigida a recuperar el coneixement dels sistemes informàtics fins ara en mans dels proveïdors (P11; P24). La situació exposada anteriorment ha situat una empresa en una posició de proveïdor dominant que es manifesta en la possessió del saber necessari per a la gestió, per exemple en el control de bona part de les bases de dades amb informació pública i dels mecanismes per a acumular experiència. Per a fer front a aquesta situació, una part dels esforços del CTTI ha consistit en la recuperació d'un equip suficientment ampli i experimentat que alhora que s'han d'encarregar de l'assessorament: "han de dirigir i controlar les diferents estratègies TIC a la Generalitat" (P24). Això ha implicat, alhora, un augment en el personal i l'establiment d'una nova estructura interna.

2) Generar una estructura de gestió, no de producció de tecnologia. Existeix en aquest sentit un cert consens en considerar que no seria eficient per a l'Administració ocupar-se de la producció de software, aspecte en el qual el sector privat pot ocupar un rol més productiu.

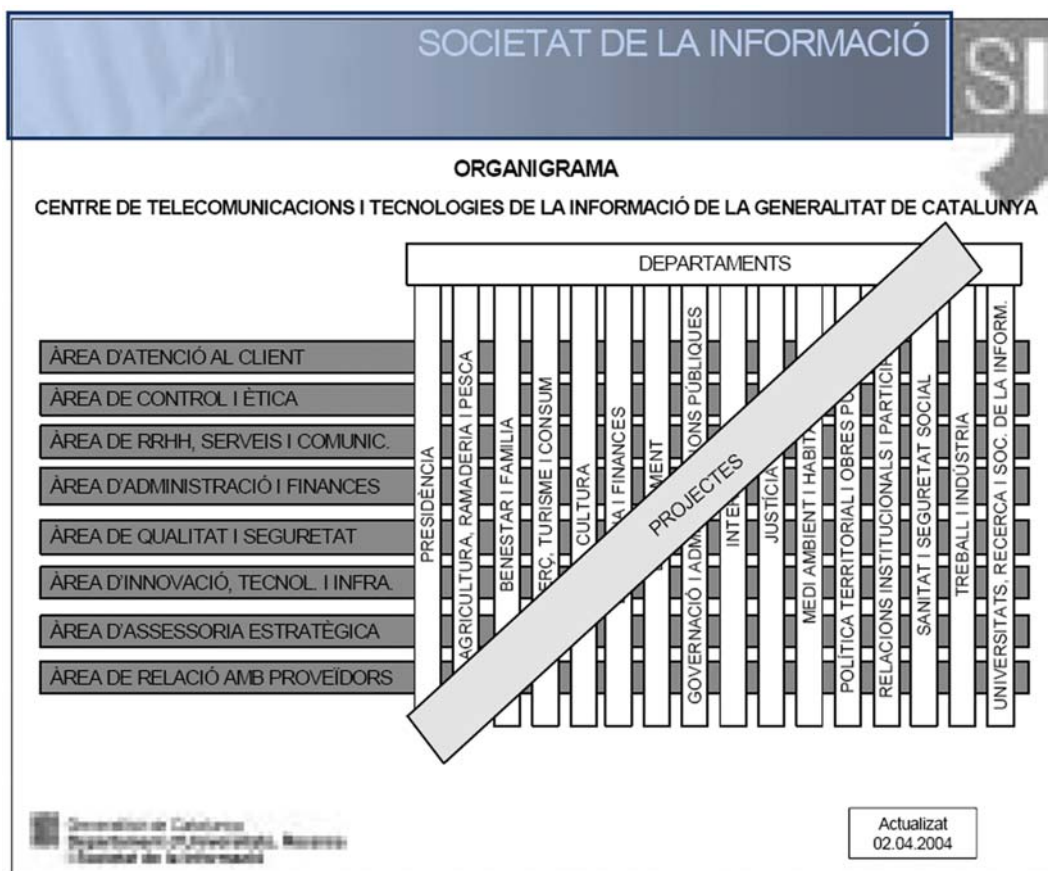
3) En tercer lloc es busca controlar de forma centralitzada la demanda al sector privat. Tal com hem vist, el sector privat pot ser eficient en contextos específics i, per contra, en una situació de monopoli pot desenvolupar dinàmiques tan ineficients com les del sector públic. Es pensa que el context òptim és aquell en què personal especialitzat del sector públic avalua les necessitats i realitza comandes concretes al sector privat, controlant la demanda. Des d'aquesta estratègia és molt més factible, a més, generar economies d'escala (si algú ha de comprar llicències en lloc de fer-ho de forma separada com abans es farà en conjunt de forma corporativa; sessions de formació, etc.).

4) Finalment, de la situació anterior en deriva també la formació de xarxes mixtes d'actors (públic i privat) per al desenvolupament de projectes concrets. En el disseny de projectes es planteja el treball conjunt i cooperatiu per al qual es realitzen divisions del treball i reunions de seguiment periòdiques però amb la participació de diversos actors. En aquest sentit, un entrevistat ens assenyalava com havia "augmentat el seguiment respecte a les etapes anteriors" (P33) de l'Administració sobre les empreses privades que desenvolupen projectes.

d) Organització interna del CTTI

Els canvis esdevinguts també han derivat en una nova organització interna del mateix CTTI i de la seva presència arreu de la Generalitat. En concret s'ha adoptat una estructura matricial, amb diverses àrees sectorials (com ara la relació amb proveïdors, coordinació amb els departaments, àrea de sistemes, projectes i consultoria, infraestructura, etc.) i amb presència a cada departament amb un coordinador i un consultor per a cada àrea. En la següent imatge, es pot observar l'estructura organitzativa adoptada pel CTTI.

Figura 2. Estructura organitzativa adoptada pel CTTI



A banda de les transformacions apuntades, pel que fa estrictament a l'organització interna del CTTI, cal destacar un canvi organitzatiu de gran abast esdevingut en la reforma de go-

vern de 2006. Tal com hem assenyalat més amunt, d'entre les reformes en l'estructura del Govern dutes a terme el mes de maig de 2006, en destaca el fet que la Secretaria de Societat per la Informació (de la qual depèn el CTTI) ha passat d'estar adscrita al DURSI a estar-ho de la Conselleria de la Presidència.⁶ D'aquesta forma, l'organització de la informàtica retorna al departament on fou creat. Aquest element, tal com veurem en el capítol 11, dóna a l'organització de la informàtica una situació organitzativament molt més central que afavoreix la transversalitat d'aquesta àrea.

Però l'organització de la informàtica també s'ha vist modificada respecte a la relació amb les empreses. Així, i a banda del que hem assenyalat en el punt 4, amb la intenció de trencar amb la situació anterior, on existia una única empresa proveïdora, la nova estratègia ha consistit a dividir la informàtica en paquets buscant un escenari de multiproveïdors (P24). D'aquesta forma, en lloc d'un contracte general, s'ha definit un catàleg de proveïdors homologats⁷ que busca bloquejar possibles situacions de monopoli. Alhora s'indueix així que les diferents empreses adjudicatàries es vegin obligades a treballar conjuntament.

D'aquesta forma es dugué a terme el concurs, que dividí la gestió de la informàtica en quatre lots:⁸

- Serveis de desenvolupament d'aplicacions (Lot A)
- Serveis d'anàlisi i disseny tècnic orientats a planificació (Lot B)
- Serveis d'instal·lació TIC (Lot C)
- Serveis d'atenció i gestió d'instal·lacions TIC (Lot D)

Finalment l'adjudicació es realitzà el desembre de 2004 amb els següents imports: Lot A: 98.936.000 euros; Lot B: 3.326.000 euros; Lot C i D: 78.013.000. L'import final, doncs, de la prestació dels serveis informàtics dels departaments de la Generalitat i les entitats adherides ha arribat a 180.275.000 euros.⁹ El nou model de funcionament passa per l'autofinançament del CTTI "amb els serveis que presta als departaments de la Generalitat i/o entitats públiques".¹⁰

En síntesi, a través del procés descrit en aquest capítol pel que fa en primer lloc a la relació entre el sector públic i el privat, podem parlar de tres estadis diferents i extrapolables a d'al-

⁶ DOGC 4641 - Decret 177/2006.

⁷ Les empreses homologades superen el centenar (http://www.gencat.net/economia/ambits/contractacio/ccs/bens_serveis/serveisinf/serveis_proveïdors/index.html, accés 21/6/06).

⁸ Els plecs de clàusules tècniques del concurs són accessibles a: http://www.gencat.net/catalog/tauler/docs/plec_2004-4_serveis_informaticsCAT.pdf (accés 21/6/06)

⁹ DOGC núm. 4316, 4.2.2005.

¹⁰ Entrevista a Jordi Bosch, 9/01/06 (<http://www.propolisclub.net/>, accés 21/6/06).

tres administracions. Un primer moment en què les administracions creen les seves pròpies empreses; un segon moment de privatització o d'externalització habitualment amb menor control de la gestió per part de l'Administració, i un tercer moment d'interacció entre actors per a desenvolupar els projectes caracteritzat per un major control públic.

Més concretament, en la fase actual s'observa la formació de xarxes entre actors públics i privats per a portar endavant projectes específics. Ara bé, quin és el caràcter d'aquestes xarxes? Això és el que provarem de descriure en capítols següents. En tot cas, l'evidència empírica mostrada fins aquí sobretot pel que fa a la nova forma d'organització de la informàtica, indica que, en contra del que sovint assenyala la literatura, les estructures en xarxa no necessàriament condueixen a una major horitzontalitat. Les xarxes poden ser més o menys jeràrquiques i verticals, més o menys estructurades a partir de nodes centrals o amb un pes equivalent entre tots ells. És en aquest sentit que els canvis organitzatius recents que han situat el CTTI al Departament de la Presidència (com veurem el més central de tots) afavoreixen, si més no *a priori*, el desenvolupament de tasques transversals en aquesta àrea.

Projectes d'innovació als departaments

10.1.	Introducció	215
10.2.	Departament de Salut	216
10.3.	Departament de Justícia	218
10.4.	Departament de Treball i Indústria	220
10.5.	Departament d'Universitats, Recerca i Societat de la Informació	221
10.6.	Departament d'Agricultura, Ramaderia i Pesca	223
10.7.	Departament d'Educació	224
10.8.	Departament de Turisme, Comerç i Consum	225
10.9.	Departament de Relacions Institucionals i Participació	226
10.10.	Departament de Cultura	227
10.11.	Departament d'Economia	228
10.12.	Departament d'Interior	230
10.13.	Departament de Governació	231
10.14.	Departament de Medi Ambient i Habitatge	234
10.15.	Departament de Política Territorial i Obres Públiques	235
10.16.	Conclusions	237

10.1. Introducció

El treball empíric de la present recerca s'ha focalitzat, com hem vist, pel que fa a la Generalitat de Catalunya, en els projectes d'innovació tecnològica i reforma organitzativa de caràcter corporatiu promoguts per la Direcció General d'Atenció al Ciutadà. Així, des del que és de fet un dels punts neuràlgics de la innovació tecnològica de l'Administració autonòmica catalana, ens ha estat possible accedir a la totalitat de conselleries de la mà dels projectes transversals que analitzàvem. Alhora, però, aquest seguiment no ens donava compte de quins canvis i projectes s'estaven donant de forma individual dins de cada departament a través de projectes propis. Davant d'això, atès el nostre interès de poder estudiar quina era la situació del conjunt de la Generalitat, iniciarem un ronda d'entrevistes amb alts responsables de tots els departaments (principalment directors i secretaris generals) a fi de detectar possibles projectes d'innovació que s'estiguessin desenvolupant o senzillament s'haguessin dissenyat.

En aquest capítol abordarem, doncs, l'objectiu de presentar una fotografia general dels principals projectes en estadi de funcionament, d'implementació o simplement de disseny duts a terme de forma individual o col·lectiva per cada departament de la Generalitat.¹ A través de les entrevistes i de l'anàlisi documental realitzada, hem recollit en primer lloc els principals projectes d'innovació més destacats que s'estan desenvolupant a cada departament. D'aquesta manera, doncs, no presentem un recull exhaustiu de tots els projectes de la Generalitat sinó d'aquells que els entrevistats han considerat més rellevants. L'ordre que se segueix en la presentació dels departaments correspon a l'ordre amb què es realitzaren les entrevistes, que s'iniciaren el mes de juny de 2005 i finalitzaren l'abril de 2006, abans doncs de la reestructuració del Govern de maig de 2006.

Per acabar, cal assenyalar que l'interès final d'aquest capítol és veure si existeixen i en el seu cas quines són les tendències generals i l'estat de situació en les iniciatives d'e-governança en el si de la Generalitat. Alhora s'analitza fins a quin punt les diferents característiques departamentals (com el tipus de competències, volum de personal, etc.) influeixen sobre el tipus i l'estat d'evolució dels projectes. Fruit d'aquesta anàlisi, es durà a terme una classificació dels projectes segons a) la seva orientació (destinatari); b) el tipus d'actors implicats; c) el grau de desenvolupament en què es troben els projectes; i, finalment, d) el tipus i característiques de les iniciatives (digitalització, reenginyeria, creació de continguts, etc.).

¹ Únicament els departaments de Benestar i Família i de Presidència han quedat exclosos d'aquest recull. Pel que fa al primer cas, aquest fet es deu a dificultats d'agenda dels seus responsables. Pel que fa a Presidència, atès que els seus principals projectes ja han estat estudiats en un seguiment amb molta més profunditat a través de l'estudi dels projectes de la DGAC.

10.2. Departament de Salut

El Departament de Salut té la funció de planificar i avaluar el sistema sanitari català. Altres organismes que depenen d'aquest Departament s'encarreguen de tasques específiques com ara la compra i avaluació de serveis sanitaris, que és responsabilitat del CatSalut, o la prestació de serveis sanitaris, que és responsabilitat de l'Institut Català de la Salut (ICS). Només l'ICS treballa amb 8 hospitals, més de 450 unitats de serveis d'atenció primària i més de 32.000 professionals presents a tot el territori català, la qual cosa és un exemple de les dimensions i complexitat del sistema sanitari català sota la responsabilitat del Sistema de Salut.

Al Departament de Salut el principal repte actual s'orienta a reunir i digitalitzar la informació dels pacients en una base de dades comuna, la qual cosa permetria millorar tant els temps de resposta i l'eficiència interna com la qualitat de l'atenció. En aquest Departament es destaquen els projectes que presentem a continuació i que, malgrat que semblaria que en general estan orientats als usuaris més que a l'organització del Departament, des del Departament també s'espera que tinguin un gran impacte sobre el processos interns.

Història Clínica Compartida és un projecte en procés de desenvolupament que s'espera que entri en funcionament l'any 2007. L'objectiu d'aquesta iniciativa és desenvolupar un sistema que permeti l'accés des de qualsevol centre de salut català a la informació rellevant del pacient (com el grup sanguini, al·lèrgies o antecedents de malalties a la família), així com les prescripcions realitzades pels metges. Per tal de posar en funcionament el sistema és necessari fer interoperatius els sistemes que funcionen actualment.

Aquest projecte està cofinançat pel Ministeri de Sanitat de l'Estat i compta també amb la intervenció del Ministeri d'Indústria i l'empresa pública Red.es, mitjançant un acord que busca impulsar a tot Espanya la "Sanitat en línia".



Prescripció - Recepta electrònica: aquesta iniciativa (encara en fase de prova pilot) farà possible que la informació de les receptes estigui en una base de dades accessible pels farmacèutics. El sistema tindrà, d'una banda, catàlegs de productes i detectarà incompati-

bilitats entre diferents medicaments, etc. De l'altra, s'estalviarà temps als metges sobretot a l'hora de fer receptes per a tractaments de molt temps.



El servei de **Voluntat anticipada** és un dels projectes emblemàtics i present en el Departament des de fa temps. L'usuari podrà demanar electrònicament el tipus d'atenció mèdica que desitgi en cas de patir malalties mentals o físiques greus.

Els projectes d'*e-health* van ser dels primers a desenvolupar-se a molts governs, però cal destacar que el seu desenvolupament efectiu va posar en evidència molts problemes que no s'havien considerat en les primeres etapes de l'*e-government*. Entre aquestes dificultats destaca la necessitat d'arribar a acords entre els diferents actors –col·legis de metges, col·legis de farmacèutics, personal dels centres d'atenció, administració dels hospitals públics i privats, etc.–, que en alguns casos se senten amenaçats per la introducció de tecnologia als seus processos de treball o el deure de garantir la protecció de dades. La importància d'aquestes problemàtiques s'evidencia quan, en projectes on els actors tenen objectius que no entren en conflicte, les iniciatives es desenvolupen amb més rapidesa (com ara en el cas del projecte de recepta electrònica).

10.3. Departament de Justícia

Els projectes destacats a Justícia s'orienten tant als usuaris interns (des de personal administratiu fins a jutges) com cap al ciutadà. Un dels objectius principals d'aquestes iniciatives és fer més eficient la gestió d'un Departament que supera els 12.000 treballadors públics i té prop de 150 edificis. La planificació de projectes el 2005 va començar a pensar-se a partir d'un diagnòstic que mostrava que moltes infraestructures bàsiques havien quedat obsoletes.

D'aquí surt, de fet, que una part important dels esforços hagin anat destinats a una iniciativa general de millora de les eines de gestió existents. En concret ens referim al **projecte IUS-CAT**, l'objectiu del qual és la normalització de la infraestructura informàtica de tot el Departament. Això inclou bàsicament la renovació de 2.000 ordenadors amb mobilitat, accés a Internet, etc.



En paral·lel s'ha dut endavant un projecte pilot per a la **digitalització** de la Direcció General de Dret i d'Entitats Jurídiques. En concret, l'objectiu consisteix a digitalitzar la informació basant-se en l'ús de la signatura electrònica i/o sistemes que garanteixin la màxima cobertura legal alhora que es duu a terme reenginyeria dels processos interns involucrats. Amb aquesta digitalització s'organitza "l'agenda del tramitador" i es desenvolupa un sistema d'arxiu amb la documentació lliurada pels usuaris. Com a resultat, en termes d'eficiència i reenginyeria, des del departament es mencionà que s'havien reduït a 40 els prop de 140 processos existents. A llarg termini l'expectativa és reduir un terç del temps de tramitació.

Finalment, el **Mòdul de Justícia gratuïta** s'orienta a la tramitació de serveis d'advocats *online*, com ara demanar un advocat d'ofici o realitzar els pagaments a advocats. D'aquesta manera, en el projecte també hi participen els col·legis d'advocats, per la qual cosa es connectaran els sistemes. A més, l'usuari podrà veure l'estat de la tramitació amb assistència.

En paral·lel, cal assenyalar que similarment al que passa al Departament de Salut, el Departament de Justícia també ha donat continuïtat a algunes iniciatives preexistents al canvi

de legislatura, com ara el registre únic d'entitats desenvolupat pel portal Cat365. En concret s'ha iniciat un procés de digitalització d'aquest registre (que encara es troba en paper) i de reenginyeria de tot el procés. En general, amb aquests projectes es busca millorar el temps de tramitació tant per part del ciutadà com de l'Administració i garantir-ne el temps de resposta. Finalment cal destacar un projecte de desenvolupament d'una plataforma d'intercanvi d'informació amb el Ministeri de Justícia (Lexnet) i una iniciativa de Registres Civils, per a demanar i rebre certificats per correu electrònic.

10.4. Departament de Treball i Indústria

Les principals funcions del Departament de Treball i Indústria són: les relacions laborals i l'ocupació; l'economia social, les cooperatives i l'autoempresa; la indústria, l'energia i les mines, i la seguretat industrial. Així doncs, a banda de relacionar-se amb els ciutadans sobretot per les qüestions relatives a l'ocupació (el Servei d'Ocupació de Catalunya és en aquest sentit una unitat amb un pes rellevant), aquest és un dels departaments que més ha de relacionar-se amb el sector empresarial. Això tindrà una incidència en el focus de les iniciatives que es duuin endavant.

Durant l'any 2004 el Departament de Treball i Indústria elaborà el Pla director dels sistemes d'informació amb la previsió d'implantar-lo al llarg de la legislatura actual. El focus prioritari de les actuacions se centra en la simplificació i digitalització de diversos processos del Departament. Principalment es tracta dels processos de registres i subvencions, com el cas de les **Subvencions a cooperatives i societats laborals**, que generalment van destinats a entitats i empreses i no tant a ciutadans. En la mateixa línia, bona part dels projectes inclosos en el Pla estan destinats a simplificar el funcionament de tràmits específics.

A banda dels projectes específics lligats a determinats processos del Departament, però, una de les accions sens dubte més rellevants impulsades fins al moment s'ha dirigit a l'anàlisi del parc informàtic de la conselleria amb el projecte de **Normalització i harmonització de bases de dades i Arquitectura tecnològica global del DTI**. Així, d'una banda s'han destinat esforços a detectar allí on la infraestructura bàsica havia quedat obsoleta, amb ordinadors o sistemes operatius antics que limiten l'ús de noves eines. D'altra banda, també ha existit una tasca de detecció de les diferents bases de dades de què disposava el Departament i que "estaven repartides pràcticament a cadascun dels ordinadors, sense cap mena de connexió entre ells" (P22).

10.5. Departament d'Universitats, Recerca i Societat de la Informació

Aquest Departament ha tingut, des de l'any 1998, una Secretaria per la Societat de la Informació² que de forma transversal i en funció de cada cas lidera, supervisa o simplement registra els diferents projectes d'innovació tecnològica que es donen als departaments de la Generalitat.³

A banda dels projectes en què està involucrada la Secretaria per la Societat de la Informació amb la resta de departaments, agències i/o altres agents externs (alguns dels quals ja queden esmentats dins el recull de projectes de cada departament que hem realitzat), el DURSI lidera diverses iniciatives que es donen en el si del Departament o en col·laboració amb les universitats catalanes. Aquests projectes són els que hem recollit aquí segons han destacat els entrevistats.

Projecte UNEIX: es tracta d'un projecte iniciat en la legislatura anterior destinat a la creació d'un *datawarehouse* amb informació molt detallada i conjunta de les universitats catalanes i del DURSI. El projecte permet disposar d'un gran dipòsit de dades on es recull informació acadèmica i de recerca, alhora que ha de possibilitar la gestió de les dades en temps real de forma àgil i senzilla. El projecte permetrà d'una banda la integració de la informació; de l'altra, es donarà un més alt grau de transparència, atès que les universitats tindran accés a determinades dades que fins ara no tenien com ara "la relació entre el pressupost assignat i el nombre d'estudiants de cada universitat" (P101).

Projecte BAULA: aquest projecte, destinat a la reenginyeria de diversos processos interns, ha estat ideat per a la gestió d'expedients electrònics i d'arxiu digital. A través de l'ús d'aplicacions de *workflow* i els convenis establerts amb CATCERT per a l'ús de signatures electròniques, s'ha aconseguit gestionar digitalment els processos de convenis i s'està treballant amb les contractacions. Aquest projecte va vinculat, a més, a la possibilitat de fer més factible a determinats llocs el teletreball, ja que es podrà gestionar aquesta informació *on-line*.

El projecte inclou alhora una iniciativa d'**Arxiu Segur**, que inicia el procés a través del qual s'assegurarà la preservació de la documentació electrònica que es generi i permet que siguin sempre interpretable, malgrat que canviïn els formats amb els anys.

TIC a la política lingüística: d'entre els diferents projectes del Departament relacionats amb la política lingüística (com ara *Argumenta* o *SisCoTTerm*) en destaca el de *Generació*

² Inicialment Comissionat per a la Societat de la Informació.

³ Fruit de les reformes de govern de maig de 2006, actualment la Secretaria per la SI es troba al Departament de Presidència.

de recursos lingüístics per al desenvolupament de tecnologies de la parla en català. Es tracta d'un projecte destinat a la incorporació a les aules de traductors orals automàtics de català. Una de les principals dificultats derivades d'aquest projecte ha estat la creació de bases de dades orals per al reconeixement de les diferents formes de pronunciació.

La generació de recursos lingüístics per al desenvolupament de tecnologies de la parla en català és el resultat d'un conveni signat per:

- *Departament d'Universitats, Recerca i Societat de la Informació, Generalitat de Catalunya*
- *Universitat Politècnica de Catalunya.*

Desenvolupat per:

- *Centre de Tecnologies i Aplicacions del Llenguatge i la Parla (TALP).*

Directora del projecte:

- *Dra. Asunción Moreno*

10.6. Departament d'Agricultura, Ramaderia i Pesca

El DARP ha destinat bona part dels seus esforços a l'anàlisi de la situació del Departament en TIC, sobretot pel que fa a processos interns del Departament. Atès que la major part dels "usuaris" del Departament s'hi relacionen mitjançant l'atenció presencial, l'objectiu explícit ha estat –deixant una mica més de banda el *front office* a Internet– avançar cap a la integració dels *back office* i la unificació de les dades bàsiques.

De forma similar al que succeeix amb altres departaments, doncs, fins al moment s'ha treballat principalment amb la identificació dels processos automatitzats i aplicacions existents per tal de detectar on existeixen les mancances o fins i tot saturació i excés d'aplicacions (que finalment també dificulten les tasques dels treballadors).

Fruit d'aquesta tasca, el Departament ha elaborat un Pla director per a l'àrea de les noves tecnologies on s'identifiquen 13 nous projectes en total (dissenyats de la mà del CTTI), alguns dels quals estan planificats fins a l'any 2009. D'entre aquests projectes en destaquen:

El **programa de redisseny de la gestió i publicació de procediments** és un projecte de reenginyeria interna destinat a la simplificació i millora dels processos de creació, gestió, publicació i actualització de procediments. El projecte busca automatitzar al màxim els processos anteriors i millorar així l'eficiència interna.

L'**automatització de la gestió de la documentació i l'arxiu** és un projecte destinat al disseny d'un model unificat d'arxiu físic i electrònic per al Departament amb la voluntat de crear un escenari d'eficiència en els arxius del DARP (eliminant el paper, per exemple).

Finalment hi ha un projecte per a la **Creació d'un portal del ciutadà** (incorporat a Gen-cat.cat) que permetrà al ciutadà la realització de gestions telemàtiques i potenciarà el canal Internet com a canal de comunicació entre el DARP i el ciutadà.

De forma genèrica, segons marquen els objectius inclosos en el Pla director del DARP, la gran majoria dels projectes estan destinats a millorar els processos interns a través de la simplificació i automatització i cercant una major eficiència del Departament.

10.7. Departament d'Educació

Els projectes elaborats pel Departament d'Educació posen èmfasi en aspectes que, curiosament, hem trobat poc en la resta de departaments, com per exemple accions dirigides a la formació o iniciatives en col·laboració amb altres administracions. En concret, Educació ha dividit la seva actuació en l'àrea TIC a partir de quatre eixos principals.

Infraestructura: en aquest àmbit, d'una banda, s'ha dut a terme un projecte pilot amb el CTTI i Red.es, consistent a dotar de connexió sense fils o cable 327 centres docents. En paral·lel a aquest projecte, es preveu dotar d'equipaments 4.500 aules.

Suport Tècnic: amb vista a millorar la situació en què es troben moltes escoles, on el professorat d'informàtica s'ha de dedicar a solucionar els problemes tècnics que apareixen en el funcionament quotidià dels centres, es promourà un projecte amb la definició d'un nou model de suport tècnic. A través d'aquesta millora (on s'inclouen tècnics de segon nivell i "assessorament preventiu"), es pretén que el professorat d'informàtica esdevingui un dinamitzador deixant de banda les tasques de manteniment que actualment ocupa.

Canvi en els continguts: pel que fa als portals educatius (com ara Xtec, edu365, etc.), s'ha dissenyat un projecte de reforma on s'abandona l'entorn actual pensat per a una comunicació unidireccional. En aquesta línia, s'han dissenyat espais de participació pels membres de la comunitat educativa o espais per a la comunicació entre les famílies i les escoles.

Formació TIC del professorat: per acabar, s'han volgut canviar els continguts dels cursos de formació en TIC que s'engegaven des del Departament, molt centrats en coneixements tècnics i utilitzats habitualment sempre per la mateixa gent. En aquest sentit s'han dissenyat cursos destinats "a fer servir la tecnologia dins de l'aula".

10.8. Departament de Turisme, Comerç i Consum

Els àmbits d'actuació d'aquest departament inclouen des de promoure la internacionalització de l'empresa catalana, el model comercial autonòmic, la defensa del consumidor, la promoció de l'artesania o el desenvolupament d'un model turístic competitiu. Aquesta diversitat d'àmbits d'actuació ha fet que es creessin diverses agències i unitats específiques mentre el Departament es reserva la definició general d'estratègies. Aquí ens centrarem, concretament, en els projectes que està portant endavant el Consorci de Turisme.

El Consorci de Turisme és un organisme públic (malgrat que hi ha la previsió que properament passi a ser privat) de promoció del turisme a Catalunya. Els projectes d'innovació que s'estan tirant endavant des d'aquest consorci que tot seguit presentem estan inclosos en el Pla de TIC del Departament.

Nou portal del turisme a Catalunya: es tracta d'una iniciativa centrada en el turisme internacional i que pretén desenvolupar diferents portals i continguts adequats a diferents perfils de turistes. Es desenvoluparan prop de deu portals, un per cada col·lectiu –japonesos, xinesos, anglesos, etc.– seguint els interessos de cada col·lectiu a partir del coneixement d'aquests per estudis previs. Així doncs, es busca la personalització a partir dels mercats emissors i amb un disseny centrat en l'usuari.

Per altra banda, s'està desenvolupant el projecte **Infotur**, consistent en un banc de dades únic amb tots els continguts de turisme a Catalunya. Es farà una explotació centralitzada i es pensa per fer-ho multicanal i multisuport.

Atès que el públic al qual s'orienta aquesta iniciativa és molt específic, es va decidir tenir un portal propi, amb un domini diferent del Gencat.net que es dirigeix sobretot als ciutadans de Catalunya. Tot i això, al portal Gencat hi ha un apartat "de país" on es posarà, a la primera plana, un accés directe al portal de turisme i també el portal de turisme portarà directament al Gencat.

10.9. Departament de Relacions Institucionals i Participació

La Conselleria de Relacions Institucionals i Participació és un departament de nova creació que té la particularitat d'incorporar (per primera vegada a l'Administració autonòmica) una direcció general destinada a la participació ciutadana. D'aquí en pegen diversos projectes vinculats a l'anomenada participació electrònica que, si bé no es tracta del nostre focus d'atenció principal, sí que es vincula de forma directa al nostre objecte d'estudi. En aquest apartat ens hem centrat, de fet, justament en els projectes de la Direcció General de Participació Ciutadana (DGPC).

Des de la consideració que la tecnologia ha de ser considerada més com un complement a la participació que com una eina principal, des de la DGPC s'han definit tres línies de projectes en funció del seu abast: els projectes "de país", els projectes sectorials i els projectes orientats al món local.

Els anomenats "Projectes de país" són aquelles iniciatives sobre les quals els departaments i/o altres unitats de govern no tenen una competència específica, com ara el **Debat pel nou Estatut**. En aquest grup s'hi considera també el projecte e-Catalunya que, malgrat que va ser una iniciativa ideada i desenvolupada per la DGAC (Presidència), compta amb la intervenció activa de la DGPC en la gestió i explotació de la informació que es generi en processos participatius.

En segon lloc hi ha els anomenats Projectes sectorials, els que es refereixen a processos participatius iniciats per un departament i on la DGPC intervé amb eines de suport a la participació i assessorament. Exemple d'aquest tipus d'iniciativa ha estat el Pla de recerca i innovació (PRI) liderat pel DURSI.

Finalment, el Departament treballa també en projectes amb el món local. La col·laboració amb el món local consisteix principalment en assessorament, formació, gestió i concursos de subvencions per a experiències de participació (concretament aquest any s'han destinat 2 milions d'euros per a subvencionar projectes del món local on han participat més de 200 candidats).

10.10. Departament de Cultura

El Departament de Cultura defineix l'any 2005 un Pla director que ha de dur-se a terme fins a l'any 2007 i on es detallen no únicament els projectes de modernització principals del Departament, sinó també una metodologia específica per a la seva implantació (on participaran el personal de la unitat, de l'àrea d'organització i de l'àrea TIC). Aquest Pla es va desenvolupar parlant amb totes les unitats dels departaments i es van detectar fins a 150 projectes. D'aquests projectes en derivà una agrupació segons les temàtiques i una prioritització per a la implantació. Més concretament s'han detectat 8 àrees, que agrupen els diferents projectes i de les quals en destaquem tres. Recollim un quart projecte (Nova intranet) que no quedava previst de forma específica en el Pla director però que fou destacat pel personal del Departament.

El **Sistema d'Informació territorial** és una aplicació específica a través de la qual es vol tenir un recull de les iniciatives relatives a la dimensió del territori que són necessàries per al seguiment del mandat de govern.

En segon lloc es destaca el projecte de **Millora i automatització de la Gestió de Subvencions**. Aquí es preveu la incorporació de TIC i reenginyeria dels actuals processos de gestió de les subvencions a través de la millora de l'accessibilitat *on-line* i la simplificació.

Vinculat al projecte anterior s'ha dissenyat un procés per a la **Millora dels procediments d'expedients i tràmits**. Concretament es tracta d'un conjunt de projectes encaminats a l'automatització dels expedients i l'ús d'Internet com a eina bàsica de comunicació entre el ciutadà i l'Administració.

Finalment, amb el projecte de disseny i implantació d'una **Nova intranet**, s'incorporaran eines de col·laboració i participació per als treballadors del Departament. D'aquesta manera es vol aconseguir que la intranet esdevingui alhora una eina de comunicació i un espai de treball i de circulació de la informació.

10.11. Departament d'Economia

Les iniciatives més emblemàtiques que s'estan portant endavant en aquest departament s'orienten, d'una banda, a la centralització de la informació i recursos per a millorar els resultats de la gestió interna i externa (cap als usuaris). En concret es persegueix reduir el temps i el nombre de tramitacions alhora que, a partir de l'ús unificat de sistemes i eines corporatives, es pretén millorar també l'eficiència econòmica. A partir de les entrevistes realitzades hem destacat tres projectes principals tots ells provinents, malgrat els canvis que han sofert, d'iniciatives ja en funcionament.

El projecte **Gecat** és un projecte transversal –basat en el sistema SAP– per a la Gestió Econòmica Financera que permet l'elaboració de pressupostos i en particular de pressupostos per programes. El sistema flexibilitza la capacitat dels departaments d'obtenir recursos i incrementa la transparència del sistema de finançament.

En segon lloc destaca el projecte **G@udi**, destinat a la gestió i atenció unificada d'impostos. Funciona com una matriu que s'organitza per requeriments (liquidacions d'impostos, pagaments, gestió tributària) que tenen diferents aplicacions o usos segons els usuaris (ciutadans; notaris, gestors, etc.; i oficines liquidadores). En aquest projecte, hi intervenen diferents actors externs com ara la Caixa per fer els pagaments, o els col·legis de notaris, de gestors, etc. Un dels resultats d'aquest projecte és el traspàs a documentació digital (abans tot es feia en paper) i una simplificació de processos.

Finalment, el projecte **e-Tributs** tracta de la construcció d'un portal tributari que permetrà un contacte amb el ciutadà 24 hores 7 dies a la setmana (24*7), accés a l'estat de tràmits, a programes d'ajut a les autoliquidacions i la supressió de papers mitjançant la tramitació telemàtica.

El Departament d'Economia, com passa amb Governació o Presidència, és un dels que tenen les competències més transversals i que, per tant, es vincula més amb la resta de departaments. Per aquest motiu trobem aquí projectes més interadministratius, com ara el projecte Gecat. És important, com assenyalàvem més amunt, el fet que moltes de les iniciatives donen continuïtat a projectes preexistents. D'aquesta manera un document de l'any 2001 ja assenyalava com a motivacions del projecte Gecat elements avui també presents com ara "la necessitat de reduir el temps de tramitació dels serveis oferts per a evitar la dispersió i duplicitat d'informació". (Direcció General de Tributs, 2001). També el projecte G@udi té una història que va més enllà de l'actual legislatura i que s'ha desenvolupat en els darrers 4 anys i actualment en procés de posada en marxa de totes les seves aplicacions.



Administració Oberta de Catalunya



Generalitat de Catalunya
Departament d'Economia i Finances

Cerca

Cerca avançada

Inici | Tributs | Procediments | Oficina virtual

Sou a: Inici

Benvinguts a e-tributs portal tributari

Inici

- Presentació
- Serveis
- Drets dels contribuents
- Estadístiques
- Calendari tributari
- Oficines tributàries
- Enllaços
- Simulador

benvinguts a e-tributs

En aquesta web trobareu tota la informació dels tributs que gestiona el Departament d'Economia i Finances.

Hem obert noves oficines a
Barcelona i Ripoll

Per tal que els contribuents del Ripollès no us hagueu de desplaçar fora de la comarca, hem obert una nova oficina liquidadora al Registre de la Propietat de Ripoll

- Ripoll

I recordeu que a Barcelona podeu fer tots els tràmits relacionats amb el canvi de nom del vostre vehicle a La Campana

- Barcelona: La Campana



Programes d'ajuda

Després de descarregar els programes d'ajuda i d'instal·lar els models, podreu complimentar les autoliquidacions de manera guiada. Aquí teniu els diferents models:

- transmissions patrimonials i actes jurídics documentats (model 600 i vehicles usats)
- successions i donacions



>Oficina Virtual

L'**Oficina Virtual** us permet realitzar diferents tràmits, com ara, la presentació telemàtica de tributs a partir del fitxer generat pel programa d'ajuda. Ara podeu:

- pagar i presentar els models 620 i 627
- pagar el model 600

> entrar



www.gencat.net



Administració Oberta de Catalunya



Diari Oficial de la Generalitat de Catalunya

10.12. Departament d'Interior

Al Departament d'Interior, com sembla ser una estratègia destacada en molts d'altres, el primer pas per a plantejar iniciatives de desenvolupament de l'*e-government* va ser fer un inventari de l'estat de situació. A partir d'aquí es detectà l'existència de xarxes paral·leles de comunicació i diferents aplicacions amb escassa o nul·la connexió entre ells. Davant dels resultats d'aquesta diagnosi s'han projectat diferents accions:

Xarxa Rescat: fins al moment els bombers i els policies han funcionat en dues xarxes de telecomunicacions que no es comunicaven entre si. Aquest projecte ha desenvolupat una xarxa comuna amb la qual s'espera millorar l'eficiència de forma molt substancial. A banda d'això, entre les millores aconseguides hi ha el fet que s'ha utilitzat per a ambdós col·lectius la xarxa oberta que fins ara feien servir únicament els bombers, deixant de banda la xarxa de sistema propietari policia. En paral·lel actualment s'ha millorat la cobertura a un 99% del territori.

Pla d'actuacions del Departament d'Interior (PADI). Es tracta d'una aplicació desenvolupada com a quadre de comandaments que permet tenir informació actualitzada de recursos humans, financers, etc. i creuar-la. És una eina de seguiment creada sobre les bases de dades corporatives Gecat i Gipsi (d'Economia i Governació, les més importants de les transversals). Hi ha altres fonts pròpies (malgrat que la major part de la informació prové d'aquestes fonts corporatives). Sobre aquesta base de coneixement es podrà millorar la gestió. Aquesta aplicació s'ha ofert a la resta de departaments i alguns ja l'estan implementant.

10.13. Departament de Governació

Juntament amb el Departament de la Presidència (a través principalment de la DGAC) i el DURSI (a través de la Secretaria per la Societat de la Informació), el Departament de Governació és un dels principals departaments encarregat dels projectes d'innovació i reforma organitzativa de la Generalitat, i així ho especifiquen les seves competències. Alhora, però, pertoca també a aquest departament la cooperació i coordinació de les relacions amb l'Administració local de Catalunya.

D'això últim deriva el fet que bona part dels projectes d'innovació promoguts des del Departament s'inscriguin en el si d'iniciatives en col·laboració amb l'Administració local. En destacar els projectes més importants del Departament de Governació, hem recollit també aquest conjunt d'accions i iniciatives. Amb tot, volem remarcar amb especial èmfasi el fet que no es tracta d'iniciatives específiques de la Generalitat sinó de projectes en col·laboració amb el món local.

Així, vinculat a les tasques de relacions amb les administracions del món local, pertoca a Governació l'impuls de les actuacions relacionades amb el Consorci Administració Oberta de Catalunya. De forma general, l'estratègia seguida ha buscat enfortir, d'una banda, l'equilibri i estabilitat en les relacions entre els actors que participen. De l'altra, dotar de més capacitat de decisió el Consorci augmentant-ne els recursos i les competències. En els últims anys han sorgit o s'han continuat diverses iniciatives:

Projecte ITCAT. Respon a una de les problemàtiques tradicionals i que altres iniciatives anteriors havien volgut afrontar: el desplegament de la infraestructura necessària perquè Internet de banda ampla arribi a tots els pobles de Catalunya. Per a la seva execució, el febrer de 2006 es constituí el Consorci ITCat –Infraestructures de Telecomunicacions de Catalunya– entre LOCALRET i la Generalitat de Catalunya.

Extranet eacat: es tracta d'una plataforma per a la connexió electrònica entre les administracions catalanes, preservant una comunicació segura tant jurídicament com tècnica. Aquest projecte, que s'inicià a la legislatura anterior sota la tutela de la Generalitat, ha passat ara a mans del Consorci.

Expedició telemàtica dels volants de padró: un projecte destinat a l'expedició i la comunicació telemàtica de volants del padró municipal d'habitants a administracions públiques i entitats privades respecte a la Llei de protecció de dades. Ara per ara, el 50% de la població ja pot gaudir d'aquest servei.

Arxiu Digital: es tracta de fet d'un projecte impulsat des de l'Agència Catalana de Certificació (agència dependent del Consorci AOC) i que afronta una de les principals problemàtiques associades a la gestió documental. Amb aquest projecte es vol assegurar la preservació dels documents originals de les unitats que ho sol·licitin destinant-hi un espai físic i encarregant-se que amb el pas dels anys pugui continuar sent interpretable.

Finalment, a escala estrictament interna, destaquem el següent projecte:

Projecte Època: és de fet un projecte iniciat en la legislatura anterior (concretament l'any 2002) que ha continuat evolucionant. Es tracta de la intranet corporativa de la Generalitat, de manera que és accessible als més de 140.000 empleats. L'última millora que ha experimentat Època és que ha esdevingut accessible des d'Internet.

10.14. Departament de Medi Ambient i Habitatge

El Departament de Medi Ambient i Habitatge reuneix usuaris diferents amb perfils molt marcats. Per una banda, els principals usuaris de la web són professionals que han de relacionar-se amb l'Administració per temes ambientals (per exemple per complir normatives). Per altra banda, la Direcció d'Habitatge compta amb un volum força elevat d'atenció directa al ciutadà. Per això, bona part dels esforços d'aquesta unitat han hagut d'anar en la direcció de definir la política d'atenció al ciutadà.⁴ En aquest sentit, per l'alt grau de relació amb els ciutadans que comentàvem, des del Departament es posa èmfasi en el fet que l'orientació dels projectes han d'anar més encaminats cap a la vessant de relació amb el ciutadà que cap a processos de reenginyeria interna.

Així, en primer lloc, destaca un projecte que alhora que busca millorar la qualitat de servei al ciutadà, incorpora també una dimensió de redisseny de processos. Per a la concessió de diferents ajuts i subvencions, el Departament ha establert diversos convenis amb l'Administració local (amb ajuntaments i consells comarcals) per a la seva participació en aquests processos. En concret aquests "agents intermedis" (fins ara presents en el procés únicament a partir del registre de la documentació) s'encarregaran de l'assessorament i de l'inici del procediment. Hi haurà, doncs, una aplicació compartida entre el Departament i l'Administració local i en la qual aquesta última s'encarregarà de la introducció de les dades de la part inicial del procés. Posteriorment els ajuntaments i consells comarcals podran fer el seguiment del procés, que prosseguirà ja a mans del Departament. Actualment el projecte compta amb la participació de prop de 60 administracions locals.

Un altre dels projectes iniciats des del Departament té per objecte l'elaboració d'una Guia de l'Informador. Aquesta guia unifica els continguts necessaris per a l'atenció al ciutadà que hauran de fer servir tant el personal d'atenció presencial, els informadors del 012 i el personal d'atenció telefònica de segon nivell del Departament, com els treballadors encarregats del canal telemàtic o correu postal.

Finalment, s'assenyala un projecte en col·laboració amb l'Agència Tributària, a través del qual i prèvia autorització dels ciutadans, serà possible que el Departament en comprovi les dades retributives. Aquest projecte (present també a altres departaments) ha de permetre l'agilització dels processos d'ajuts i subvencions.

⁴ L'últim canvi de legislatura comportà la fusió entre Habitatge (fins aleshores pertanyent a la Conselleria de Política Territorial i Obres Públiques) i Medi Ambient.

10.15. Departament de Política Territorial i Obres Públiques

Aquest Departament s'encarrega de gestionar des de les polítiques sobre el territori, el paisatge, l'urbanisme i les infraestructures fins als equipaments logístics o el transport a Catalunya. En aquest sentit la informació georeferenciada té una importància central per a les activitats del Departament. Considerant això, s'entén per què el projecte destacat desenvolupat per aquest Departament sigui l'organització de la producció, gestió i explotació de dades sobre el territori. I la iniciativa més important, a diferència de la resta de departaments, es va donar a partir de la sanció d'una **Llei d'informació geogràfica**, aprovada el desembre de 2005 i que entrà en vigor al març de 2006.⁵

La Llei organitza l'estructura d'informació georeferenciada del conjunt de les administracions catalanes i les empreses que funcionen a la regió. Els objectius d'aquesta iniciativa s'orienten a: a) coordinar la producció d'informació georeferenciada, b) donar-li validesa legal i, c) crear un sistema de metadades. Això es fa mitjançant tres mecanismes:

1. Creació d'una Comissió de Producció de Cartografia que agrupa tots els organismes productors de cartografia de Catalunya. Es tracta de fer una homologació d'estàndards i la interoperabilitat de sistemes.
2. Creació d'un Registre Cartogràfic per donar validesa oficial legal a tota la informació inscrita al registre.
3. Creació de l'IDEC (Infraestructures de Dades Espacials de Catalunya), que busca ser un gran registre de dades de referència relacionats amb el territori. La idea és regular i homologar l'accés a la informació.

La sanció d'una llei mostra una altra forma d'impulsar els projectes innovadors. En aquest cas es fa amb la consciència que el marc legal és l'ineludible primer pas per a crear un marc comú amb els diferents actors, però que això no és suficient per a desenvolupar una iniciativa d'aquestes dimensions. En aquest moment el projecte es troba en fase de desenvolupament i com en altres departaments en què les bases de dades ocupen un lloc central, el primer pas és fer un recull de tota la informació de què es disposa. Cal destacar que aquesta iniciativa es vincula amb el projecte europeu INSPIRE, que busca crear estàndards d'informació georeferenciada comuns. Com que a la UE s'ha donat el primer pas formal, de decidir fer aquesta homologació, a Catalunya s'espera amb aquest desenvolupament ocupar un lloc pioner.

⁵ Llei de la informació geogràfica i de l'Institut Cartogràfic de Catalunya. Llei 16/2005, de 27 de desembre, de la informació geogràfica i de l'Institut Cartogràfic de Catalunya.

L'altre projecte clarament destacat dins de PTO i fins a algun punt excepcional en el si de la Generalitat de Catalunya és la iniciativa per a desenvolupar l'**Hipermapa**. Aquesta iniciativa (ja existent a la Generalitat abans del canvi de legislatura) s'inicià amb el Sistema d'Informació Territorial de Catalunya (SIT-CAT). Amb aquest sistema s'intentà organitzar els diferents sistemes d'informació presents al Departament, com ara el sistema d'informació de transports, el d'urbanisme, etc. És a dir, que es constitueix com un sistema transversal que integra diferents sistemes d'informació en un projecte liderat per la Direcció General de Carreteres. La majoria d'aquests sistemes estaven pensats per a altres utilitats com donar concessions, i la seva informació no es feia servir per a altres funcions. Es va reunir tota aquesta informació i es va pensar a fer-ho visible, convertir-ho en un producte tant per a l'Administració com per al ciutadà.

Pensant d'ampliar la utilitat per al ciutadà es parlà amb altres departaments, que havien d'afegir informació sobre els seus serveis (per exemple ubicar els hospitals i centres de salut al territori o els centres educatius) a fi d'incorporar-los al projecte. En concret l'hipermapa és un producte amb visualització a Internet, en procés de creixement (es va fent per onades per no fer-ho molt feixuc), que fins ara preveu:

1. Els equipaments i serveis (ports, escoles, etc.)
2. L'acció damunt del territori. Això és: intervenció jurídica (zones protegides) i intervencions en curs o futures (carreteres, etc.). S'exclouen plans urbanístics que afectin els municipis.



Hipermapa. Atlas electrònic de Catalunya

Darrera actualització: 31/05/2006



Accés a l'aplicació

Novetats

- > Obres en carreteres acabades l'any 2005 (30/05/2006)
- > Actualització de les obres en execució a les carreteres durant l'any 2006 (30/05/2006)

Nova versió de l'Hipermapa

- > Nova interfície de 1024x768
- > Botó de vista anterior: permet recuperar la vista anterior del

L'Hipermapa (Atlas electrònic de Catalunya) és l'instrument corporatiu de la Generalitat per a presentar a Internet la seva informació georeferenciada d'una forma integrada i sistemàtica.

Aquesta aplicació posa a l'abast dels ciutadans les actuacions del Govern, els principals serveis, la dinàmica socioeconòmica i la planificació territorial, a la vegada que permet visualitzar tots els racons del territori amb la seva realitat detallada.

Requeriments mínims

- > Plug-in de reproducció de Macromedia Flash Player 7
- > Internet Explorer 5.0 o superior o Mozilla Firefox, Opera o Safari
- > Sistema operatiu Windows 9X, Windows NT, Windows 2000, Windows XP, Suse Linux o Mac OS 8

Continguts

L'aplicació permet consultar:

- Cartografia de base:
 - Ortotomapes
 - Mapes topogràfics
 - Límits administratius
- Continguts temàtics:
 - Serveis
 - Actuacions al territori
 - Dades socioeconòmiques
- Cerna per tonònim (63.000 tonònims): municipis i comarques

10.16. Conclusions

La informació recaptada mitjançant les entrevistes i la documentació recollida en aquest estudi sobre els projectes més destacats desenvolupats pels departaments de la Generalitat, ha estat analitzada mitjançant el següent model, d'acord amb tres variables bàsiques:

I. Orientació

- i. Interna
- ii. Usuari final
- iii. Institucions mediadores

Aquesta variable fa referència al principal destinatari dels beneficis del projecte considerant tres possibilitats bàsiques: la pròpia organització (interna), els ciutadans com a usuaris finals o institucions mediadores entre l'Administració i els ciutadans.

II. Tipus d'iniciativa

- i. Inventaris
- ii. Digitalització / reenginyeria de processos
- iii. Creació/renovació de infraestructures
- iv. Sistemes de gestió d'informació (BBDD)
- v. Formació i assistència /suport tècnic
- vi. Creació de continguts, de webs, etc.

Aquesta variable fa referència al contingut específic de cada projecte, és a dir, a la seva naturalesa i els seus objectius directes.

III. Actors implicats

- i. Departament
- ii. Interdepartamental
- iii. Interadministratiu
- iv. Altres actors

Finalment, aquesta variable fa referència als actors institucionals implicats en el disseny i desenvolupament del projecte, considerant tant la seva possible naturalesa interadministrativa i intraadministrativa com l'eventual participació d'altres actors externs al marge de l'Administració pública.

Dimensió I. Orientació

La gran majoria de projectes tenen una orientació interna, és a dir, afecten d'una forma directa aspectes del *back-office*, de l'organització o dels procediments interns a la mateixa Administració. Malgrat això, n'hi ha molts que acaben (acabaran quan estiguin en ús) tenint un cert impacte en els usuaris externs. De fet l'orientació interna, globalment, té ara un pes lleugerament més rellevant que l'orientació a l'usuari en els projectes dels departaments (tot i que, cal remarcar-ho, ambdues categories no són excloents i, de fet, descriuen conjuntament molts projectes). Això vol dir que, malgrat que l'usuari final continua sent l'objectiu últim de la majoria de projectes (64%), existeix una clara percepció que per a arribar-hi cal primer millorar la situació interna de la mateixa Administració (el 77% dels projectes intenten això).

Gairebé la meitat del projectes detectats impliquen la participació d'alguna institució medidora. Això és molt important perquè indica, d'una banda, que el concepte d'*e-government* no és del tot adequat per a copsar les implicacions dels projectes d'administració electrònica que analitzem; el concepte d'*e-governança*, en canvi, on l'èmfasi no es posa tant en les accions dels governs o de les administracions públiques, sinó en les xarxes d'actors mitjançant les quals s'implementen o es materialitzen les polítiques públiques, permet una millor aproximació a aquesta mena de fenòmens. De l'altra, que la tasca de posar d'acord diverses institucions (sovint, no només amb tecnologies o plataformes tecnològiques molt diferents, sinó amb formes d'organització i de treball i, en resum, de cultures molts divergents) acaba sent molt important en el desplegament d'aquesta mena d'iniciatives.

Taules de resultats

i. Interna	n	%
Sí	30	76,92
No	9	23,08
Total	39	100,00

ii. Usuari final	n	%
Sí	25	64,10
No	14	35,90
Total	39	100,00

iii. Institucions mediadores	n	%
Sí	19	48,72
No	20	30,40
Total	39	100,00

Dimensió II. Tipus d'iniciativa

Les dades mostren l'existència d'una gran diversitat d'objectius en les iniciatives que ens han estat presentades pels mateixos departaments. Això no significa, però, que es puguin detectar algunes tendències generals o eixos d'actuació bàsica per sobre de l'especificitat dels diversos projectes. La mateixa Generalitat ha intentat recentment fer un inventari de projectes i iniciatives com el que nosaltres hem portat a terme en aquesta part del nostre estudi, però més detallat i exhaustiu, per veure quins eren els eixos més importants d'actuació en els departaments.

De fet, com a mínim en cinc departaments (Interior, Justícia, DARP, Cultura i Treball) s'ha destacat com a acció important engegada recentment l'elaboració d'inventaris perquè no es tenia una idea clara ni de les infraestructures ni de les bases de dades amb què es comptava en cada cas. Sembla en aquest sentit que la situació actual en molts departaments (i això passa en moltes altres administracions) és que la successiva introducció de les TIC en les darreres dècades s'ha produït de forma acumulativa, fet que ha creat capes i capes poc connectades de sistemes, dades, programes, etc., i també una situació difícil de copsar ràpidament i encara més difícil de gestionar i transformar. Una part important de l'activitat d'alguns departaments en l'àmbit de les TIC és per aquest motiu la de fer inventari tant del hardware com del software i les bases de dades amb què es compta.

És important destacar que una part important dels projectes van destinats a establir sistemes d'accés i gestió de la informació interna necessària per a l'execució de les polítiques públiques (un 20% del projectes tenen a veure amb això). De fet el nombre de projectes en aquesta línia és similar al de projectes destinats a crear nous continguts (25%). Aquest fet és remarcable perquè es distingeix respecte dels projectes dels anys precedents on l'esforç principal anava dirigit a crear noves webs. Ara, en canvi, l'objectiu va més aviat dirigit a tançar webs i organitzar millor la informació existent.

D'altra banda, és també important assenyalar la poca quantitat de projectes destinats a infraestructures. En molts casos, la despesa va més encaminada a fer interoperatius els sistemes existents que a crear-ne de nous. Es fa cada cop més palesa la necessitat d'interconnectar els sistemes de la mateixa administració abans d'afavorir la millora de la connexió entre ciutadans i administració.

Taules de resultats

ii. Digitalització i reenginyeria de processos	n	%
Sí	18	45,15
No	21	53,85
Total	39	100,00

iii. Creació / renovació d'infraestructures	n	%
Sí	4	10,26
No	35	89,74
Total	39	100,00

iv. Sistemes de Gestió de la informació (BBDD)	n	%
Sí	8	20,51
No	31	79,49
Total	39	100,00

v. Formació i assistència / suport tècnic	n	%
Sí	2	5,13
No	37	94,87
Total	39	100,00

vi. Creació de continguts, webs, etc.	n	%
Sí	10	25,64
No	29	74,36
Total	39	100,00

Dimensió III. Actors implicats

El recull de projectes mostra poca activitat transversal: la majoria de projectes (60,5%) afecten únicament un departament. De fet, es col·labora més amb altres actors (externs a l'Administració) i altres administracions que amb altres departaments.

La predisposició dels actors externs, clau en molts projectes, esdevé un factor essencial per al desenvolupament de les iniciatives. Allà on aquests actors hi tenen interès el pro-

jecte avança. D'altra banda, el nombre d'actors externs sembla directament proporcional a les possibilitats de fracàs, en el sentit que cal posar d'acord i negociar amb més institucions.

Això és il·lustrador de dues coses. D'una banda, la situació actual de l'Administració, on l'execució de les diferents polítiques públiques requereix la participació efectiva de nombrosos actors externs a la mateixa Administració (privats, públics o mixtes). Conseqüentment, l'elaboració de serveis electrònics o de sistemes d'informació lligats a aquestes polítiques requereix la implicació d'aquests actors. De l'altra, el fet que si intervenen nous (i sovint poderosos) actors el destí d'aquests projectes depèn en gran mesura de la possibilitat d'establir sinergies i relacions cooperatives entre ells. Si un d'ells no hi veu un benefici clar, el projecte no sortirà. D'una banda, augmenta la complexitat tècnica dels projectes (més sistemes diferents a connectar) i de l'altra les polítiques.

	n	%
i. Departament	23	50,53
ii. Interdepartamental	3	7,89
iii. Interadministratiu	4	10,53
Interadministratiu - altres organitzacions	1	2,63
iv. Altres actors	7	18,42
Total	38	100,00

Altres consideracions

- Malgrat el recent canvi de govern, hem pogut detectar entre els projectes triats pels departaments un cert nombre de projectes que han continuat des de l'anterior legislatura (G@udi, història clínica, UNEIX, etc.). El fet que alguns d'aquests projectes que encara ara es presenten com els importants siguin projectes que ja arrossegueu una llarga història és una prova de la seva dificultat intrínseca. Alhora, aquest element contradiu la percepció –força generalitzada d'altra banda dins la Generalitat– que els canvis de govern o fins i tot els canvis dels responsables polítics, condueixen invariablement a un canvi bruscat i radical en els projectes d'innovació tecnològica.
- Un dels factors impulsors de molts dels projectes recollits en aquest capítol i, per tant, dels més importants per a cada departament, és la constatació directa o indirecta que determinat servei, procediment o unitat està a prop del col·lapse. És a dir que l'espero de molts canvis –i en particular dels lligats a l'e-governament– és una situació de crisi específica, que es pot manifestar de formes diverses: per la impossibilitat d'atendre un volum determinat de demandes de serveis, de gestionar moltes sol·licituds, d'acumulació de

tràmits o d'allargament de terminis de resolució. La pressió dels usuaris al canvi es produeix, doncs, d'aquesta forma més aviat indirecta.

- En aquest sentit, entre els objectius més citats de molts projectes hi figuren en una situació prioritària la reducció dels temps de tramitació o l'augment de l'eficiència dels processos. Això es vol aconseguir majoritàriament amb la digitalització de la informació associada als procediments, l'automatització de determinats processos i la simplificació de les passes dels tràmits.
- En aquells casos –una minoria– on el projecte va especialment adreçat a crear nous portals per a la provisió d'informacions o tramitacions electròniques als ciutadans, és cada cop més important la tendència a determinar i identificar prèviament perfils o tipologies específiques d'usuaris (i no parlar en general de “ciutadans”; ni tan sols de “turistes” sinó de perfils específics de turistes). Existeix, doncs, una clara tendència a focalitzar i costumitzar els serveis a les particularitats dels seus usuaris potencials.
- Alguns projectes mostren una preocupació que sembla emergent per a prevenir possibles problemes futurs d'arxiu i d'accés a la informació digitalitzada. La qüestió de com emmagatzemar les dades i documents digitals és cada cop més un problema explícit d'algunes unitats on es detecta una certa dificultat per a accedir a informacions de fa uns anys, per una falta de previsió quant al sistema d'arxiu. La volatilitat dels formats és també una altra font de preocupacions.

Part III

Les dimensions analítiques de l'e-governança

Capítol 11. Estructura i organització	245
Capítol 12. Gestió de la innovació tecnològica	287
Capítol 13. La relació amb els ciutadans	305

Capítol 11

Estructura i organització

11.1.	L'estructura interna i el personal de l'Administració pública	247
11.2.	Compartimentalització, cooperació i transversalitat	249
11.3.	Cooperació i transversalitat en els nivells de direcció de l'Administració de la Generalitat	252
11.4.	Cooperació i transversalitat en els nivells intermedis i baixos de l'Administració de la Generalitat	268
11.5.	La presa de decisions interna i la centralització de la informació i la gestió	273
11.6.	La visibilitat i la propietat	276
11.7.	Incentius perversos	278
11.8.	La comunicació interna	279
11.9.	Processos d'inscripció: la jerarquia en els sistemes d'informació	281
11.10.	Eficiència	284

11.1. L'estructura interna i el personal de l'Administració pública

El procés de transició de l'Estat espanyol i la creació de l'Estat de les autonomies conduí, per part d'algunes de les seves administracions (entre elles la Generalitat), a un procés de mimetisme respecte del model burocràtic existent al Govern central. Seguint el model tradicional d'organització burocràtica, s'adoptava un model basat principalment en la funció reguladora de l'Administració i caracteritzat per un alt nivell de burocratització i un fort sentit de la jerarquia (Fernández *et al.*, 2003).

Alguns autors han interpretat aquest mimetisme de la Generalitat (Ramió, 2001) com una de les formes que pren el que ha estat conceptualitzat com a *isomorfisme institucional*, un concepte que defineix la tendència d'una organització a adoptar fórmules institucionals i organitzatives acceptades i consolidades en el seu entorn de referència (DiMaggio i Powell, 1983). Es tracta d'una pauta d'actuació com a resposta a un mateix context i s'esdevé perquè la reproducció de mecanismes formals i informals d'actuació, acceptats pel context de l'organització, fan que aquesta guanyi legitimitat i possibilitats de supervivència (Meyer i Rowan, 1991).

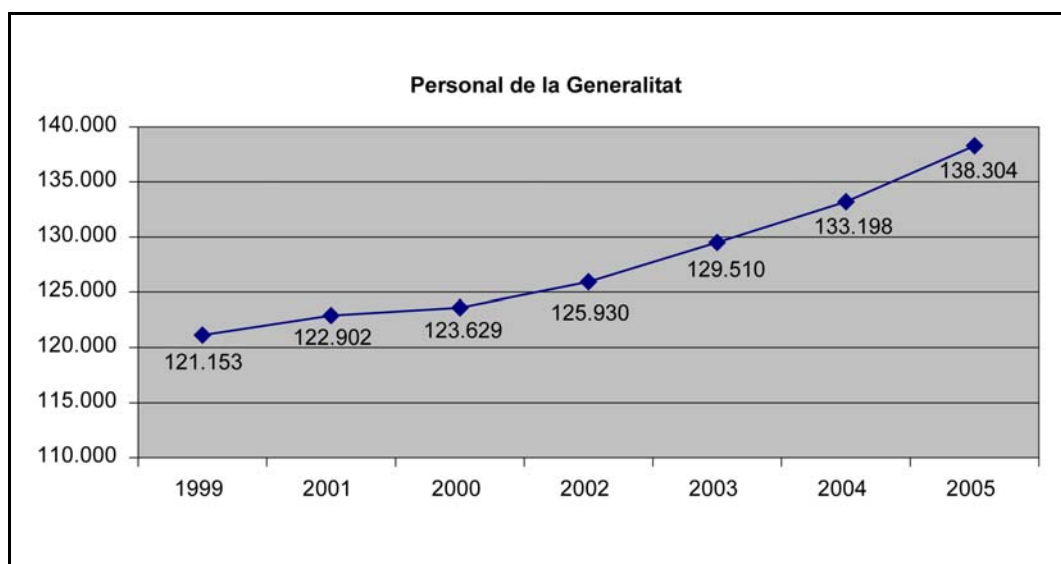
El mimetisme de la Generalitat respecte a l'Administració central finalment ha acabat consolidant una estructura i una forma de funcionament que s'han mantingut en bona part fins a l'actualitat. Malgrat que han existit algunes iniciatives de transformació organitzativa global de la Generalitat,¹ l'estructura organitzativa de l'Administració autonòmica catalana segueix tenint avui les característiques de la burocràcia pública tradicional. Així, les diverses reformes de l'estructura administrativa, amb la creació més recentment fins i tot de conselleries i direccions generals completament noves, tampoc segueixen un procés on es repensés l'estructura organitzativa existent en d'altres departaments (P123). Així, la Generalitat es caracteritza avui encara per un alt nivell de compartimentalització organitzativa.

Per altra banda, la bibliografia ha apuntat sovint el creixement sostingut de les dimensions del sector públic com un tret que caracteritza la mateixa essència de l'Administració (Jain 2004, OCDE 1991). Així, i malgrat moltes de les propostes de reforma de l'Administració que han apuntat des de fa temps la necessitat de reduir els efectius de l'Administració –en determinats moments la Generalitat ha seguit aquesta via (Salvador 2005)–, la tendència generalitzada no ha seguit aquest camí.

¹ Destaca, per exemple, el Pla governamental CAT21 (legislatura 1999-2003), un projecte amb una clara vocació d'integració transversal que transcendí la divisió i compartimentalització de la Generalitat i facilità la coordinació entre treballadors, però, tanmateix, sense una voluntat expressa de canvi respecte als aparells administratius (Salvador, 2005).

Vegem, en primer lloc, com s'ha incrementat el volum del personal de la Generalitat en els darrers 6 anys. En el següent gràfic es mostra l'evolució dels efectius totals de la Generalitat des de l'any 1999 i, com es pot observar, el creixement ha estat sostingut.² En termes absoluts l'increment ha estat de 17.151 persones, la qual cosa representa un 14,1% més respecte de l'any 1999.

Figura 1. Personal de la Generalitat



Font: Funció Pública. Elaboració pròpia

Un element explicatiu d'aquesta tendència a l'augment del volum del personal és el fet que ha anat acompanyat del desplegament i la recuperació de competències per part de la Generalitat des del seu restabliment. En aquest sentit, per exemple, el nombre d'efectius dels mossos d'esquadra s'ha doblat entre els anys 1999 i 2005 i actualment representa un 9,9% del total de la Generalitat. El traspàs d'efectius, però, no explica completament les xifres exposades, ja que, de fet, la tendència alcista ha estat comuna i especialment rellevant a tot l'Estat espanyol. Així, entre els anys 1990 i 2001, si bé els treballadors de l'Administració central havien descendit (-23%), en termes globals els treballadors de l'Administració pública (Administració central, autònoma i local) havien augmentat un 19% (OCDE, 2002).³

² S'inclouen aquí tots els treballadors vinculats a les conselleries, organismes autònoms; entitats autònomes comercials, industrials o financeres; entitats gestores de la Seguretat Social i el Servei Català de la Salut, i altres organismes (concretament la Comissió Jurídica Assessora). <http://www.gencat.net/governacio-ap/administracio/estadis.htm> (Accés 27/6/06).

³ És important destacar que entre els països de l'OCDE, Espanya respecte a aquest període se situava en segon lloc en volum de creixement, tan sols superat per Irlanda (29%) i seguit, a certa distància, per països com Turquia o Luxemburg (13%).

Un altre element explicatiu de l'augment dels efectius de la Generalitat el trobem en el fet que les transformacions i pressions envers un model de gestió de l'àrea de recursos humans diferent s'han vist amb els anys diluïdes a partir de les millores en el model de finançament (Salvador, 2005).

Ara bé, el fet que pervisqui una administració jeràrquica i compartimentalitzada i que la política de personal de l'Administració no hagi anat dirigida a una reducció dels efectius no implica que l'estructura organitzativa i de funcionament intern s'hagi mantingut intacta en tots els seus elements. Per contra, els darrers anys l'Administració autonòmica s'ha vist transformada no tan pel que fa a l'estructura formal, com acabem de veure, sinó més aviat en les seves formes organitzatives i les dinàmiques internes de funcionament. Tot seguit ens fixarem en aspectes relatius a aquest canvi centrats en primer lloc en la Generalitat de forma global i, posteriorment, en els canvis esdevinguts en les àrees d'atenció al ciutadà. A través d'aquesta anàlisi provarem de dilucidar aquells elements de transformació o de pervivència del funcionament de l'organització burocràtica.

11.2. Compartimentalització, cooperació i transversalitat

A finals de l'any 2003, l'Administració de la Generalitat presentava 15 departaments, 15 secretaries sectorials, 92 direccions generals, 27 organismes autònoms o agències, 59 empreses públiques i 3 centres gestors de la sanitat i la seguretat social. Tot i que aquest element pot ser vist com un exemple de descentralització, no només de les funcions sinó també de la presa de decisions, per a la majoria dels entrevistats es tracta en realitat d'un element obstaculitzador envers un funcionament més cooperatiu de la Generalitat (P64, P17, P15). Un element que a la pràctica impedeix desenvolupar polítiques integrades que condueixin la Generalitat com una administració unitària i coherent (Fernández *et al.*, 2003). Així, els departaments són vistos internament com a compartiments completament independents els uns dels altres. Fins i tot, l'ús de metàfores com "regnes de taifes" o "sitges" per referir-s'hi poden dir que ha esdevingut un tòpic comú (P15, P2, P60). Una situació que explica "la falta de cultura de treball transversal" (P7). Es tracta, com veurem, d'un argument circular que ajuda a explicar les dificultats de cooperació i transversalitat amb què es troba la Generalitat i que fa destacar la necessitat de "reagrupar el govern" (P59).

Ja hem vist en el marc teòric com la bibliografia sobre la governança identifica dos processos diferents, malgrat no contradictoris, que donen suport al desenvolupament d'un canvi en la forma de governar. Sense entrar en detalls sobre les diferències entre les diferents perspectives, es pot dir que la bibliografia identifica l'administració burocràtica tradicional, entre altres característiques, amb un tipus d'administració fortament compartimentalitzada i jeràrquica. Un escenari caracteritzat per la rigidesa dels procediments, el control i el seguiment exhaustiu de la normativa. L'alta divisió interna, per últim, no només fa més complexa per al ciutadà la relació amb l'Administració per la diversitat d'unitats amb les quals es relaciona, sinó que pot conduir a escenaris de gran ineficiència i de costos prescindibles.

Per altra banda, el nou model d'administració xarxa donaria pas a una administració més horitzontal, que soscava les estructures jeràrquiques i accentua una comunicació interna més horitzontal. Un escenari on, en definitiva, es treballa molt més envers accions cooperatives i transversals a l'Administració.

Precisament en la línia d'aquest segon escenari, un dels elements més assenyalats com a distintius de la transformació del sector públic és que la tendència cap al treball cooperatiu i la transversalitat es donaria a partir d'una major interrelació entre administracions i entre les unitats d'una mateixa administració (Layne i Lee, 2001; Mahler i Reagan, 2002; Castells i Ollé, 2003). Una interrelació que les TIC, però també les noves formes d'organització i estructura de l'Administració, esperonarien. Es tracta del que anteriorment hem conceptualitzat com a *integració vertical* (quan l'augment de relacions es dona entre administracions de

diferent nivell) o com a *integració horitzontal* (quan aquest augment s'esdevé en el si d'una mateixa administració) (Aibar i Urgell, 2004). En aquesta recerca ens hem concentrat únicament en aquest últim tipus d'integració observant què està succeint dins la Generalitat i els seus diferents organismes.

A continuació examinarem, doncs, fins a quin punt s'està caminant cap a una integració horitzontal en el si de la Generalitat. Explorarem, de fet, el que és una de les nostres principals hipòtesis de treball: que actualment s'està produint un procés de transició en el si de l'Administració que condueix a un augment de la transversalitat, a una més alta cooperació interdepartamental i a una major coordinació per dur a terme projectes conjunts.

Cal destacar, en primer lloc, que el treball empíric no ens permet parlar d'un canvi radical en aquest sentit ni, sobretot, amb un pes igual ni en els mateixos elements a tots els nivells de l'Administració. Per aquest motiu, en l'anàlisi distingirem entre el que succeeix globalment a l'Administració –en el que hem considerat com a relacions en els nivells directius i de major poder– i, en segon lloc, allò que succeeix als nivells de funcionament on s'incorporen els estrats intermedis i baixos de l'Administració. Ens fixarem seguidament en el primer del dos casos.

11.3. Cooperació i transversalitat en els nivells de direcció de l'Administració de la Generalitat

Les fonts per a observar la integració horitzontal en els nivells de direcció de la Generalitat provenen principalment de la realització d'una anàlisi de xarxes socials, a través del qual és possible visualitzar les relacions que s'esdevenen entre els departaments de la Generalitat. Les dades relacionals mostren el vincle existent entre dos elements i a partir d'això és possible construir xarxes que gràficament ens donen una visió general de l'estat de les relacions entre un conjunt definit d'actors (Molina, 2001). El coneixement dels vincles existents entre actors no ens dóna únicament una panoràmica descriptiva que ens ajuda a entendre les connexions entre els actors d'un determinat *camp de joc*. Més enllà d'això, l'alt poder explicatiu que aporten les representacions gràfiques de les xarxes (Brandes *et al.*, 2005)⁴ permet identificar els punts neuràlgics de l'entramat de relacions entre departaments i quins són, doncs, els nodes amb més pes (i poder).

11.3.1. Les xarxes interdepartamentals

Tal com apuntàvem al capítol de metodologia, les relacions que s'estableixen entre les unitats de l'Administració són en molts casos vincles de caràcter transitori (al voltant de projectes específics), sobre les quals no es deixa necessàriament una constància escrita. Fins i tot quan és així, aquesta informació no es troba centralitzada. Hi ha, però una figura específica en el si de la Generalitat pensada justament com un òrgan de coordinació entre departaments i sobre la qual la Direcció General d'Innovació i Organització de l'Administració (DGIOA) sí que duu a terme un registre: les comissions interdepartamentals.⁵ Es tracta d'òrgans d'alt nivell polític i compostos per alts càrrecs directius de la Generalitat (el president, consellers, secretaris generals i directors generals principalment), l'origen dels quals "és assegurar el treball conjunt" (P107). La DGIOA, doncs, duu a terme des de fa anys registre de les comissions interdepartamentals existents a la Generalitat, on s'explicita el nom de la comissió, la normativa que la regula, l'objectiu principal i, finalment, els departaments que hi participen.

Amb aquesta informació, hem realitzat un estudi comparat de les comissions existents a febrer de 2003 i abril de 2006 a través del qual ens ha estat possible observar, si més no de forma parcial, l'evolució de les relacions que s'estableixen entre les conselleries de la Ge-

⁴ Brandes *et al.* (2006) demostren l'alt poder explicatiu de les visualitzacions de xarxes.

⁵ Les Comissions Interdepartamentals són òrgans administratius de coordinació, consulta, avaluació i proposta que tenen per finalitat gestionar temes que poden afectar més d'un departament. Tenen competències consultives.

neralitat.⁶ I és que la participació en esdeveniments comuns (les comissions interdepartamentals) crea relacions entre actors (les conselleries) (Wasserman i Faust, 1999).⁷ En aquest sentit, per a estar ben connectat a la xarxa, no és només important ser present a un nombre elevat de comissions sinó que els altres actors presents en aquesta xarxa també estiguin ben connectats. Ens interessa observar així, no només el volum de relacions que es donen sinó quins són els departaments que hi participen, aquells que tenen una presència més constant, les centralitats que es configuren, etc. Per dur a terme aquest estudi, hem realitzat una anàlisi de xarxes d'afiliació.⁸

Abans de donar pas als resultats cal destacar un parell d'elements. En primer lloc, si bé les xarxes d'afiliació ens poden servir per a veure els vincles existents entre actors, en el cas que ens ocupa l'interès va una mica més enllà. De fet, com seria previsible, tots els departaments estan connectats entre si, atès que en moltes de les comissions interdepartamentals hi participen tots. És a dir que, i això és una particularitat de les xarxes que analitzarem, tots els nodes estan connectats entre si. Més enllà d'això, doncs, el que ens interessa veure és com són els llaços existents, entre quins actors es donen i quins d'aquests ocupen les posicions centrals. La força i intensitat d'aquests llaços la mesurarem a partir del volum de coaparicions d'actors a comissions interdepartamentals, és a dir, amb qui es comparteix l'assistència a aquestes comissions. D'aquesta manera, algunes de les comissions poden arribar a ser redundants per la xarxa de relacions d'un departament si sempre coincideix, per exemple, amb els mateixos actors.

Anàlisi

Assistències i coocurrències a comissions

Amb els resultats obtinguts, un primer element important a destacar és el fet que, en contra del que esperàvem, el nombre de comissions entre departaments ha descendit. Així, mentre l'any 2003 el total de comissions interdepartamentals era de 53, l'any 2006 aquesta xifra baixava a 38.

⁶ Cal tenir present que el nombre de departaments existents a data d'abril de 2006 era superior (16) a la de febrer de 2003 (13).

⁷ Malgrat que en les xarxes d'afiliació les coaparicions no impliquen necessàriament la relació entre els actors, en el cas de les xarxes analitzades aquest ha estat un pressupòsit d'entrada, ja que les decisions de les comissions vinculen entre si els departaments que hi participen.

⁸ En concret hem realitzat una xarxa d'afiliació unimodal. Vegeu el capítol "Metodologia".

En aquesta línia, es mostren tot seguit les dades pertanyents a les matrius d'afiliació dels dos moments estudiats. A la taula 1 es mostra la matriu de coaparició en comissions pels 13 departaments existents l'any 2003.

Taula 1. Matriu d'afiliació 2003

		1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	13
		DA	BE	CU	EC	EN	GO	JU	MA	PT	PR	SA	TR	DU
		--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--
1	DARP	26	16	17	23	19	23	19	23	26	23	23	25	14
2	BENESTAR	16	25	18	16	21	19	20	13	17	19	21	21	13
3	CULTURA	17	18	22	16	18	21	18	14	17	18	19	18	13
4	ECONOMIA	23	16	16	32	19	25	19	20	23	28	23	25	17
5	ENSENYAMENT	19	21	18	19	27	21	23	16	19	23	25	21	15
6	GOV/RRII	23	19	21	25	21	32	22	20	24	25	25	26	15
7	JUST/INT	19	20	18	19	23	22	26	16	19	22	25	20	13
8	MAMBIENT	23	13	14	20	16	20	16	24	23	20	20	23	14
9	PTOP	26	17	17	23	19	24	19	23	28	23	23	27	14
10	PRESIDENCIA	23	19	18	28	23	25	22	20	23	34	24	23	16
11	SANITAT/SS	23	21	19	23	25	25	25	20	23	24	34	26	15
12	TR/IN/CO/TU	25	21	18	25	21	26	20	23	27	23	26	35	15
13	DURSI	14	13	13	17	15	15	13	14	14	16	15	15	18

Font: elaboració pròpia

La diagonal de la matriu assenyala com el nombre de comissions en les quals participen els departaments va de 18 (corresponents al DURSI) a 35 (corresponents al Departament de Treball, Indústria, Comerç i Turisme, que són absents, doncs, a 18 comissions). Si ens fixem, en canvi, en el nombre de coaparicions en comissions per parelles de conselleries (això és, les dades fora de la diagonal), el rang observat és de 14 (va de 13 comissions a 27). La desviació estàndard és de 2 punts.

Observarem ara què succeeix en la matriu d'afiliació de l'any 2006. Veiem com pel que fa al nombre d'assistències a comissions, el rang en aquest cas va de 19 (corresponent a Cultura) a 30 (corresponent a Presidència, que és absent, per tant, a només 8 comissions). D'altra banda si ens fixem en el nombre de coaparicions en comissions per parelles de departaments, veiem que els valors es troben entre 17 comissions i 25 (amb un rang doncs de 8 punts), mentre que la desviació estàndard és de 0,9.

Taula 2. Matriu d'afiliació 2006

		1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	13
		DA	BE	CO	CU	EC	ED	GO	IN	JU	MA	PT	PR	FI
1	DARP	25	18	20	18	21	19	21	18	18	24	23	23	1
2	BENESTAR	18	22	17	19	18	21	18	19	20	18	18	20	1
3	COMERC	20	17	21	17	20	17	19	17	17	20	19	20	1
4	CULTURA	18	19	17	19	18	19	18	17	18	18	18	19	1
5	ECONOMIA	21	18	20	18	26	18	25	18	18	20	20	25	2
6	EDUCACIO	19	21	17	19	18	23	19	20	20	19	19	19	1
7	GOVERNACIO	21	18	19	18	25	19	27	20	19	21	21	25	2
8	INTERIOR	18	19	17	17	18	20	20	23	20	18	19	19	1
9	JUSTICIA	18	20	17	18	18	20	19	20	21	18	18	19	1
10	MAMBIENT	24	18	20	18	20	19	21	18	18	25	23	22	1
11	PTOP	23	18	19	18	20	19	21	19	18	23	24	22	1
12	PRESIDENCIA	23	20	20	19	25	19	25	19	19	22	22	30	2
13	RRII	18	19	18	18	20	18	21	19	18	18	18	23	2

Font: elaboració pròpia

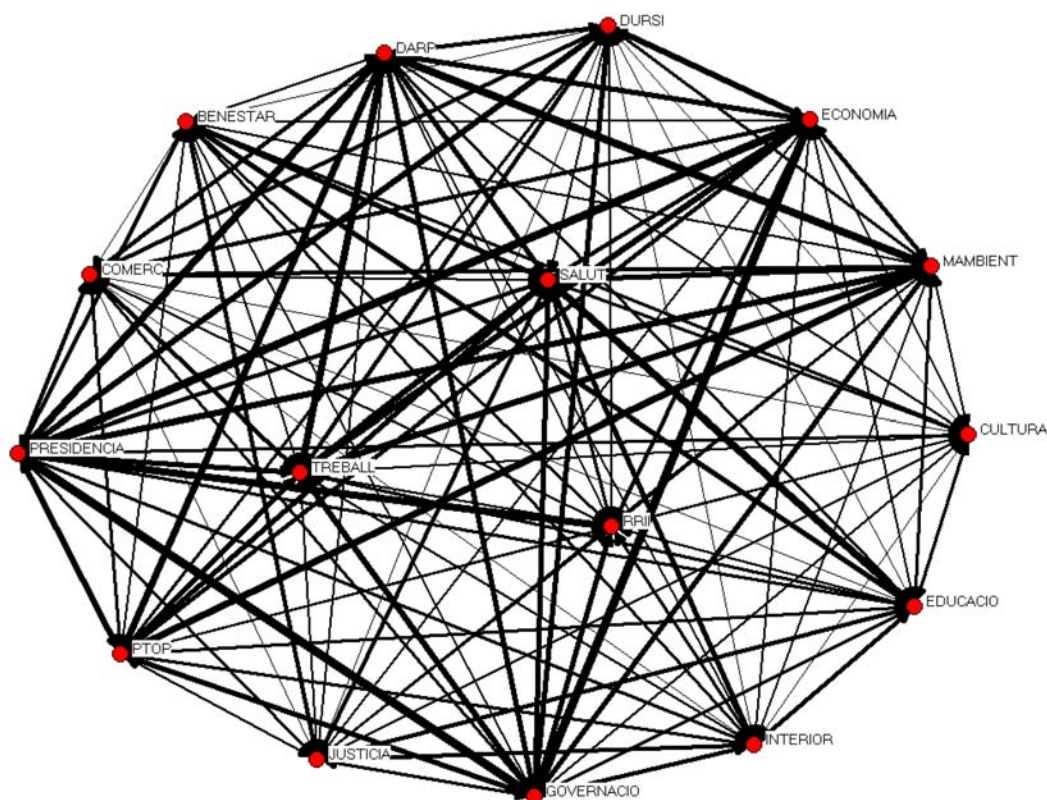
Els anteriors resultats mostren, en primer lloc, que tant el còmput total de comissions com la distància entre els actors que més hi participen i els que menys, globalment s'ha escurçat l'any 2006. En aquest sentit, a priori podríem inferir –si més no pel que fa a aquesta font d'informació– que existeix menor interrelació l'any 2003 en el conjunt de la Generalitat que l'any 2006. Tanmateix, si ens fixem en més detall en els resultats ens trobem amb alguns elements rellevants que contradiuen aquesta interpretació.

En primer lloc s'observa que el rang i la desviació estàndard menors existent en els resultats de 2006 indiquen que els departaments s'han homogeneïtzat sensiblement i les diferències internes entre departaments és menor. Fixem-nos més en detall en aquesta qüestió. Com hem apuntat, de cara a la connectivitat i al treball cooperatiu amb altres actors, no és tant rellevant el fet d'assistir a moltes comissions sinó que en aquestes comissions es comparteixi l'assistència amb més actors (com major en sigui en nombre i com més centrals siguin, millor en termes de connectivitat). Per observar això ens fixem en les coaparicions de la matriu (dades fora de la diagonal). Doncs bé, si analitzem els resultats de forma conjunta, ens trobem que la mitjana de coaparicions per departament l'any 2003 era de 16,9, mentre que l'any 2006 és de 19,5. Per tant, malgrat que globalment hi ha menys espais de trobada entre departaments, de forma general l'any 2006 els actors coincideixen més entre ells. D'aquesta manera, l'any 2006 hi ha més connectivitat i més cohesió general que l'any 2003. En altres paraules, les comissions existents són més eficaces a l'hora de posar en relació els departaments.

11.3.2. Les xarxes interdepartamentals

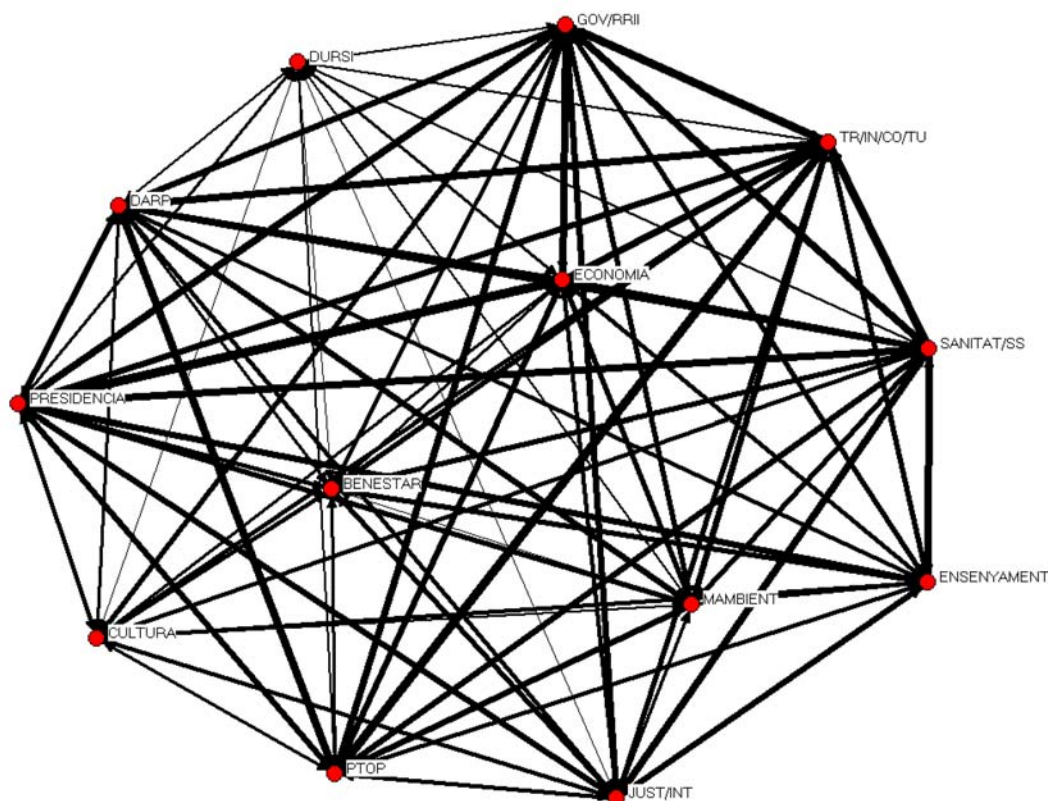
Vegem ara com es configura gràficament el sistema de relacions entre departaments en cada moment. Ens fixarem en primer lloc en la xarxa d'afiliació tenint en compte totes les comissions existents l'any 2006. Tal com es pot observar en la figura 2, a través del conjunt de comissions existents tots els departaments estan units entre ells –amb major o menor intensitat. En concret, el gràfic mostra com queden units els nodes si comptabilitzem totes les comissions. Cal tenir present que la força o intensitat de la connexió es veu reflectida en el tipus de nexa (una connexió més gruixuda indica més coaparicions i per tant més intensitat de la relació) i no en la posició física que ocupen els nodes en el gràfic. La distribució física dels departaments a la xarxa és en aquesta anàlisi, de fet, aleatòria.

Figura 2. Total comissions 2006



Font: elaboració pròpia

La situació dibuixada no varia de forma substancial si la comparem amb la xarxa total de comissions de l'any 2003 (figura 3), atès que també en aquell moment totes les conselleries es trobaven connectades entre si. Malgrat això, sí que es pot veure un entramat més dens de vincles entre departaments de l'any 2006.

Figura 3. Total comissions 2003

Font: elaboració pròpia

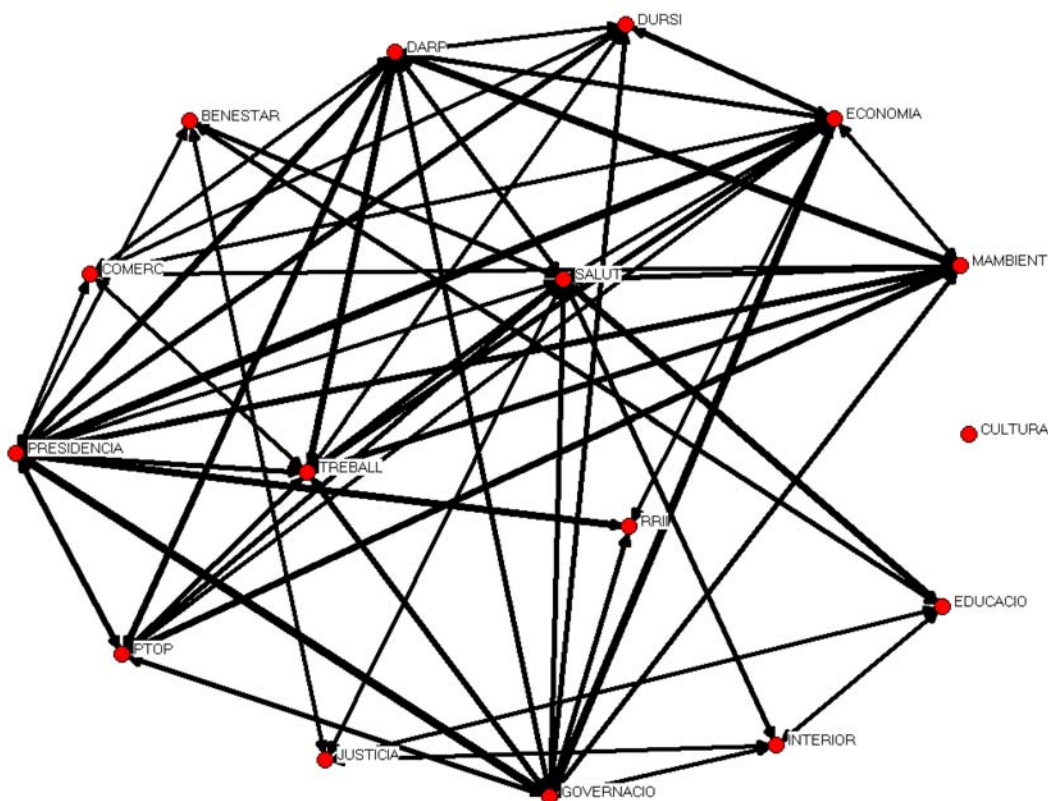
Vist això, ens interessa ara observar fins a quin punt les relacions són més o menys fortes entre els departaments i quins són aquells que hi juguen un pes determinant. En els gràfics anteriors, aquest element es pot intuir observant la grossor de les línies que uneixen els nodes entre si. En aquest sentit, per exemple, s'observa com l'any 2006 departaments com Justícia o Cultura, si bé estan units amb la resta de departaments mitjançant diversos vincles, aquests són molt més dèbils (les línies d'unió són més primes) que les de departaments com Presidència o PTO.

Però l'anàlisi de xarxes ens permet visualitzar de forma més clara aquests elements concretant més els gràfics. En el punt anterior hem visualitzat el nombre total de comissions existents a la Generalitat pels anys 2006 i 2003. Ens fixarem ara únicament en les xarxes que s'estableixen a partir de la coapariació dels departaments a un mínim de comissions i anirem incrementant progressivament aquest mínim fins a trobar-nos amb els departaments més interconnectats. Alhora, això també ens permetrà veure quins són els departaments menys connectats i més perifèrics per cada any.

Observem en primer lloc què succeeix a la xarxa de l'any 2006 per la coapariació de departaments en 20 comissions o més. S'observa com el primer departament que es des-

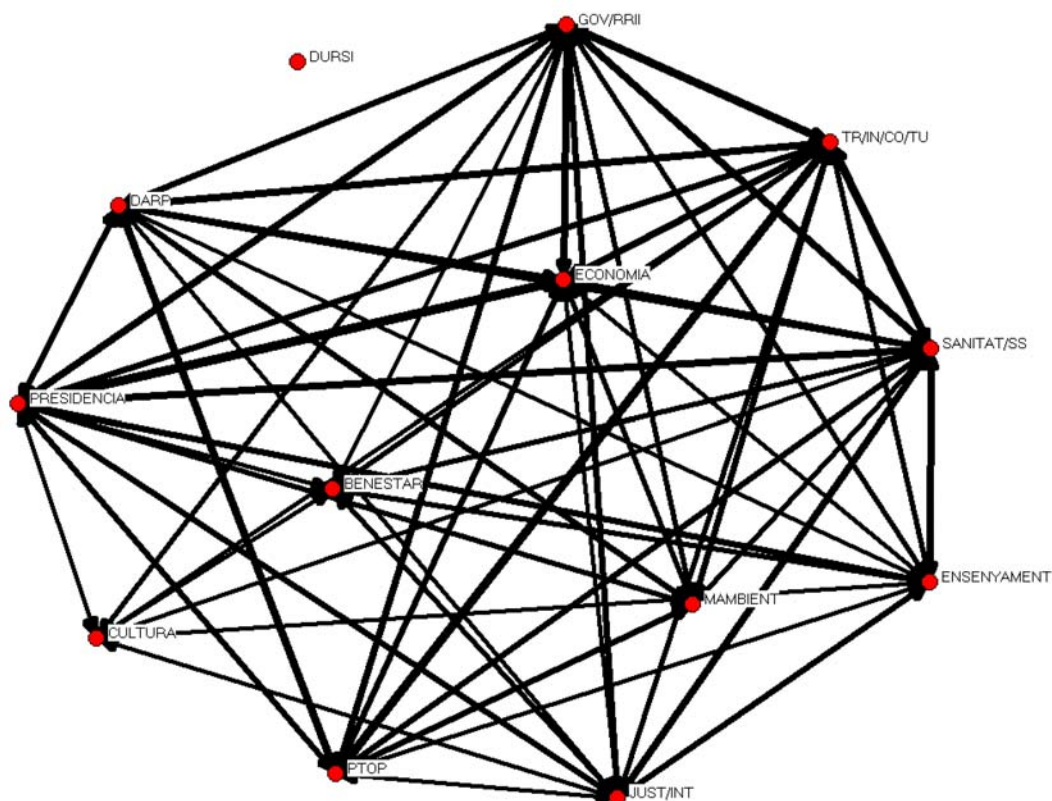
connecta de la resta és el de Cultura. Un dels entrevistats explicava aquest fet: “es tracta d’un departament que tradicionalment ha tingut més relacions amb òrgans externs a la Generalitat, com per exemple museus o entitats musicals” (P107). Aquesta observació es corrobora l’any 2003, ja que Cultura era el segon departament a desconectar-se.

Figura 4. ≥ 20 comissions 2006



Font: elaboració pròpia

Si representem gràficament la xarxa que es configura l’any 2003 per la coaparició de departaments en 19 comissions o més (figura 5), s’observa com en aquest cas és el DURSI el primer departament que queda desconectat de la xarxa. Aquest element és especialment rellevant per l’objecte d’estudi d’aquesta recerca si tenim en compte que el DURSI ha estat (fins a maig de 2006) el Departament encarregat de les polítiques de Societat de la Informació a la Generalitat. Així, una àrea que actualment es considera necessàriament transversal (P17, P59), pertanyia l’any 2003 al departament més perifèric.

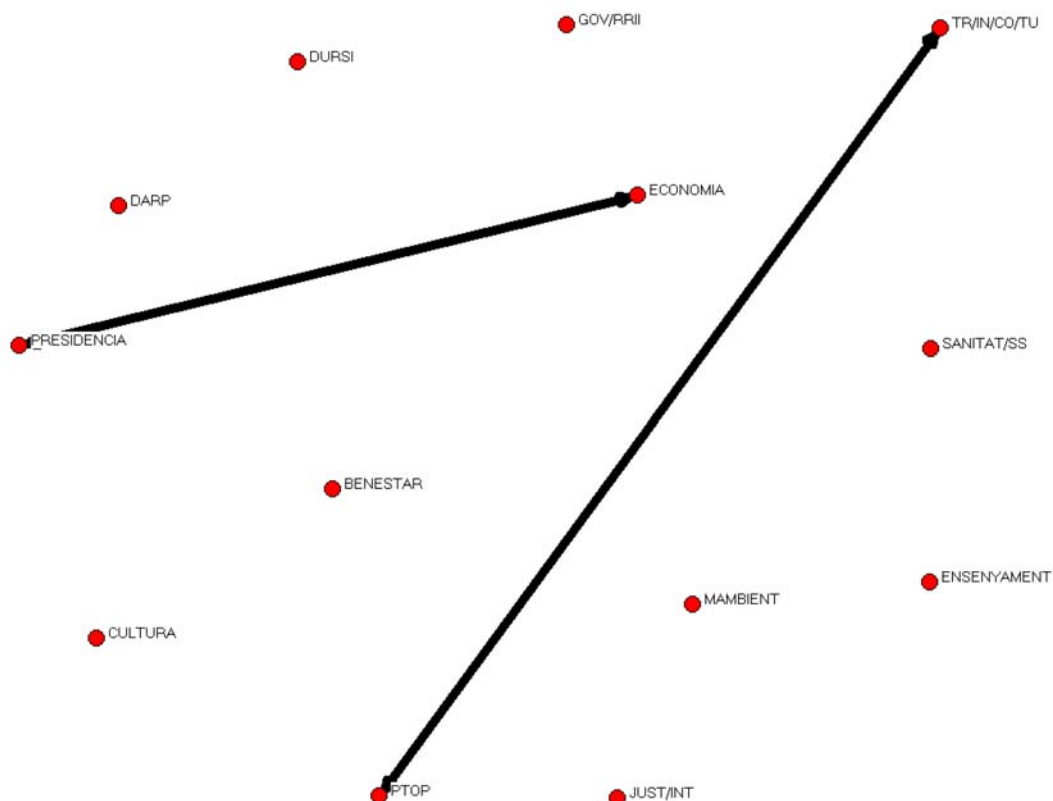
Figura 5. ≥ 19 comissions 2003

Font: elaboració pròpia

No ens detindrem a exposar aquí els gràfics de cada nivell de relacions i presentar totes les relacions que es donen entre els departaments, ja que ho podem veure de forma agrupada a través dels dendrogrames al final d'aquest apartat. Sí que hem considerat però convenient veure com es configuren les xarxes als últims estadis o fases finals, és a dir, allí on trobem el nombre més elevat de relacions entre conselleries.

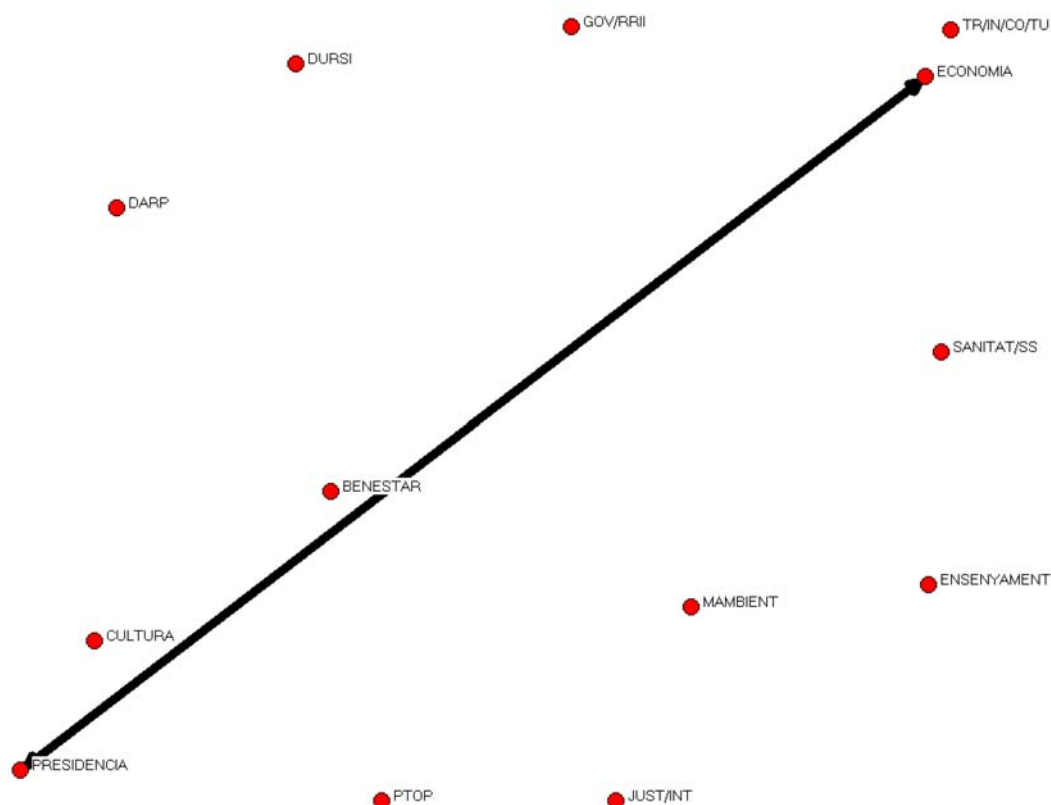
Fase final Xarxes de 2003

Vegem primer com es configuraven les xarxes l'any 2003 a partir de 27 comissions o més (figura 6).

Figura 6. ≥ 27 comissions_2003

Font: elaboració pròpia

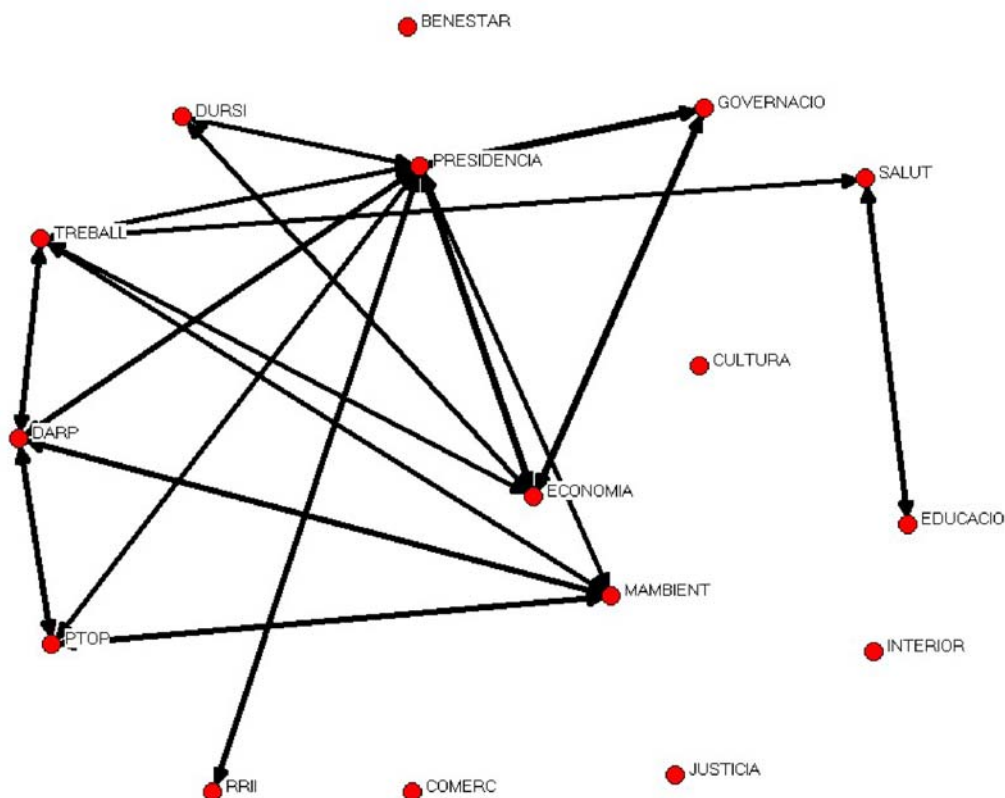
Tal com es pot veure al gràfic anterior, el nombre de departaments presents a la xarxa s'ha reduït de forma substancial i s'han format principalment dos grups o *clusters*. Es pot observar un primer grup, format pels departaments de PTOP i el conglomerat format per Treball/Indústria/Comerç/Turisme. Recordem en aquest sentit que els canvis esdevinguts en l'estructura de l'Administració l'any 2003 havien unificat en un sol departament Treball/Indústria/Comerç/Turisme. Aquest fet explicaria, en part, la notorietat d'aquest node, ja que agrupa molts departaments en un. L'altre grup el formarien Presidència i Economia, el grup que de fet ocupava una major centralitat de la xarxa d'aquell moment. Així en el següent i últim gràfic referent a 2003 (corresponent a 28 comissions), es pot observar com aquests dos són justament els últims departaments que es mantenen.

Figura 7. 28 comissions 2003

Font: elaboració pròpia

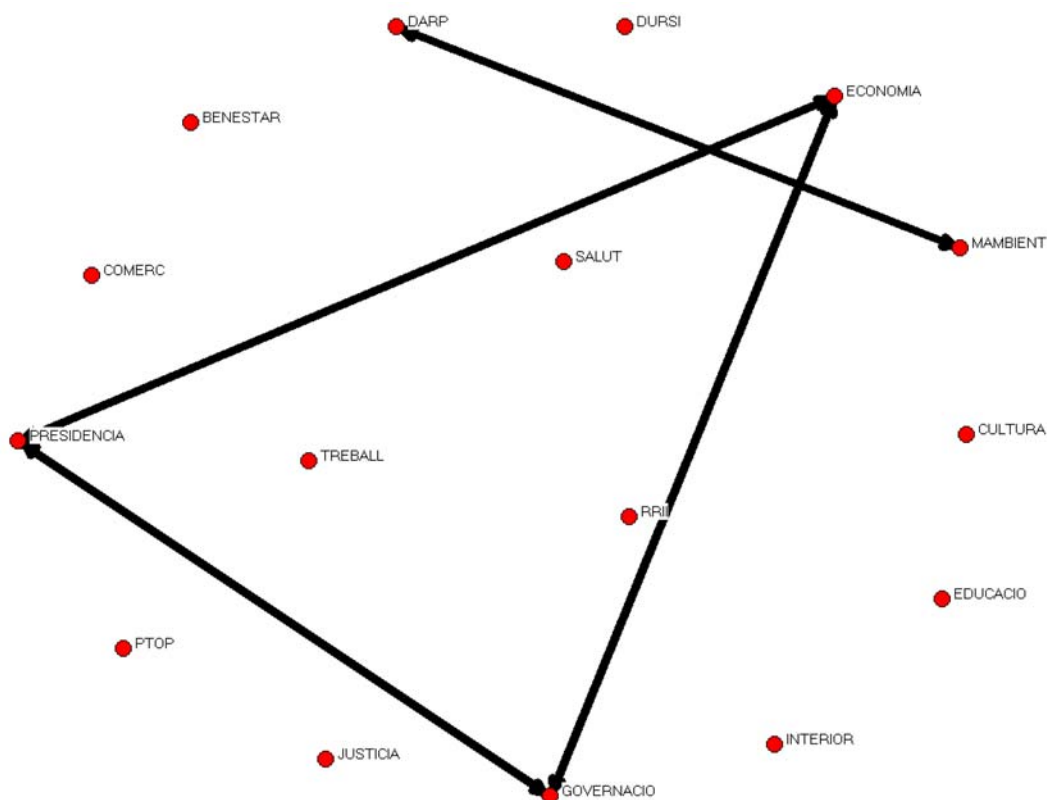
Fase final Xarxes 2006

Ens fixarem ara en les últimes fases de les xarxes de l'any 2006. Abans, però, hem volgut destacar el gràfic on apareixen els departaments connectats en 22 comissions o més. Es tracta de l'últim gràfic on el DURSÍ (en el qual en el moment de la recollida de dades hi havia encara ubicada la Secretaria per la Societat de la Informació), apareix connectat amb la xarxa. A banda de les diferències evidents respecte a la situació en què es trobava aquest departament a la xarxa de 2003 (completament perifèrica, i és el primer a desconnectar-se), s'observa que l'any 2006 el DURSÍ apareix de fet connectat directament als departaments de Presidència i Economia (els dos departaments centrals de l'any 2003 i dos dels tres més centrals, com veurem, de l'any 2006). D'aquesta manera, es destaca com el DURSÍ (i amb ell les qüestions transversals relatives a la SI en general i a l'organització de la informàtica en particular) ocupen un rol molt més central i interconnectat amb els pas dels anys.

Figura 8. ≥ 22 comissions 2006

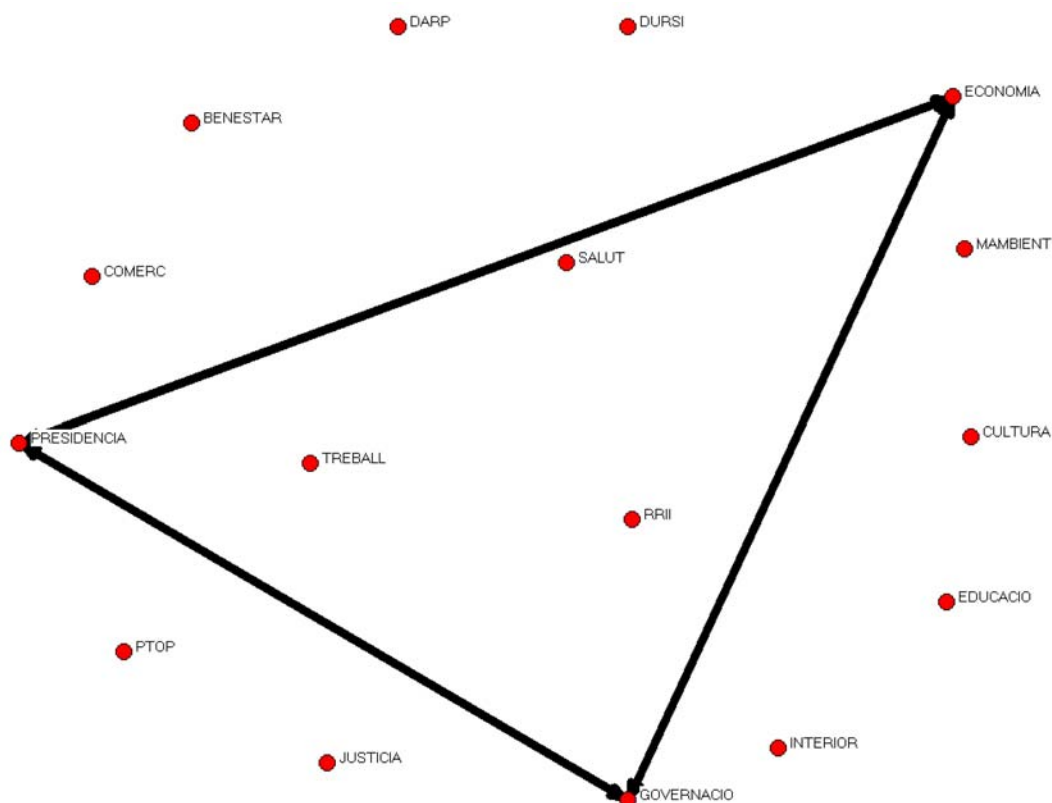
Font: elaboració pròpia

Dit això, fixem-nos què succeeix en les últimes fases de la xarxa de 2006. Si representem les relacions establertes a partir de 24 comissions o més, com es pot veure, es configuren dos *clusters* separats (figura 9). Un primer grup el constitueixen el Departament de Medi Ambient i Habitatge i el Departament d'Agricultura, Ramaderia i Pesca (en el dendrograma que segueix aquestes gràfiques exposarem una possible explicació per a aquesta relació). Per altra banda s'observa un segon grup més nombrós format pels dos departaments més centrals de la xarxa 2003 (Economia i Presidència), als qual s'ha afegit el Departament de Governació.

Figura 9. ≥ 24 comissions 2006

Font: elaboració pròpia

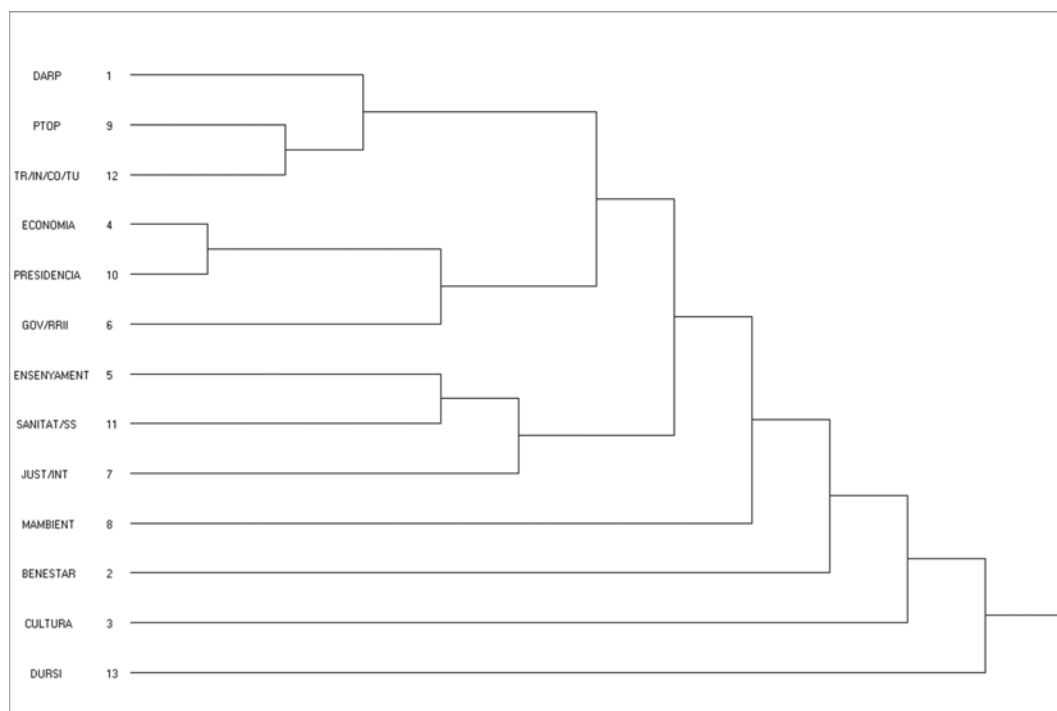
El grup format per Presidència/Economia/Governació és, finalment, el *cluster* que es configura en l'última de les xarxes que hem representat corresponent a 25 comissions. Un entrevistat explicava aquest resultat: "es tracta en realitat dels departaments centrals en el funcionament de l'Administració" (P107). Així "Economia és el departament competent en els temes de recursos econòmics, Governació ho és en els temes de personal i Presidència ho és en termes de coordinació general de la Generalitat" i, amb aquestes competències, tots tres tenen "veu en aspectes que toquen a relacions interdepartamentals" (P107).

Figura 10. 25 comissions 2006

Font: elaboració pròpia

Vegem per últim, a mode de resum general i per donar un cop d'ull a la resta de relacions que no hem exposat amb els gràfics, com es configuren les connexions entre els departaments a partir dels dendrogrames de cada any.⁹ Pel que fa en primer lloc al dendrograma de 2003, de forma global, podem parlar de tres grups principals o *clusters*. El primer estava format per Economia i Presidència, al qual s'afegia, bastant més endavant, Governació i Relacions Institucionals. El segon *cluster* estava format per PTOPI i Treball/Indústria/Comerç/Turisme, al qual s'uneix el DARP (abans, de fet, que ho faci Governació amb el seu grup). El tercer grup el formen Ensenyament, Sanitat i posteriorment Justícia (curiosament Benestar, malgrat la proximitat de les seves competències amb els dos primers, no s'incorpora a la xarxa fins bastant més endavant). Els tres grups s'uneixen entre ells abans que no ho facin els quatre departaments restants: Medi Ambient, Benestar, Cultura i, finalment, el DURSI.

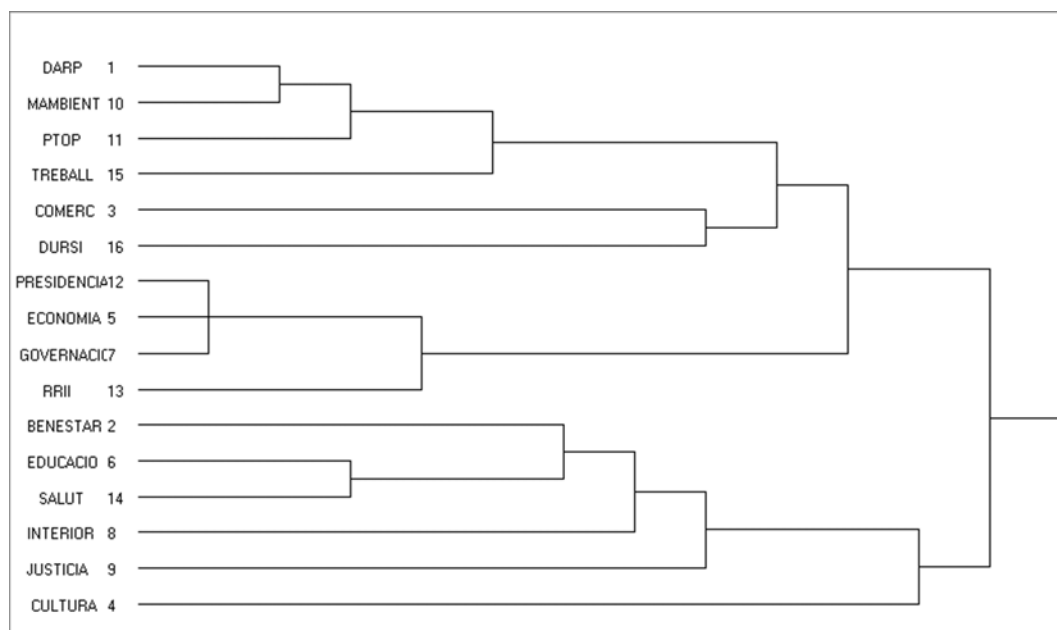
⁹ Per a aquesta part de l'anàlisi hem utilitzat la tècnica jeràrquica de *Clustering de Johnson*.

Figura 11. Dendrograma 2003

Font: elaboració pròpia

Del dendrograma referent a l'any 2006 destaquem, com ja hem vist, que els tres departaments que s'uneixen per formar el primer *cluster* són Economia, Presidència i Governació. En un següent estadi, sense connexió amb aquests tres departaments, trobem el segon *cluster* format pel DARP i Medi Ambient, als quals s'afegeix PTOPI posteriorment. Aquesta unió s'explicaria, segons apuntava un entrevistat, perquè es tracta de tres departaments amb competències que tenen un impacte sobre el territori (P107). El següent departament a connectar-se seria el de Relacions Institucionals i Participació, que s'uniria al primer *cluster*.

Ens interessa destacar, finalment, dues de les unions que s'observen. En primer lloc el grup format primer per Educació i Salut i, posteriorment, Benestar. Es tracta de tres àrees amb molta proximitat temàtica, atesa la seva vinculació a les polítiques socials. Per últim, remarquem de nou com el DURSI es connecta en un estadi anterior que l'any 2003 i forma un grup (incorporant-se, juntament amb el Departament de Comerç i el Departament de Treball, al *cluster 2*) que s'uneix (abans que tota la resta de departaments) amb el grup amb més connectivitat (*cluster 1*).

Figura 12. Dendograma 2006

Font: elaboració pròpia

Resumint, l'anàlisi que hem dut a terme ens serveix per a detectar diversos elements rellevants. En primer lloc, el fet que, de forma global, el volum de comissions entre departaments ha descendit en els últims anys. Malgrat això, el volum de relacions en termes globals ha augmentat substancialment i l'escenari és més homogeni quant als departaments: són menors el rang (4 punts) i la desviació típica (1,1 punts) el 2006 que el 2003. Així mateix, s'ha passat d'una mitjana de 16,9 relacions per departament el 2003 a una mitjana de 19,5 el 2006. Malgrat que hi ha menys comissions, els departaments estan més connectats entre si, de manera que podem considerar que les xarxes de 2006 són globalment més eficients que les de 2003 quant a connectivitat.

A banda d'aquests elements hi ha altres aspectes interessants quant a les configuracions de les xarxes, que han canviat de forma important des del punt de vista dels nostre objecte d'estudi.

En primer lloc es constata el pes creixent dels departaments d'Economia, Presidència i Governació. Així, els departaments en qüestió esdevenen els més transversals i amb una presència més gran en el si de les comissions. Vist d'una altra forma, la majoria de comissions requereixen la presència d'aquests tres departaments ens els quals, ateses les seves competències (respecte a les qüestions pressupostàries, de coordinació general i de personal respectivament) la seva posició serà "determinant en les resolucions que es prenguin" (P107). Aquesta configuració de la xarxa, a ulls dels mateixos entrevistats, "reforça la relació jeràrquica" existent entre els departaments de la Generalitat, atès que es

tracta dels departaments ja de per si “amb més poder” dins la Generalitat. Aquesta situació podem considerar que ja existia l’any 2003, però que en les dades de 2006 veiem com s’ha accentuat.

El segon aspecte rellevant de la nostra anàlisi és què succeeix amb les àrees relatives a Societat de la Informació i la innovació tecnològica. Les competències en aquesta àrea estan repartides (tant l’any 2003 com l’any 2006) entre els departaments de Presidència, Governació i, sobretot, el DURSI (amb la Secretaria SI).¹⁰ Si bé Presidència en ambdós anys analitzats ocupa una posició central, pel que fa al Departament de Governació l’any 2006 se situa en el nucli de la xarxa millorant la seva connectivitat respecte a l’any 2003. Però més interessant és el que succeeix amb el DURSI. Aquest departament no només ha passat de ser el més perifèric de 2003 (amb 12,3 relacions de mitjana) a situar-se en la desena posició l’any 2006 (amb 18,9 relacions de mitjana), sinó que el grup al qual s’integra (*cluster 2*) és el primer a unir-se als departaments centrals (*cluster 1*).

Per acabar, hi ha un fet encara més rellevant que l’anàlisi de xarxes no ha recollit perquè les dades de 2006 corresponen al mes d’abril. Amb el canvi esdevingut en l’última reforma de govern (maig de 2006), la Secretaria per la Societat de la Informació ha deixat de formar part del DURSI¹¹ per passar a ubicar-se directament a un dels tres departaments més centrals: Presidència. D’aquesta manera, el nucli central de l’organització de la tecnologia i la informàtica retorna al departament on fou creat. Es desprèn d’aquí la recuperació i importància creixent d’aquest àmbit dins de l’Administració com a sector transversal enfront de la posició completament perifèrica que ocupava l’any 2003. Aquest resultat va en la línia, a més, dels que hem observat respecte a l’organització de la informàtica, on hem detectat un augment del control i la centralització de la presa de decisions sobretot pel que fa als aspectes transversals (si bé els departaments encara mantenen certa discrecionalitat).¹²

¹⁰ Malgrat això, és important destacar que l’any 2003 Governació estava més orientat cap al vessant operatiu o tècnic, enfront de l’orientació més dirigida a la modernització del Departament de Presidència (Salvador, 2003, pàg. 390).

¹¹ De fet el DURSI, a partir de la reforma de maig de 2006, ha deixat de ser un departament i ha esdevingut una Secretaria dins el Departament d’Educació i Universitats.

¹² Vegeu el capítol “CTTI”.

11.4. Cooperació i transversalitat en els nivells intermedis i baixos de l'Administració de la Generalitat

A l'apartat anterior hem tractat la integració horitzontal observant com es relacionen els departaments en termes de coordinació i cooperació en els nivells directius de la Generalitat. Tanmateix, tal com hem apuntat, les comissions ens ofereixen tan sols una visió parcial de les relacions, no només perquè no les recullen totes sinó també pel que fa a la seva naturalesa de caràcter principalment consultiu.

Existeix un altre vessant de la integració, d'un nivell micro. És la que té a veure amb la integració de les bases de dades i l'habilitació de sistemes d'informació transversals que alteren el funcionament tradicional de l'Administració pública envers una major simplificació, eficàcia, etc. En altres paraules, a banda dels marcs de relació generals que es donen entre departaments, la transversalitat, la cooperació i l'avenç cap a la l'horitzontalitat també es dona quant al funcionament dels processos interns i projectes concrets on participen els nivells intermedis i baixos de l'Administració. L'anàlisi del funcionament de les bases de dades (corporatives o sectorials), dels sistemes d'informació o senzillament de les aplicacions necessàries per al funcionament quotidià de l'Administració pública en termes d'interoperabilitat ens ofereix una visió complementària del funcionament intern de l'Administració sobre els aspectes en qüestió. Per a l'anàlisi d'aquesta part ens hem centrat en el treball de camp qualitatiu de les entrevistes realitzades i en els projectes observats al voltant de l'atenció ciutadana.

En concret, dels aspectes a l'inici del capítol, el treball de camp qualitatiu ens permet observar de prop les transformacions en aspectes centrals del funcionament de la burocràcia pública vinculats directament a la cooperació i compartimentalització. Així, analitzarem aspectes com ara els mecanismes de presa de decisions, la comunicació interna, la jerarquia, etc. En primer lloc però, ens fixarem en quina és la situació global respecte als processos d'integració en l'àrea dels canals d'atenció ciutadana i en la mesura que aquests afecten el conjunt de la Generalitat.

11.4.1. Els canals d'atenció al ciutadà

Tal com hem vist en capítols precedents, la relació entre el ciutadà i Administració de la Generalitat es dona sobretot al voltant de tres canals: l'atenció presencial, Internet i l'atenció telefònica. Els resultats observats són diferents per a cada canal.

L'atenció presencial

Les oficines d'informació i atenció presencial de la Generalitat són el canal en el qual l'organització compartimentalitzada de la Generalitat es fa més notòria. A principis de l'any

2004, la Generalitat disposava de fins a 453 punts d'informació presencial arreu de Catalunya (on es troben oficines de pràcticament tots els departaments). Tanmateix, excepte les 5 oficines d'informació generalista de Presidència (oficines d'Atenció al Ciutadà) i en certa forma les oficines de Benestar Social, les oficines de la resta de departaments oferien únicament informació específica de la seva competència. Això té uns evidents costos en recursos econòmics i humans.

La compartimentalització de l'Administració en aquest cas no es fa explícita únicament en la reproducció al territori de la divisió organitzativa (sobretot en les diverses ciutats importants), sinó que s'ha observat com, quan hi ha intents d'unificació, els departaments són refractaris fins i tot a compartir la informació sobre la naturalesa de les sol·licituds que demanen els ciutadans (P14).

Hi ha, amb tot, un pla de futura aplicació que trencaria la lògica imperant fins al moment. Així, amb vista a una integració d'aquest canal, "el que es vol no és obrir noves oficines de la xarxa d'OAC sinó agrupar oficines de la Generalitat que ja hi ha i convertir-les en generalistes o que si més no ofereixin aquesta informació general igualment" (P75). El pes però dels departaments en aquesta àrea és encara singular, ja que, tal com comentava el mateix entrevistat, "faltarà veure què hi diuen els departaments" (P75).

El canal Internet

Pel que fa a Internet, ja hem vist com a inicis de 2004 existien fins a un total de 267 webs vinculades de forma directa a la Generalitat de Catalunya, malgrat que moltes d'aquestes no compartien el domini Gencat.net.¹³ Les webs, a més, mostraven un nivell d'heterogeneïtat molt elevat quant a l'estètica de presentació, els continguts i el nivell de desenvolupament. Respecte a aquest últim element, per exemple, un treballador de la Generalitat resumia així la situació d'aquell moment: "Internet, en molts casos, es troba avui sota unitats que no han evolucionat al mateix ritme" (P27).

Els índexs d'utilització de la gran majoria de webs eren alhora baixos, fet que accentuava problemes com l'alta dispersió d'informació i recursos utilitzats (creació i manteniment d'aquestes webs). Malgrat que s'havia fet un esforç d'homogeneïtzació pel que fa a la presentació amb l'aprovació d'un llibre d'estil per a totes les unitats, i l'estructuració de part dels continguts a través d'una organització a través dels anomenats "fets vitals", en molts casos

¹³ Vegeu el capítol "Gencat".

no se seguiren aquestes directrius. En ser accions que no havien estat “consensuades amb els departaments” [...] aquests “no se senten involucrats” (P27).

Sigui com sigui, a inicis de 2004 la presentació de la Generalitat a Internet s'estructurava (un cop passades les primeres capes) seguint la compartimentalització burocràtica. És a dir, associant la majoria dels continguts a la diversitat d'unitats administratives existents, amb “molts bolets que no s'homogeneïzen ni a nivell de disseny ni a nivell tècnic” (P15).

Amb el pla de redisseny i reforma del portal es buscà superar aquesta situació amb una organització temàtica de tota la informació disponible i una nova guia d'estil. Alhora s'apuntava la possibilitat d'un tancament d'algunes de les webs a partir de criteris de racionalització (econòmica, d'informació, etc.). Finalment s'ha realitzat el llançament d'un nou portal amb una nova organització de la informació que, alhora, es presenta més unificada a partir de l'adopció d'un domini comú per a totes les webs. En paral·lel cal destacar també l'adquisició d'un gestor de continguts corporatiu que ha d'ajudar a afrontar la dispersió existent, alhora que facilitarà les tasques de publicació de les diferents unitats.

En el procés d'implementació, però, aparegueren algunes dificultats que feren replantejar objectius com el procés de reducció del nombre de webs. Així mateix, de forma genèrica, la gestió de les webs segueix finalment en mans dels departament i les seves unitats. També en aquest últim punt, però, han existit canvis a partir de l'elaboració d'un marc estratègic i conceptual comú per a les iniciatives web que dóna menor discrecionalitat als departaments.

En resum, pel que fa a Internet, des de la posició de lideratge adoptada per part de la DGAC i el CTTI, podem concloure que, si bé no s'han assolit tots els objectius inicials per a fer front a la compartimentalització, sí que ha existit un canvi rellevant envers l'adopció d'iniciatives comunes i transversals.

El canal telefònic

Finalment, el canal telefònic ocupa un espai més rellevant del que inicialment esperàvem com a canal de relació amb els ciutadans i respecte a les transformacions organitzatives que s'hi han dut a terme. Així, el telèfon corporatiu de la Generalitat mostra una tendència al canvi entorn als actors que participen en la producció de la informació o en la centralització d'aquesta informació.

Tal com hem vist,¹⁴ el procés d'unificació dels telèfons d'atenció de la Generalitat (on també existia un alt grau de compartimentalització) i malgrat que encara existeixen alguns telèfons sectorials, fou globalment reeixit. D'aquesta manera, la forma de funcionament s'unificava, per exemple, respecte a la font d'informació consultada (basada principalment en el SAC). El procés d'externalització també jugà un rol fonamental en aquest sentit, ampliant els horaris o les tasques dels informants (amb diferents nivells segons la complexitat de les demandes ciutadanes) o amb una major orientació a l'usuari a partir de la importància creixent dels mecanismes d'avaluació. Hem observat com els últims anys s'ha aprofundit, d'una banda, en aquest procés d'unificació de telèfons (sobretot respecte al telèfon d'informació generalista de CAT365).

D'altra banda, alhora que augmentaven els processos d'avaluació interna, també destaca la creació d'una eina comuna per als informadors de la Generalitat (malgrat que principalment va dirigida als treballadors del 012): el portal de l'informador. En definitiva, com apuntàvem, el telèfon ha experimentat un procés paral·lel d'unificació de la gestió i de centralització de la informació rellevant que fa front directament a les inèrcies i tendències de compartimentalització de l'Administració.

Resumint, podem dir que s'ha iniciat un procés de transformació general però encara desigual: s'identifica una certa convivència dels dos estadis característica d'un període de transició. Pel que fa en primer lloc a l'atenció presencial observem com malgrat que hi ha plantejaments de reforma més o menys desenvolupats, una ullada sobre aquestes finestres ens mostra que encara es conserva una organització altament compartimentalitzada. Internet es troba ara com ara a un pas intermedi pel que fa a la comunicació amb els ciutadans a través de les webs existents. Hem vist com perviu un cert grau de compartimentalització, si bé el canvi cap a la integració ha estat substancial respecte a la delimitació de criteris comuns d'estil i organització, així com per l'adopció d'eines corporatives que han de facilitar les tasques i la interoperabilitat dels *back office*. Finalment, el canal telefònic –tot i que subsisteixen algunes excepcions– mostra un exemple d'integració general com a canal corporatiu.

Dit això, és important destacar un últim element referent als processos d'integració dels mateixos canals. Segurament, l'indicador més clar respecte a la integració creixent en aquest sentit és la constatació que, de fet, tots els canals tenen en Internet i les eines internes de Gencat (com ara el SAC i el portal de l'informador o el cercador corporatiu) la seva font principal d'informació. Així, la veritable integració de canals només és possible actualment grà-

¹⁴ Vegeu el capítol "012".

cies a les TIC i al disseny de sistemes d'informació que es basin en les tres vies d'atenció al públic: recordem que tant l'operador telefònic com el treballador públic d'una oficina de registre el que tenen al davant, per a obtenir la informació, és una pantalla d'ordinador. És precisament l'èmfasi en aquests sistemes d'informació el que caracteritza l'etapa actual en l'administració electrònica.

11.5. La presa de decisions interna i la centralització de la informació i la gestió

La cooperació i la transversalitat també tenen un vessant estructural respecte a les transformacions en la presa de decisions i l'organització i gestió de la informació. Lligat al procés d'horitzontalització de les tasques, pot donar-se un procés similar en la presa de decisions. Ens estem referint aquí a transformacions en la direcció de la co-decisió o fins i tot de la cogestió. El processos contraris anirien, a un extrem, envers una centralització de la presa de decisions i, a l'altre, a una dispersió envers una major discrecionalitat dels agents.

Per a analitzar la presa de decisions, doncs, cal considerar els actors que hi intervenen i la forma de procedir. Sens dubte, l'entrada del sector privat en aquesta estructura (que participa, de fet, amb criteris propis del seu context en el disseny i execució de polítiques públiques) ha transformat des de fa anys el funcionament del sector privat. Tanmateix, reprendrem aquesta qüestió en el següent capítol. Ens volem centrar aquí en el que succeeix respecte al funcionament estrictament intern de la Generalitat.

Globalment, en l'apartat anterior ja hem vist com, respecte a les àrees de SI i d'innovació tecnològica en general, ha existit un procés de centralització de la presa de decisions, de manera que no només els tres departaments centrals estan actualment més relacionats, sinó que bona part de les competències d'aquesta àrea s'han concentrat sobretot a Presidència. Aquesta estructura té conseqüències, com veurem, clares també en el funcionament quotidià de les àrees d'atenció ciutadana i d'organització de la informàtica pel que fa als mecanismes de presa de decisions.

Així mateix, l'apartat anterior ens ha servit per a visualitzar el nivell de discrecionalitat del qual han disposat les unitats administratives en matèria de política informativa. Aprofundint una mica més en aquest aspecte, un dels entrevistats explicava quina era concretament la situació al seu departament: "no hi ha una centralització en única unitat d'informació: uns porten la web i els altres porten el SAC, els registres i 'atenció presencial". De fet, "fins ara no hi ha hagut una relació formal" entre ambdues unitats en la gestió de la informació (P23). Si bé en alguns departaments les unitats encarregades d'informar estan més concentrades, en d'altres hem observat que aquest esquema es repeteix o fins i tot s'agreuja (incorporant més divisió i més personal de diferents unitats).

Malgrat aquest escenari de dispersió interna dels departaments, corporativament alguns entrevistats també apuntaven la tendència de les actuacions envers la unificació de competències i de presa de decisions en la política informativa. Es tracta, principalment del que succeeix sobretot en el cas de la DGAC. Un dels entrevistats ens exposava així els canvis esdevinguts: "de moment es tracta de les mateixes competències però la diferència és que

políticament i pressupostàriament la DGAC ara sí que té molt més suport”, un element que, entre altres coses, ha anat acompanyat, per exemple, “d’un creixement del nombre de persones” (P17) que hi treballen (fins a duplicar-se pràcticament els efectius en 3 anys).

Pel que fa a l'àrea de l'organització de la informàtica, hem vist com la seva organització històrica també és un factor explicatiu de la dispersió de solucions adoptades pels departaments: “Va arribar un moment en què als departaments els costava menys comprar-ho al sector privat. O sigui que molts departaments van començar a assumir la gestió dels seus propis sistemes” (P32). El creixement en importància de la DGAC ha anat acompanyat en els darrers anys d'un creixement igual de les competències (de facto) i la centralitat que ha anat adquirint el CTTI en el conjunt de la Generalitat. Així, els departaments segueixen tenint poder i capacitat de decisió pel que fa a la gestió de la informàtica, però progressivament s'han anat delegant aquestes qüestions al CTTI. D'aquesta manera, “si algú s'oposa a les recomanacions del CTTI, no hi hauria capacitat de veto, però sí que és cert que per part d'aquests es posarien traves” (P10). Un altre entrevistat descrivia el nou enfocament: “el CTTI ha d'esdevenir el muscle tecnològic de la Generalitat, per la qual cosa s'ha creat un equip de persones que ha de dirigir i controlar les estratègies TIC a la Generalitat” (P23). Com en el cas de la DGAC, aquesta estratègia també ha passat, entre altres accions, per augmentar considerablement el nombre de persones d'aquesta unitat.

La centralització en la presa de decisions del CTTI s'ha traduït, principalment, en l'adopció de solucions tecnològiques comunes per a tota l'Administració autonòmica però també respecte a l'organització de la informació. La compartimentalització en la política informativa té com una de les principals conseqüències, la redundància de tasques dels treballadors. En paral·lel les dificultats tecnològiques i organitzatives han fet que esdevingui molt difícil la integració de bases de dades (amb estàndards diferents i habitualment no interoperables). En aquest sentit, també ha existit, si bé ens trobem encara en un estadi de desenvolupament primerenc, un esforç per superar aquest escenari: “la situació actual és que cada departament té les seves fonts d'informació i alimenten el seu portal, així és com ha funcionat fins ara. La idea és posar un repositori comú on tothom pugui accedir als continguts de tothom. D'aquesta manera es compartiran els continguts i es dona coherència general” (P72).

La centralització de la informació, a banda de la racionalització econòmica i d'esforços que suposa, ha de permetre alhora una millor organització de la informació envers l'exterior, ja que facilitarà molt més “la creació de portals temàtics” (P72). En alguns casos, però, la situació en què es troba la informació en els departaments no permet pensar encara en accions d'aquest abast: “ni tan sols aspirem, de moment, a integrar les bases de dades i connectar-les. La prioritat actual és normalitzar-les, per exemple, establint formats i aplicatius, tipus de dades comunes, etc.” (P60). Reprendrem aquesta qüestió més endavant.

L'escenari dibuixat presenta, doncs, un canvi substancial quant a l'estructura de funcions i quant a l'accés i tractament de la informació. No es tracta senzillament d'un traspàs de competències entre unitats. Per contra, "es vol defugir la centralització de totes les tasques de publicació al web" [...] ja que "hi haurà àmbits d'absoluta llibertat per als departaments i àmbits on serà més regulat" (P72). Més aviat el que observem és una tendència cap al treball cooperatiu, però marcat per un major control a partir de la centralització de la presa de decisions en unitats específiques. No es dona, doncs, l'horitzontalització que en aquest sentit sí que hem observat en altres esferes.

En aquest context, si bé els projectes conjunts en TIC es volen fer "per convenciment i no a cop de decret" (P30), l'alt suport polític a nivell intern del qual gaudeixen aquestes unitats permet una certa capacitat d'imposició.

11.6. La visibilitat i la propietat

Hi ha, a través del material empíric analitzat, diversos factors que explicarien la tensió entre la compartimentalització i els esforços envers la cooperació. Un d'aquests factors és el que té a veure amb la visibilitat de les diferents unitats administratives (o de les institucions polítiques si es dóna el cas) envers l'exterior i les estratègies de manteniment de la seva "identitat" .

Un exemple interessant respecte a la compartimentalització i a la visibilitat que pot aclarir una mica millor allò a què ens estem referint –si bé no està directament relacionat en aquest cas amb processos d'innovació tecnològica– és el que succeeix amb els punts de registre de la Generalitat. Respecte a aquesta qüestió, de cara als ciutadans ja es féu un avenç molt considerable amb la Llei 30/92.¹⁵ Malgrat tot, les millores que s'han donat respecte a la relació amb el ciutadà sembla que no han tingut el mateix abast pel que fa al funcionament intern i a la gestió dels mateixos punts de registre.

Habitualment hi ha un punt de registre per a cada edifici de la Generalitat. Hem observat però, com en alguns casos hi havia més d'un punt de registre en el mateix edifici, ja que es pot donar el cas que distints departaments es trobin ubicats en el mateix lloc. Per últim hem observat alguns casos on hi havia diversos punts de registre en el mateix edifici corresponents a diferents unitats d'un mateix departament (P68). A part de la certa confusió que això pot causar en el ciutadà, aquesta situació implica que hi hagi personal específic per a cada punt de registre. Els intents de racionalització d'aquesta situació provant d'unificar, per exemple, els punts de registre d'un mateix edifici s'han trobat amb l'oposició de molts departaments perquè les seves unitats perdien visibilitat de cara enfora (P68). Per a fer front a aquesta situació s'han pres accions destinades a "despersonalitzar al màxim les sortides de documentació que es fan des dels registres" (P68). Així, si abans la documentació anava codificada amb la inicial del departament des d'on s'expedia (per exemple amb P-XXXX si sortia de Presidència), finalment s'ha eliminat aquesta identificació (P68). Recuperarem aquest exemple més endavant.

Un altre espai on podem observar els intents de preservar la visibilitat dels actors és a Internet, en el que podríem considerar com la traducció de la identitat *off-line* a l'*on-line*. Si bé

¹⁵ Aquesta Llei obliga que qualsevol punt de registre de qualsevol administració ha d'acceptar documents presentats pels ciutadans encara que no siguin de la seva competència. Els registres estan obligats a remetre aquesta documentació a la unitat competent, encara que es tracti d'una altra administració. Això ha facilitat clarament la relació del ciutadà amb l'Administració.

Internet ha estat percebuda globalment per les administracions com un nou canal des d'on apropar-se al ciutadà per a oferir informació i des d'on prestar serveis, continua tenint ara com ara un paper important com a plataforma per a la visibilitat i comunicació de les administracions. És a dir, Internet també és percebuda com un canal per a fer-se visible i "publicar-se" amb vista al ciutadà.

Aquest element, que és observat molt clarament en les relacions entre les administracions públiques (Aibar i Urgell, 2003), també l'hem observat pel que fa a les unitats que actuen dins mateix de l'Administració de la Generalitat. Un entrevistat resumia aquesta situació: "com va passar amb el telèfon en el seu moment, quan va aparèixer Internet cada direcció general volia tenir la seva pròpia web" (P15). Es tracta d'un element de fet generalitzable, "ja que totes les unitats es consideren diferents, amb una individualitat per a preservar" (P63).

Les dificultats derivades d'aquesta situació van més enllà de la compartimentalització, ja que vinculat a aquesta situació, la informació també apareix sovint com a propietat dels departaments o unitats que la generen o recopilen: "la informació és seva" (P25). Així, obrir les bases de dades a d'altres unitats és percebut, sovint, com una pèrdua de poder o d'influència. En els primers anys de desenvolupament del SAC, per exemple, a banda de la informació referent a l'organigrama i serveis, es volgué afegir la informació sobre les normatives que regeixen els serveis públics (P70). Quan s'intentà fer una càrrega del DOGC per a accedir directament a aquesta informació, es trobaren amb dificultats per part de la unitat que la gestionava "perquè aquest era el seu negoci i, si no, no sortirien als diaris" (P70).

Però més enllà de com es presenta la informació al ciutadà (més o menys unificada i coherent), el control burocràtic de la informació també deriva en dificultats en les tasques dels treballadors de l'Administració. Aquesta seria, doncs, una de les raons que explicaria "que es dupliqui la informació. Es duplica per un problema organitzatiu i per un problema de control" (P25).

11.7. Incentius perversos

Però la visibilitat i la identitat no són l'únic motiu que frena els possibles espais de cooperació entre unitats o departaments. Recuperem l'exemple que presentàvem sobre els punts de registre en la secció anterior. Per la naturalesa de les seves competències, determinats departaments tenen molta més relació amb els ciutadans que d'altres. Per exemple, no és el mateix grau de relació el que té el Departament de Salut amb els ciutadans que el que té Economia (molt més elevat en el primer cas). La hipotètica unificació de punts de registre de departaments diferents es veia en aquest cas obstaculitzat pel fet que els departaments amb menor relació amb els ciutadans poden veure com han de destinar més recursos, per exemple, per la contractació de més personal d'atenció. Es tracta, de fet, del que autors com Fountain han anomenat "incentius perversos". Aquesta autora apunta que l'estructura organitzativa burocràtica genera "incentius perversos" que dificulten la cooperació perquè el poder d'una unitat administrativa radica en el seu control pressupostari i en les seves dimensions. En aquest sentit, les unitats administratives s'oposarien a la pèrdua d'efectius o la pèrdua de capacitat econòmica, la qual cosa frenaria els intents de racionalització o els processos envers la cooperació (Fountain, 2005).

En aquesta mateixa línia, un entrevistat assenyalava les dinàmiques pròpies creades a les administracions: "cada 'cadira' de la Generalitat duu uns diners associats, quan un lloc es queda buit, el sistema incentiva que la unitat s'espavili a buscar treballadors que cobreixin aquest espai. Si no és així es perden els diners" (P63).

Un exemple contrari a l'anterior el trobem en el que ha estat un eix vertebrador de l'estratègia d'unificació de telèfons o de la nova estratègia quant a l'organització informàtica i l'adopció de solucions corporatives.¹⁶ Tal com hem vist, un dels incentius que ha permès de forma més clara la unificació dels telèfons ha estat el fet de l'assumpció de les despeses (de forma temporal en alguns casos i de forma definitiva en d'altres) per part de la unitat impulsora. D'aquesta forma, es donava la possibilitat a les unitats de conservar recursos i donar menys prestacions.

¹⁶ Vegeu els capítols sobre el 012 i el CTTI.

11.8. La comunicació interna

Una forma indirecta d'observar la jerarquia i la compartimentalització dins una organització és a partir dels mecanismes de comunicació de la informació interns. No ens referim únicament als desiguals nivells d'informació de què gaudeixen els diferents estrats d'una organització, sinó també el circuit que ha de seguir aquesta informació. És a dir, qui comunica la informació rellevant a qui. En aquest sentit, la nostra hipòtesi de partida assenyalava que, l'administració xarxa configura un sistema de relacions més transversal que fa augmentar el nombre de relacions entre unitats de diferent nivell per a la comunicació de la informació i evita esglaons que bloquegen, distorsionen i/o senzillament alenteixen el traspàs de la informació. Les dades recaptades en aquest sentit ens permeten parlar de transformacions substancials, ja que s'observa, en general, que s'ha esdevingut un augment de la transversalitat respecte a la comunicació interna.

Tant en el projecte de reforma del SAC com en el de Gencat hem observat transformacions en aquesta direcció. Així, un dels entrevistats assenyalava que, respecte al procés de reforma del SAC, havia notat un canvi en la comunicació interna, ja que es feia "tenint més en compte les capes baixes de l'administració" (P65). De fet aquesta ha estat una opinió força compartida en el conjunt d'entrevistes realitzades. En la mateixa línia un dels principals responsables del projecte de Taxonomies, apuntava que la tasca de desenvolupament d'aquest sistema d'indexació s'acabava "amb la validació que en feien els departaments [...] caldrà que els webmasters i els documentalistes vagin desenvolupant el sistema cap a una Versió 1 de les taxonomies, segurament molt més fidel amb la realitat" (P61). Tanmateix, els canvis no han estat radicals. En el cas concret del projecte de Taxonomies, algun entrevistat es lamentava que aquesta forma de funcionament no s'hagués dut a la pràctica amb la mateixa força en tots els casos: "no tots els departaments van participar amb igual intensitat ni voluntat" (P8), alhora que es donaren "passos en fals per no parlar a temps amb alguna gent" (P28). Un element que (si bé no fou l'únic) contribuï a fer que el resultat inicial d'aquest projecte s'hagués de repensar. El mateix entrevistat assenyalava com des de les unitats i els equips de disseny dels projectes "en aquest sentit segueix faltant apropar-se a l'administració i al tipus d'estructura que té" (P8).

En paral·lel, és interessant destacar el procés de treball establert pel que fa ara a la reforma del portal Gencat. Un entrevistat resumia així la situació abans d'iniciar-se aquesta reforma: "el llibre d'estil actual [2004] el decidí i dissenyà la DGAC de forma unilateral i després s'imposà per acord de govern. Però els departaments no se sentien involucrats i de fet es dissenyà pensant en les necessitats de la DGAC i no en les especificitats que requerien els departaments" (P27).

La nova conceptualització del portal s'inicià de forma diferent pel que fa a la relació amb els altres agents interns de l'Administració. Com ha estat presentat prèviament,¹⁷ es realitzà una fase inicial d'avaluació mitjançant enquestes *on line* als principals responsables dels webs a la Generalitat per detectar els diferents nivells de desenvolupament existents. Un cop feta aquesta fase exploratòria, la DGAC realitzà entrevistes amb els responsables de les principals webs (on s'inclouïen webs departamentals, agències, direccions generals, etc.) en les quals s'exposava el projecte corporatiu, alhora que s'atenien les demandes particulars de cada unitat. Independentment, doncs, que les línies específiques dels projectes arribessin o no als punts de comandament, destaca el fet que aquests projectes han estat comunicats a les capes que, de fet, són les encarregades de dur a terme els canvis. En definitiva, l'estratègia adoptada ha consistit a "fer millorar la comunicació, de fer sentir a la gent que hi participa", una forma de "combatre una estructura que no dóna incentius" (P9).

Aquesta estratègia de comunicació de baix a dalt, contrasta en l'adoptada en altres moments per la Generalitat. En aquest sentit, el projecte CAT365, seguí de forma general l'estratègia inversa. Buscant complicitats en els equips directius de cada conselleria, es volia donar força en el lideratge del projecte. D'aquesta manera, la comunicació s'impulsà des de dalt cap a baix implicant els líders departamentals en la mateixa comunicació del projecte.¹⁸ Això no exclou, és clar, que existissin sessions de divulgació i de formació a les capes intermèdies i baixes de l'Administració dels projectes d'innovació duts a terme. Així, per exemple, respecte al SAC, a cada canvi "es convocaven reunions i s'assessorava el personal" (P20).

¹⁷ Vegeu el capítol sobre Gencat.

¹⁸ Destaca, en aquest sentit, les reunions setmanals que es realitzaven des del nucli dur del projecte CAT365 amb els secretaris generals de cada departament (Aibar i Urgell, 2003).

11.9. Processos d'inscripció: la jerarquia en els sistemes d'informació

Alguns autors han apuntat que l'alt nivell de compartimentalització en què ha derivat la Generalitat i els consegüents esglaons jeràrquics no s'adeqüen a les necessitats quotidianes de l'organització de la Generalitat (Fernández *et al.*, 2003). Així, els centres de decisió resten massa allunyats dels centres d'execució. Aquest element, tal com hem vist a l'inici d'aquest capítol, s'ha traduït en una estructuració de l'Administració a partir d'un elevat nombre d'unitats orgàniques seguint una forma piramidal.

Els sistemes d'informació basats en TIC permeten incorporar també trets característics de l'organització burocràtica; dit d'una altra forma, determinats elements en el disseny d'aquests sistemes són eines per a reproduir l'estructura jeràrquica en el terreny dels fluxos d'informació. Ens referim, fonamentalment, als *permisos* d'accés, d'introducció o modificació de dades i de validació; o als *perfils d'usuari* –que donen accés a diferents funcionalitats o possibilitats.

Per a analitzar aquesta qüestió, hem recuperat un exemple que hem recollit en l'anàlisi del sistema d'informació SAC.¹⁹ Tal com ha estat presentat, en el moment del seu disseny (l'any 1996), cada equip del SAC dels departaments es componia d'un operador (encarregat de detectar i introduir la informació a la base de dades), un coordinador (una persona amb major rang dins del departament i encarregat de validar la informació) i el secretari general (encarregat d'una segona validació de la informació abans de ser enviada per a l'edició). El procés finalitzava a la DGAC, on s'enviava la informació que havia de sortir al sistema i, després de fer-ne la revisió, finalment es publicava a Internet.

Per a la introducció i validació de la informació, el sistema disposava (i disposa) d'un aplicatiu específic. L'estructura d'organització i funcionament que hem presentat es traduí directament en l'aplicació de gestió del sistema. El sistema preveia, doncs, tres perfils d'usuari diferents amb les competències corresponents a cadascun. Aquesta divisió, però, a la pràctica obstaculitzava les tasques dels operadors, en qui habitualment el secretari general i el coordinador delegaven les seves tasques, de manera que calia que els operadors entressin i sortissin del sistema amb els diferents perfils i claus per a completar el procés. Malgrat això, el sistema de perfils jeràrquics es mantenia en l'aplicació de gestió.

Amb el procés de reforma global del sistema, entre la diversitat de canvis que s'han esdevingut en el seu funcionament, s'han eliminat directament els perfils d'usuari. "L'eina

¹⁹ Vegeu el capítol "SAC".

ha eliminat els perfils que apareixien en l'anterior millorant el *workflow*. Ja no cal que els gestors entrin amb diferents perfils i directament es fa la validació des dels departaments", ens apuntava un entrevistat (P69). D'aquesta manera actualment els gestors introdueixen i validen la informació al mateix temps, de manera que el sistema ha esdevingut més horitzontal.

Amb aquest exemple s'observen distints elements. En primer lloc, en contra del que s'acostuma a creure, la tecnologia no tan sols no condueix mecànicament a l'agilització de les tasques dels treballadors i a la millora de les seves condicions de treball, sinó que pot arribar a complexificar-les (això s'observa en la primera fase del SAC). En segon lloc l'exemple exposat també ens serveix per a observar com s'inscriu la jerarquia en un sistema d'informació i com s'acaba desinscrivint.²⁰ En un primer moment, es decideix que la jerarquia de cada departament ha d'estar present en el sistema d'informació (SAC), assegurant un control final de qualitat i coherència de la informació. Amb el temps, per l'obligació de passar per les diferents fases de validació i pel fet que impliquen persones diferents, es fa retardar el procés i el converteix en molt ineficient i ineficaç. La situació no passa en aquest moment per canviar el sistema jeràrquic, sinó que s'opta per mantenir-lo buscant una sortida informal –que complica el procés per salvar el sistema tècnic.

Més enllà de l'exemple concret, veiem com els projectes d'innovació tecnològica, almenys en les seves fases inicials, no necessàriament condueixen a trencar les estructures jeràrquiques de l'administració burocràtica sinó que poden arribar a ser-ne un element perpetuador. Es planteja en aquest sentit una qüestió teòrica interessant respecte al rol de la jerarquia i la tecnologia. Des d'un determinat punt de vista, podríem considerar que la tecnologia actua com un mer vehicle (és a dir, un instrument neutral) de directrius organitzatives prèvies. La tecnologia seria així tan sols un mirall que reproduceix una realitat (social, política, organitzativa) preexistent. I la jerarquia, com a característica central del sistema burocràtic es veuria reflectida també en els sistemes d'informació. Vist des d'aquesta òptica, actualment el sistema burocràtic, pel que fa al funcionament de les seves estructures inferiors, estaria transformant-se cap a un sistema més horitzontal. La reforma del SAC duta a terme estaria plasmant també a escala tecnològica aquesta transformació eliminant el sistema d'usuaris preexistent. En definitiva, la tecnologia podria alhora transformar o mantenir l'*status quo*, ja que la seva configuració depèn en realitat del context d'ús, les relacions de poder, etc.

Una altra forma d'interpretar l'exemple exposat és considerar que la jerarquia no és res en sentit estricte; que no és una cosa que preexisteix a les formes com s'exerceix o als meca-

²⁰ Vegeu Akrich i Latour (1992).

nismes que s'utilitzen per a reproduir-la. El sistema d'informació (com els que comentem) i els seus trets que hem esmentat són una part essencial d'allò que és la jerarquia (amb altres elements que es mantenen del passat: mecanismes per a prendre decisions, sous, discrecionalitat, accés o repartiment de recursos, etc.). En aquest sentit la tecnologia no és un mer element neutral sinó que en entrar en el *camp de joc* també modifica (amb menor o major grau) la situació (el que és la jerarquia). En aquest escenari, la jerarquia passa de ser un element que s'ha d'entendre bàsicament en termes organitzatius a un element en part (i cada cop més) tecnològic on intervenen nous actors (informàtics, dissenyadors, bases de dades, etc.).

11.10. Eficiència

Si considerem que la definició restringida de governança es refereix a la pràctica de governar, es pot dir que indubtablement tant els canvis organitzatius com les decisions tecnològiques tenen conseqüències sobre l'organització de l'Administració i sobre els resultats de la gestió. Els primers anys de desenvolupament de l'*e-government* es van caracteritzar per grans inversions, projectes molt ambiciosos, una forta entrada del sector privat al disseny i implementació i una certa fascinació pel suposat poder transformador de la tecnologia. A través d'aquesta recerca hem pogut constatar que en l'actualitat els projectes al voltant de la innovació tecnològica de la Generalitat de Catalunya tenen, per contra, un important component de racionalització que actua a dos nivells principalment: en la despesa econòmica i en l'organització de la informació.

Com hem vist, en molts casos s'han obert en primer lloc pàgines web i portals, per pensar després en la forma com farcir-les de continguts i en la manera com fer-los visibles i accessibles correctament. Això conduí a un cert caos en la quantitat d'informació disponible als portals: la informació és molt abundant però no està ben organitzada ni indexada –costa molt trobar allò que es busca–, no és coherent (es poden trobar informacions divergents sobre un mateix tema, perquè vénen de bases de dades creades per objectius ben diferents, o de bases de dades d'unitats diferents, construïdes amb poca coordinació o perquè es troben diferents versions d'un mateix document) i molts elements no estan actualitzats.

L'estratègia adoptada pel nou portal provà d'afrontar directament aquesta situació. Així si bé finalment ha calgut rebaixar les expectatives inicials, el nou disseny Gencat duia associat un procés de tancament de webs de la Generalitat en funció de les visites i els recursos econòmics destinats al seu manteniment. Es destaca, en aquesta mateixa línia, els esforços destinats al coneixement d'estadístiques sobre l'ús de les webs existents com un element previ per a la presa de decisions.²¹

Un altre exemple en la línia del procés d'organització de la informació, fou el projecte de taxonomies desenvolupat al voltant del sistema d'informació SAC. Tal com ja ha estat exposat anteriorment, el SAC es forma amb fitxes en què s'organitza la informació relativa a les actuacions, serveis i organigrama de la Generalitat. Amb vista a la cerca d'aquestes fitxes als buscadors d'Internet, els operadors del SAC han d'indexar amb termes taxonòmics i paraules clau cadascuna d'aquestes fitxes. A través del projectes de Taxonomies es reduïren

²¹ Vegeu el capítol sobre el CTTI.

els 5.272 termes existents (la meitat dels quals tenia un sol registre associat) a un total de “900 termes preferents i 600 de sinònims. En paral·lel es treballa amb 20 termes de classificació més general” (P103). Alhora, s’ha realitzat una pauta, de la qual no es disposava fins a l’actualitat, per a la indexació de la nova informació.

La nova organització hauria de permetre, doncs, trobar més fàcilment la informació continguda en aquest sistema. En aquest sentit, un element força indicatiu de la situació en què es troba la Generalitat és que una de les actuacions que més acceptació ha tingut entre els projectes més recents hagi estat la implantació d’un cercador intern. Un cercador que com ens deia simptomàticament un entrevistat “és molt estimat” (P32) pels treballadors dedicats a l’atenció ciutadana.

Per últim, un altre exemple esclaridor ens l’ofereix la compra d’un gestor corporatiu per a tota la Generalitat. Fins avui, cada departament tenia autonomia per a decidir si volia tenir un gestor de continguts per a les seves webs i, si era així, podia escollir el gestor que més li interessés amb independència de quins eren els altres gestors existents als altres departaments. Això ha comportat que actualment hi hagi fins a 5 tipus de gestors de continguts diferents repartits pels departaments, els quals en la majoria de casos no són compatibles entre si.

A banda del fet que això no ha permès una negociació col·lectiva amb les empreses proveïdores, aquest sistema ha provocat que fins al moment no sigui possible integrar la informació dels diferents departaments i explica per què en moltes ocasions la informació (que com hem vist es publica en diferents sortides) es dupliqui o tripliqui. La majoria de departaments tampoc disposen de mecanismes automàtics que permetin l’eliminació de continguts en la data de la seva caducitat. Es permet així l’acumulació d’informacions caduques i s’agreuja d’aquesta forma el caos informatiu vinculat als portals. La implantació del nou gestor de continguts corporatiu ataca, doncs, tant els problemes d’eficiència econòmica com d’organització de la informació.

Projectes com aquests tenen dues característiques notòries que també són molt il·lustratives de la tendència actual: d’una banda es tracta de projectes amb poca visibilitat –com a mínim a la xarxa– i de l’altra són, més que tecnològicament innovadors, organitzativament innovadors, perquè requereixen per sobre de tot canvis en les relacions entre diferents entitats vinculades als serveis.

Els coneixements actuals semblen indicar que qualsevol estratègia ha d’implicar des del principi l’estat dels procediments més baixos i l’estat de les bases de dades lligades a ells. La qüestió important és que les problemàtiques lligades a la diversificació i dispersió de por-

tals no es poden desenvolupar sense atacar els problemes de base: l'estructura de les bases de dades de les diferents unitats d'una mateixa administració, la creació de sistemes d'informació transversals, la integració d'aquests en les dinàmiques informatives dels seus productors, etc. El problema informacional de la Generalitat no és, per tant, l'existència de les més de 260 webs vinculades al seu portal, sinó l'existència d'unes 1.500 bases de dades repartides pels departaments (P23) amb nivells molt baixos d'interoperabilitat i de comunicació.

Es destaca, doncs, en l'estratègia de racionalització econòmica i d'organització de la informació, l'increment en el pes relatiu dels *back offices* com a objecte prioritari de transformació de gran part dels projectes d'administració electrònica que s'han engegat en els últims anys. L'èmfasi fins ara posat prioritàriament en l'anomenat *front office*, és a dir, en la disponibilitat d'informació a través de diferents canals i, especialment, en la creació de portals per proveir serveis electrònics a través d'Internet, ha derivat en l'actualitat en l'èmfasi en les bases de dades i les aplicacions en què es basen.

L'escenari descrit ens mostra com ha existit un esforç notori envers la racionalització econòmica i l'organització de la informació com a estratègia general. Amb tot hi ha, per últim, un element interessant a destacar respecte a aquesta qüestió. Les actuacions descrites van habitualment acompanyades d'una argumentació que posa èmfasi en el control dels recursos econòmics i en la reducció de la despesa pública. En diferents dels exemples que hem exposat fins aquí hem vist com, a través de l'actuació i gestió centralitzada, efectivament s'infereix un estalvi de costos. Uns costos però, que s'han de mesurar "a llarg termini" (P72) precisament per la naturalesa de les transformacions (Arthur, 1994). Amb tot, en el nostre treball de camp hem observat com en general tampoc hi ha càlculs en aquest sentit. En molt poques de les entrevistes realitzades hem trobat departaments o unitats que realitzin càlculs en aquesta direcció. Així, les repercussions en eficiència econòmica que poden derivar de les innovacions tecnològiques com les que hem descrit són encara, avui per avui, generalment desconegudes.

Capítol 12

Gestió de la innovació tecnològica

12.1.	Introducció	289
12.2.	Les estratègies de promoció del govern electrònic	290
12.3.	Els processos i mecanismes desenvolupats	296
12.4.	La participació del sector privat	300

12.1. Introducció

En aquest apartat analitzarem la gestió de la innovació portada endavant amb l'objectiu de promoure i desenvolupar el govern electrònic a Catalunya, considerant en particular: a) l'estratègia plantejada i, en estreta relació amb això, les tendències i evolució en els darrers anys; b) en segon lloc, analitzarem més en detall les pràctiques i processos que es porten endavant, considerant tanmateix els problemes que enfronten les administracions; c) finalment, caracteritzarem la relació que es dona amb el sector privat, que participa en forma creixent del disseny i cogestió d'iniciatives d'innovació.

12.2. Les estratègies de promoció del govern electrònic

L'actual estratègia d'innovació tecnològica i canvi administratiu portada endavant per l'Administració catalana sembla orientar-se sobretot a posar ordre en l'alt grau de dispersió existent en els sistemes d'informació de la Generalitat. Un objectiu paral·lel que es va plantejar és l'estalvi de recursos i/o la seva utilització òptima. En aquest sentit, sembla haver-hi una evolució des d'una estratègia més orientada a desenvolupar projectes exemplars i molt visibles cap a la posada en marxa d'iniciatives més delimitades i amb més impacte en el curt termini.

12.2.1. Racionalització de recursos

Com hem esmentat anteriorment, l'estratègia actual de la Generalitat de Catalunya té com a eix la *racionalització* del funcionament de l'organització i en particular dels sistemes d'informació de l'Administració, per exemple, unificant bases de dades i millorant el seu funcionament. En paral·lel, també es posa èmfasi a incrementar la relació amb els usuaris tant al voltant del telèfon com del portal Gencat (com s'analitzarà en el capítol següent). En la primera línia esmentada, es destaquen la cerca d'incrementar l'eficiència i la forta activitat que s'ha desenvolupat per a fer una diagnosi de l'estat de situació.

Així, per exemple, a l'anàlisi dels projectes destacats impulsats pels departaments de la Generalitat de Catalunya hem trobat que entre els objectius més esmentats hi figuren la reducció dels temps de tramitació o l'augment de l'eficiència dels processos (digitalització, simplificació i automatització de processos serien les vies per a aconseguir-ho). Per altra banda, la gran majoria de projectes tenen una orientació interna, que afecten d'una forma directa aspectes del *back-office* i de l'organització. Això mostra diferències amb l'etapa anterior en el desenvolupament de l'*e-government*, en què l'impacte sobre el ciutadà semblava ser prioritari. De fet, ara es constata que entre els departaments, l'orientació interna té un pes lleugerament més rellevant que l'orientació a l'usuari: existeix una clara percepció que per a arribar a millorar l'atenció a l'usuari final, cal primer millorar la situació interna de la mateixa Administració (el 77% del projectes intenten això). Per altra banda, tal com hem dit en iniciar l'apartat, l'estalvi i l'homogeneïtzació apareixen com a objectius a assolir pels mateixos mecanismes: unificació de bases de dades, ús d'eines comunes, etc. En paraules d'un dels responsables entrevistats, "es tracta de posar sobre la taula la idea que no cal que cada unitat i subunitat administrativa tingui la seva web, el que cal és evitar que la informació es trobi amagada" (P77). És a dir, es tracta de racionalitzar tant els recursos econòmics com la mateixa informació fent-la més accessible.

12.2.2. Conèixer-se per a canviar

L'esforç per incrementar el coneixement sobre la mateixa Administració com a primer pas per a desenvolupar iniciatives també és un fet rellevant. Els inventaris de projectes i iniciatives es destaquen almenys en cinc departaments (Interior, Justícia, DARP, Cultura i Treball) com a acció important engegada recentment. Per altra banda, els projectes dels quals vam fer un seguiment i observació més exhaustius ens van mostrar la importància donada a l'autoconeixement. Això es fa especialment evident en els processos de canvi del portal Gencat i d'unificació del telèfon 012 i el 902 (de l'AOC).

Uns dels objectius explícits de la redefinició del portal Gencat, en paraules d'un entrevistat, era "racionalitzar recursos", i per això, afegia, "es va fer una anàlisi per a decidir quines webs es mantindrien i quines no, en funció de la seva importància i de l'actual ús que en fan els ciutadans" (P77). És a dir, abans d'aquest moment ni tan sol existia un registre del nombre de webs desenvolupades dins la Generalitat de Catalunya. A partir d'aquest registre es va desenvolupar una enquesta que va permetre conèixer també dades com ara el nombre de persones involucrades en el manteniment de cada web, els recursos tecnològics emprats o els problemes percebuts pels responsables de les webs.

És a dir, per a fer el nou disseny del portal Gencat es van desenvolupar estudis orientats a fer una diagnosi del mateix portal, de les webs associades i el món web de la Generalitat en general, i dels usuaris. Es va incloure un estudi de posicionament (per identificar la *popularitat* de la web en els principals motors de cerca i directoris); un test d'usabilitat del portal (de la facilitat/dificultat amb què els usuaris troben informació a la web i el seu grau de satisfacció); un qüestionari als responsables d'Internet de cada departament i de cada una de les webs associades (per identificar-les i conèixer les tecnologies, el recursos humans i les fonts d'informació implicades en cada web); un estudi de les webs associades i un estudi de les tendències en les webs governamentals tant en el món autonòmic espanyol com en el context internacional. També es va recórrer a l'anàlisi d'usuaris: es va fer un treball de Focus Group (per l'empresa Synovate) i una enquesta d'usuaris (Gesop), fets no només per al portal sinó també per a identificar el reconeixement i valoració de tots els canals d'atenció ciutadana de l'Administració autonòmica catalana. L'esforç de coneixement i anàlisi de la situació pròpia és, evidentment, molt exhaustiu i sense precedents.

De la mateixa manera que es produirà amb la transformació del portal, el procés d'unificació dels telèfons 012 i 902 va tenir un dels seus eixos bàsics en l'anàlisi del sistema. Per a dur a terme la fusió, s'iniciaren un seguit de reunions amb els diferents actors involucrats. Així els actors implicats en la prestació dels dos serveis anaven fent un seguiment comparatiu de la prestació del servei, primer per definir com es portaria endavant la fusió i després per

evitar tant com es pogués les conseqüències negatives del canvi per als ciutadans. Es comparaven el volum de trucades, la duració, el funcionament general del sistema i la seva evolució. A partir d'aquestes dades es pot analitzar també el tipus d'informació que donava majoritàriament i els departaments amb els quals tenia més relació cada servei.

Aquests exemples i d'altres donen com un dels resultats indirectes un volum de coneixement de l'Administració sobre si mateixa més gran del que existia abans.

12.2.3. Continuïtat d'idees i problemes

Un element a destacar en l'evolució de l'estratègia és que alhora es van mantenir línies d'actuacions que s'havien plantejat ja fa una dècada i es van canviar elements importants de com portar-les endavant. Així, el Pla director dels sistemes d'informació al ciutadà (PDSIC) de l'any 1996 ja proposava com a objectius bàsics l'acostament als ciutadans i la unificació de la imatge corporativa. D'aquí derivava, per exemple, la creació d'un Telèfon Obert de la Generalitat, que funcionaria com a porta d'accés única a la informació corporativa, amb la supressió de la multiplicitat de telèfons d'informació departamental i sectorial. Això es comença a plantejar en la dècada dels noranta i encara avui es planteja, fet que no implica que no s'hagin produït molts canvis però que mostra la lentitud i dificultat de portar-los endavant.

Hem vist que en els projectes de millora i/o transformació dels canals d'atenció al ciutadà els objectius tornen a ser els plantejats en anys anteriors. En el cas del Gencat la referència a la necessitat i avantatges d'unificar la "imatge de marca" va ser una constant. Fins i tot en l'atenció presencial, malgrat s'ha avançat poc en el canvi, es planteja crear oficines genèriques (aprofitant el desplegament d'oficines existent, però), amb informació organitzada no amb el criteri de la seva pertinència a un o altre departament, sinó pensada des de les necessitats dels ciutadans; una idea suggerida en els documents de 1995 i 1996.

És a dir, quan analitzem cronològicament els processos seguits, trobem que per una banda hi ha una línia de desenvolupament que des de molt aviat plantejava la necessitat de racionalitzar recursos, reorganitzar la informació i millorar l'accés (p. ex. amb un telèfon únic) i per altra uns processos no sempre coherents amb els objectius plantejats. Això va passar amb la posada en marxa del portal CAT365 l'any 2002, encarregat de la prestació de serveis de la Generalitat. El CAT365 es destinaria principalment a la provisió de serveis electrònics per a ciutadans i empreses amb un disseny organitzat segons criteris temàtics i per perfils, i el Gencat s'havia de convertir en la cara institucional de la Generalitat a la xarxa, agrupant la informació de país i corporativa. La justificació d'aquesta divisió era crear un portal únic de les administracions catalanes, però de fet el resultat més evident –atès que finalment l'objectiu esmentat no es va assolir– va ser l'increment de la dispersió.

Per altra banda, respecte dels telèfons de la Generalitat i l'AOC, ja en el moment inicial ni tan sols es podia plantejar la divisió estricta entre informació institucional i tràmits i serveis, ja que el 012 també era un canal de tramitacions. El telèfon del CAT365 es presentava com una estratègia perquè els governs locals poguessin participar-hi, ja que no ho farien al 012 (un número associat a la Generalitat) per no perdre "visibilitat política". Com recorda un funcionari implicat en el procés: "s'esperava que no voldrien participar en un número associat al nivell de govern, però que sí ho farien en aquesta iniciativa" (P21). Finalment tots dos telèfons van acabar donant serveis de la Generalitat, i competint pel seu públic i fins i tot per la seva relació amb els departaments" (P73).

En el mateix sentit, el 012 continua incorporant nous telèfons i encara no s'ha completat el procés d'unificació. Alguns dels telèfons que resten en funcionament formen part d'una decisió, com ara el telèfon d'urgències, que ha de ser gratuït; d'altres són producte de la dispersió que encara persisteix. Un entrevistat explica aquesta situació de la manera següent: "en alguns casos els telèfons es mantenen perquè es volen preservar les competències i, tot i que en podrien treure un bon rendiment econòmic (posar al 012 els telèfons d'atenció no val diners als departaments, hi ha cost zero), no volen que això s'esdevingui. I, en aquest sentit, si un conseller no vol que es traspassi, no hi ha res a fer. No s'acaba d'explicar perquè això s'ha reproduït amb el canvi de govern però ho atribueixen a la voluntat de mantenir les quotes de poder i de competències que també vèiem en el cas de CAT365" (P121).

Una de les conseqüències que la nova licitació unificà la gestió dels telèfons però no les plataformes tecnològiques en que se sustenten va ser que es va continuar donant formació i informació diferenciada en tots dos serveis. I això té conseqüències sobre la formació dels operadors. És a dir, tots dos grups d'operadors reben una formació bàsica centrada en coneixement de l'Administració de la Generalitat de Catalunya i realitzen pràctiques d'atenció telefònica i d'ús de les eines de treball, així com escoltes de trucades "on-line".

En canvi en el portal, malgrat que també queden aspectes tecnològics per resoldre, hi ha una única imatge marca de la Generalitat: el Gencat; la DGAC es va convertir en responsable de desenvolupar una dimensió dinàmica del portal de l'administració, amb un pes considerable de les notícies (sota la responsabilitat d'un grup de redactors contractats). Per altra banda, també hi ha una tendència a disminuir la discrecionalitat dels departaments amb un major control sobre el desenvolupament d'iniciatives. "Abans no hi havia estratègia al CTTI, va ser sobretot una forma de donar resposta a un problema administratiu, és a dir, poder pagar millors sous per a tenir gent més capacitada. Un departament podia contractar al CTTI i el CTTI a un proveïdor, no hi havia cap estratègia global. Amb el canvi de govern això va canviar, el CTTI havia de convertir-se en el múscle de la Generalitat. Per altra banda, la relació amb T-Systems havia acabat amb una estructura de costos que era una bes-

tiesa” (P9). “El CTTI ha d’esdevenir el múscul tecnològic de la Generalitat, per la qual cosa s’ha creat un equip de persones que ha de dirigir i controlar les estratègies TIC a la Generalitat (en aquest sentit s’ha duplicat el nombre de persones)” (P24).

L'exemple de l'evolució del telèfon i del sistema web de la Generalitat mostren, doncs, com a la vegada que es planteja una estratègia unificadora es continua creant major dispersió. L'objectiu d'atraure al món local era evident i explícit, però els resultats negatius d'aquest procés van produir que l'estratègia següent fos, d'alguna manera, tornar endarrere: els projectes que vam seguir en el nostre estudi en part es plantejaven com a objectius unificar telèfons i portals creats en el període anterior.

12.2.4. La percepció sobre les estratègies seguides

Els entrevistats amb un grau intermedi o alt en la definició i/o gestió de les iniciatives d'innovació mostren concepcions diverses sobre les estratègies que s'estan desenvolupant dins l'Administració pública. Entre els entrevistats vam trobar referències directament pessimistes: “En general des de l'Administració pública no es té massa idea d'aquesta qüestió i per aquest motiu es dediquen a elaborar discursos que acostumen, a més, a ser buits i plens de retòrica (fractura digital, etc.), però que operativament no arriben al ciutadà.” (P2). D'altres proposen noves formes d'actuar: “Ara es pensa que el canvi organitzatiu es doni en paral·lel, no a posteriori com passava amb AOC. Cal recuperar sistemes transversals i per a fer-ho s'estan fent reunions. Hi ha més comunicació i interacció com a eina” (P7). Malgrat que es reconeix que: “és un moment molt dur per als projectes d'*e-government* perquè molts dels models amb els quals s'havia començat no acaben de funcionar. De moment, en aquest panorama es perden moltes energies i els resultats semblen decebedors” (P7).

Respecte dels efectes del canvi polític sobre la definició de l'estratègia, al cas de Catalunya semblaria que en el nivell de més visibilitat l'estratègia va canviar molt amb la nova legislatura –atès que es va transformar radicalment el projecte AOC– però, a la vegada, els departaments presenten com a projectes destacats un cert nombre d'iniciatives que s'han mantingut des del període anterior (G@udi, història clínica, UNEIX, etc.). Com sigui, en paral·lel a aquestes continuïtats i canvis es detecta, de vegades, certa reticència i desconfiança entre alguns funcionaris de l'època anterior. N'hi ha que opinen que “El nou govern va arribar amb el prejudici que l'Administració que hi havia era una administració de CiU (s'havien fet moltes contractacions a dit), i en part era cert, però també hi havia més gent que havia fet oposicions, etc. Però amb el canvi en lloc de guanyar transparència va seguir entrant gent sense concurs, oposicions, etc.” (P28).

Les opinions respecte dels efectes del canvi polític sobre l'estratègia són divergents: “per a evitar que els canvis de govern portin a aturar tots els projectes i començar de nou, la solució a tot això és la professionalització al màxim i aconseguir així que hi hagi una continuïtat entre projectes i que malgrat que canviïn les persones o els partits, si els projectes estan bé es pugui seguir endavant” (P39).

12.3. Els processos i mecanismes desenvolupats

Malgrat que en el discurs que promou la innovació predominen las referències a la necessitat de simplificar procediments, d'estalviar recursos, de crear bases de dades compartides, reduir la compartimentalització i la inflexibilitat de l'Administració pública, etc., trobem que, per una banda, fins i tot en els plantejaments concrets es fa difícil mesurar els resultats i, per l'altra, que es mantenen moltes dificultats que alteren i redueixen les possibilitats de canvi de les iniciatives implementades. Així, de vegades els canvis s'han fet sense les previsions necessàries, amb la qual cosa l'*e-government* sovint s'ha convertit en promotor de major complexitat burocràtica i més dispersió d'informació. Per exemple, com s'ha exposat en l'anàlisi del portal Gencat, el canvi de domini (Gencat.es a Gencat.net) es va portar endavant sense una política de migració de continguts o neteja, amb la qual cosa es va generar confusió a un usuari que podia trobar fins i tot informació no coincident sobre el mateix tema. A la vegada, hi ha un efecte aprenentatge i amb el nou canvi de domini s'han assenyalat processos per a evitar que es torni a produir el mateix problema.

12.3.1. Manca de planificacions clares

Els entrevistats a càrrec de desenvolupar les iniciatives van esmentar que una de les dificultats que es destaquen és que no es porten a terme les activitats de la forma prevista: "El problema és la manca de planificacions rígides: les planificacions no són clares i no estan ben tancades. En qualsevol part del procés algú pot intervenir-hi, interactuar quan no toca, i això tira tot el procés endarrere. Si en un procés una etapa superada es replanteja, això provoca la reformulació de tot el procés. Si hi ha beneficis associats econòmics, es fan planificacions clares perquè si no perds el benefici. Aquest és un problema de l'Administració" (P12).

En casos com el del SAC el problema va ser que "l'eina no estava prou madura per a sortir a "producció" (entorn en què les aplicacions ja funcionen). El problema és que s'estaven fent canvis constantment. Però a producció els canvis es poden fer com a molt un cop per setmana, mentre que aquí s'havien de fer constantment. Això obligà que els gestors del SAC fessin les proves en l'entorn de preproducció (on es poden fer els canvis, però l'entorn és molt més inestable)" (P8). Un resultat negatiu afegit és la desmotivació d'un funcionari que ha de fer la seva feina amb una eina nova que en principi funciona pitjor que la que feia servir abans del canvi. Hem trobat aquests tipus de problemes sovint, i podem suggerir que de vegades més que "resistència al canvi" hi ha una reacció òbvia contra l'empitjorament i/o confusió de les condicions de treball.

L'adaptació a nous entorns genera dificultats tant en el sector públic com en el privat, tal com vam constatar en l'estudi de camp. Això va passar amb el SAC, com deia un entrevistat durant el procés de migració: "Problemes? Els que encara han d'arribar. Per als usuaris interns serà un entorn nou. Ni més difícil ni més fàcil, però s'hi han d'acostumar i potser Internet serà un entorn més lent i menys amigable" (P33). Cal destacar que sovint es parla de la dificultat dels funcionaris per adaptar-se al canvi, que en part es donaria perquè fan els mateixos processos durant llargs períodes de temps. Però la migració de la plataforma d'informació per l'atenció telefònica mostra com aquestes resistències es poden produir al sector privat i fins i tot amb empleats nous: el nou SAC havia de començar a ser operatiu abans del canvi de l'empresa que prestava el 012, ja que el portal de l'informador (creat com a producte del nou SAC) seria el suport per a aquesta prestació. Els endarreriments en el portal de l'informador van provocar que la nova empresa hagués de formar els operadors en una eina antiga per un mes i després tornar a donar formació sobre l'ús del portal de l'informador. "Tot i que els operadors del 012 eren nous, van haver de formar-se amb el SAC antic i s'hi van habitar molt. Després també a ells els costava tornar a canviar de sistema" (P8).

Un dels obstacles recurrents que van patir els projectes analitzats va ser, com dèiem, el no compliment de les dates previstes. En el cas del portal, el calendari es va endarrerir per diversos problemes i principalment per la dificultat de definir un criteri per a organitzar la informació. Malgrat que en un nivell abstracte es volia una organització temàtica, al moment de definir els temes hi havia diferents criteris per a decidir quins temes eren els més rellevants, atès que no es podia "posar-ho tot". La visió inicial era que el portal Gencat havia de convertir-se en un distribuïdor d'informació, però a poc a poc es van anar trobant que hi havia massa informació i que no es podia aglutinar tot, que calia fer un replantejament de les expectatives. Amb aquest replantejament va anar guanyant pes la part dinàmica de la web: notícies, acció de govern o projectes especials.

12.3.2. Resistència a perdre poder

Les dificultats assenyalades pels entrevistats mostren certa coincidència amb el que diu la literatura sobre el canvi organitzatiu i la innovació tecnològica: el problema no és la tecnologia sinó les relacions de poder. "La gestió del canvi és molt complexa. Per una banda per la reacció dels usuaris (departaments, funcionaris), que són reticents a la pèrdua de competències. Els departaments que funcionen malament, amb webs estàtiques, ho veuen com una solució. Els que tenen més comunicació amb el ciutadà són molt propietaris... Quan el problema és tecnològic no és complex, quan és de tecnologia i processos és una mica més difícil, i quan és de processos i persones és molt difícil de gestionar" (P72). "És molt complicat tancar els objectius del projecte. Es necessita un fort lideratge" (P11).

Perdre poder, però també el canvi de procediments i certa desconfiança o malestar amb una feina de la que els seus beneficis no són clars, són generadors d'obstacles al canvi. Com assenyala un responsable, "hi ha hagut una certa dificultat amb tots els canvis recents. D'una banda hi ha el fet que a la DGAC hi ha hagut una reestructuració molt gran de gent i de les competències que tenia cadascú. Però la feina s'havia de seguir fent, de manera que els treballadors de sempre s'han hagut d'encarregar de fer de tècnics de suport, de psicòlegs, etc., perquè la gent no se'n sortia amb el funcionament del sistema nou. Els caps de la gent del SAC es van mirar aquesta situació amb un cert recel, de manera que en veure que hi havia hagut certs problemes i tot no funcionava tal com s'esperaven, van tornar a potenciar els webs. Això complica les coses per part dels ciutadans, però també internament, ja que no es vol que els del 012 vagin cap a fora del SAC. A partir d'aquí l'únic que es fa és posar *links*" (P83).

En aquest sentit, la comunicació interna sembla funcionar com una clau, malgrat no infal·lable. A la iniciativa de redissenyar el portal, es va començar amb una proposta de consensuar amb els departaments una estratègia comuna de política informativa, fent-los partícips de tot el procés, amb una idea clara de racionalitzar recursos –"tancar webs molt costoses i amb pocs usuaris" (P76)– i posar a disposició de tota la Generalitat eines tecnològiques que facilitessin el control de la informació que es publica a Internet (com ara cercadors o gestors de continguts corporatius). Però els processos són més lents del que s'esperava i fins i tot, en el desenvolupament es van replantejar algunes idees inicials.

12.3.3. Incentius pel canvi

Un dels incentius per a superar la compartimentalització administrativa i que els departaments acceptin la cessió dels seus números telefònics –a més de l'impuls donat pels acords de govern– es va donar al voltant dels costos del servei. L'acord de govern de l'any 2002 promovia la incorporació de telèfons al 012 i assenyalava que: "en els casos dels telèfons sectorials que deixin de ser operatius en virtut del present acord de govern, s'autoritza el Departament d'Economia i Finances a efectuar la corresponent transferència de crèdits al Departament de la Presidència". Aquest acord també preveia el destí dels funcionaris que treballaven als números que passaven al 012: "En el cas de telèfons sectorials que deixin de ser operatius en virtut del present acord de govern, i que siguin atesos per personal propi, funcionari o laboral, es transferirà aquest personal al Departament de la Presidència per tal d'incorporar-lo a la gestió del 012". Però cap de les dues coses es va portar endavant de forma clara atès que –com recorda un funcionari– "com que els departaments continuaven com a informants de segon nivell es van oposar a perdre el personal –que a la vegada feia també altres tasques– i els recursos corresponents" (P73).

Per a la DGAC, en particular l'estratègia definida "es tracta, en el fons, d'esdevenir una prestadora de serveis de *front office*, donar assessorament als departaments. De fet aquesta línia és important perquè és la forma d'aconseguir fer convergir tots els departaments i posar fi a la fragmentació: "solucionar-los la vida". En canvi, els acords de govern i accions similars no aconsegueixen res i fan que la gent treballi pel seu compte igualment" (P17). En paraules d'un altre responsable, "tots els departaments haurien d'aplicar unes recomanacions que dissenyà i decidí la DGAC de forma unilateral. Posteriorment s'imposà als departaments a través d'un acord de govern. D'aquesta manera els departaments no se senten involucrats. De fet, es va pensar atenent a les necessitats de la DGAC i no a les necessitats i especificitats dels altres. Això demostra com el poder coercitiu dels acords de govern és pràcticament inexistent" (P27).

Uns dels punts a destacar és que aquesta estratègia de comunicació i generació d'eines comunes es va desenvolupar en un marc en què la DGAC i/o el CTTI adquirien un rol destacat en part suportat en què assumien bona part dels costos d'aquestes eines, en particular amb la compra i desenvolupament d'un gestor de continguts corporatiu (Vignette) i d'un cercador (Google Search Appliance). El gestor de continguts corporatiu ha de permetre una gestió coordinada de portals i continguts, accelerar el llançament de noves iniciatives, reflectir-hi una imatge unificada i racionalitzar els recursos reaprofitant continguts i definint estàndards que facilitin els desenvolupaments. A la vegada, el canvi tendeix a disminuir la discrecionalitat dels departaments amb un major control sobre el desenvolupament d'iniciatives.

12.4. La participació del sector privat

L'increment de la participació del sector privat també es fa evident en els casos analitzats. Això mostra que l'execució de polítiques públiques, especialment en l'àmbit de la innovació tecnològica, requereix la participació efectiva de nombrosos actors externs a la mateixa Administració (privats, públics o mixtos). Conseqüentment, l'elaboració de serveis electrònics o de sistemes d'informació lligats a aquestes polítiques requereix la implicació d'aquests actors.

Els treballadors amb càrrecs intermedis o alts tenen una opinió més o menys comuna al voltant de la necessitat d'incorporar formes de treball pròpies del sector privat i a fer un diagnòstic negatiu del funcionament dels funcionaris del sector públic, com il·lustren les citacions següents. "Els funcionaris poden decidir no «treballar gens» i per tant boicotejar qualsevol projecte. Per això es creen capes de contractats laborals, no funcionariat, que permetin que es puguin dur a terme els projectes planificats. En aquest sentit, la innovació en el sector privat permet molt més la flexibilitat encara que també costi transformar coses" (P2). "Cal motivació en el sector públic i una concepció que vagi més enllà del moment i les necessitats immediates i que pensi més aviat en la globalitat" (P7). "Hi ha lentituds inherents al funcionament del sector públic. Falten recursos humans per a fer canvis més rellevants" (P60). "És obvi que els ritmes són diferents amb els de les empreses, però la diferència amb aquestes és que aquestes han de facturar, i retardar les coses implica perdre benefici. Això és el que crea principalment el funcionament i la dinàmica diferent entre uns i altres. Ahora que el ritme és diferent, però, a la Generalitat hi ha un ritme frenètic fins que s'entrega i llavors es torna a alentir" (P61).

També es produeix cada cop més sovint la situació de trobar personal contractat que primer va treballar amb l'Administració des del sector privat o a la inversa, gent del sector públic que s'ha passat a empreses privades. Una constant assenyalada per la gent amb experiència en tots dos sectors és la manca de planificacions clares: "En la definició dels projectes no és clar quan s'acaba el projecte i llavors canvien els termes dels contractes. És el que els ha passat en aquest projecte, en què s'han d'allargar a fer tasques que no els toquen. El problema que et trobes aquí és que no és tan fàcil renegociar com ho és amb el món empresarial" (P61).

12.4.1. Cap a més control des del sector públic

Quant a les relacions amb el sector privat, d'una banda és evident la forta presència de les empreses en els processos d'innovació tecnològica, però es detecta també una tendència

a incrementar la capacitat de decisió del sector públic en el disseny de projectes, que ja no funcionen “per encàrrec”, sinó que són el resultat de processos de treball conjunt a partir de demandes plantejades pels responsables polítics. Per altra banda, de la mateixa manera que no està clar que s’hagi canviat radicalment el funcionament jeràrquic del sector públic, la formació de xarxes d’actors públics i privats no necessàriament condueix a millorar els resultats de les accions realitzades (Mayntz 2001). En concret, s’assenyala que les xarxes entre actors públics i privats no han portat l’eficiència esperada i, en alguns casos, han provocat més despeses per part del Govern i una gran pèrdua de coneixement i control, que queda en mans del sector privat (Dunleavy i Margetts, 2000; Urgell *et al.*, 2005). El lideratge polític resulta la variable més rellevant per al canvi en els processos i la redefinició dels rols dels diferents actors.

Hem assenyalat en parlar de la gestió de la informàtica tres moments diferencials que són representatius de l’evolució de la relació entre sector públic i privat. Hi hauria un primer moment en què el sector públic es fa càrrec de la prestació. Per problemes d’eficiència es va plantejar en aquest estadi engegar un procés de privatització. Com deia un entrevistat que va viure el procés: “Va arribar un moment en què als departaments els costava menys comprar-ho al sector privat que no pas al CTTI. O sigui que molts departaments van començar a assumir la gestió dels seus propis sistemes. Al principi el CTTI era un centre informàtic girat al revés, quasi tot eren sistemes i *hosting* i molt pocs serveis; després van començar a créixer els serveis i la consultoria, i la gent era de sistemes” (P9). “Sigueu com sigueu tot això és una tendència de mercat, del 1995 al 2000 la moda era l’*outsourcing* i ara es va a un model contrari. Cada proveïdor és bo amb determinades coses i cal aprofitar-ho. El cas és que ara per ara, la informàtica és una eina de transformació empresarial” (P24).

Però els beneficis de l’externalització no van ser clars: “L’estructura de T-Systems va acabar amb una facturació per hores a diferents perfils que era una bestiesa [...] Ara T-Systems porta suport corporatiu (correu, etc.) , i alguna cosa de desenvolupament. Hi ha certa immobilitat a l’espera del que passi” (P9). Per això finalment es va tornar a replantejar el model: “la relació amb el sector privat?: ara hi ha una estratègia que abans no hi era. Abans es donava una relació de conveniència sense cap plantejament. Ara hi ha una relació plantejada a llarg termini. Es potencia la producció de continguts. Es dona molt de joc. S’ha renunciat a tenir una producció interna, de base. Per altra banda, ara l’Administració està més involucrada en la presa de decisions malgrat que també ha crescut el volum d’externalitzacions” (P28). Es tracta de “generar una economia d’escala (si algú ha de comprar llicències en lloc de fer-ho de forma separada com abans es farà en conjunt, de forma corporativa, per a obtenir millors preus i aprofitar després el coneixement, formació, etc.). La majoria dels departaments ho veu com una ajuda, però també amb escepticisme, hi ha molta incertesa. El suport serà de tot tipus: llibres blancs, plataformes, etc. El CTTI busca tenir lideratge” (P11).

Des del sector privat es reconeix aquest canvi: “Es fa un control de tot –abans no es feia–, és molt exhaustiu, des de les eines fins a tot el procés. Aquest control va bé per a contraposar idees, malgrat que també demana molt temps per a fer informes i explicacions que no serveixen per a res... Potser si hi ha un problema permetin veure on va començar o qui n’és el responsable” (P33).

12.4.2. El *know how*

Un element molt vinculat a l’externalització és la pèrdua de coneixement dins l’Administració pública. Així, en referència al projecte AOC, un dels entrevistats apuntava que “en realitat T-Systems feia més coses de les que deia. Accenture tenia una forma de treballar diferent. Hi havia una certa captivitat en aquest sentit: es demanava algun desenvolupament. Un cop el tenien fet és possible que es demanés de nou que el repliquessin per a una altra unitat o departament. [...] El problema en aquest sentit era la propietat del coneixement i la certa deixadesa per part de la Generalitat respecte a com guardar-la. Tota la informació de l’AOC, per exemple, la tenen. El problema és que no se sap com gestionar-la” (P63).

Ara hi ha una major consciència del que s’ha de fer. En paraules d’un funcionari: “Si saps què vols fer, no pots externalitzar el cervell sinó que únicament «les mans». Aquest és l’exemple clar del que passa amb el CTTI actualment” (P2). “També cal que el coneixement estigui i es quedi dins de l’Administració. Ara els proveïdors es porten més dirigidament i això ja és un canvi molt substancial. La situació ha canviat també perquè abans les empreses eren les que en sabien i en canvi ara hi ha una incertesa general” (P7).

El procés d’externalització també tindrà repercussió sobre els horaris de prestació del servei, les tasques dels responsables de donar-lo, els costos de les trucades, la informació que es donava i fins i tot sobre la mateixa organització de l’Administració pública, que canvia el seu rol gestor per passar a supervisar el funcionament del telèfon. Però, cal considerar també que malgrat el relatiu èxit del procés d’unificació, alguns departaments van continuar amb el seus telèfons d’atenció i fins i tot es van continuar creant números telefònics, com ara el telèfon d’atenció a la dona maltractada l’any 2001 o el telèfon del portal de serveis CAT365, l’any 2002.

12.4.3. Situació actual

L’anàlisi dels projectes que hem seguit indica que en molts casos un factor impulsor d’iniciatives és la percepció que determinat servei, procediment o unitat està a prop del col·lapse i que hi ha una crisi que es manifesta en dificultats per desenvolupar el servei, per atendre

el volum de demandes, etc. Els entrevistats van posar molt d'èmfasis en la qüestió de “posar ordre en les bases de dades, que es troben en un estat lamentable” (P27). En paraules d'un d'ells: “Ni tan sols aspirem, de moment, a integrar-les i connectar-les. La prioritat actual és normalitzar-les, per exemple, establint formats i aplicacions, tipus de dades comunes, etc.” (P60).

Això explica a la vegada la percepció que tenen els mateixos gestors dels canvis que s'estan produint: “Fins ara des de fora pot semblar que no s'hagi fet res, però en realitat el problema és que no partíem de zero sinó de més avall i tot, una situació anormal. És ben bé que ara cal fer a la Generalitat el que altres administracions havien fet fa quatre anys. Això és: modernitzar les coses més elementals de la informació, georeferenciar, etc.” (P7). A la vegada, certa percepció pessimista conviu amb la idea que els canvis són vertiginosos, tal com suggereix la proposta d'un entrevistat d'anar cap a una “informàtica Kleenex”. Aquesta persona ens deia que “s'ha d'estar a punt per a canviar de seguida, ja que la tecnologia canvia constantment. Això és molt diferent del tipus de tecnologia amb què es va començar, del tipus *mainframe*, que es caracteritza per ser molt robust i poc canviant” (P2).

Capítol 13

La relació amb els ciutadans

13.1.	La percepció pública de l'Administració	307
13.2.	Integració i personalització	310
13.3.	La demanda com a motor del canvi	312
13.4.	El ciutadà com a cogestor dels serveis	319
13.5.	La relació públic/privat en els canals d'atenció	321
13.6.	La centralitat de l'usuari	323

13.1. La percepció pública de l'Administració

Ja hem assenyalat en els capítols dedicats al marc teòric que l'actual crisi de legitimitat de les institucions polítiques –un fenomen global que tendeix a agreujar-se en els darrers anys– es fa palesa especialment per la percepció negativa que els ciutadans tenen sobre elles, sobre el seu funcionament i sobre els seus membres. Hem destacat, igualment, que aquesta percepció negativa per part dels ciutadans no afecta exclusivament els mecanismes de representació i participació política i els seus elements (eleccions, partits polítics, parlaments, etc.), o les formes com es prenen les decisions o l'elaboració de les polítiques públiques. També l'Administració pública, en la seva vessant d'organització o institució proveïdora de serveis, resulta afectada per aquesta crisi (Gibson *et al.*, 2003).

En general, els ciutadans mostren una gran desconfiança respecte a les estructures burocràtiques de l'Estat i s'ha convertit en habitual la seva caracterització com a organitzacions obsoletes i antiquades, massa complexes i costoses: en resum, una administració pública lenta, opaca, massa rígida i ineficient. De fet, alguns estudis recents han mostrat una clara associació entre la insatisfacció respecte als serveis públics específics (incloent-hi una deficient atenció ciutadana per part de l'Administració) i un baix nivell de confiança en els governs (Spears, Seydegart i Schmidt, 2003). En concret, es calcula que uns 2/3 de la variabilitat en la confiança del ciutadans en els governs i l'Administració és donada per la seva satisfacció respecte a l'atenció que reben en els serveis públics.

Les administracions públiques d'arreu són perfectament conscients d'aquesta situació des de fa força temps. En el nostre estudi ha estat una constant, per exemple, per part de molts entrevistats (treballadors de l'Administració), remarcar "l'allunyament" existent entre els ciutadans i l'Administració. Aquesta metàfora es corrobora en moltes ocasions quan es formula com a objectiu prioritari de les iniciatives d'e-governança la necessitat "d'apropar" el ciutadà a l'Administració.

Es tracta, en part, de formulacions més o menys eufemístiques per a caracteritzar la desconfiança ciutadana generalitzada cap a l'Administració pública i la percepció negativa del seu funcionament. Una percepció que ha esdevingut ja tòpica en la visió general de la burocràcia estatal i en les crítiques especialitzades a la burocràcia weberiana (Jain, 2004). Aquestes crítiques es poden sintetitzar en els següents elements:

- Excessiva adherència a les regles i normes –que esdevenen en molts casos, fins en si mateixes.
- Inflexibilitat –intents d'aplicar regles formals a situacions reals que no les suporten i que tenen com a resultats respostes inadequades.

- Compartimentalització: les unitats –massa especialitzades– acaben perseguint fins en conflicte amb el fi general de l'organització.
- Ineficiència i resistència al canvi: la prioritat de la jerarquia, el control i la predictibilitat afavoreixen les conductes continuistes i penalitzen el canvi.
- La concentració del poder genera insatisfaccions a diferents nivells: decisions poc informades i adequades, interferències diverses, poca transparència, etc.

D'altra banda, de la mateixa manera que els nivells de confiança respecte a les administracions públiques, en el sentit que acabem de presentar, són baixos, també existeix evidència empírica (Spears, Seydegart i Schmidt, 2003) que les expectatives ciutadanes envers els serveis i l'atenció que han de rebre per part de l'Administració han augmentat. Els ciutadans semblen demanar més i millors serveis – és a dir, un estat de benestar més profund–, però a la vegada volen que aquestes prestacions s'aconsegueixin sense augmentar els impostos, és a dir, millorant l'eficiència dels aparells burocràtics i, consegüentment, la productivitat general del sector públic. A la vegada, demanen un augment en la transparència de les accions administratives i una interacció més flexible i fluïda amb l'Administració.

Un dels resultats d'aquesta situació de crisi és que moltes administracions públiques estan invertint molts esforços en la modernització dels seus aparells organitzatius, precisament per a millorar la seva pròpia imatge pública. I una de les formes que es consideren més adients per a aconseguir aquest objectiu genèric és millorant les interfícies de relació amb els ciutadans, és a dir, els punts de l'organització on tenen lloc la major part d'interaccions amb els usuaris. És per això que una part considerable dels esforços en e-governança ha estat la incorporació d'innovacions tecnològiques de diferent ordre, als canals d'atenció ciutadana. I, de fet, part de la publicitat que la mateixa Administració fa dels seus serveis va destinada avui en dia a fer conèixer i augmentar l'ús d'aquests canals millorats –fonamentalment el telèfon i la web.

La Generalitat de Catalunya n'és un exemple clar en aquest sentit –com es fa palès al llarg d'aquest estudi. La Generalitat (reinstaurada) es va crear precisament en un moment on s'estaven implementant a molts països reformes de l'administració encaminades, com un dels seus eixos principals, a la millora de la relació entre ciutadans i administració per tal d'aconseguir augments en la transparència, la simplificació dels tràmits, una major agilitat, etc. Tanmateix però, la Generalitat es va construir mimèticament segons el model de l'Administració central espanyola: un model on aquestes tendències internacionals no es troben reflectides i on la relació entre ciutadans i Administració pateix dels dèficits tradicionals (Fernández *et al.*, 2003).

De fet, la mateixa estructura interdepartamental no respon a un criteri clar de transversalitat ni d'integració corporativa. La necessària interconnexió entre les bases de dades dels de-

partaments per tal d'aconseguir una integració en els serveis d'atenció al públic no ha estat gens afavorida en aquest esquema. El resultat ha estat una gran proliferació, en les darreres dues dècades, de serveis, telèfons, webs i oficines d'atenció presencial que en la major part dels casos no comparteixen la informació.

13.2. Integració i personalització

Durant els darrers anys, en canvi, aquesta situació sembla haver canviat, com a mínim tendencialment, gràcies a la incorporació de diverses innovacions tecnològiques en els canals de relació amb el ciutadà. Si bé no en tots els casos –no tots els canvis introduïts han tingut com a resultat una millora general de la interfície, en les línies que hem apuntat abans –és cert que es poden detectar dos processos paral·lels que constitueixen, en gran part, la nostra resposta a la pregunta que ens fèiem al començament d'aquest estudi: quins canvis i transformacions de la relació entre ciutadans i Administració es produeixen associats als projectes d'innovació tecnològica en el context de l'e-governança?

D'una banda detectem una clara tendència cap a la unificació, estandardització, i integració dels canals de relació amb el ciutadà. De la diversitat de telèfons d'atenció al públic s'intenta avançar cap a un únic telèfon genèric (012) amb capacitat d'atendre el més gran nombre de consultes possible, però amb capacitat de desviar trucades a serveis més especialitzats. De la diversitat de pàgines web a un portal únic i integrat (finestreta virtual única) on sigui possible trobar fàcilment qualsevol mena d'informació i on les pàgines penjades responguin a criteris comuns i estandarditzats. De la diversitat de punts d'atenció i de registre presencials a un nombre creixent però més reduït d'oficines d'atenció genèriques (amb capacitat per a atendre consultes de tota mena). Si bé aquesta tendència mostra velocitats i dificultats divergents tractant-se d'un canal o un altre (la integració telefònica és més ràpida que la dels portals), sembla una característica general de la major part de projectes d'e-governança.

D'altra banda, aquesta tendència a la integració dels canals –que en termes estrictes hauríem d'anomenar com a integració de punts d'atenció en cadascun dels canals– va acompanyada també d'una tendència a la integració dels continguts. És a dir, que un objectiu bàsic és, a la vegada, el reagrupament de la informació present en els diferents canals actuals de forma molt dispersa i amb gran heterogeneïtat. No es tracta únicament de simplificar les portes d'accés i flexibilitzar els seus horaris d'atenció, sinó que també es busca la coherència i consistència de la informació que se subministra– no només en els diversos punts d'accés en un mateix canal, sinó entre els diversos canals.

Aquesta tendència cap a la *integració de canals i continguts* conviu amb una segona tendència, de signe diferent, cap a la provisió de serveis i informacions cada cop més especialitzats i *personalitzats*. És a dir que l'Administració es planteja de forma creixent la seva relació amb els usuaris, no en funció de categories genèriques, sinó a partir de sectors i perfils específics de la població. Aquesta tendència es fa palesa de forma més clara en els portals a Internet on, d'una banda, es construeixen espais destinats a perfils d'usuaris

específics (joves, gent gran, turistes, etc.) i, de l'altra, es dissenyen aplicacions per tal que els ciutadans puguin personalitzar la seva pàgina d'interacció amb l'Administració.

En resum, observem un doble procés d'unificació i integració dels canals i de diversificació i personalització dels continguts. La tradicional provisió de serveis universalistes per part de l'Administració pública en l'estat del benestar, sembla adaptar-se a les tendències del mercat que han fet de la costumització una estratègia prioritària en moltes empreses.

En aquest escenari resulten cada cop més importants les tècniques i mecanismes per a definir perfils o grups concrets de ciutadans amb necessitats específiques. És a dir, la tasca de construcció o *configuració de l'usuari* esdevé sistemàtica i cada cop més crucial. Augmenta clarament l'ús de tècniques dirigides a determinar i configurar l'usuari final –una empresa en la qual l'Administració pren un rol més actiu.

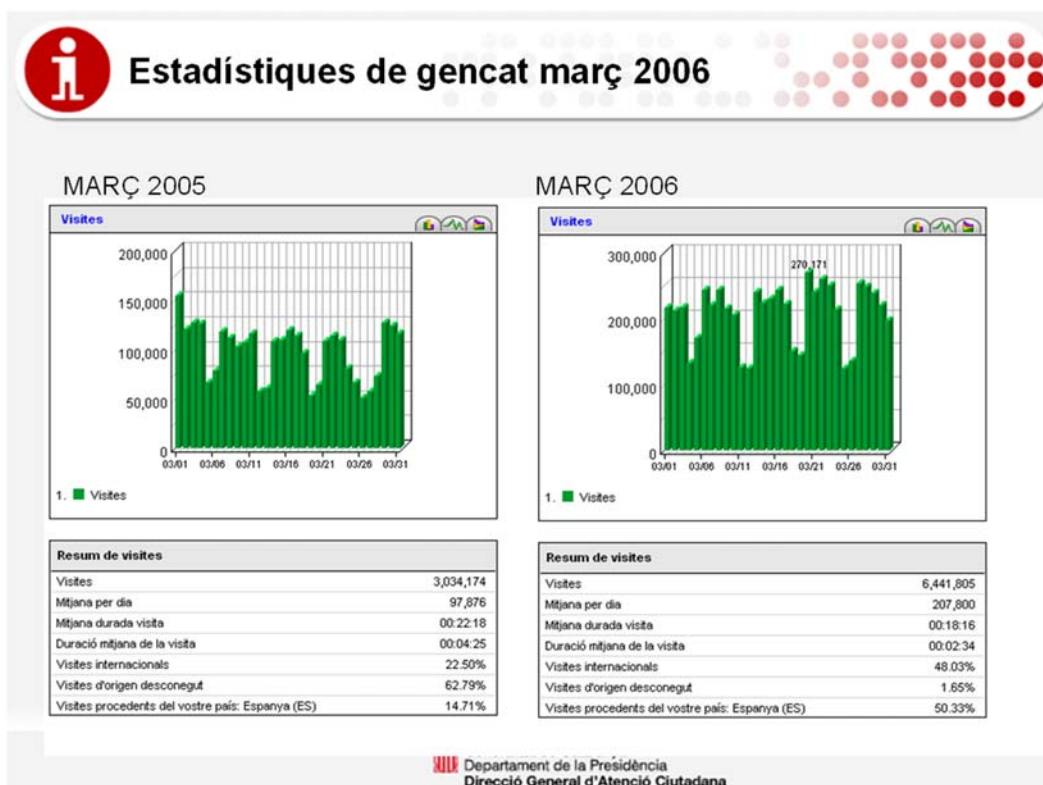
Proliferen, en aquest sentit, enquestes sobre l'ús dels canals de relació i sobre la satisfacció que els usuaris perceben. En contrast amb una fase primigènia de l'administració electrònica on el disseny es determina *top-down*, és a dir, a partir de l'oferta i segons condicionants propis (idoneïtat dels serveis, estat de les bases de dades, impacte mediàtic, etc.), en la fase actual sembla tenir preeminència les dades d'ús i l'anàlisi del comportament dels usuaris (reals o potencials). Es fan, en aquesta línia, diferents estudis periòdics per tal d'analitzar les consultes rebudes (a través dels *log files*, les trucades, les visites, etc.); es duen a terme estudis d'usabilitat previs a la posada en marxa d'un nou portal o una nova interfície; es dissenyen estudis de *focus groups* per tal de seguir el comportament dels usuaris, etc.

L'usuari comença a tenir un paper més rellevant en l'e-governança –com a mínim sembla haver-se passat d'un període on l'usuari ha estat present sobretot en la retòrica de la transformació, a un altre on es duen a terme accions específiques encaminades a determinar –amb un cert fonament i recolzats en dades específiques– les seves necessitats.

13.3. La demanda com a motor del canvi

L'anàlisi de les dades d'ús del portal de la Generalitat mostra un augment espectacular de les visites al llarg només d'un any. Comparant les dades de març de 2005 a març de 2006 el nombre de visites en un mes ha passat de 3 milions a gairebé 6,5 milions –la mitjana de visites diàries ha passat de prop de 100.000 a més de 200.000. Globalment es tracta, doncs, d'un creixement superior al 100% i, insistim, en només un període d'un any.

Figura 1. Evolució d'usuaris de Gencat març 2005 - març 2006



La major part d'aquestes visites són demandes d'informació, és a dir, que l'usuari busca una informació determinada referent a un servei, una normativa o un procediment. En sintonia amb altres estudis internacionals, encara es produeixen poques tramitacions electròniques –una explicació òbvia d'això resideix en el fet que encara existeixen relativament pocs tràmits accessibles des dels portals i que en la majoria dels casos, l'usuari només pot baixar-se el formulari corresponent.

Un altre fet destacable és que l'ús dels portals administratius sembla molt instrumental, és a dir, que l'usuari s'hi connecta en funció de les seves necessitats puntuals. Analitzant les dades d'ús del portal Gencat es pot veure, clarament, com es produeixen pujades notòries de les visites en aquells períodes que coincideixen amb la publicació de dades d'especial

interès per a algun col·lectiu específic (les notes de les Proves de Selectivitat, per exemple) o amb algun fet extraordinari (com l'accident del barri del Carmel).

Pel que fa al telèfon (012) l'evolució d'ús es pot apreciar en aquesta taula:

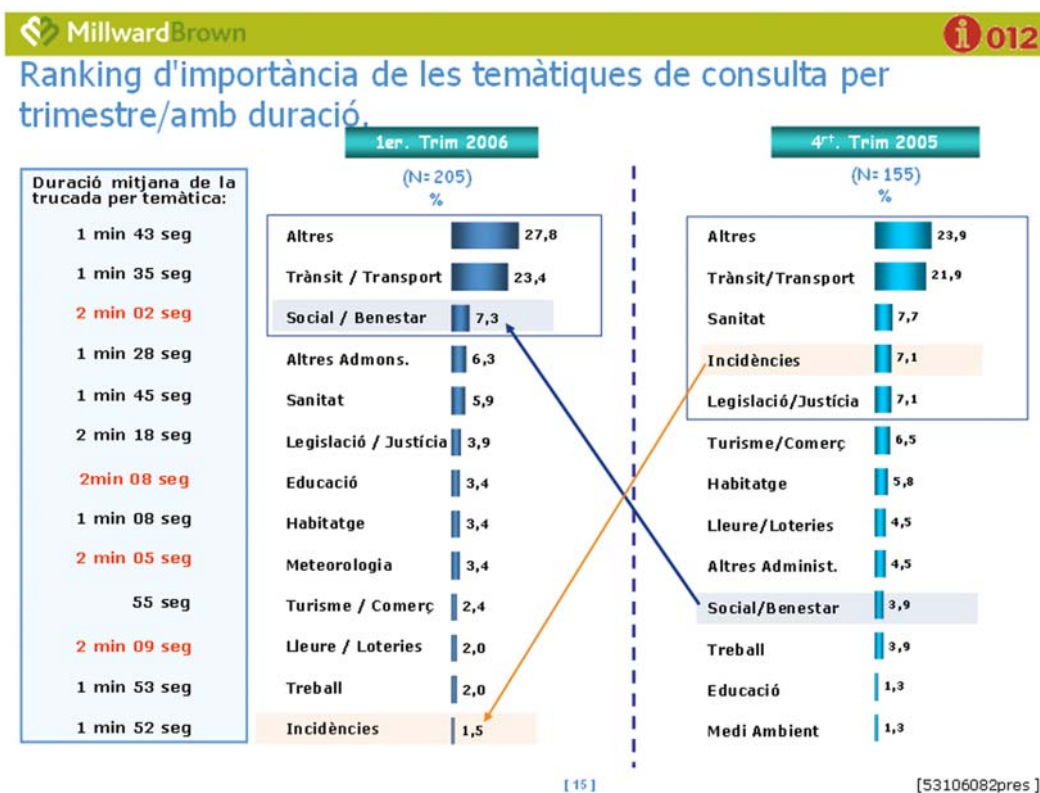
Taula 1. Evolució de les trucades al 012 (1999-2005)

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

Font: ACD plataforma telefònica 1999-2005. Direcció General d'Atenció Ciutadana

Tot i que l'evolució en el darrer any no és tan espectacular com en el cas del portal a Internet, l'ús del telèfon des de 1999 fins a 2005 quasi es va quadruplicar, considerant el volum absolut de trucades: s'ha passat de 800.731 a 2.800.168.

Figura 2. Temàtiques de consulta



Font: DGAC

Com passa amb el portal, l'ús prioritari del 012 és també força instrumental: la gran majoria de les trucades (62%) són per a demanar una informació concreta –en molts casos sobre temes relacionats amb un o altre departament, però també per a fer consultes sobre qüestions que van més enllà de les competències estrictes de la Generalitat.

Aquest augment de les trucades telefòniques i de les visites a la pàgina web s'ha vist acompanyat d'una clara millora en la qualitat d'aquests dos canals d'informació. Tot i que al llarg d'aquest informe hem tractat els diferents aspectes d'aquest procés de millora, hem generat un indicador propi a partir del temps de resposta a un correu electrònic enviat a l'Administració.

Per tal de mesurar el funcionament real del contacte amb l'Administració a través del correu electrònic i seguint l'experiència de D. West (2002) durant el nostre primer estudi, vam realitzar 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. 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 de 2002 i la consulta demanava el lloc i l'horari d'atenció al públic de l'oficina d'informació principal del departament.

Les dades van mostrar una disparitat important entre els departaments. Dels 16 correus enviats s'obtingueren 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:

Taula 2. Temps de resposta de les bústies de l'Administració – 18/10/02

	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

	Temps de resposta
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

Font: elaboració pròpia

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.

Al cap de 3 anys i escaig hem tornat a realitzar la mateixa prova amb el següent resultat

Taula 3. Temps de resposta de les bústies de l'Administració - 7/2/06

GENCAT						
Departament	Adreça electrònica	ENVIAT 7 de febrer de 2006	REBUT	Dia de la resposta	TOTAL TEMPS	En dies
Informació general / Atenció ciutadana (Bústia general integrada)	infocat@gencat.net	15:27	10:19	8-feb	18:55 h	
DARP	darp.darp@gencat.net	15:13	9:20	8-feb	18:00 h	
Benestar	benestar@gencat.net	15:14	17:59	7-feb	2:45 h	
Comerç	info.ctc@gencat.net	15:15	10:57	8-feb	19:45 h	
Governació (Direcció General d'Administració Local)	dgal@gencat.net	15:18			Sense resposta	
Cultura	kultinfo@gencat.net	15:20	10:27	7-feb	19:00 h	

GENCAT						
Departament	Adreça electrònica	ENVIAT 7 de febrer de 2006	REBUT	Dia de la resposta	TOTAL TEMPS	En dies
Educació	info@xtec.net	15:16	8:16	8-feb	17:00 h	
Justícia	justicia@gencat.net	15:18	13:08	8-feb	21:50 h	
Medi Ambient	sia.dmah@gencat.net	15:19	16:45	7-feb	1:26 h	
PTOP	intregada	15:30	14:52	10-feb	72:20 h	3 dies + 20 min
Relacions Institucionals	drep@gencat.net	15:21	16:16	7-feb	0:55 h	
Salut (Catsalut)	catsalut@catsalut.net	15:21	15:31	7-feb	0:10 h	
ICS	ics@ics.scs.es	15:22	9:43	8-feb	18:20 h	
Treball i Indústria	ciutada.dti@gencat.net	15:22	14:52	9-feb	47:30 h	2 dies aprox .
Economia	bustia_web.eif@gencat.net	15:23	11:46	8-feb	20:23 h	
Interior	interior@gencat.net	15:23	11:54	13-febs	116:30 h	5 dies aprox .
DURSI	info.dursi@gencat.net	15:25	9:52	7-feb	18:30 h	
Mitjana					26 hores (aprox.)	

Font: elaboració pròpia

La comparació d'ambdues proves es presenta en la taula següent:

Taula 4. Taula comparativa de percentatges - temps de resposta 2002/2006

Percentatge		
Temps de resposta	Any 2002	Any 2006
Menys de 24 hores	43,75%	76,47%
Menys de 48 hores	12,50%	5,88%
Menys de 72 hores	6,30%	0,00%

Percentatge		
Temps de resposta	Any 2002	Any 2006
Més de 72 hores	6,30%	11,76%
Sense resposta	31,20%	5,88%

Font: elaboració pròpia

Com es pot comprovar, la millora és substancial. D'una banda mentre que el 2002, 6 de les 16 bústies contactades no van respondre la petició d'informació, en el 2006 només un dels correus va romandre sense resposta. Mentre que l'any 2002 no arribava al 50%, les bústies que van respondre en un termini curt de menys de 24 hores, l'any 2006 aquesta proporció ha pujat al 76,47%; és a dir, que la gran majoria de correus van ser atesos en un període relativament curt. De fet només 3 correus van ser respostos en més de 24 hores.

Aquestes dades mostren un augment, no només en l'índex de resposta dels correus electrònics, sinó en la rapidesa amb què han estat atesos per part de l'Administració.

De fet, l'augment de la demanda és un dels motors o causes més importants dels processos de transformació que estem analitzant. Malgrat no sempre és així, un factor important esperonador del canvi en molts casos és la pressió ciutadana o la pressió exercida pels usuaris de l'Administració. Quan aquesta pressió, entesa com l'acumulació de demandes d'informació o de sol·licituds d'un servei, fa que es creï una *situació crítica*, fins i tot caòtica o de col·lapse del servei, llavors es fa patent la necessitat de millorar el servei i canviar els procediments, habitualment mitjançant la incorporació de les TIC, el disseny d'un nou sistema d'informació, etc.

D'alguna forma és com si l'Administració canviés quan no té més remei que fer-ho. En aquest sentit és molt il·lustratiu que l'origen del sistema transversal d'informació més important de la Generalitat, SAC, es trobi en gran part en la pressió informativa que els ciutadans exercien sobre les oficines de Benestar Social –amb molta presència a tot el territori–, on s'adreçaven per demanar informació sobre serveis i unitats d'altres departaments (un fenomen que ja hem tractat abans).

La pressió de la demanda, però, pot materialitzar-se de dues formes diferents, depenent del rol desenvolupat per l'Administració. D'una banda, quan es dona una situació patent de col·lapse d'alguns canals (bé pel nombre de trucades no ateses o no resoltes adequadament, bé pel nombre de consultes no respostes en un termini raonable, cues, etc.) l'Administració actua reactivament per resoldre la crisi puntual –llavors es tendeix a improvisar i a construir solucions *ad hoc*. Una segona possibilitat s'esdevé quan l'Administració procedeix

proactivament, analitzant periòdicament les dades d'ús d'un determinat canal, recollint i tractant de forma sistemàtica les queixes i realitzant regularment enquestes de satisfacció als usuaris; un procés que podríem conceptualitzar com de *construcció de la demanda* –posant l'èmfasi així en el caràcter actiu del paper de l'Administració.

Finalment, cal esmentar en aquest apartat una qüestió important al voltant dels serveis electrònics –que, recordem, durant els darrers anys s'han convertit per a moltes administracions en l'eix fonamental dels seus projectes d'innovació en el marc de l'e-governança, fins al punt de transformar alguns projectes en una carrera frenètica per a penjar eServeis en els seus portals. El fet que les dades d'ús s'hagin començat a tractar de forma sistemàtica per tal d'avaluar els serveis electrònics en funció no de l'oferta sinó de la demanda, ha fet veure que una part significativa dels projectes d'innovació realitzats fins al moment han estat adreçats a un perfil d'usuari molt determinat: majoritàriament usuaris joves molt familiaritzats amb la tecnologia i amb un alt nivell d'educació. Tot i que no sigui descartable –ni potser un element secundari– que aquestes persones hagin de ser en el futur els veritables promotors de l'ús social generalitzat d'aquests serveis, el fet és que els beneficis a curt termini de molts projectes d'*e-government* han estat restringits a un sector força reduït de la població.

A més, algunes administracions s'han adonat que l'ús dels serveis en línia, malgrat el seu enorme cost, és relativament baix (molt baix si el comparem amb les expectatives inicials) i que molts dels usuaris són, més que ciutadans, entitats mitjanceres (gestors, per exemple, en el cas del servei en línia de l'impost sobre la renda). Tot plegat ha fet que moltes administracions s'hagin replantejat la producció compulsiva d'eServeis i busquin ara l'impacte en el ciutadà de forma indirecta, posant ordre als *back office* i als sistemes d'informació interns –sense que siguin aquestes, però, les causes úniques: la necessitat prèvia de millorar els sistemes de gestió interna i l'eficiència dels procediments implicats s'ha fet palesa en molts casos de serveis digitalitzats, que esdevenen insostenibles al cap de poc d'haver-se inaugurat.

Tanmateix, si bé l'èmfasi en els serveis electrònics ha minvat en els darrers anys com a resultat de tots aquests factors, aquest extrem no significa una pèrdua de centralitat del canal Internet en els projectes d'innovació, respecte al canal telefònic i al presencial. Ans al contrari, les millores actuals tant en el canal telefònic com en el presencial, es recolzen creixentment en l'establiment de serveis d'informació transversals en línia que alimenten d'informació els seus operatius d'atenció. Com hem vist en el cas del SAC, la integració de canals és factible principalment a través de sistemes d'informació compartits, però amb interfícies adaptades a les necessitats de l'usuari final –depenent de si es tracta d'un ciutadà connectat a Internet, d'un operador del servei telefònic o d'un funcionari d'atenció presencial (atès que aquests dos últims també treballen davant una pantalla d'un ordinador connectat).

13.4. El ciutadà com a cogestor dels serveis

Com hem vist en el capítol dedicat al marc teòric i en la revisió de literatura realitzada, un dels punts de controvèrsia més tractats al voltant de l'e-governança és el rol que s'atribueix al ciutadà. Gran part de la literatura ha polaritzat la discussió sobre aquest tema en dues opcions bàsiques: d'una banda el ciutadà pot ser entès com a client de l'Administració –emfasitzant el seu paper com a consumidor de serveis públics, malgrat les diferències òbvies entre el sector privat i el sector públic que ja hem esmentat– i de l'altra com a subjecte polític –és a dir, com a agent capaç de participar, amb menys o més profunditat, en el processos de presa de decisions.

Del nostre estudi, en canvi, emergeix una altra forma d'entendre el rol del ciutadà en l'àmbit de l'e-governança –una forma que no pot considerar-se un terme mitjà entre ambdues opcions perquè es dibuixa amb un altre eix conceptual. Ens referim al ciutadà com a *cogestor* i *coresponsable* dels serveis públics.

Efectivament, en molts dels projectes i iniciatives analitzades emergeix una figura de ciutadà que ha d'esdevenir competent en la gestió dels recursos informatius (cada cop més abundants i complexos) que l'Administració posa al seu abast i en els tràmits o procediments que els nous canals posen a la seva disposició. Hem vist, per exemple, com en el cas del Quebec –Regie des Rentes– el nou sistema per a gestionar en línia les pensions es concep deliberadament com un intent de reduir l'aparell burocràtic de l'Estat, transferint part del que eren fins ara les seves tasques (convenientment simplificades i adaptades) a la gestió personal dels usuaris del servei. L'Administració posa al seu abast les eines necessàries –mitjançant informació sofisticada, sistemes comparatius i tutorials de tota mena– perquè sigui el mateix ciutadà qui gestioni i planifiqui el que haurà de ser en el futur la seva pensió.

Aquesta tendència incipient encaixa perfectament amb un altre tret distintiu de l'e-governança. Gran part dels esforços de millora del sistemes de relació actuals van encaminats a facilitar la navegació i orientació del ciutadà en el maremàgnum de dades i informacions que l'Administració fa públiques a través dels seus portals. Existeix, en aquest sentit, una voluntat explícita d'implicar activament al ciutadà en l'organització de la informació que li és necessària: es tracta de donar-li eines perquè organitzi la seva informació d'acord amb els seus interessos i particularitats.

Tot i que la nostra recerca no permet extreure encara conclusions sòlides respecte a aquesta tendència, es pot aventurar la hipòtesi que l'e-governança sembla encaminar-se a baixar una part de la responsabilitat en la gestió dels serveis públics en el mateix ciutadà, que en últim terme acaba sent qui ha de prendre algunes decisions d'acord amb la informació que

la mateixa Administració li subministra. Les TIC són un element central d'aquesta nova forma de governança on l'individu assumeix una part del paper que abans quedava en el domini de l'Estat.

De fet, en termes globals podem argumentar que es produeix una individualització de la relació entre el ciutadà i l'Administració: tant la personalització dels serveis com la co-gestió que hem discutit, apunten a un escenari on el ciutadà es relaciona aïlladament –un a un, i no en el marc de col·lectius, associacions o entitats mitjanceres, organitzades i articulades amb l'Administració.

Enllaçant amb la polarització que hem identificat en la literatura, podem afirmar llavors que no augmenta tant la participació, en el sentit d'intervenció en la definició de polítiques (o sigui, en la presa de decisions), com la implicació en la gestió a partir d'una personalització de l'Administració i una atomització de les relacions amb ella. El ciutadà esdevé un consumidor actiu d'informació i un gestor de la seva petita parcel·la de serveis. L'evidència empírica actual reforça la tesi que l'e-governança va més orientada a això que no pas a un aprofundiment de la democràcia o la participació en sentit clàssic de la ciència política. La voluntat d'utilitzar les noves tecnologies per tal de proveir de més i millor informació als ciutadans no va tant destinada a enfortir la seva capacitat d'intervenció política o la transparència de l'acció de govern, és a dir a potenciar la participació en els processos de presa de decisions, com a millorar la seva capacitat de cogestió.

13.5. La relació públic/privat en els canals d'atenció

La incorporació efectiva d'innovacions tecnològiques als processos de relació amb el ciutadà s'associa, segons podem constatar en el nostre estudi, a una major participació d'agents privat (empreses de diversa mena) en aquests processos. Si bé en el capítol anterior hem discutit les característiques del que hem anomenat una nova relació entre el sector públic i el privat, val la pena ara destacar algunes conseqüències d'aquesta circumstància envers la relació entre Administració i ciutadans.

Un efecte obvi dels processos d'externalització vinculats als canals de comunicació amb els ciutadans és que el contacte entre aquests i l'Administració pública resulta ara mitjançat sovint per empreses privades –un factor que es justifica habitualment per la impossibilitat de donar serveis d'atenció 24 h i amb grans volum amb les estructures funcionaries de la mateixa Administració. Quan el ciutadà truca a un telèfon d'atenció de l'Administració, parla de fet amb un empleat d'una empresa privada que és l'encarregada de la gestió del centre de trucades, segons un contracte establert amb l'Administració. Aquesta situació, habitual en altres serveis públics (escoles concertades, hospitals, etc.) no ho era fins fa poc en l'àmbit dels canals d'atenció.

Considerant els tipus de contractes que aquestes empreses tenen amb l'Administració, l'índex de consultes ateses esdevé un dels eixos principals de l'avaluació d'aquests serveis –i de les compensacions econòmiques que reben. Com que aquest índex també és utilitzat sovint per part de les administracions com a paràmetre per a determinar la qualitat dels seus canals, el resultat és una tendència a augmentar el nombre de consultes realitzades.

Tanmateix, és un motiu habitual de discussió –tant en la literatura, com en les mateixes administracions– el fet que per a determinats serveis el nombre de consultes (telefòniques, visites en línia o atencions presencials) no és necessàriament un indicador fiable d'èxit, si més no perquè resulta cada cop més patent que un bon treball d'integració de *back office* i de simplificació de procediments pot donar com a resultat una baixada en el nombre de consultes –quan l'usuari només té la necessitat d'entrar determinades dades en casos excepcionals (quan detecta un error o es produeix algun canvi en la seva situació personal). Resulta en aquest sentit cada cop més important establir indicadors i sistemes d'avaluació més ajustats per a mesurar la qualitat dels serveis d'atenció.

Un altre fenomen destacat és la tendència a augmentar l'abast temàtic de les informacions proveïdes per l'Administració. De forma creixent, les administracions –i això és clar en el cas de la Generalitat– mostren una inclinació a donar informacions sobre serveis o àmbits que no estan directament vinculats a l'Administració i les seves competències (oci, serveis

d'altres administracions, etc.). És a dir, que el volum de la informació subministrada per l'Administració a través dels seus canals no ha crescut únicament per la possibilitat d'obrir les bases de dades internes a l'exterior (un tema destacat clarament per la literatura), sinó per la tendència a abastar àmbits d'informació tradicionalment aliens. Aquest fet es produeix per la voluntat explícita de respondre la major part de consultes rebudes (i els ciutadans no distingeixen sovint entre els aspectes que són propis de les competències estrictes d'una administració i els que no) i per la necessitat associada de millorar la imatge externa de l'Administració emfasitzant la seva vocació de servei eficaç al públic.

El problema –del qual els responsables dels canals en són ben conscients– és que es produeix llavors un cert cercle viciós: si l'abast temàtic de la informació s'amplia, també creix el nombre de consultes, baixa l'eficàcia (i l'eficiència dels serveis d'atenció) i es fa necessari augmentar el volum estructural dels canals per a atendre amb la mateixa qualitat. Si bé la incorporació de sistemes d'informació sofisticats pot alleugerir aquest procés per a evitar col·lapses, no està clar a hores d'ara quina haurà de ser en el futur l'estratègia més sostenible.

De fet, aquest procés planteja una altra qüestió interessant quant a la relació entre el sector públic i el privat. En l'àmbit dels serveis d'informació, l'Administració pública esdevé de vegades un agent de competència amb serveis privats que ofereixen una atenció similar; té lloc una certa superposició dels camps d'actuació que en una fase anterior quedaven delimitats de forma més clara. La informació subministrada pel 012, per exemple, pot competir directament amb alguns serveis privats d'operadores telefòniques, de guies de carrers, de serveis per a l'oci o d'activitats culturals. Aquesta tensió incipient tampoc té ara per ara una resolució previsible a curt termini.

13.6. La centralitat de l'usuari

Malgrat que un dels *leitmotivs* més estesos en l'àmbit programàtic de l'administració electrònica, des dels seus orígens, ha estat la *centralitat del ciutadà*, és només en els darrers anys que aquesta expressió ha deixat de tenir un paper fonamentalment retòric, per a esdevenir un objectiu efectiu en els projectes d'innovació tecnològica vinculats a l'Administració pública. De forma creixent, aquests projectes són, no només concebuts i dissenyats al voltant de les necessitats i particularitats suposades dels seus usuaris finals, sinó que les administracions prenen accions deliberades per tal d'analitzar la demanda, els perfils dels usuaris o el seu comportament en relació amb els canals d'atenció, com a base per al redisseny dels serveis. Igualment, les dades relatives a l'ús comencen a tenir un paper preponderant en l'avaluació d'aquests serveis i en la identificació de bones pràctiques.

Malgrat això, no hem d'oblidar que l'oferta actual està encara molt marcada per condicionants aliens en gran manera a aquesta tendència. El menú de tràmits en línia de moltes administracions continua estant determinat per criteris que no responen a aquesta lògica (segons el seu nivell de demanda, per exemple), sinó per consideracions internes de diversos tipus (idoneïtat tecnològica, impacte mediàtic, oportunitat política, etc.).

El nostre estudi ens permet, en aquest sentit, identificar el que poden ser, amb vista al futur, les línies d'actuació més importants. Per una banda, encara queda molt camí per recórrer en l'establiment de procediments per tal d'incorporar el *feedback* dels usuaris en la reconfiguració i millora dels serveis. Un altre eix important, vinculat òbviament a l'anterior, serà la millora dels mecanismes d'identificació de necessitats reals i/o potencials dels usuaris, per tal de configurar nous serveis o sistemes d'informació.

D'altra banda, existeix un cert consens en la literatura que els serveis electrònics per a les empreses han adquirit un nivell de sofisticació i accessibilitat més gran que no pas els orientats als ciutadans. Resulta clar que la tasca d'identificar amb més precisió la demanda en aquest context (més difícil que en cas de les empreses) es desenvoluparà més en els propers anys. La tendència actual sembla encaminar-se a posar més èmfasi en el valor afegit que els e-serveis poden tenir per als ciutadans, en comptes d'establir processos sistemàtics i generalitzats de digitalització de serveis.

Un últim eix de desenvolupament podrà ser la millora en els sistemes d'avaluació d'aquestes iniciatives –que ara encara es troben en un fase molt primitiva. Malgrat la dificultat d'establir mesures objectives de l'eficiència i la productivitat del serveis públics, és cada cop més clar que l'e-governança no es pot mesurar simplement per l'augment de contactes entre ciutadans i administració, pel nombre de visites a una web o pel nombre de formularis

baixats –atès que en molts casos una mesura adequada de l'èxit és precisament la disminució d'aquests contactes (per exemple, en l'enviament als domicilis d'un esborrany de la declaració de renda).

Reprement, per acabar, la metàfora amb què hem començat aquesta secció –la sovint esmentada necessitat “d'apropar” el ciutadà a l'Administració– voldríem assenyalar un fet que pot semblar, a primer cop d'ull, paradoxal. Per tal d'aconseguir aquest apropament, les administracions no estan reduint la quantitat de mediacions entre elles i els usuaris/ciutadans. Ans el contrari, com de fet passa en qualsevol altre àmbit social –i en contra del que ens indica el senti comú–, l'apropament, l'aprofundiment de la interacció, no s'aconsegueixen eliminant elements que s'interposen entre els agents relacionats, sinó introduint més mediacions, més agents que puguin vehicular de forma més fluïda les transaccions (Latour, 2005). Aquest és el veritable rol de les TIC en la construcció de vincles socials més intensos.

En el cas de ciutadans i administracions, l'e-governança pot ser entesa precisament com un procés d'introducció de mediacions, cada cop més sofisticades i nombroses –en forma de sistemes d'informació, gestors de continguts, mòduls comuns, operadors telefònics, interfícies informàtiques, bases de dades, empreses privades, consultores, etc.– que articulats en xarxes permeten una circulació més flexible i ràpida de dades i informacions entre els dos pols de la comunicació. No passem d'una relació personal a una de virtual, sinó d'una d'íestable i volàtil a una altra de materialitzada i solidificada a través de diversos sistemes tècnics.

Part IV

Comparativa internacional

Capítol 14. Catalunya en el context internacional: anàlisi comparada d'Escòcia, l'Emília-Romanya i el Quebec	327
---	-----

Catalunya en el context internacional: anàlisi comparada d'Escòcia, l'Emília-Romanya i el Quebec

14.1.	Introducció	329
14.2.	Proposta analítica	334
14.3.	Escòcia	336
14.4.	L'Emília-Romanya	347
14.5.	El Quebec	358
14.6.	Conclusions	368

14.1. Introducció

El procés de descentralització política i, en particular la creació i/o enfortiment de governs regionals amb competències per a definir i gestionar polítiques públiques dins del seu territori, ha estat una de les variables clau del canvi politicoinstitucional de les últimes dècades.¹ Aquest procés és el resultat de diverses variables que van des de la voluntat d'autogovern d'alguns territoris amb llarga tradició de gestió autònoma dels assumptes públics (Catalunya o País Basc a Espanya), a la promoció de la descentralització política com un mecanisme per a millorar l'eficiència econòmica, en particular de les zones perifèriques, oferint-los majors possibilitats de gestionar els seus recursos (com les regions d'estatut ordinari a Itàlia) (Keating 1996, Rhodes 1995).

En aquesta línia, el Comitè de les Regions (CDR) de la Unió Europea estableix el *principi de subsidiarietat*, que explicita que “les decisions es prendran de la forma tan oberta i pròxima als ciutadans com sigui possible”, i combina l'èmfasi en l'aproximació al ciutadà amb les expectatives d'eficiència: “només una major eficiència pot justificar que es transfereixin processos de presa de decisions a un nivell superior, lluny del control ciutadà” (UE, 2004, pàg. 5). Els canvis no persegueixen només una major democratització i transparència sinó que també plantegen una ampliació de les xarxes d'actors que participen de la presa de decisions. El CDR ho explica de la següent manera: “L'elaboració ascendent (*bottom up*) de polítiques sorgeix davant del fracàs dels enfocaments massa febles basats en un cercle tancat d'interlocutors socials. La complexitat de les polítiques, el gran nombre de parts interessades, tant públiques com privades, l'ampli espectre de poders, l'escassetat de recursos i la dura competència per a acaparar-los, fan de la cooperació entre subjectes juxtaposats (els que operen al mateix territori, per exemple) un fet fonamental per a aconseguir la màxima eficàcia en el procés de presa de decisions. Les institucions públiques, per tant, per elecció i per necessitat, deleguen part dels seus propis poders en xarxes mixtes públiques i privades” (UE, 2004, pàg. 6)

En aquest context de les àrees de gestió que passen a subnivells de govern destaquen la salut i l'educació, però també l'ampliació de les capacitats fiscals que puguin sustentar el desenvolupament d'aquestes competències. I en paral·lel a aquest procés, l'evolució de la societat de la informació (SI) i en particular la del govern electrònic s'han convertit en àmbits

¹ Tal com esmenta l'informe del Comitè de les Regions de la UE (2004), als vuitanta, Alemanya era l'únic estat membre de la UE amb un govern federal en el qual els poders, inclosos els legislatius, estaven considerablement descentralitzats a través d'organismes subnacionals i gaudien de legitimitat democràtica. A finals d'aquella dècada, Bèlgica va aprovar una constitució federal, la República Federal d'Àustria es va adherir a la UE i diversos països, entre ells Itàlia, Espanya i el Regne Unit, van introduir formes de descentralització.

d'actuació clau per a tots els governs, sota els objectius explícits d'incrementar la proximitat al ciutadà i millorar l'eficiència de la gestió. Així, en els últims anys s'han posat en marxa una gran quantitat i diversitat de polítiques en aquest àmbit (Jordana *et al.*, 2003²). El fet que l'impuls a les TIC no requereixi competències específiques –amb l'excepció de les polítiques de regulació del mercat de telecomunicacions– ha justificat part d'aquest desplegament de polítiques públiques, que alhora s'ha vinculat a les propostes de reforma administrativa.

En paral·lel a aquestes actuacions, sorgeix un debat sobre les causes i els resultats de la difusió tecnològica. Basant-se en l'evidència empírica, molts autors assenyalen que el grau de desenvolupament econòmic dels territoris condiciona la difusió de TIC, és a dir, que els territoris amb més riquesa són els que mostren una major penetració de noves tecnologies. Però s'afegeix que no hi ha un camí lineal i homogeni de la difusió de tecnologia sinó que cada cas –o grups de casos amb característiques comunes– presenta diferents resultats (Guillén i Suárez, 2001; Welp, 2004; Milner, 2002; Castells i Himanem, 2002). Les polítiques públiques tampoc tenen un efecte lineal –es planteja un objectiu i s'obté el resultat esperat–, sinó que existeixen altres variables –els usos, els contextos, els actors que intervenen en la definició de les iniciatives– que influeixen sobre el producte acabat. Per exemple, la bretxa que es pot produir –i sovint s'ha produït– entre la disponibilitat d'infraestructures i tecnologies i la seva utilització efectiva, i fins i tot entre el seu ús i l'obtenció de major eficiència (Fernández i Welp, 2003).

En el context del creixement de la globalització, hi ha un debat sobre la tendència dels sistemes polítics a seguir un patró que condueix a que les diferències siguin cada vegada menys rellevants. Mentre els partidaris de les teories de la *divergència* afirmen que diversos contextos institucionals produeixen resultats divergents, els partidaris de la *convergència* afirmen que els sistemes polítics tendeixen a ser cada vegada més semblants. Els teòrics de la divergència suposen que les polítiques públiques tendeixen a reforçar i reproduir el patró d'actuació vigent o *path dependence* (Pierson, 1995 i 2002; Hall, 1993). Mentrestant, els teòrics de la convergència, per la seva part, assenyalen que la globalització dels mercats, en general, i l'existència d'àmbits supranacionals, com la Unió Europea, en particular, estimulen la convergència en el disseny de polítiques públiques i en els seus resultats (Thatcher, 2000).

² Jordana *et al.* (2003) les agrupen segons tres modalitats generals: a) iniciatives incloses en el marc d'un pla global, definit de forma articulada com un conjunt d'objectius i mesures orientades a l'impuls a la SI; b) posada en marxa de diversos programes o línies d'actuació, segmentades en diferents departaments, cada una amb la seva lògica particular, o inclosa en altres plans d'acció, com per exemple plans d'impuls a la investigació aplicada, al desenvolupament tecnològic o a la promoció econòmica; c) finalment, en alguns casos s'ha actuat sense plans de conjunt ni objectius sectorials, tan sols s'han dut a terme algunes iniciatives puntuals, responen a lògiques disperses presents en l'Administració pública (a partir d'impulsos externs, de l'impuls d'altres nivells de govern, etc.).

Per al camp específic de la promoció de les TIC en l'administració pública, un tercer grup d'autors assenyala que l'adopció de tecnologies, per exemple en el desenvolupament de portals governamentals, s'ha convertit en una tendència global, desenvolupada a l'impuls de la promesa de millorar l'eficiència i l'*accountability*. Però s'afirma també que moltes vegades aquestes polítiques només reforcen el patró d'actuacions preexistent. En definitiva, per a aquests autors s'ha donat un procés de convergència en les pràctiques però no en els resultats, que estan condicionats pel context institucional i, puntualment, pel grau d'autonomia de les seves burocràcies (Wong i Welch, 2004). Amb tots aquests elements –canvis globals que redefeixen el rol dels governs i introducció de noves tecnologies i reforma administrativa que apel·la al canvi de l'Administració pública– comença una transformació cap al que hem denominat administració xarxa (vegeu el capítol 2).

En aquest escenari, ens proposem analitzar l'e-governança en el context internacional. Per a això, presentarem "l'estat de situació" en uns altres tres governs regionals: Escòcia, l'Emília-Romanya i el Quebec. Realitzarem l'anàlisi comparant-los amb el cas català –analitzat a la primera part d'aquest informe– per, finalment, extreure'n algunes conclusions. En síntesi, amb l'estudi comparatiu busquem identificar:

- a) si existeix o no una tendència global a la convergència en els processos d'innovació tecnològica i canvi administratiu; i en aquest marc,
- b) fins a quin punt es detecta una transició cap a una nova forma d'administració xarxa, que podria adquirir característiques diferencials entre els casos. Considerant en particular:
 - l'estructura i funcionament de l'Administració pública.
 - les estratègies d'innovació i la intervenció del sector privat en la cogestió de polítiques públiques en aquesta àrea, i
 - la relació amb el ciutadà que s'estableix a partir d'aquests processos.

En definitiva, es tracta de comparar diferències i semblances entre els quatre casos per a caracteritzar les tendències en l'evolució de l'e-governança. La comparació es realitzarà seguint els eixos proposats prèviament i tenint en compte les particularitats de cada regió, com el grau de competències, les característiques específiques de les seves burocràcies o l'orientació ideològica dels seus governs, per a analitzar de forma exploratòria la possible influència d'alguns d'aquests elements sobre la configuració de diferents "models" de desenvolupament de la governança electrònica.

Les regions escollides presenten similituds –en termes de mida, nivell de desenvolupament i competències– i diferències –quant a història, contextos polítics i institucionals i distribució

de les competències entre el nivell regional i els governs locals— que permeten contrastar els casos. Estructuralment són territoris semblants quant a població (Escòcia i l'Emília-Romanya s'acosten als quatre milions i mig d'habitants i Catalunya i el Quebec als set milions) i tots s'ubiquen en el grup de regions desenvolupades. Els casos divergeixen quant als processos pels quals han adquirit les seves competències i també entorn de la distribució d'aquestes entre el nivell regional i els governs locals. A l'Emília-Romanya i Escòcia el nivell local té major pes relatiu davant el Quebec i Catalunya, els governs regionals dels quals són més forts (un aspecte evident en la grandària d'aquestes administracions públiques). Els partits polítics en el poder i la història recent de canvi de partit polític en el Govern també permeten extreure algunes conclusions sobre la influència (o no) de l'orientació ideològica i el canvi polític en el manteniment o modificació de les estratègies de reforma administrativa i innovació tecnològica. Una altra variable a considerar és la possible influència dels components identitaris en l'estratègia de relació amb la ciutadania.

Basant-nos en les investigacions d'Esping Andersen (1993, 2000) podem agrupar aquestes regions segons el desenvolupament de diferents estats del benestar, d'acord amb les característiques combinades de mercat, estat i família en l'organització social. En l'estat de benestar "liberal", per exemple, els ajuts socials es destinen als qui garanteixen no tenir mitjans per a proveir-se'n ells mateixos, l'estat té funcions restringides i el mercat és el principal mecanisme de distribució (aquest sistema és el que caracteritza principalment els països del món anglosaxó i entre ells el Regne Unit i el Canadà). En el conservador o corporativista, els drets s'adquireixen en funció de l'estatus —com a treballador— i de la classe social (aquest és el cas de països com Itàlia i en part Espanya), amb la qual cosa la família adquireix un rol central organitzant l'estructura de redistribució al voltant del principal treballador.

En el socialdemòcrata els drets són universals i es basen en una elevada desmercantilització. Aquestes relacions tenen conseqüències sobre el tipus i estatus de la burocràcia, amb models molt més rígids, que es corresponen amb el règim conservador i models més flexibles, que es corresponen amb l'estat liberal (Salvador, 2003). Extraient conseqüències d'aquesta organització es pot esperar que els estats liberals defineixin polítiques de promoció de TIC en diversos àmbits —des de l'e-govern fins a l'alfabetització digital— especialment reguladors de mercat, ja que s'espera que sigui el sector privat el principal actor en la difusió. El règim conservador serà més actiu però basant la seva protecció en l'estatus (de la classe treballadora). Del socialdemòcrata es poden esperar unes polítiques universals de promoció de l'accés orientades a tots els ciutadans (Welp, 2004).

La nostra selecció de casos permet així testar la influència d'aquests contextos en dos models, i analitzar alhora fins a quin punt els estats centrals i les regions coincideixen en els seus desenvolupaments. És a dir, veurem fins a quin punt Escòcia i el Quebec (que s'ins-

criuen en contextos d'estats del benestar liberals) i Catalunya i l'Emília-Romanya (inscrits en l'estat de benestar conservador³) responen a una mateixa tendència, o si al contrari són altres variables les que expliquen l'estratègia seguida per cada govern.

³ Si bé Esping Andersen ha proposat un quart model, el del "sud d'Europa", que combina una alta protecció familiar davant la desmercantilització i un estat híbrid entre un elevat proteccionisme en funció de l'estatus i un universalisme residual, prenem la seva primera forma d'agrupar països, atès el nostre interès per avaluar l'evolució actual de les administracions públiques (més que l'evolució de l'estat de benestar).

14.2. Proposta analítica

El treball s'organitzarà a partir de la contextualització dels casos i tenint en compte les dimensions següents:

1. Estructura i funcionament de l'administració pública: analitzarem l'organització i el funcionament de l'administració pública considerant, en particular, si entorn dels projectes de govern electrònic ha canviat l'estructura jeràrquica i compartimentalitzada de l'administració. En aquest apartat busquem analitzar fins a quin punt i amb quines característiques s'està produint una transició des de l'administració burocràtica weberiana cap a una nova forma d'organització en xarxa. En resum, analitzarem:

- L'estructura de l'administració pública.
- El reclutament de funcionaris i treballadors de l'administració.
- L'organització dels tres principals canals d'atenció al ciutadà: atenció presencial, telefònica i a través d'Internet.

2. Gestió de la innovació: si la dimensió anterior permet observar l'estat de situació de l'administració –fer una fotografia de l'estat de coses–, aquí analitzarem les polítiques de transformació desenvolupades en el marc del govern electrònic. Ens interessa identificar i comparar entre els casos l'estratègia desenvolupada per a promoure la innovació tecnològica a l'interior de l'administració. D'altra banda, els documents i les entrevistes realitzades ens permetran observar l'evolució d'aquesta estratègia. A més, ja que un dels components centrals de l'e-governança és la interacció de diversos actors del sector públic i del privat, en la gestió de l'esfera pública també analitzarem aquesta relació. Això és:

- Els organismes de promoció del govern electrònic i l'evolució de l'estratègia desenvolupada en l'última dècada, considerant-ne especialment els eixos actuals.
- La relació entre el sector públic i el privat en la cogestió de la innovació tecnològica en l'administració pública: control i seguiment de projectes, interacció entre el sector públic i el privat en el disseny i implementació d'iniciatives.

3. Relació de l'administració amb el ciutadà: el tercer eix destacat en el marc de l'e-governança és la reconfiguració de la relació entre l'administració i la ciutadania. Analitzarem aquí quin tipus de canvis i transformacions es poden associar amb els projectes d'innovació tecnològica i, en particular:

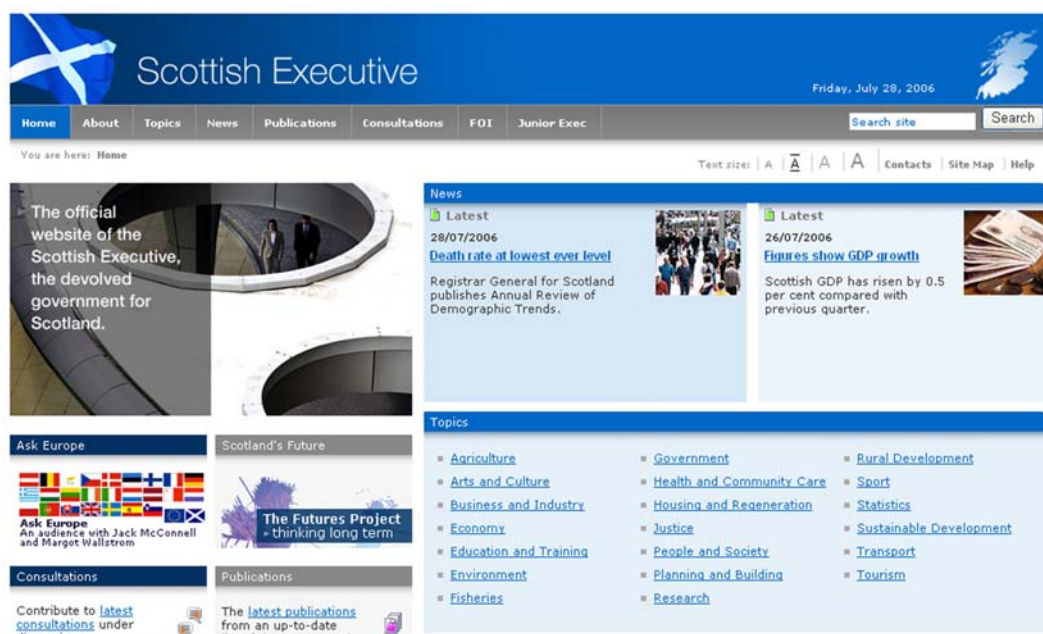
- Els projectes d'innovació tecnològica destacats i la conceptualització del ciutadà que se'n deriva.

- L'avaluació del funcionament i els usos dels canals d'atenció al ciutadà.

L'anàlisi, tal com s'especifica a l'apartat metodològic, es basa en el treball empíric, l'eix del qual va ser la realització d'entrevistes a actors clau en aquest procés, i en els documents elaborats per les administracions públiques estudiades. A continuació, desenvoluparem l'estudi comparat, considerant les dimensions proposades. D'aquí s'extrauran conclusions per a caracteritzar els casos i després procedirem a l'anàlisi detallada dels canals d'atenció al ciutadà i els processos d'innovació tecnològica vinculats a aquests. Amb la informació analitzada s'extrauran les conclusions de l'estudi.

14.3. Escòcia

Escòcia⁴ té una llarga i conflictiva història política que es caracteritza per la presència de forts elements identitaris i una llarga tradició d'aliances i conflictes amb Anglaterra. El 1707 el Parlament anglès i l'escocès van crear la Unió. Per als escocesos, els avantatges de la Unió eren d'índole econòmica: va proporcionar el lliure comerç amb Anglaterra i oportunitats en un imperi que estava en expansió. Alhora es van preservar molts dels trets característics de l'organització escocesa, com el seu particular sistema de justícia, el sistema de govern local i el sistema d'educació (Keating, 1996). El Govern, de tota manera, s'ubicava a Anglaterra, la qual cosa amb el pas del temps va anar incrementant el descontentament dels escocesos i les demandes de més autonomia. Les tensions es van mantenir fins que es va obrir una nova etapa, amb el procés de devolució iniciat el 1995, pel qual Escòcia va recuperar les seves institucions de govern i va ampliar les competències a càrrec seu (Rhodes, 1995).



En l'actualitat, com en la majoria dels territoris europeus, hi ha en aquesta regió quatre nivells de govern: el de la Unió Europea, amb capacitats reguladores en àmbits generals; el del Regne Unit (RU), on s'ubica el Parlament –Westminster– i radiquen les competències

⁴ A Escòcia hi ha dos idiomes oficials, l'anglès i el gaèlic. Té una gran extensió, 78.782 km² amb 5.062.011 habitants, amb una densitat de població de 64 habitants per km². La regió va tenir un gran desenvolupament durant l'era industrial i actualment i com a conseqüència de la desindustrialització, figura entre els seus temes d'agenda política l'alta desocupació.

sobre taxes, certificats de conduir, passaports, defensa, política exterior i seguretat; l'executiu escocès (*Scottish Executive*, SE), que té competències en salut, transport, policia, medi ambient, serveis socials, educació i habitatge, que es distribueixen entre l'executiu, les agències i els governs locals, el quart nivell considerat.⁵ Les autoritats locals són 32, els *councils*, que agrupen diverses ciutats i pobles de diferents extensions. Els *councils* són els que implementen moltes de les polítiques públiques de l'Administració regional. Les seves autoritats són elegides democràticament.

Les autoritats locals, com dèiem, que són les que desenvolupen la seva gestió amb més proximitat al ciutadà, són les encarregades de l'educació, les biblioteques, neteja pública, etc. Tanmateix, les decisions sobre la major part del pressupost les pren l'executiu escocès, amb la qual cosa es produeixen certes tensions i una forta necessitat d'interacció i col·laboració que marca les polítiques escoceses (i en particular les de govern electrònic). Actualment, com veurem a continuació, aquesta distribució de recursos s'ha convertit en un estímul per a definir polítiques de canvi organitzatiu que estimulin la cooperació entre unitats de govern.

14.3.1. Estructura i funcionament de l'Administració pública

Estructura de l'Administració pública

Com ja s'ha esmentat, amb el procés de *devolució* es va crear un nou govern que recuperava la seva capacitat d'actuar en àmbits clau com la seguretat, l'educació i la salut. Atès que és molt recent –la més recent del nostre grup de casos (1995)–, aquest nou Govern es va situar des dels seus inicis en el marc de les propostes de reforma de l'Administració pública tradicional, i es plantejà la necessitat de crear una organització més eficient, pròxima al ciutadà i capaç de donar respostes en un context complex i dinàmic. Es pot destacar que en països anglosaxons com els EUA, Nova Zelanda i el Regne Unit les teories de la nova gestió pública⁶ (NGP) van tenir una gran difusió i van aconseguir acords sobre com “havia de ser” una administració contemporània. D'altra banda, amb el creixement del nou Govern es va pensar que la introducció de noves tecnologies obria un camí per millorar la qualitat i l'eficiència de la gestió (“Making it together”, SE, 1999).

⁵ L'executiu escocès per la seva part ofereix relativament pocs serveis públics. Proporciona, per exemple, un cert nombre de subvencions destinades al sector agrícola, així com suport econòmic. Els organismes i departaments associats proporcionen altres serveis, com per exemple les beques a estudiants, el registre de la propietat o la conservació del patrimoni històric (*Information Age Government in Scotland. A Common Framework*, 2002).

⁶ La proposta de la NGP es basa en el model de competència del sector privat i busca crear estructures administratives reduïdes, descentralitzades i que permetin certa flexibilitat administrativa, apostant per models menys jeràrquics i posant èmfasi en l'eficiència i l'eficàcia i en l'orientació al ciutadà (Hugues, 1998; Osborne i Gaebler, 1995; Barzelay, 2001).

Tanmateix, malgrat la seva recent creació i el debat que el va acompanyar, l'organigrama de l'executiu escocès mostra una estructura semblant a la de la resta dels governs analitzats, amb departaments sectorials creats en funció d'àmbits d'actuació i una estructura molt compartimentalitzada. Els departaments són set: Desenvolupament; Educació; Empresa, Transport i Educació Contínua; Medi Ambient i Assumptes Rurals; Salut; Justícia; i Finances i Serveis Centrals. A més, en el mateix nivell funcionen la Crown Office i el servei de procuradoria i els serveis parlamentaris i legals.

En les entrevistes realitzades hi havia coincidència a explicar aquest fet com a conseqüència que el nou Govern es va crear sobre l'estructura del Govern delegat que funcionava anteriorment. Així, lluny de crear-se un organigrama innovador i malgrat la recuperació d'un cert grau d'autonomia, l'estructura bàsica es va mantenir "reproduint l'organització en departaments de l'Administració del Govern central" (P53, P57). En confrontar això amb l'evolució seguida a Catalunya trobem un esquema semblant. Poc més d'una dècada abans (1978-1982) s'havia recuperat la Generalitat de Catalunya, també sobre l'estructura del Govern delegat i seguint el model de l'Administració general de l'Estat⁷ (Ramió, 2001; Salvador, 2003). D'altra banda, cal senyalar que hem vist en l'anàlisi del cas català que fins i tot els departaments creats més recentment, com per exemple el de Relacions Institucionals i Participació (creat el 2004), s'han organitzat seguint el model tradicional. En aquest cas un entrevistat assenyalava que "es funciona per projectes però el Departament es va organitzar per àrees, probablement per la velocitat amb què es va haver d'organitzar l'organigrama i la falta de models alternatius" (P123).

A Escòcia, tal com hem observat en altres casos, tant en aspectes generals com en aspectes molt concrets i de nivell micro, es detecta una bretxa creixent entre l'estructura i el funcionament de l'Administració pública. En el cas escocès això es materialitza en l'existència d'agències –una proposta molt vinculada a la reforma administrativa promoguda per la NGP. D'aquesta manera, l'executiu escocès defineix els objectius, els departaments decideixen les polítiques i "el treball concret el fan les agències" (*non departmental public bodies*). Així, els departaments es dediquen a definir polítiques generals del seu àmbit d'actuació, mentre que les agències només es dediquen a una activitat en la qual tenen experiència i coneixement específic.

El procés de transformació de l'Administració pública s'apropa als paràmetres de la nova gestió pública també per l'avaluació que es realitza. "Cada cinc anys l'executiu examina les

⁷ Els departaments de la Generalitat de Catalunya (que han anat variant en nombre durant les diferents legislatures) eren 16 des de finals de 2003 fins que en l'última reforma es van reduir a 14. Com sigui, l'organigrama respon a la mateixa estructura sectorial observada en la resta dels governs.

agències i decideix si s'adeqüen als estàndards de qualitat i eficiència assenyalats. Si no es compleixen els objectius no es renovent els contractes amb aquestes agències i es busquen altres proveïdors" (P57). Aquest és un dels pocs aspectes –no per això menys rellevant– que el cas escocès s'apropa als postulats de la NGP promovent la competència entre agències i l'avaluació en funció de resultats⁸ i no de l'execució del pressupost, com se sol fer en la burocràcia tradicional.

El reclutament de funcionaris i treballadors de l'Administració pública

A la bibliografia sobre reforma administrativa s'esmenten com a objectius destacats la reducció de la grandària de l'Administració, i com a conseqüència, la reducció de l'ocupació pública (Osborne i Gaebler, 1995; Barzelay, 2001). Tanmateix, alguns estudis comencen a mostrar que la confluència de processos diversos –com la descentralització política i la introducció de TIC a les organitzacions– no ha provocat canvis en la quantitat d'empleats públics. En particular, en l'anàlisi del Regne Unit (RU), Rhodes (2004) assenyalava que lluny d'haver-hi una reducció de l'Administració aquesta s'ha mantingut o fins i tot ha crescut, com podia esperar-se, en el cas dels governs de creació recent i a partir de la transferència de competències.

Hi ha propostes radicals de reducció del funcionariat (com veurem en l'anàlisi del Quebec), però en paral·lel es detecta en general una tendència a realitzar contractacions de règim no funcional que transformen els recursos humans, el funcionament i l'escenari de l'Administració pública però no condueixen a reduccions de personal. Escòcia presenta una particularitat sobre això, fins i tot en la retòrica. Això és, malgrat que al RU ha predominat un discurs proper que promou la reducció de l'Estat,⁹ el Govern escocès s'ha diferenciat clarament i explícitament d'aquesta política. Com assenyalava un de nostres entrevistats: "des del Govern del Regne Unit es promouen polítiques de reducció de l'Administració utilitzant noves tecnologies. A Escòcia, al contrari, ens proposem millorar l'eficiència però sense reduir el personal. Volem millorar processos i tenir més personal dedicat al *frontline* (en educació i sanitat, especialment), però no esperem reduir la quantitat de funcionaris" (P57). Es pot destacar, també, que es tracta d'un territori amb problemes de desocupació i el sector públic continua essent una de les principals fonts d'ocupació, sobretot en el món local i en el sistema de salut (P55).¹⁰

⁸ Avaluar en funció de l'execució pressupostària evidencia un dels problemes que han enfrontat les administracions públiques: la dificultat per establir criteris d'avaluació sobre els resultats concrets de les accions en un sector sense finalitat de lucre (Laing, 2003).

⁹ La qual cosa suggereix que té una influència més gran el context institucional –en aquest cas seria l'estat de benestar liberal, predominant en els països anglosaxons– que la ideologia dels partits polítics, ja que el Partit Laborista d'orientació centreesquerra no ha provocat canvis més grans en l'estratègia de reforma administrativa seguida pel Govern de Thatcher.

¹⁰ També en els altres tres casos considerats en aquest estudi l'Administració pública és tant una important font d'ocupació com un destacat mercat per a les empreses del territori.

Els canals d'atenció al ciutadà

L'estructura dels canals d'atenció al ciutadà no presenta majors canvis si es pren el model tradicional com a patró de referència: canals organitzats en funció de l'oferta de l'Administració pública –dividida segons les unitats de govern responsables de cada sector– més que de la demanda del ciutadà. L'atenció presencial està organitzada per departaments, passa el mateix amb el telèfon (no hi ha un telèfon unificat, malgrat les propostes europees, que no semblen tenir aquí una gran incidència), i en ambdós casos no hi ha propostes d'integració. Una cosa semblant passa amb el portal públic. Si bé el SE té un portal d'entrada, manté una estructura de webs departamentals amb alguns criteris de disseny comuns i moltes diferències quant a l'organització de continguts, disseny, etc. Cada departament ha desenvolupat el seu portal amb una gran autonomia.

A diferència del que s'ha observat a Catalunya en la Direcció General d'Atenció al Ciutadà (DGAC), no hi ha a Escòcia una unitat de govern encarregada de centralitzar els aspectes relacionats amb la gestió dels canals d'atenció al ciutadà. Això pot ser el resultat que el Govern escocès no té una relació intensa amb els seus ciutadans, ja que els governs locals tenen més competències directes. Tanmateix, amb aquesta explicació no n'hi ha prou –també a Catalunya els governs locals tenen un alt grau d'interacció amb els ciutadans. Més aviat els documents indiquen que l'èmfasi posat en la promoció de la innovació tecnològica actualment apunta a millorar l'eficiència del Govern en una planificació que inclou com a actors centrals els governs locals. També mostra que els processos en els quals s'ha materialitzat el tan esmentat “acostament al ciutadà” són diversos.

14.3.2. Gestió de la innovació

Els organismes de promoció i l'estratègia d'e-govern

Escòcia ha canviat tant la seva estratègia com les vies per a portar-la endavant, passant del disseny de *projectes estrella* amb un paper predominant del SE a un esquema centrat en el *back office* i gestionat per unitats intermediadores entre l'executiu i les autoritats locals (encara que el SE conserva un rol central, atès que gestiona la major part del pressupost). L'any 2000 es va crear el *XXI Century Government*, amb àrees de modernització, millora de l'accés a les TIC, implementació de serveis *on-line*, etc. En aquest marc es van desenvolupar iniciatives que van tenir difusió internacional com a bones pràctiques (Heichlinger, 2004).

Un dels temes reiterats en les entrevistes és que molt bons projectes en el pla del disseny han tingut un èxit molt escàs, tanmateix, en l'àmbit d'usuaris. Per tant, la relació cost-bene-

fici en molts casos no ha justificat les inversions realitzades, i com que tampoc no es va incrementar l'eficiència, només van augmentar les despeses del Govern (P53). En paraules d'un dels entrevistats: "En la dècada anterior i a començaments d'aquesta es van produir innovacions que van afavorir el sector públic, encara que també es va crear més burocràcia i no es va millorar la relació del ciutadà amb l'Administració. Hi va haver projectes estrella, com el de la televisió digital terrestre (TDT), que va costar molts diners i només arriba a uns quants usuaris. Per això el repte ara és que aquests canals s'usin i que la despesa sigui eficient" (P53).

Aquest entrevistat explicava que actualment s'han aturat les iniciatives d'innovació "més impactants" i en aquest moment existeix un replantejament radical de l'estratègia: "ens preguntem fins a quin punt ha d'intervenir-hi el Govern, fins on ha d'arribar aquesta millora de l'atenció al ciutadà i a qui beneficia. En qualsevol cas, sabem que necessitem millorar l'eficiència de la gestió i que aquesta millora s'ha d'avaluar en relació amb el cost-benefici d'implementar-los. Per això fins i tot s'ha canviat el nom de la unitat encarregada del desenvolupament del govern electrònic. La intervenció s'ha de reduir, ha de venir de tercers –de qualsevol entitat amb presència al territori–, de manera que l'Administració operi a través d'intermediaris, ajudant de forma mitjançada" (P53).

En aquest escenari, l'any 2004, es produeix una reforma del sector públic orientada a millorar l'eficiència i la qualitat dels serveis i es redefineix la política d'innovació tecnològica. Aquest replantejament es mostra en el mateix canvi de nom de la unitat administrativa que se n'encarrega: l'agència del SE, abans anomenada d'*e-government*, ara és l'Efficient Government Delivery Division, no casualment, dependent del Departament de Finances i Serveis Centrals. S'ha canviat l'objectiu de la implementació de projectes d'innovació tecnològica orientats al ciutadà per la intenció de millorar l'Administració, sobretot reduint els costos de la gestió.

Una altra clau de l'estratègia escocesa resideix en el seu acord amb les autoritats locals. Actualment les principals actuacions i la major quantitat de recursos d'innovació i reforma administrativa es dediquen al treball en forma conjunta amb els governs locals. L'*Improvement Services* és un partenariat entre l'executiu escocès, la Convenció d'Autoritats Locals Escoceses (COLSA segons les seves sigles en anglès) i la Societat d'Autoritats Locals de Chief Executius a Escòcia (SOLACE, segons les seves sigles en anglès). *Customer First* és el programa més important en el marc d'aquesta estratègia. És un programa finançat per l'executiu i desenvolupat en associació amb els governs locals. La seva principal tasca és proveir suport financer i treball cooperatiu per a) proveir serveis públics de forma més apropiada i responsable, b) estimular l'accés als serveis *on-line* directament pels usuaris, i c) promoure que almenys el 75% dels serveis requerits sigui accessible en el primer punt de contacte amb l'Administració (IS, *Customer First* 2005-2008).

Aquest tipus d'estratègies semblen assenyalar una mateixa línia: el desenvolupament de projectes que intenten integrar els diferents governs –regional i local– entorn d'una plataforma comuna. Aquesta experiència es va donar en forma pionera amb l'AOC a Catalunya, encara que hem vist que el seu desenvolupament no ha estat l'esperat i que actualment es troba en processos de reformulació.

A Escòcia, la nova forma de difondre el govern electrònic en coordinació amb les autoritats locals es veu com una alternativa per a superar els problemes i resultats poc reeixits de l'estratègia anterior. En aquesta revisió de la política implementada, els funcionaris i polítics a càrrec de desenvolupar la nova estratègia critiquen les despeses excessives que s'han fet fins ara. Afirment que la intervenció en l'àmbit de la difusió social de TIC s'ha de reduir i realitzar amb tercers, amb entitats que realitzin la mediació. D'altra banda, els projectes implementats han de reduir les despeses de l'Administració i incrementar la seva eficiència, de manera que es puguin estalviar recursos que després es reorientin a polítiques socials (P53, P57, P54). Un funcionari destacava que “la prioritat no és Internet sinó la gent desfavorida. A Escòcia hi ha molta pobresa, problemes de drogues i violència, desocupació. L'objectiu és estalviar recursos de la gestió interna per dedicar-los a polítiques socials” (P55).

El punt de mira per a la nova estratègia està en la gestió integrada: “cada autoritat local necessita infraestructures, té recursos humans, departaments per a cada àrea. Cada una té el seu propi departament. Si organitzéssim agències o unitats de govern compartides hi hauria economies d'escala, es reduirien molts costos. Hi ha estudis que mostren que amb aquest tipus d'estratègia ens podríem estalviar fins a un 30% del pressupost actual” (P56). El problema per a desenvolupar un canvi semblant, segons el mateix entrevistat, és el mateix que assenyalen acadèmics, polítics i funcionaris d'altres regions i països:¹¹ “cada un és molt protector de la seva àrea. Les autoritats locals temen perdre capacitat de *policy making* i espai o poder per a la presa de decisions, perquè haurien de compartir la forma de treballar i prestar serveis compartits. Els funcionaris també temen que es perdin llocs de treball” (P56). Això s'ha començat a realitzar amb sistemes d'*e-procurement* i desenvolupant projectes demostratius. “No es poden forçar les autoritats locals, només hi participen els que volen fer-ho, i a partir de tirar endavant iniciatives amb impacte podem convèncer-ne d'altres” (P56).

¹¹ És també una de les raons que s'esgrimeixen per explicar per què l'AOC no es va convertir en la *finestra única* de les administracions catalanes.

La xarxes d'actors públics i privats

D'acord amb els documents analitzats i les entrevistes realitzades, les polítiques públiques de govern electrònic a Escòcia es desenvolupen amb un model proper a la NGP pel que fa al desenvolupament d'agències no governamentals amb responsabilitat sobre la implementació de les iniciatives. D'altra banda, com en els altres casos analitzats, el sector privat hi participa com a proveïdor de tecnologia. Tanmateix, es destaca alhora que no és un objectiu de l'executiu escocès que el sector privat incrementi la seva participació. "El sector públic és molt gran. Som conscients que no podem continuar fent-lo créixer i, per tant, hem de tenir una bona relació amb el sector privat, però no ens plantegem en cap cas realitzar acomiadaments o promoure jubilacions anticipades, sinó que el nostre pla és generar eficiència per a reorientar el treball cap a altres sectors" (P56). D'altra banda, com ja s'ha esmentat, s'espera un rol actiu del sector privat i la societat civil per a la difusió de les TIC (P53).

14.3.3. La relació de l'Administració amb el ciutadà

Els projectes destacats

Les iniciatives destacades en els últims anys s'han orientat a la difusió de les TIC al territori, entre les quals destaquen: a) posar punts d'accés públic a Internet gratuïts –a biblioteques, centres socials, etc.– i intentar mantenir-los ("només el 40% dels que s'han oberts han continuat", P54); b) "Digital Community areas", una iniciativa per a posar ordinadors a disposició dels habitants de zones deprimides ("es realitzarà amb el suport d'IBM i Microsoft, però no tindrà gaire èxit perquè és excessivament costós", P54); c) ajuts per a la compra d'ordinadors a les llars; i d) televisió digital interactiva (TDT) per a proveir informació pública. "D'aquest últim projecte es destaca la qualitat i la satisfacció dels usuaris, però l'ús és molt baix i no es justifica la inversió" (P53).

Actualment, les principals activitats es donen en el marc del programa *Customer First*: la destacada és la creació d'una targeta ciutadana (*smartcard*) amb una identificació única per a tots els nivells de govern. "Les diferents administracions tenen registrats els seus habitants, però fins i tot dins d'una mateixa administració el ciutadà està registrat amb codis diferents en cada sistema. L'objectiu és que cada persona estigui associada a una sola referència" (P55). A partir d'aconseguir aquesta unificació entre bases de dades es crearan transaccions multicanal i cada targeta tindrà associada una sèrie de característiques de la persona. La iniciativa està en desenvolupament, ja s'ha treballat molt amb les bases de dades ("Single Customer Dataset") i el pas següent serà fer proves amb col·lectius específics –gent gran i discapacitats.

El punt de partida per a construir la base de dades va ser l'antiga oficina de cens (General Register Office), que abans funcionava de forma aïllada de la resta. Després es va construir un registre d'adreces i es va posar ambdues bases de dades en relació. Fins ara hi han participat 11 autoritats locals. Els problemes per a desenvolupar la iniciativa una vegada més són l'alta "compartimentalització administrativa i la percepció de pèrdua de poder de les administracions locals" (P55). "Un dels obstacles a la *smart card* és que cada autoritat local i agència tenia les seves pròpies targetes. La iniciativa no obliga a reemplaçar les altres, que en principi continuaran vigents i seran compatibles. Però si un ciutadà només vol utilitzar la seva targeta unificada podrà fer-ho" (P55).

La transparència i els incentius econòmics per a atreure els governs locals són altres característiques a destacar en aquest projecte. Un entrevistat assenyalava que: "Hi va haver un pressupost de 35 milions de lliures dels quals 27 van anar a les autoritats locals. Aquest és l'incentiu perquè hi participin: es tracta d'un acord entre el món local i el Govern regional en el qual els recursos els posa principalment l'executiu regional. La representació en el consorci és de 60% per al SE i 40% per a les autoritats locals. Després, per exemple a la targeta comuna (*smartcard*) la marca o logotip del SE és la més important, però també se'n posaran d'altres, del Govern local, el Departament de Salut, el de Joventut, etc." (P55).

Finalment, un tema que també és present en els altres casos, poc o molt, és la retòrica del procés d'innovació tecnològica¹² i el canvi organitzatiu. En particular, això es manifesta en la gran quantitat de documents que acompanyen el procés. En aquest cas, i només *per esmentar-ne alguns*: *Making it work together* (1999), *Working together for Scotland* (2000), *Connecting Scotland* (2001), *Information Age Government in Scotland* (2002), *Building a Better Scotland* (2004), la sèrie de documents d'*Open Scotland building a better service* (2004-2005) i una altra sèrie de documents de *Customer First*, com el mateix programa *Improvement Services. Customer First 2005-2008*.

Els usuaris i els usos. L'avaluació

Hi ha dades sobre usuaris de diferents serveis i per diferents canals, dades que s'usen per a planificar una major eficiència de les prestacions i en particular de l'atenció. La manca de coneixement sobre el perfil i les necessitat dels usuaris contrasta amb el gran interès a pla-

¹² Referències semblants a la següent són presents als documents publicats per tots els governs analitzats, amb un llençatge semblant, etc. "[...] On sigui possible, qualsevol client que es posi en contacte amb els ajuntaments escocesos, hauria de tenir el seu servei gestionat, el seu problema solucionat o la seva pregunta contestada, en el primer punt de contacte. Això significa que no hauria d'emplenar cap formulari, ni donar la mateixa informació més d'una vegada, ni ser derivat a altres membres del personal o a altres organitzacions." (*Customer first 2005-2008*).

nificar innovacions en funció d'objectius molt concrets (això també ho hem observat al Quebec). Els objectius es refereixen a xifres d'estalvi molt precises que s'haurien d'assolir, per exemple, i a avantatges per als ciutadans. El programa de *Customer First* per al període 2005-2008 enumera com a beneficis per als ciutadans els avantatges que qualsevol punt de contacte amb l'Administració permeti realitzar transaccions, evitar repetir dades i emplenar formularis amb informació que l'Administració pública ja té sobre el ciutadà, estalvi de temps i desplaçaments. Per a les administracions aquests beneficis són: tenir un sistema de dades més fiable i eficient (únic), rapidesa en la resolució de procediments, més integració entre institucions del sector públic i un enfocament comú per a la prestació de serveis.

En documents d'Open Scotland, com *Modernising government fund, Final report* (2004) s'estableixen objectius més explícits: "La quantitat de temps que necessiten passar els usuaris amb el personal (temps mitjana de transacció) pot ser reduït, per exemple, atenent el 70% de les transaccions a través del Centre de Contacte (telèfon), i reduint les transaccions per correu i cara a cara pot reduir els costos fins a un 40%", o els ajuntaments poden ocupar-se de més trucades de clients i contestar més ràpidament aquestes trucades, per exemple, contestant el 90% de les trucades en una mitjana de 20 segons". També hi ha dades sobre la digitalització de serveis: en l'actualitat s'observa que més del 80% dels serveis estan disponibles en la web, però menys del 20% té un caràcter transaccional. S'avaluen les despeses i els beneficis, es considera la situació de la regió i es decideix canviar l'estratègia (P55)

The screenshot shows the Scottish Executive Government website. The header includes the Scottish Executive logo, the text 'Scottish Executive Government', and the date 'Friday, July 28, 2006'. A navigation menu contains links for Home, About, Topics, News, Publications, Consultations, FOI, and Junior Exec. A search bar is located on the right. Below the navigation, a breadcrumb trail reads 'You are here: Topics > Government > Openscotland'. The main content area is titled 'Openscotland' and includes an 'Introduction' section. The introduction text states: 'Openscotland is a distinctive brand identifying activities initiated by the 21st Century Government Unit of the Scottish Executive which provides the people of Scotland with better access to public services, improved delivery of those services, and to ensure they have the skills, access and awareness to enable use of computers and the web in their daily lives.' It also mentions the 'Openscotland Information Age Framework (OSIAF)' and the 'Young Persons Challenge Fund'. On the right side, there are sections for 'Current Issues' (listing 'GRDS Book of Scottish Connections') and 'Also Worth Seeing' (listing 'Directgov', 'Scottish Enterprise', 'ukgovtalk', and 'improvement service is.'). A left-hand sidebar lists various government initiatives and funds.

En general, podem destacar com a elements diferencials del model escocès de desenvolupament del govern electrònic que no s'inscriu en el model anglosaxó de reforma administrativa de forma estricta, ja que si bé l'estalvi i l'eficiència són centrals, el que es busca és reorientar recursos per a la promoció de l'estat de benestar. En aquest sentit es pot esmen-

tar també el canvi d'estratègia del qual ha derivat l'abandonament dels "grans projectes" i la posada en marxa de projectes de *back office* que per a funcionar necessitaran la cooperació entre els diferents nivells de govern. En aquesta línia, si bé el ciutadà continua essent l'usuari i destinatari final de l'estratègia, els beneficis s'observaran a llarg termini.

14.4. L'Emília-Romanya¹³

La creació de regions a Itàlia es produeix formalment amb la sanció de la Constitució de 1948, que consolida les bases de la Itàlia democràtica. Tanmateix, serà recentment, amb el procés d'integració europea, quan les regions comencin a desenvolupar-se de forma efectiva. La constitució italiana va optar per la generalització a tot el territori de l'autonomia regional, així com per la distinció en dos tipus de regions, les d'estatut ordinari (16 regions) i cinc més d'estatut especial (Vall d'Aosta, Trentino-Alto Adige, Friül-Venècia Júlia, Sardenya i Sicília).¹⁴ L'Emília-Romanya ha liderat aquest procés de *regionalització* i s'ha destacat pels bons resultats obtinguts, ja que se situa per sobre de la mitjana en diferents indicadors de creixement i qualitat de vida (Leonardi i Nanetti, 1990). Diversos estudis han aprofundit en la línia iniciada per Putnam (1995) i han assenyalat que aquest acompliment de l'Emília-Romanya obeeix a l'especialment rica història de solidaritat social de la regió. Aquesta relació s'expressa en els vincles entre la societat (a través d'associacions), les institucions polítiques (classe política i elits administratives regionals) i l'economia (difusió de pimes) (Putnam, 1995; Leonardi i Nanetti, 1990; Ferri i White, 1999). L'Administració ha adquirit un rol molt important connectant els nivells locals amb el nacional, convertint-se en coordinadora entre diferents nivells de govern.

The screenshot shows the homepage of the Regione Emilia-Romagna website. At the top, there is a search bar and navigation links. Below, a sidebar on the left lists various topics for citizens, such as food quality, environment, and social services. The main content area features several news articles with headlines like 'Occupazione, regione ai primi posti in Italia' and 'Via libera all'assestamento di bilancio 2006'. A right-hand sidebar provides quick links to regional offices, legislative bodies, and online services.

¹³ L'Emília-Romanya té un territori de 22.990 km² (7,6% d'Itàlia) en què viuen 4,1 milions (7,1% de la població del país). La regió es divideix en 9 províncies i més de 300 municipis. Encara que la població està concentrada en zones urbanes, aquesta concentració no és excessiva. En el polític, la característica excel·lent és la permanència continuada de governs del PCI des de la Segona Guerra Mundial. En l'econòmic, una de les característiques més destacades és la gran presència de pimes a la regió.

¹⁴ Un i l'altre tipus de regions satisfien aspiracions i necessitats diverses: la gestió més eficaç i la proximitat més gran del poder al ciutadà derivades de la descentralització en el cas de les regions d'estatut ordinari; el reconeixement i protecció de la identitat d'entitats territorials dotades d'especials caràcters històrics, culturals i geogràfics en el supòsit de les regions d'estatut especial (Castellà Andreu, 1999).

14.4.1. Estructura i funcionament de l'Administració pública

L'estructura de l'Administració pública

Aquest cas no difereix de la resta de casos estudiats quant a l'organització de l'Administració pública, encara que aquesta Administració pública és la que presenta una quantitat més gran de departaments transversals (4), que són: Recursos Financers i Instrumentals, Assumptes Institucionals i Legislatius, Organització del Sistema informatiu i la Telemàtica i Programa de Relacions Europees i Internacionals. Hi ha un canvi en el disseny clàssic de l'organigrama, ja que si bé economia o assumptes legislatius més enllà de la seva posició en l'esquema administratiu tenen sempre un rol transversal, sí s'evidencia que la gestió de la informàtica¹⁵ i els assumptes europeus i internacionals adquireixen en aquesta Administració un rol diferencial. Els departaments sectorials són sis (Agricultura; Ambient i Defensa de la Terra i la Costa; Programació Territorial i Sistemes de Mobilitat; Cultura, Formació i Treball; Activitat Productiva, Comerç i Turisme i Sanitat i Política Social) i en depenen les agències (Agència Sanitària, Transport Públic, Protecció Civil, etc.)

Com sigui, si bé en teoria es planteja en forma recurrent la necessitat d'un funcionament més flexible i en funció de projectes més que d'àrees, l'aproximació empírica assenyala que encara no existeix una alternativa concreta i viable que pugui reemplaçar de forma radical el model existent.¹⁶ I en aquest cas, encara que les direccions transversals tinguin un pes més gran, l'escenari és semblant als observats prèviament. En paraules d'un dels entrevistats: "Les direccions generals són molt autònomes des del punt de vista administratiu. No és gaire jeràrquic, sinó que cada una reporta al seu assessor general –nomenat políticament. El problema és difícil de resoldre perquè cada una té poder per decidir, amb la qual cosa cada una va actuant sense necessitat d'acordar amb la resta de l'estructura administrativa" (P46).

La mirada dels funcionaris de carrera que ocupen llocs de responsabilitat és semblant en tots els casos. A l'Emília-Romanya: "La regió treballa principalment de forma vertical, de manera que es fa el que es pot per a integrar-ho tot, però fins al moment els resultats són escassos. Pot ser que hi hagi més de 100 bases de dades, però a més d'aquesta diversitat,

¹⁵ Una cosa semblant passa a Catalunya des de la Secretaria de Telecomunicacions, que passà a dependre de Presidència el 2006.

¹⁶ Hi ha idees que s'intenten desenvolupar, com la proposta de Customer First per a Escòcia de desenvolupar organismes de gestió transversals entre diferents governs per a la gestió dels recursos humans o les compres administratives. Existeixen també certes propostes, com en el Departament de Participació i Relacions Institucionals de Catalunya, on s'intenta començar a funcionar per projectes (de forma dinàmica i flexible) més que per àrees (P123).

a la dificultat per integrar s'hi afegixen les traves que posa la nova llei del Govern central respecte de la protecció de dades. Amb caràcter retroactiu, es demana que s'expliciti, cada vegada que es demanin dades de ciutadans, amb quina finalitat es demanen. Això impedeix reutilitzar, crear o integrar bases de dades d'aquest tipus" (P48). D'aquesta manera aquí les lleis es perceben com a traves més que com a estructures de treball o marc de seguretat per a l'intercanvi de dades: la reforma organitzativa és indispensable al desenvolupament de l'*e-government*, això és claríssim, però si no canvien les lleis no es pot fer reenginyeria de processos. Ha de canviar la modalitat per permetre fer gestions *on-line* (signatura digital, certificacions, etc.)" (P46).

Finalment, el canvi polític també es percep amb cert malestar: "cada elecció canvia l'organització, fins i tot quan el nou govern és del mateix partit polític" (P46). Això genera certa inestabilitat i fins i tot malestar entre els funcionaris de carrera. En aquest cas hem de distingir entre administracions en les quals els càrrecs polítics arriben més profundament a l'organització i per tant són més sensibles als canvis de govern. Això ocorre especialment a ER i Catalunya, per exemple, mentre que al Quebec la percepció és que el sistema de la funció pública i una particular forma de desenvolupar projectes en etapes fan que les eleccions no afectin tan profundament la definició de l'estratègia.

El reclutament de funcionaris i treballadors

Les restriccions que s'han imposat a incrementar la quantitat de treballadors en les administracions públiques combinats amb la creixent participació del sector privat en el disseny i gestió de projectes d'innovació (que plantegen la necessitat d'incorporar recursos humans per períodes de temps delimitat i en alguns casos amb un alt nivell o especificitat de coneixement, per exemple) i l'increment de competències de les regions han conduït, en alguns governs entre els quals hi ha l'Emília-Romanya, a contractar treballadors fora dels marcs clàssics: sense exàmens d'ingrés, criteris de selecció regulats ni trajectòries laborals paudades. Això genera certa inestabilitat de l'estructura administrativa, tant per l'existència d'un planter de treballadors variable com per les conseqüències d'això sobre el coneixement que acumula la mateixa Administració. En aquest sentit un entrevistat assenyalava que "l'Administració regional té uns 3.000 funcionaris més uns mil contractats que van variant" (P43). Alguns ho analitzen de forma molt negativa per l'"escenari de malbaratament de recursos i pèrdua de coneixement" que generaria: "quan entra un treballador, depèn de les seves tasques, dediquem entre un i tres mesos a completar una formació apropiada; si aquest treballador està contractat per un any perdem recursos perquè li donem formació a algú que se'n va i després tornem a començar amb altres" (P123).

Respecte a la presumpta resistència al canvi que generaria l'estructura funcional, la majoria s'hi oposa, encara que coincideixin que el règim de treball és diferent. La següent citació condensa certes opinions comunes: "Pel que fa a les lògiques de treball, és veritat que el sector públic, amb la burocràcia i el treball per tota la vida, genera més lentitud en la dinàmica i que de vegades la formació és menor que al sector privat, però no crec que hi hagi una escassa propensió al canvi. L'empleat públic és molt tranquil, no fa batalles per no canviar" (P46). De vegades s'assenyala que les causes d'aquest rebuig estan més en la forma en la qual es desenvolupen els projectes que en la falta de competitivitat que generaria "l'ocupació per tota la vida". "En alguns casos, les dificultats per part dels funcionaris públics vénen del fet que la gent que treballa en projectes destacats ha estat escollida fora de l'Administració, amb la qual cosa els funcionaris se senten abandonats" (P48).

Finalment, la formació d'empleats públics té un espai privilegiat a l'Emília-Romanya a partir del desenvolupament d'un projecte d'e-formació previst al *Piano telematico 2003*. En l'apartat d'*e-government* es preveuen accions de formació "fer una proposta de sistema d'*e-learning* federat" (P43). L'objectiu és crear una plataforma comuna i continguts per a l'aprenentatge, però no s'espera reemplaçar el sistema tradicional. En aquest sentit, un responsable del sistema ens explicava que: "Els funcionaris que s'encarregaven de la formació en el sistema tradicional no es veuen afectats perquè no es planteja reemplaçar aquest sistema. Cada administració conservarà la seva unitat de formació interna. D'altra banda, n'hi ha molts que estan implicats en el projecte *e-learning*" (P43). Alguns dels temes dels cursos en prova pilot són "la confidencialitat, la seguretat a l'oficina i la informàtica. Un altre dels objectius és reunir les experiències per conèixer per què funciona i per què no, depèn dels casos, i poder analitzar i resoldre problemes culturals, etc." (P46).

El CNIPA és un centre nacional d'activitats d'aprenentatge. Amb ells es busca crear un catàleg d'*e-learning*, cofinançant projectes que generin material didàctic. Cal testar abans la real interoperabilitat del sistema. Es planeja un intercanvi amb les regions i posar el catàleg a disposició del nivell nacional. A més, es posa èmfasi en la multicanalitat. Es busca repensar serveis no solament a través d'Internet sinó també del telèfon i la televisió. Aquests serveis estaran dirigits a ens locals i ens públics com els hospitals, que seran els responsables de distribuir la formació.

L'experimentació serà només per a funcionaris però el sistema serà per a tothom. Es tracta de crear una oferta formativa a disposició de tota l'Administració pública, amb una xarxa de punts locals d'*e-learning* controlats per un *master point*, un node central que permetrà els serveis i usos de la plataforma. Aquest *master point* centralitza el catàleg. Si una administració local necessita un contingut particular pot crear-lo o comprar-lo al mercat i incorporar-lo a la plataforma. Ara s'estan desenvolupant continguts per a donar suport a projectes (com

Docarea o Sigmater), inclosos en el *Piano telematico*.¹⁷ El sistema encara no es pot avaluar i es desconeix la resposta dels funcionaris, perquè el pilot està a punt de començar. Hi ha 225 inscrits. Els cursos funcionen amb un e-tutor i un formador” (P43).

Els canals d'atenció al ciutadà

L'atenció al ciutadà a la regió de l'Emília-Romanya va a càrrec de l'Ufficio per le Relazioni con il Pubblico (URP). El servei que engloba aquesta dependència és el Sistema Informatiu per a la Comunicació Pública, les funcions del qual engloben des de la gestió i suport de la xarxa de punts d'informació al territori, la promoció de la comunitat professional dels operadors de l'URP, els projectes per a la simplificació del llenguatge administratiu, l'avaluació dels serveis d'informació i la col·laboració de les activitats de comunicació en la web, per desenvolupar els serveis *on-line*.

Una mostra del fort canvi que s'ha produït en el procés de regionalització l'evidencia la creació de l'URP en els noranta, encara que van passar molts anys fins que, després de la sanció d'una llei de 1990, va començar a ser operatiu el 1997. L'Administració regional té només una oficina d'atenció al públic. Després cada administració local i provincial té la seva pròpia URP. L'escassa importància quantitativa de l'URP (amb només una oficina i menys d'una desena de funcionaris atenent el públic) són conseqüència de la baixa demanda d'atenció. Això es deu al fet que l'Administració regional no té gaires competències que portin a una relació directa amb el ciutadà. Com sigui, la informació subministrada s'adequa o intenta adequar-se a les demandes ciutadanes, encara que transcendeixin les competències de l'Administració pública.

Un entrevistat assenyalava que “s'aprofita la demanda ciutadana per a fer el contacte, però no solament es dona informació de competència de l'Administració regional. Per exemple, els centres d'entrenament i formació s'organitzen amb fons europeus i són gestionats pels municipis i províncies, però es té la informació corresponent i de fet és un dels requeriments més usuals dels ciutadans” (P124). La feina d'aquesta oficina, d'altra banda, continua essent molt “artesanal”, ja que l'actualització de les bases de dades no està automatitzada: “quan hi ha canvis a l'organigrama una unitat és responsable de registrar-ho. Des de l'URP truquen setmanalment per preguntar quins canvis i novetats hi ha i a partir d'aquestes trucades actualitzen la informació” (P124).

¹⁷ Aquest apartat es basa en la documentació: “Piano Telematico Regionale, 2005” i el document “Formare all'E-Government. L'osservatorio della formazione nell'area e-government e società dell'informazione in Emilia Romagna”, ambdós creats en el marc de les següents entitats: el Ministro per l'innovazione e le tecnologie, Centro Nazionale per l'Informatica nella Pubblica Amministrazione (CNIPA) i el Centre Regionale di Competenza per l'e-government e la società dell'informazione (CRC), 2004. Direzione generale: Organizzazione, sistemi informativi e telematica.

L'organització, estructura i funcionament dels canals d'atenció no ha variat en les seves pautes bàsiques pel que fa a l'atenció presencial i telefònica. L'Administració regional té un sol punt d'informació presencial ubicat a les dependències del Govern regional. Aquest punt d'informació es coordina amb els punts d'informació provincials i municipals. Per a l'atenció telefònica existeix un número que funciona com a porta única, però alhora els departaments mantenen els seus propis telèfons d'atenció. Tots aquests telèfons estan atesos per funcionaris en l'horari de treball de l'Administració. En el cas de l'URP, són els mateixos funcionaris que gestionen l'atenció presencial en l'URP els que donen l'atenció telefònica. D'altra banda, la situació de les webs de l'Administració és molt semblant a la descrita anteriorment: cada departament té la seva pròpia web i els criteris de disseny i organització de la informació no són comuns. "Hi ha una pàgina regional però no hi ha centralització de serveis. A sota, a la pàgina regional, hi ha una organització temàtica, encara que en realitat més que per temes això s'organitza per direccions generals. Cada direcció general té la seva pròpia web i proveeix els seus serveis *on-line*" (P124). "Hi ha línies generals que sobretot apunten a respondre a qüestions d'accessibilitat. Funciona un plafó que va testant que les webs siguin accessibles per a discapacitats" (P44).

"La D22 (Direcció d'Organització de Sistemes d'Informació i Telemàtica) promou els estàndards tècnics a seguir per cada direcció, que té la seva pròpia pàgina web. L'oficina de Stampa que funciona a Presidència (F32) és la que s'encarrega del control editorial, aquí hi treballen unes 250 persones coordinades des de l'F32 però distribuïdes en cada direcció. En l'àmbit de gestors de contingut, per exemple, s'intenten coordinar paràmetres tecnològics, però moltes vegades el nivell d'autonomia condueix que cada un faci el seu amb diferents tecnologies" (P46).

14.4.2. Gestió de la innovació

Els organismes de promoció i l'estratègia d'e-govern

Es considera que les fortes relacions interadministratives són una oportunitat política per a ER. Un exemple clar d'això el proporciona el mateix òrgan encarregat de la promoció de l'e-govern: el Centro Regionale per la Competenza. El "Centro Regionale di Competenza per l'e-government e la società dell'informazione" (CRC) neix d'una iniciativa de l'Estat nacional. Es fan acords amb algunes regions i es crea cada CRC regional. Hi ha objectius globals per a tot el país i després objectius específics que es plantegen des de la regió" (P44). "El CRC és de fet fora del Govern (és una iniciativa del Govern central que es reproduïx a totes les regions, encara que després totes tenen certa autonomia). S'encarreguen de la difusió de les *best practices*, formació en TIC, suport a projectes locals, etc. Per exemple, han

desenvolupat unes pautes per al desplegament de serveis *on-line*. El Centre està format per dues persones de l'Administració regional i gent del Govern central i del local" (P48). "En total hi ha 187 projectes «en funcionament». Són projectes que involucren les regions i el món local. La planificació està en mans del Govern regional i la gestió és conjunta" (P45). Un exemple de la forma de treballar que es promou a la regió el dona el projecte esmentat d'e-formació: "en el grup de treball del projecte, hi participen comunes i províncies. Els costos del projecte requereixen un nombre consistent d'usuaris. Bolonya té 5.000 empleats, ER en té 3.000 i amb els col·laboradors arriben a 4.000. Per ara el sistema el paga la regió. La proposta és que després s'autofinanci, potser amb quotes proporcionals al nombre de funcionaris de cada administració" (P124).

El CRC té empleats pagats per la regió i per l'Estat central. Un entrevistat assenyalava que "això és atípic en el marc general del Govern i obeeix al fet que el ministre de Tecnologia ve del sector privat i es mou amb altres criteris (es diu això per la diferència de partit polític entre ambdós governs). Hi ha un sistema de finançament de projectes pel nivell central. Es presenten de totes les unitats de govern i els que guanyen són finançats. L'Emília-Romanya normalment presenta pocs projectes, però amb diversos governs locals i provincials implicats" (P43).

Els documents oficials de la regió Emília-Romanya en matèria de polítiques públiques de promoció de TIC estableixen com a data clau la Llei regional n30, que fixa els primers criteris de creació del Sistema Informatiu Regional. El 1995 es defineixen les línies generals per al desenvolupament de la Xarxa Unitària de l'Administració Pública (RUPA, Rete Unitaria della Pubblica Amministrazione). En paraules dels entrevistats, "si bé hi va haver projectes anteriors, el 2002 es va elaborar el primer pla global de desenvolupament. Aquest és el *Piano Telematico Regionale 2002-2005*, coordinat per l'Organització General de Sistemes d'Informació i Telecomunicacions. Després hi ha dos òrgans consultius, un grup d'experts format bàsicament per professors de la universitat (Comitato di Indirizzo) i un cos tècnic amb representants dels governs locals, municipalitats, províncies, etc. Un element interessant és que existeix un seguiment regular del procés en el qual s'avalua la implementació del projecte" (P44).

Amb el *Piano Telematico Regionale 2002-2005* es decideix concentrar esforços per desenvolupar una xarxa telemàtica pública a tot el territori amb l'objectiu de distribuir serveis innovadors i interactius de part de l'Administració pública, així com per al desenvolupament d'altres serveis de telecomunicacions a les empreses i als ciutadans a cost competitiu.¹⁸

¹⁸ *Terzo rapporto sull'innovazione nelle regioni d'Italia* (2005) publicat amb l'aval del Ministro per l'innovazione e le tecnologie, Centro Nazionale per l'Informatica nella Pubblica Amministrazione (CNIPA), Centro Regionale di Competenza per l'e-government e la società dell'informazione (CRC), i la Conferenza dei Presidente delle Regioni e delle province autonome.

A diferència del que observàvem a Escòcia, aquí es mantenen i aprofundeixen les línies dels projectes inicials, posant èmfasi en el desenvolupament d'infraestructures de telecomunicacions (que seran ofertes per a diversos usos i prestacions de serveis, no només de l'Administració pública). Un entrevistat la definia de la següent manera: "es tracta de passar d'un moment de desplegament d'infraestructures, en el qual encara, de tota manera, continuem treballant, a un de posada en línia de serveis i valor afegit" (P44). Segons les entrevistes fetes a diversos responsables, a la regió hi ha hagut un gran interès per digitalitzar serveis i en aquest moment hi ha un creixent interès per avaluar els usos que es fan d'aquests serveis i l'impacte que la digitalització té sobre la regió i la mateixa administració (P46, P47, P48). Aquest viratge en l'estratègia obeeix fonamentalment a dues raons: a) l'ús no és l'esperat i b) hi ha pressió des dels organismes de la Comissió Europea per millorar les pràctiques. És a dir, que l'orientació de l'estratègia a conèixer els usos deriva tant de la pressió europea com de la mateixa necessitat, després d'una etapa de desenvolupament de serveis *on-line*, d'avaluar els resultats i generar vies per impulsar l'increment dels usos.

Quant a la possible influència de l'orientació política del govern sobre el tipus de polítiques implementades, un entrevistat afirmava que "l'esquerra sol estar més disposada a invertir que la dreta i defensa un estat fort i molt present –davant un estat lleuger i més proper al sector privat. En els projectes d'*e-government*, a igual nivell de riquesa no hi ha diferències, les tendències són les mateixes (a Itàlia)" (P46). Tanmateix, no seria només una qüestió d'inversions sinó també de prioritats. El mateix entrevistat assenyalava que: "un projecte d'*e-government* és un projecte de canvi administratiu, no de tecnologia. La difusió de la SI a les regions riques fomenta aquest desenvolupament perquè la població usa la tecnologia, a les zones pobres –el sud d'Itàlia– les prioritats són altres" (P46).

La xarxes d'actors públics i privats

L'Emília-Romanya és una regió que, com s'ha dit, compta amb un alt nombre de petites i mitjanes empreses i té una forta tradició estatalista. Els successius governs del PCI han consolidat una forma de relació amb el sector privat molt marcada per l'empremta del sector públic. De totes maneres, també en aquesta regió es detecta la presència creixent del sector privat en el camp de la innovació tecnològica. Als documents d'actuació es defineix, a més, la necessitat de diversificar la xarxa d'actors: "L'*e-government* és una matèria transversal a diferents sectors. Els projectes d'*e-government* són habitualment realitzats en parterariat entre diversos actors i amb diferents formes d'esponsorització" (*Terzo rapporto sull'innovazione nelle regioni d'Italia*, 2005).

"En el nivell local és molt heterogeni, alguns municipis fan els seus propis desenvolupaments i d'altres contracten consultores. Per exemple a Lèpida hi ha molts socis que són sobretot em-

preses locals. En el nivell regional hi ha socis per al desenvolupament concret de projectes” (P44). Igualment la relació es dona en el marc del seguiment i control del sector privat. Per exemple, per a la iniciativa d’e-formació es van avaluar diverses opcions abans de demanar el desenvolupament del projecte. “Per a escollir la plataforma vam tenir en compte moltes possibilitats. Finalment vam optar per una de pagament que complia les condicions d’accessibilitat. A més d’aquestes condicions –que només complia aquesta plataforma– vam optar per *software* propietari perquè no podíem desenvolupar-lo sols. L’empresa desenvolupa la plataforma (que es lloga perquè fins ara no s’ha pogut comprar)” (P43).

14.4.3. Relació de l’Administració amb el ciutadà

Els projectes destacats

Els projectes destacats de l’Emília-Romanya s’inscriuen en planificacions generals, com ja hem esmentat. El principal projecte és d’infraestructures: “L’any 2002 es comença a desenvolupar una gran xarxa per a l’Administració pública, el projecte Lèpida, *regione digitale*, que havia d’incorporar 324 municipis, les províncies, les universitats, els hospitals, centres d’investigació, etc. Es preveu un creixement del 32% de la banda ampla (a Itàlia és en el 6%), de manera que el 88% serà fibra òptica i la resta ADSL. Aquest és el projecte estrella. La xarxa és de propietat de la regió, després es crearà una societat amb les províncies i els ajuntaments i serà de tots”. (P45). Sobre aquesta xarxa es construeixen altres projectes, com *Rilfateur* (teleseguretat), *Sole* (sanitat *on-line*), *Intercenter* (*e-procurement*), *Sigmater* (signatura digital), *Cartografia digital*, *Docarea* (projecte de connexió entre administracions), *R3* (Xarxa de Ràdio Mòbil de policia urbana, protecció civil), *E-learning*, o *E-care* (teleassistència per a ancians que viuen a casa seva, amb càmeres, telefonia mòbil, etc.).

El *Piano Telematico* es materialitza en el Pla operatiu anual, que estableix polítiques concretes a desenvolupar. Així, el Pla operatiu 2003 s’estructurava en quatre línies d’actuacions: a) infraestructures de telecomunicacions; b) projectes d’*e-government*; c) investigació per al desenvolupament d’aplicacions (Multimèdia, continguts d’*e-learning*, etc.), i d) noves iniciatives per al 2003, com el teletreball a l’Administració pública. El Pla operatiu del 2004, seguint les línies prèvies, es planteja passar d’una fase d’instal·lació a una de *deployment*”.

Alguns dels projectes d’*e-government* destacats en fases prèvies i que continuen en desenvolupament en l’actualitat són:

- *Agriservizi*: una sola base de dades per a les associacions i grangers per a fer tramitació *on-line*.

- *Intercenter (e-procurement)*: dirigit a les oficines regionals i a les locals de salut. La participació del món local és voluntària, però ja hi estan participant més de la meitat (P48).

La creació d'eines de participació també es destaca a Emília-Romanya amb el projecte Partecipanet. El projecte té una durada de dos anys, l'objectiu és crear eines per a la participació electrònica, fer una prova pilot en conjunt amb alguns municipis, associacions de municipis i províncies i després deixar-lo a disposició de les diferents unitats de govern (Reporti ePartecipa, 2005). Si funciona, fins i tot pot traslladar-se a escala nacional, i a altres regions italianes i europees. L'experimentació serà diversa a cada territori local. L'ens coordinador està format també per "l'Assemblea Regional, la comuna de Bolonya, de Mòdena, i la província de Ferrara amb comunes del territori. Concretament es preveu crear un equip per a l'e-democràcia, amb diferents aplicacions" (P47).

Des de la Generalitat de Catalunya, el Departament de Relacions Institucionals i Participació (DRIP) ha participat d'un projecte que presenta semblances amb l'E-participa. Es tracta del suport a la creació i posada en funcionament de la plataforma *Consensus*, que és, igual que E-participa, una eina virtual (acompanyada de mòduls de formació metodològica) per fomentar la participació política i la interacció entre polítics i ciutadans a través de l'ús de TIC. Tanmateix, a Catalunya els principals impulsors de la iniciativa i responsables d'aquesta pertanyen a la societat civil (per exemple la Fundació Bofill), i el DRIP té un rol de suport més que de coordinador.

Els usuaris i els usos. L'avaluació.

L'avaluació d'usos i el coneixement de perfils d'usuaris és un tema d'agenda en ER encara que, com assenyalava un funcionari: "L'estratègia d'*e-government* és apuntar molt la infraestructura. L'actual percentatge d'ús del servei *on-line* no justifica la despesa realitzada perquè és baixíssim. El problema és que s'han posat serveis *on-line* perquè donaven la imatge d'una administració moderna, però eren de mala qualitat (es penjava el sistema, es necessitaven accessos que el ciutadà no tenia, etc.), la inversió és alta. La proposta actual és treballar en un sistema de certificació del servei. Si no, el 90% del que es fa no va bé" (P46).

En el treball de camp trobem dues formes d'avaluació dels usos dels canals d'atenció al ciutadà. D'una banda, l'avaluació que es fa des de l'URP, en la qual es classifiquen les demandes i l'evolució d'aquestes a partir de les trucades i d'una manera una mica artesanal. De l'altra, l'anàlisi d'usuaris de la web que es desenvolupa en el marc del programa Understand (programa dirigit a regions de la UE en què participa l'Emília-Romanya). En aquest marc, per exemple, s'avalua el desenvolupament de la multicanalitat i els usos de la web: "no està molt diversificat i tampoc no hi ha un gran ús. Un 42% dels usuaris d'Internet han visitat la

pàgina del govern regional, però només un 3% ha fet una altra cosa que buscar informació (l'altre 39% només busca informació)" (P46). Un document que reuneix aquests resultats és *Benchmarking della società dell'informazione in Emilia-Romagna. Primo rapporto 2005: back office, front office ed utilizzo dell'e-government in Emilia-Romagna e in Europa*.

El cas de l'Emília-Romanya mostra una major influència del context institucional per tal com és la llarga tradició de cooperació de la regió la que defineix els eixos de l'estratègia. En aquest sentit, des de l'inici de la promoció de l'*e-government*, les polítiques es plantegen en interacció amb els governs locals. Tanmateix, igual com en altres casos, també aquí el Govern regional planteja el seu rol central a partir de finançar la major part del projecte. Altres elements a destacar són la forta presència dels lineaments de la UE en la definició de l'estratègia i el baix desenvolupament de la relació amb el ciutadà, que s'observa fins i tot en les avaluacions realitzades en l'àmbit d'ús dels canals d'atenció.

14.5. El Quebec

El Quebec¹⁹ és una altra regió que, com Escòcia o Catalunya, té fortes particularitats dins del país que se situa. El Quebec va ser un territori colonitzat per França, i la ciutat del Quebec va ser la primera creada a Amèrica del Nord, el 1640. Un pacte entre el Canadà anglòfon i aquesta regió francòfona va donar origen a la delimitació de l'actual territori canadenc. A partir de diferents esdeveniments, la relació entre ambdues nacions evoluciona. La diferenciació socioeconòmica que es produeix entre aquests dos territoris té un punt culminant quan, cap a 1960, es produeix la denominada *Revolució Tranquil·la*. Això inicia un canvi fonamental: el Quebec comença a viure un fort desenvolupament econòmic i a modernitzar les seves estructures socio-polítiques. A partir d'aquí es posa èmfasi en el desenvolupament de competències diferencials per part del govern quebequès i s'enforteixen els components identitaris (Keating 1996).



A diferència de les federacions europees, el camp de les competències constitucionals concurrents a Canadà és petit, ja que els nombrosos acords de cooperació i coordinació federal-provincials quant al repartiment dels impostos directes, despeses d'ajuda social, salut, gestió de les

¹⁹ La província del Quebec s'ubica en un territori d'1.542.056 km², habitat per 7.598.100. La densitat de població és de 4,90 habitants per km², encara que la distribució territorial està molt concentrada (el 2004 el 80,4% vivien en centres urbans). La ciutat de Mont-real és la més populosa, amb 3.607.200 habitants. La immigració es calcula en un 12% de la població total, i l'esperança de vida és de 81,9 anys per a les dones i 76,3 per als homes (la qual cosa es converteix en una dada important per al disseny de determinades polítiques, com les de pensions). Els idiomes oficials són l'anglès i el francès, encara que la majoria de la població parla francès (segons el cens oficial, el 81,2% de la població, el 10,0% parla una llengua no oficial (els anomenats al·lòfons), el 8,0% és anglòfon i tan sols són bilingües el 0,8% de la població). En l'àrea metropolitana de Mont-real el percentatge de francòfons és del 68,0%, el 18,5% són al·lòfons, el 12,5% anglòfons i bilingües l'1,0% de la població. A les altres ciutats el percentatge de francòfons supera el 90%.

aigües i de recursos naturals se situen al marge de la Constitució i es desenvolupen informalment mitjançant conferències de gestió conjunta. L'exercici de les competències constitucionals a la pràctica es desenvolupa de manera diferent i particular per a les diferents províncies. Les competències exclusives federals o provincials s'exerceixen a través d'acords conjunts, més o menys explícits. Alguns acords afecten totes o diverses províncies, ja que repercuteixen en els recursos naturals o qüestions financeres. Altres acords deixen un ampli marge de llibertat a les províncies, com és el cas de la immigració i els impostos directes al Quebec.

A través de programes conjunts de gestió i despeses compartides, d'acords i compromisos administratius i polítics i de subvencions per fer efectives les polítiques públiques en matèria d'assistència sanitària i social, les províncies reben tractes diferents. Malgrat que el Tribunal Suprem redueix l'abast d'aquests acords al dret privat de contractes i els subjecta a les modificacions que, de forma unilateral, puguin introduir els parlaments sobirans, aquesta flexibilitat de la cooperació intergovernamental contrasta amb la rigidesa del repartiment constitucional de competències (Mitjans i Chacón, 1999).

14.5.1. Estructura i funcionament de l'Administració pública

L'estructura de l'Administració pública

Si bé l'estructura i funcionament de l'Administració pública quebequesa no mostra fortes diferències –en l'organigrama– amb la resta dels casos estudiats, sí que trobem algunes innovacions en el funcionament d'unitats concretes. L'exemple destacat en aquest sentit el dona l'Oficina de Renovació de la Prestació de Serveis, dependent de Regies de Rentes.

The screenshot shows the website for Régie des rentes Québec. The main navigation menu includes: Planifiez votre retraite, Vie à deux, Enfants, Travail, Retraite, Invalidité, and Décès. A central banner titled "La planification de votre retraite..." features a photo of a smiling couple and text stating: "C'est plus facile que vous le croyez avec nos outils interactifs et nos conseils pratiques. Consultez notre section Planifiez votre retraite!". Below this, there is a table for "Dates de versements à venir":

Prochain versement:	Mensuel	Trimestriel
Soutien aux enfants	1 ^{er} août 2006	2 octobre 2006
Rentes du Régime de rentes du Québec	31 juillet 2006	

Additional text on the page includes: "Consultez le calendrier de paiement 2006.", "Soyez aux premières loges de l'information! Abonnez-vous à notre nouveau service de dépêches", and a sidebar with "Services en ligne" such as NetRégie, Relevé de participation, SimulRetraite, Dépôt direct, Changement d'adresse, Demande de rente de retraite, Formulaires, and Publications.

El 1995 es va crear en l'Administració regional l'Oficina de Renovació de la Prestació de Serveis, dependent de Regies de Rentes. Aquesta oficina compta actualment amb menys d'una desena de treballadors (Regies de Rentes té 1.200 treballadors), la meitat funcionaris i la meitat provinents del sector privat, i s'ocupa d'incorporar nous serveis en línia però també de millorar l'actualitat de les prestacions. L'Oficina de Renovació de la Prestació de Serveis compta amb finançament per a desenvolupar projectes concrets i negocia pressupostos per donar prestacions que abans posaven en marxa altres ministeris, com els ajuts econòmics per fill o per discapacitat. Una de les variables que n'ha impulsat el treball és la percepció d'una forta crisi estructural basada en càlculs que assenyalen que en menys de 10 anys hi haurà menys treballadors en el mercat laboral i per tant menys ingressos per a poder mantenir les prestacions. Això va conduir a plantejar com a alternativa la reducció de costos de l'Administració pública, per exemple a partir de la reducció d'empleats i oficines per la prestació en línia. Es destaca que aquesta oficina té objectius molt concrets a aconseguir, com ara nombre de visites esperades o percentatge d'ús del servei, que funcionen com a indicadors clau de l'evolució del seu treball.

El reclutament de funcionaris i treballadors

Al Quebec s'està promovent un canvi radical de la funció pública a partir de la introducció de la Llei denominada del 2x1. Aquesta llei estableix que per cada dos funcionaris que es retirin només es podrà realitzar una nova contractació. Considerant l'edat mitjana dels funcionaris actuals, s'espera una reducció dràstica de l'Administració pública per a la pròxima dècada.

De les entrevistes amb els equips de treball de l'Administració regional sorgia la percepció d'una crisi estructural que s'evidenciarà en menys empleats, més serveis per a prestar i menys recursos econòmics per a fer-ho a causa d'un problema demogràfic d'envelliment de la població. "Es preveu que els costos de la gestió continuaran creixent, però no serà així respecte dels ingressos de l'Administració. Una possible solució és reduir al màxim els costos de la prestació anant cap a l'autoservei, la qual cosa permetria fer una gestió amb menys treballadors" (P67).

Però els funcionaris i altres persones implicades directament o indirectament en el procés troben a faltar un criteri per a portar endavant aquesta transformació: "No hi ha una directiva clara de com enfrontar la llei del 2x1 i d'altra banda no hi ha restriccions a l'hora de fer contractacions fora de l'esquema de la funció pública. Es realitzen moltes contractacions de consultors i en alguns àmbits de l'Administració és cada vegada més forta la presència del sector privat. Hi ha una creença naïf segons la qual la llei pot resoldre molts problemes" (P50).

Tanmateix, i la mateixa situació es dona en aquest o altres aspectes entre els casos analitzats, els plans i documents governamentals sobre la societat de la informació i el govern electrònic estan carregats d'una retòrica molt positiva i optimista, que de moment contradiu els mateixos plans. La implementació del govern electrònic crea una oportunitat única per a fer ressaltar el paper de molts funcionaris assignant-los tasques que requereixen un criteri situacional i habilitat per a proporcionar formació i explicacions simples. Els funcionaris han de veure la transformació dels serveis que prové de la implementació de l'e-govern com una oportunitat més que com una imposició. La implementació de l'e-govern ha de ser assolida involucrant els funcionaris en el resultat dels canvis. Per a ajudar els funcionaris a assimilar aquests canvis, s'han de planificar programes de formació relatius a la "descompartimentalització" de les seves funcions i a les innovacions tecnològiques amb què hauran de treballar en relació amb diversos mecanismes per a la protecció de la informació personal (Connecting Quebec, 2004).

Els canals d'atenció al ciutadà

L'organització dels canals d'atenció ciutadana al Quebec respon a grans trets a l'esquema tradicional, ja que està dividit en departaments i àrees d'actuació. Tanmateix, s'estan plantejant canvis. Entre ells destaca un model d'atenció presencial creat en funció de la demanda ciutadana i no de l'oferta de l'Administració pública.²⁰ La idea és que l'actual estructura d'atenció genera costos elevats en edificis i recursos humans i un servei complex i lent per al ciutadà que ha de traslladar i traslladar documentació d'una oficina a una altra del Govern. Una atenció creada pensant en l'usuari, amb treballadors especialitzats a atendre el públic, permetrà resoldre aquest tema. Tanmateix, encara s'ha desenvolupat poc més enllà del plantejament inicial. Aquest tipus de projectes mostra les dificultats existents a l'hora de superar la compartimentalització administrativa, d'una banda, i per una altra, certa distància entre la planificació i les accions concretes. Això és, sovint els plans són desenvolupats per consultores que en desconèixer els funcionaments de l'Administració fan propostes sense assenyalar els mecanismes mitjançant els quals es podrien dur a terme.

Tampoc no hi ha al Quebec un telèfon d'atenció unificat. Quant a la web, la situació és semblant a l'observada en els altres casos, amb alguns alineaments comuns, certa discrecionalitat a l'hora de gestionar la informació i pocs mecanismes transversals de comunicació i treball conjunt entre departaments.

²⁰ Aquest model ha estat la base d'un pla de reforma de l'atenció presencial a Catalunya, tot i que encara no s'ha posat en marxa (P14, P77).

14.5.2. Gestió de la innovació

Els organismes de promoció i l'estratègia d'e-govern

El document "Connecting Quebec to its citizens" (Juny, 2004) assenyala que el desenvolupament de l'*e-government* havia estat uns dels eixos de la campanya en el programa del Partit Liberal, que va arribar al poder el 2002.²¹

El Pla s'organitza en quatre objectius:

a) *The delivery of E-Services*: El repte està a proveir serveis des de la lògica dels ciutadans i les empreses més que des de l'estructura de l'Administració (pàg. 8). Se cerca crear un portal *one-stop service* en el qual els ciutadans i les empreses puguin trobar el que busquen. S'espera organitzar la informació tant per 'esdeveniments vitals' com per temes (subportals). L'altre eix de la provisió de serveis és la creació de centres multiserveis, a partir de potenciar l'oferta pels diferents canals amb què compta l'Administració (Internet, telefònic i presencial).

b) *Citizens' Access to State-Held Information About Them*: La creació de la pàgina per als ciutadans "MyGov.Info" té per funció que els ciutadans puguin consultar tota la informació que té el Govern sobre ells (des de la direcció fins a les sol·licituds de beques) i que també puguin utilitzar-la (enviar-la a altres persones, etc.)

c) *Generalized Use of ICTs in the Main Areas of State Activity*: l'Estat és el principal proveïdor de serveis en Educació, Salut i Justícia. A més, l'estratègia de descentralització comporta relacions de gran importància entre regions i municipalitats. Del que es tracta és d'introduir les ICT en tots aquests processos per millorar els resultats de la gestió.

d) *E-Democracy*: Es proposa l'ús de les ICT per millorar el funcionament democràtic i preservar els valors del sistema. S'assenyala que aquesta pot ser una via per a –en un món globalitzat– potenciar el control dels ciutadans sobre la destinació de la seva societat. Les vies d'implementació seran consultes públiques i debats sobre els principals temes d'importància social.

²¹ L'*e-government* pot ser definit com un procés de desenvolupament institucional a través del qual les TIC són l'eina per a guiar de forma efectiva les accions del Govern i respondre millor a les necessitats dels ciutadans, als comerços i a altres membres de la societat. En resum, significa, l'ús de la tecnologia a fi de millorar la capacitat de les institucions i el Govern de l'Estat. L'*e-government*, per tant, implica no sol la relació entre els ciutadans, comerços i el Govern, sinó també altres activitats dins de la societat i les seves organitzacions que poden tenir relació amb l'ús de les TIC (*Connecting Quebec*, 2004).

Entre les condicions indispensables per a tenir èxit en l'estratègia s'assenyala "la necessitat d'un fort lideratge polític. L'estructura de gestió de l'e-governança s'organitzarà de la següent manera: El primer ministre assumeix el lideratge; es crea el Chief Information Officer (CIO), supervisat pel Secretariat au developpement du gouvernement en ligne". Se suggereix també la creació d'un comitè *of champions* amb els responsables de la provisió de serveis als ciutadans (principalment salut, educació, justícia, municipalitats, etc.). Finalment, s'espera que cada ministre signi un acord d'actuació i *accountability* que contingui el pla d'actuacions en *e-government*, així com els indicadors per a mesurar els resultats (que s'hauran d'incloure a l'informe d'actuacions anual). També s'esmenta que l'*e-government* pot ser efectiu només si es produeix una reforma del marc legal que permeti la seva adopció. La reglamentació vigent és l'*Act to establish a legal framework for information technology* (2001). D'altra banda, l'*Act respecting access to documents held by public bodies and the protection of personal information* cerca establir un marc de protecció de la confidencialitat que també permeti la circulació de dades entre departaments.

Una estratègia que s'ha seguit en altres casos és la de crear una nova organització que funcioni com a finestra de relació amb el ciutadà en el *front office* i com a centre de reunió de tràmits en el *back office*. Aquest és l'objectiu de Services Quebec. Aquesta entitat té uns 30 anys d'existència i està orientada a la prestació de serveis, que és, per exemple, l'encarregada de les oficines d'informació general. Abans d'això cada departament tenia la seva pròpia oficina d'atenció al ciutadà. Actualment es treballa a canviar l'organització dels serveis per organitzar-los d'acord amb el ciutadà, més que d'acord amb la lògica de l'organització (dividit en departaments, etc.): "El que es fa és crear una plataforma comuna, no s'obliga els ministeris a incorporar-s'hi, però se'ls estimula a fer-ho (estalvis en la prestació de serveis, etc.). La feina principal és d'harmonització de processos i de categories d'informació. Després, no es tendeix cap a l'oferta integrada de serveis sinó cap a l'oferta de serveis integrada, és a dir, un portal únic d'accés. Una intenció clara és evitar la duplicació; per exemple, que es pugui canviar de domicili en una entitat i que, a partir d'una base d'informació comuna, el canvi es reflecteixi a totes les oficines pertinents" (P67).

L'estratègia té objectius molt clars i alguns resultats. Se cerca que la innovació tecnològica faci canviar els processos i, en particular, que no es creïn noves estructures de funcionaris per a prestar els nous serveis. Per exemple, a Regies de Rentes al principi es posaven telèfons a disposició dels ciutadans perquè aquells que tenien dificultats per fer-ho *on-line* recorreguessin a un operador que feia el tràmit per ells. Ara, quan es plantegen dificultats d'aquest tipus es modifica el servei per fer-lo accessible, en lloc d'anar posant estructures *ad hoc* per a portar endavant el sistema. Per això mateix s'opta per col·locar demos *on-line* explicant amb claredat el funcionament dels serveis. Això passa amb el *call center*: "en un moment el del telèfon pretenia explicar com funcionen els ser-

veis a la web perquè la gent ho fes per Internet. Això no s'acceptà i en aquestes situacions el del telèfon havia de fer directament el servei. Si passa això, és que la web està mal explicada, i el que cal és canviar. Per això també tenen tantes demos. Si tenen un servei en línia, porten la gent cap allà (això es veu per exemple en el cercador quan poses "formulari" i surt un servei en línia o en el fet que al cap del temps despenjaven els PDF de la web)" (P67).

Un entrevistat ens descriu un altre exemple de reenginyeria en el qual s'ha elaborat "un formulari que ara s'ha personalitzat i es pot completar comptant amb la informació prèvia de l'usuari que té l'Administració" (P67).

Quant a l'efecte dels canvis polítics sobre l'estratègia, la percepció dels entrevistats és que "tots els partits estan interessats a desenvolupar serveis en línia. Els últims canvis no van afectar l'estratègia ni els temps de desenvolupament dels principals projectes, encara que s'hagin canviat una mica algunes prioritats. Tots els governs promouen l'e-governança per temes de costos i accessibilitat" (P49). "En general, sembla que hi ha una base d'interès pel govern electrònic, ja que encara que canviïn els partits polítics en el govern els canvis en l'estratègia són pocs" (P50).

Les principals dificultats assenyalades també són comunes a altres casos: a) integració: passar d'una administració tradicional a una d'integrada; canviar la cultura d'orientació dels ministeris cap a un tipus d'usuari en particular per una idea de ciutadà en general i personalitzant alhora; b) els marcs legals: les lleis d'intercanvi d'informació són massa estrictes i dificulten l'intercanvi; c) gestió pressupostària: cada departament té el seu propi pressupost amb què es dificulta la realització de projectes transversals" (P50).

La xarxes d'actors públics i privats

Com hem vist en els projectes estrella del Govern regional, la participació del sector privat és una constant. Tanmateix, aquesta participació és diversa. En iniciatives com les portades endavant per Emploi Québec, el disseny es fa a partir de la formació d'equips multidisciplinaris, amb professionals de gestió, de continguts i d'informàtica. "El sector privat hi ha participat, però en desenvolupaments d'aplicacions molt concretes" (P49). En canvi a l'Oficina de Renovació de la Prestació de Serveis trobem que l'equip de disseny i implementació d'iniciatives està format tant per funcionaris com per membres de consultores i empreses del sector privat. Fins i tot la forma de funcionament d'aquesta oficina és semblant a la d'una empresa al mercat, amb objectius clars en termes d'usuaris, estalvi, etc. i planificacions temporals molt rígides.

Una altra característica rellevant és que els projectes es divideixen en fases. “Es fa un concurs per a cada part. Els participants de la primera etapa s’impliquen en el disseny però amb molta interacció amb el sector públic” (P49). “S’han de fer contractacions fragmentades que involucrin diverses firmes. El problema derivat és que moltes consultores no es comuniquen entre elles, perquè no són sòcies i això porta problemes de continuïtat. Un altre problema de l’Administració és que a molts sectors no hi ha experts, i, per tant, s’han de buscar en el sector privat” (P50).

14.5.3. Relació de l’Administració amb el ciutadà

Projectes destacats

Entre els serveis d’e-governança que es destaca al Quebec se’n troben dos de desenvolupats pel Ministeri de Treball i Seguretat Social. Aquests són Informació sobre la marxa del treball (IMT) i Servei de col·locació en línia”. Ambdós serveis tenen la característica de reunir i coordinar diversos actors que cooperen perquè cada un d’aquests serveis es mantingui, i són considerats universals perquè la seva prestació no s’orienta a col·lectius específics. “Si bé la prestació existia abans de la incorporació de TIC, les possibilitats que aquestes obren i els canvis de gestió en els serveis els han modificat qualitativament” (P49).

L’equip a càrrec del projecte ens ho explicava: “El ‘Servei de Col·locació en Línia’ és una gran base de dades que fa de mitjancer entre els que ofereixen ocupació al sector públic o en el privat i els que en demanen. Els primers desenvolupaments del Servei es van realitzar

en conjunt amb xarxes públiques i semipúbliques amb una gran oferta d'ocupació, com són salut, educació i els governs locals. També els sindicats hi han participat. Anteriorment al desenvolupament d'aquesta iniciativa diverses institucions, entre les quals es destacaven els comitès sectorials (que tenien i conserven el finançament per mantenir les seves pàgines web), oferien informació d'ocupació. El desenvolupament cooperatiu ha permès que cada una d'aquestes entitats posi *links* i utilitzi una única base de dades, cosa que permet, d'una banda, concentrar esforços i, per una altra, donar una major visibilitat al projecte. El pressupost per desenvolupar-lo va ser de 10 milions de dòlars” (P49).

El “servei d'informació sobre la marxa del treball” existia prèviament a la digitalització, però era dispers al territori i era una activitat que desenvolupaven especialment els governs locals, amb informació pròpia. Una base de dades comuna ha permès comptar amb molta informació que alhora pot ser analitzada per l'usuari per conèixer el seu base, les tendències en la demanda d'ocupació, la població ocupada, etcètera, considerant les variacions en el temps i el territori. Una particularitat del servei és que la seva realització ha comportat la creació d'un sistema de taxonomies compatible entre tots els nivells federals (per exemple, la classificació d'oficis consta de 35.000 categories agrupades en 520 de més generals).

L'orientació al ciutadà al Quebec s'observa especialment en el creixement d'aplicacions orientades a l'usuari basades en la construcció de bases de dades i en l'explotació de la informació. Com vam veure més amunt, un dels serveis destacats i que ha tingut més èxit és el Servei de Col·locació en Línia, que a partir de convenis amb diferents entitats del sector públic i del privat s'ha convertit en una de les prestacions amb més visites.

En el Pla de 2004 *Connecting Québec* es proposa “simplificar l'accés als serveis governamentals”: les línies per aconseguir això apunten a posar punts d'accés a Internet gratuïts a disposició de la gent no familiaritzada amb les noves tecnologies; potenciar els centres multiserveis; estendre la banda ampla (p. ex., el programa *The villages branches du Québec* inclou socis d'escoles, municipalitats, empreses del sector privat i els governs per potenciar el desenvolupament de la banda ampla), i implementar sistemes que tinguin en compte les persones amb discapacitat (*Connecting Quebec to its citizens*, Juny 2004).

Els usuaris i els usos. L'avaluació

Segons un dels entrevistats, “el punt de partida del treball és la satisfacció ciutadana amb la qualitat del servei” (P67). Es realitzen diverses enquestes de satisfacció per avaluar l'estat dels serveis, els usos, etc. El treball d'avaluació al Quebec es realitza especialment sobre serveis concrets com els que esmentàvem a l'apartat anterior. En aquests casos, es coneix la demanda d'informació (per exemple d'ocupació), i això permet actuar en conse-

qüència (promovent programes de formació, per exemple, o posant en contacte oferta i demanda). D'altra banda, s'avaluen els usos dels serveis electrònics amb la intenció de fer-los més eficients.

Al Quebec es destaca la radical proposta de transformació de l'Administració pública que generaria la Llei del 2x1 i el fort èmfasi a millorar l'eficiència dels serveis, encara que, a diferència d'Escòcia, no és per a reorientar recursos a polítiques socials, sinó per a millorar els comptes de l'Administració. Encara que en aquests dos casos semblaria que les orientacions ideològiques dels partits polítics en el poder tenen influència sobre l'estratègia definida, no és clar que aquesta correlació sigui una regla, ja que en general observem moltes tendències comunes entre els casos.

14.6. Conclusions

Vam iniciar aquest capítol amb la intenció d'analitzar fins a quin punt existeixen processos convergents entre els diferents governs estudiats. Podem suggerir amb aquesta primera anàlisi que hi ha molts elements comuns en les estratègies desenvolupades, encara que també es destaquen les particularitats de cada unitat territorial. A continuació analitzarem cada un dels punts abordats en detall.

14.6.1. Estructura i funcionament de l'Administració pública

L'estructura de l'Administració pública

Les administracions analitzades varien per la mida i, relacionada amb la qual, per la distribució de competències. Així, mentre que el Quebec i Catalunya tenen una estructura funcional més nombrosa, Escòcia i l'Emília-Romanya tenen governs locals amb major capacitat d'actuació que els de les altres dues regions esmentades i amb administracions regionals més petites.

Els organigrames en general són molt semblants, organitzats de forma sectorial i amb molt poques institucions amb competències transversals. Un dels primers elements a destacar de les administracions públiques analitzades és la seva tendència a reproduir models de gestió semblants als dels estats centrals. Així, encara que a Espanya els estatuts de les comunitats autònomes permetien un ampli marge perquè cada govern regional dissenyés la seva pròpia estructura orgànica i cert marge de maniobra en la configuració del seu sistema de funció pública, la major part d'administracions autonòmiques va tendir a reproduir el model de l'Administració general de l'Estat (Ramió i Salvador 2002). Aquest nou nivell d'administració es va basar, inicialment, en les funcions i els recursos (humans i materials) transferits des de l'Administració general de l'Estat, aviat va generar les seves pròpies dinàmiques de creixement a mesura que consolidava els seus àmbits d'activitat i guanyava el seu propi espai en el nou mapa administratiu (Salvador 2003).

És a dir, es manté la tendència a reproduir l'estructura de l'Administració pública weberiana que, encara que amb algunes diferències, es manté en tots els casos analitzats. Això és especialment interessant si considerem que alguns governs regionals s'han format molt recentment, com és el cas d'Escòcia.

El reclutament de funcionaris i treballadors de l'Administració

El discurs que impulsa la reforma administrativa té uns dels seus punts centrals en la flexibilitat. En tots els casos analitzats els entrevistats plantejaven el tema. Tanmateix, les vies per a acon-

seguir menys rigidesa, més eficiència, etc. són molt diferents. Per exemple, en el cas escocès malgrat haver-hi consciència de la despesa generada per l'Administració, l'objectiu plantejat no és reduir l'Administració pública sinó reorientar recursos a polítiques socials. En l'altre extrem es troba el Quebec, on el govern ha sancionat la llei del 2x1, que obliga a una contractació cada dos retirs. Això conduirà a un gran canvi en l'estructura del Govern, canvi que s'espera que sigui suportat per la innovació tecnològica.

Sobre les modalitats de treball dins de l'Administració pública trobem que en l'àmbit estudiat el panorama ha canviat molt respecte a dècades anteriors, encara que aquest canvi no prové d'un nou funcionament de la funció pública sinó de la creació *ad hoc* d'una estructura paral·lela de treballadors contractats. Més enllà d'això, observem en tots els casos analitzats que, es redueixi o no l'*staff* de funcionaris que responen al patró tradicional, hi ha una creixent presència del sector privat dins de l'Administració. Aquesta nova modalitat de contractació per períodes de temps delimitats, i en molts casos assignats a iniciatives molt concretes, té els seus detractors i els seus defensors.

L'organització dels principals canals d'atenció al ciutadà

Una de les preguntes amb què iniciem el treball d'investigació buscava comprendre: en quin punt del continu administració burocràtica–administració xarxa s'ubiquen els casos analitzats? L'anàlisi dels casos mostra que en l'àmbit de l'atenció al ciutadà les administracions públiques analitzades es troben més a prop de l'administració jeràrquica tradicional que de l'administració xarxa, pel fet que l'organització dels canals d'atenció mostra un alt grau de compartimentalització, que respon majoritàriament a l'estructura dels departaments o a secretaries generals en què s'organitza el sector públic.

Tanmateix, també trobem diferències marcades entre els casos analitzats. Aquestes diferències responen en un primer nivell a la diversitat de competències de les regions analitzades. Quant a l'atenció presencial, el Quebec i Catalunya mostren una quantitat i diversitat d'oficines, mentre que en l'altre extrem l'Emília-Romanya disposa d'una sola oficina d'atenció presencial regional. Tant al Quebec com a Catalunya hi ha projectes molt embrionaris de crear un sistema integrat d'oficines d'atenció que té com a principals obstacles al seu desenvolupament la dificultat per generar mecanismes que incentivin a la cooperació entre departaments.

L'atenció telefònica mostra com a cas destacat el de Catalunya, en el qual hi ha un telèfon d'informació unificat –amb escasses excepcions– gestionat per una empresa privada, cosa que ha permès d'ampliar l'horari de prestació (24 hores els set dies de la setmana) i la informació que es proveeix. Mentre al Quebec s'està dissenyant un projecte en aquesta línia, a Escòcia i ER el telèfon no és assenyalat com una prioritat. En el cas de Catalunya l'estra-

tègia sembla respondre a una anàlisi concreta de la situació: “un alt percentatge de la població és major d’edat i no accedeix a les noves tecnologies –ja sigui perquè no disposa d’ordinadors o per desinterès–, per això s’ha potenciat l’atenció telefònica, encara que també el portal es planteja com una prioritat” (P77).

Finalment, la presència web de les quatre administracions regionals analitzades mostra un punt de partida semblant, amb certs elements comuns en el disseny de les seves pàgines web (en general elements de disseny, el logo, etcètera) i una gran diversitat en els continguts i l’organització de la informació. Al Quebec hi ha la iniciativa de crear un portal únic, Services Quebec. A Escòcia es treballa en la creació de sistemes d’informació interadministratius (amb èmfasi a desenvolupar el *back office*). A l’Emília-Romanya es planteja desenvolupar serveis sobre la plataforma creada i a Catalunya s’ha abandonat una estratègia semblant que es va desenvolupar en anys anteriors (CAT365).

14.6.2. Gestió de la innovació

Els organismes de promoció i l’estratègia

En la mateixa línia, en el desenvolupament d’infraestructures de telecomunicacions, observem la tendència a formar partenariats entre el Govern regional i els governs locals –Localret a Catalunya, Customer First a Escòcia, etc.–. Però justament els governs regionals amb menys competències directes de cara al ciutadà (Escòcia i ER) són els que reforcen el seu rol en la coordinació i presa de decisions.

Quant a l’evolució de l’estratègia d’*e-government* seguida pels diferents governs analitzats, podem considerar que a una primera etapa en la qual es va posar un fort èmfasi en la digitalització de serveis i la promoció de *websites* ha seguit una avaluació de cost benefici que va conduir a replantejar l’estratègia. Es pot dir també que en aquests primers anys de desenvolupament la incorporació de TIC es va caracteritzar per concentrar grans inversions, per l’entrada del sector privat al disseny i implementació de projectes i per certa fascinació pel poder transformador de la tecnologia. En l’actualitat, sembla que es detecti una tendència al canvi amb projectes menys ambiciosos en termes de recursos i objectius “innovadors”, i més orientat a gestionar millor la informació i els recursos existents.

En síntesi, sembla haver-hi una recerca –en alguns casos més clara que en d’altres– de racionalitzar recursos (diners, informació, personals) i aconseguir resultats tangibles en termes de millores del servei. La justificació d’aquesta estratègia podria provenir de:

a) el fracàs relatiu en termes d’usuaris dels nous serveis: l’escàs ús dels portals administratius per part dels usuaris, que condueix a un replantejament de l’estratègia a seguir. So-

bre aquest resultat inicial compartit, les estratègies han estat diverses (com s'ha analitzat en confrontar Escòcia amb el Quebec, per exemple).

b) Necessitat de racionalitzar recursos econòmics: en la mateixa línia que el punt anterior, la necessitat de reformular una estratègia que s'havia orientat a construir una nova finestra de relació per una altra orientada a desenvolupar una estratègia global de transformació que no solament afecti la cara més visible de l'administració, sinó que modifiqui la mateixa estructura organitzativa.

c) Necessitat de disposar d'informació: el diagnòstic assenyala que la quantitat d'informació no és el problema, el problema és trobar-la i tenir garanties que està actualitzada. Això provoca dificultats al ciutadà i també als funcionaris, ja que la racionalització apuntaria en aquest cas a disposar de bases compartides, de procediments d'actualització automàtica (per exemple, donant de baixa automàticament convocatòries fora de termini), i també a organitzar-la amb criteris simples i exhaustius.

d) Percepció dels avantatges de fer projectes a curt i mitjà termini: la percepció que el món de la tecnologia és molt dinàmic i, per tant, "el projecte final" és una il·lusió costosa i ineficient, amb la qual cosa es percep com a més productiu el desenvolupament de projectes a curt i mitjà termini, amb costos no massa elevats i possibilitats de reconvertir la informació utilitzada quan es decideixi tornar a transformar el sistema.

També trobem diferències que exerceixen la seva influència sobre l'evolució de les polítiques de govern electrònic. Entre aquestes podem destacar la combinació entre canvi polític i pes burocràtic. A grans trets, no sembla haver-hi diferències en les planificacions que siguin explicables per les tendències dels partits polítics en el Govern, encara que aquestes sí que permetrien entendre algunes diferències entre l'estratègia actual al Quebec (Partit Liberal) i Escòcia (Partit Laborista).

El canvi de partit polític en el Govern sí que explica en gran manera el canvi d'estratègia en casos com Catalunya. Tanmateix, el tipus d'estudi realitzat no permet validar aquesta hipòtesi en els altres casos; el canvi de govern al Quebec, per exemple, sembla haver accentuat certes tendències polítiques, però no va canviar l'estratègia, en part a causa que el seu tipus de burocràcia –més propera al model anglosaxó– té més poder que la burocràcia a Catalunya. D'altra banda, l'Emília-Romanya i Escòcia mostren semblances en la seva estratègia que podrien estar condicionades per les seves relacions interadministratives: ambdós governs regionals tenen escasses competències si se'ls compara amb Catalunya i el Quebec, per la qual cosa semblen posar èmfasi en el desenvolupament de relacions interadministratives.

La xarxes d'actors públics i privats

Sobre aquesta dimensió podem suggerir, d'una banda, que és una constant entre els casos la participació del sector privat, i, per l'altra, que el major canvi sembla haver-se produït a Catalunya. És a dir, si bé en tots els casos es amplia la participació del sector privat, a Escòcia, el Quebec i l'Emília-Romanya hi ha des del principi un major control i diversitat en la participació d'empreses externes. A Catalunya s'havia produït, en canvi, una gran concentració d'iniciatives en una sola empresa i actualment s'ha redefinit l'estratègia, com hem vist anteriorment.

14.6.3. Relació de l'Administració amb el ciutadà

Els projectes d'innovació tecnològica destacats

Els projectes destacats mostren elements comuns –sobretot en l'èmfasi en la creació de bases de dades compartides i en l'orientació al *back office*. A l'Emília-Romanya tenen major pes els projectes d'infraestructures i, com hem esmentat, projectes de formació i participació ciutadana. A Escòcia el centre de l'estratègia s'orienta al *back office*, mentre que al Quebec i Catalunya hi ha projectes que busquen usar la informació emmagatzemada per oferir al ciutadà serveis amb valor afegit.

L'avaluació del funcionament i els usos dels canals d'atenció

A Catalunya, malgrat que la metàfora de l'atenció al client ha tendit a abandonar-se, la visió del ciutadà com a usuari s'ha consolidat. D'aquesta manera, observem un èmfasi a avaluar no solament el nombre d'usuaris de cada canal d'atenció, sinó també les seves preferències i desigs. Un altre indicador és que s'ha abandonat la primacia de les webs per potenciar tots els canals d'atenció, amb un pla de reestructuració de l'atenció presencial la idea de la qual –encara no acabada ni posada en marxa– és integrar oficines i donar una formació general als funcionaris perquè puguin atendre diferents demandes i no exclusivament les del seu departament, potenciant l'atenció telefònica, que ha donat molt bons resultats, i intentant millorar els indicadors d'ús de la web.

En paral·lel a aquest interès, s'observa certa tendència a desenvolupar processos semblants en els primers anys d'implementació de l'*e-government*. Bàsicament, en tots els casos analitzats els entrevistats esmentaven un primer èmfasi en el desenvolupament de pàgines webs i en la digitalització de serveis. A aquesta etapa inicial sembla haver seguit

una etapa d'incertesa o desencant que va conduir alguns a reformular l'estratègia posant com a principal objectiu de la innovació tecnològica l'estalvi de recursos que poguessin ser reorientats a altres sectors (a incrementar les polítiques socials a Escòcia, a elevar la qualitat de la prestació en general en ER i ha reduir les despeses de l'Administració al Quebec.)

Finalment, podem assenyalar que algunes variables que podrien explicar aquest procés són el canvi polític i el tipus de burocràcia, que operen com a variables explicatives creuades a l'hora d'analitzar el manteniment o canvi de l'estratègia. Així, mentre que a Catalunya un canvi de govern va produir un fort impacte sobre l'estratègia seguida fins al moment, al Quebec el canvi de govern només va incrementar l'èmfasi posat a promoure l'*e-government*. D'acord amb això, a l'Emília-Romanya i Escòcia, amb governs que assenyalen un major interès per la promoció de polítiques socials i la lluita contra la desigualtat, s'observa menor quantitat d'iniciatives vinculades a la digitalització de serveis i un èmfasi més gran en les infraestructures.

Part V

Conclusions

Capítol 15. Conclusions	379
-------------------------------	-----

Capítol 15

Conclusions

Els tres capítols anteriors han intentat respondre, en cadascun dels tres àmbits identificats pel nostre model analític, la nostra pregunta de recerca inicial sobre les característiques de les transformacions actuals en l'Admi

nistració –i les seves relacions amb ciutadans i altres agents externs– associades a la incorporació d'innovacions tecnològiques en el marc dels processos d'atenció ciutadana. Tanmateix, hem de recordar que aquesta pregunta rebia, en principi, una resposta temptativa, en forma d'hipòtesi bàsica de l'estudi, plantejant una transició entre un model d'administració burocràtica tradicional i un nou model que anomenàvem *administració xarxa*.

Després d'haver desenvolupat el treball empíric, que hem presentat i analitzat en els capítols anteriors, estem ara en condicions de respondre aquesta pregunta de forma genèrica, avaluant en quina mesura la nostra hipòtesi resulta corroborada o falsada per l'evidència recollida en els diferents estudis empírics. Això és el que farem en aquest apartat final de conclusions, on més que presentar un recull sistemàtic de les diferents aportacions analítiques que s'han fet al llarg dels capítols precedents d'anàlisi de pràctiques i dimensions, farem una selecció d'aquelles que considerem més importants per a la hipòtesi inicial. Igualment presentarem, com a resultat secundari del nostre projecte, el que hem anomenat un model de transició entre dues fases diferenciades en el desplegament de l'administració electrònica.

Es troba l'Administració pública actual en transició cap a un model en xarxa? La nostra resposta a aquesta pregunta és positiva, però amb matisos importants. Si bé en totes tres dimensions d'anàlisi plantejades trobem indicis clars d'aquest procés de transició, existeixen també elements i factors que entorpeixen aquest canvi i el fan, en tot cas, més lent del que s'esperava –com a mínim més lent del que ha estat documentat en altres àmbits organitzatius. Tot i que l'Administració pública ha estat caracteritzada des de fa molt temps com un entorn particularment poc propici al canvi i la mutació, el fet que l'eix temàtic de la nostra anàlisi –la incorporació d'innovacions tecnològiques en l'àmbit de les TIC– afecti el seu nucli d'activitats nuclears –la captació i tractament d'ingents quantitats d'informació de contingut molt heterogeni– encara agreuja més les dificultats de transició cap a un nou model de funcionament.

Dos fets principals resumeixen clarament les dificultats bàsiques d'aquest procés transformador. D'una banda, la subsistència aclaparadora d'estructures fortament jerarquitzades de decisió i supervisió, que condicionen els fluxos d'informació –fluxos que, al seu torn, estan suportats per sistemes tècnics que han estat majoritàriament dissenyats en el passat, implícitament o explícitament, per tal d'afavorir aquestes estructures verticals de control i presa de decisions (en el nostre estudi hem pogut analitzar amb detall la forma

com la jerarquia s'inscriu en el disseny dels sistemes d'informació). De l'altra, la subsistència, no menys flagrant, d'un entorn normatiu i jurídic que també dificulta el redisseny de processos i procediments en un entorn dominat creixentment per transaccions i comunicacions digitals.

De tot plegat, el resultat actual és una situació complexa on conviuen de forma més o menys tensa procediments, projectes i estructures pròpies dels dos models. Això, a banda de fer més difícil la tasca de l'analista, crea sovint un clima de desorientació i manca de referents en el si de la mateixa Administració. Un problema que fa encara més necessaris els processos de comunicació interna dels quals hem parlat abans. Aquesta situació d'incertesa es veu, a més, agreujada per un passat recent ple de grans projectes poc reeixits, seriosament entrebancats, deliberadament abandonats o simplement morts per inanició. Els projectes d'administració electrònica sovint neixen –malgrat l'entusiasme o fort lideratge que els acompanyen– sota sospita: les expectatives inicials han estat fins ara acomplertes en poques ocasions. Una situació que es corrobora en el panorama internacional.

Una conseqüència positiva d'aquest passat tempestuós és, però, que l'Administració –i també els especialistes i científics que l'analitzen– comencen a guanyar una certa experiència sobre la qual prendre millors decisions o realitzar avaluacions més adequades dels nous projectes. Com a resultat d'aquest procés d'adquisició de coneixement –gairebé per assaig i error–, sí que es possible percebre un canvi en el tipus d'objectius, de dissenys i de realitzacions que en els últims anys marquen, en la nostra opinió, una nova fase en el desenvolupament de l'administració electrònica –una qüestió que tractarem una mica més endavant.

En tot cas, més important que donar una resposta genèrica d'un signe més o menys positiu a la nostra pregunta bàsica, és exposar de forma més detallada els elements que, segons la nostra anàlisi, permeten matisar i caracteritzar amb més profunditat aquest procés de transformació.

El primer que cal destacar, en aquest sentit, és l'absència de canvis estructurals significatius en l'Administració pública –un extrem que també es recolza en el nostre estudi comparatiu internacional. És a dir, que malgrat que sovint s'ha insistit en la necessitat de vincular la incorporació de les TIC a una reestructuració profunda de les organitzacions, per tal d'aconseguir guanys clars en eficàcia i eficiència, en el context de l'Administració no s'estan duent a terme reformes administratives en sentit estricte i general.

Malgrat això, es produeixen canvis, al marge de la immobilitat del marc jurídic i organitzatiu existent, que val la pena destacar. D'una banda, disminueixen part dels espais i mecanis-

mes de cooperació i col·laboració transversal, en el si d'una mateixa administració, pel que fa als alts càrrecs. A la vegada, però, els espais de cooperació interdepartamental que existeixen són més eficients i operatius en termes de col·laboració ja que hi participen més actors. És a dir, ens trobem amb una situació on hi ha més actors que es troben per cooperar però en menys espais de trobada. A més, s'ha produït un cert procés d'homogenització entre els actors en termes de la cooperació. Això és, existeix menor diferència entre els extrems: no existeix una distància tan gran entre els que participen més i els que participen menys com existia abans.

D'altra banda, i també pel que fa a l'estructura general de l'Administració, les relacions són més jeràrquiques: els departaments que podem considerar nuclears a la Generalitat (Presidència, Economia i Governació) tenen més pes que abans en la xarxa de vincles. És a dir, que s'accentua el seu protagonisme i el seu poder relatiu.

Paral·lelament, l'àrea relacionada amb les TIC i les polítiques de societat de la informació guanya un rol més central i proper a aquests tres àmbits nuclears –recordem que en l'última remodelació del Govern, la Secretaria per a la Societat de la Informació ha passat de fet a dependre de Presidència. Això suposa un reconeixement a la transversalitat dels temes sobre els quals té competències i, a la vegada, una possibilitat d'accions més efectives.

A les capes intermèdies i baixes de l'Administració la situació és molt desigual pel que fa al nivell d'integració horitzontal. Les variacions actuals s'expliquen fonamentalment a partir dels canals d'atenció. En el canal d'atenció presencial es pot parlar encara d'estructures fortament burocratitzades, on la dispersió organitzativa es reproduïx en la distribució territorial de les oficines d'atenció i en la manca de processos d'avaluació per resultats. En el canal Internet, malgrat la situació inicial de gran dispersió i diversificació de pàgines, existeix un plantejament actual molt transformador –tot i que la seva implementació és també, a hores d'ara, força desigual: en alguns aspectes s'ha avançat i en altres encara s'estan encetant processos de canvi. En certa manera, detectem una transició d'un plantejament inicial molt ambiciós a un de més realista i no tan radical. El canal telefònic, en canvi, representa l'exemple més clar de transformació cap a un model d'integració i d'unificació –un procés fortament recolzat en sistemes d'informació de base web.

En l'àmbit de l'estudi comparatiu internacional no existeix, però, com hem explicat, una situació similar entre els diferents canals de relació en les 4 administracions analitzades. En particular, el cas del canal telefònic constitueix un focus prioritari d'atenció i d'innovació únicament a Catalunya.

Pel que fa la presa de decisions, observem un augment dels mecanismes de control i la seva centralització en organismes coordinadors. A la vegada, però, augmenta el nivell de comunicació interna interdepartamental. Això fa créixer el nivell de coneixement dels projectes dels actors implicats i, consegüentment, la seva voluntat de cooperació.

Per als processos d'integració i coordinació continua essent un obstacle important la qüestió de la *visibilitat* –no només les administracions, sinó també les unitats administratives internes insisteixen a posar la seva marca d'autoria en els projectes que enceten o en aquells en els quals participen. No és tan sols important fer coses, sinó que l'usuari sàpiga qui les ha fetes. A aquest element s'hi afegeix el persistent sentiment de propietat respecte de les dades i la informació de què cada unitat disposa.

Malgrat aquest factor obstaculitzador, alguns dels projectes més destacats en l'àmbit del nostre estudi internacional intenten superar l'estructura burocràtica de l'Administració en els canals de relació amb el ciutadà, creant, per exemple, finestretes úniques virtuals.

Una altra tendència que detectem és el plantejament d'estratègies globals encaminades a racionalitzar la informació existent (i posar ordre en els *back offices*) i a la vegada optimitzar la despesa econòmica i el recursos esmerçats en el passat. Proporcionalment es dediquen més esforços a endreçar els continguts existents que a generar-ne de nous.

Aquestes estratègies adopten "l'autoconeixement" i la "introspecció" com a punts de partida bàsics. Gran part dels projectes i iniciatives arrenquen amb inventaris per tal d'establir clarament la situació d'inici (pel que fa al nombre de bases de dades, de pàgines web, de gestors de continguts, de telèfons, etc.). Malgrat que pugui semblar el contrari, aquestes dades agregades són en molts casos molt difícils d'obtenir.

En general, es percep, doncs, una transició d'una fase caracteritzada pel desplegament de grans projectes exemplars a una altra on es dissenyen projectes més delimitats (tant en els seus terminis d'execució com en els seus objectius i en els impactes previstos –que, a la vegada, tendeixen a plantejar-se de forma més mesurable–).

Malgrat aquest canvi d'orientació en l'abast dels projectes, algunes de les idees centrals continuen essent molt semblants. I, pel que fa als obstacles que es troben en el seu desplegament, també es detecten elements molt similars (compartimentalització, dispersió tecnològica, manca de coordinació, etc.).

En aquest sentit, la creixent interacció amb el sector privat deguda a la constitució de xarxes d'empreses per al disseny i execució del projectes d'innovació i a la seva participació cada

cop més forta en els procediments d'atenció ciutadana, genera l'aparició de nous problemes –o, en altres casos, l'agreujament de problemes més antics. La proximitat entre les dues cultures (privada i pública) fa que esdevinguin més manifestes algunes deficiències tradicionals del sistema burocràtic en el desplegament de processos de transformació: per exemple, la manca de planificacions clares i l'absència de mecanismes d'avaluació preestablerts que assegurin penalitzacions en cas que els projectes no compleixin els terminis o es facin passes enrere (un problema usual en l'àmbit de l'Administració).

Precisament, en aquest àmbit, el de la relació entre el sector privat i el públic al voltant dels projectes d'administració electrònica, és on trobem algunes de les transformacions més significatives. Es produeix en general un canvi en la forma de participació de les empreses privades en aquests projectes. L'Administració sembla tendir a exercir un major control sobre els encàrrecs efectuats als proveïdors privats. Aquest major control requereix, a més, una major capacitat i expertesa per part de l'Administració, que ha d'intentar no perdre coneixement i expertesa en el procés de subcontractació. Una mancança reiteradament assenyalada per la literatura,¹ tot i que en la nostra recerca resulta especialment apropiada en el cas de Catalunya. Per a les altres administracions analitzades en l'estudi internacional, les tendències monopolístiques en els processos d'externalització no semblen haver-se donat en el pas de forma clara. El que sí que és un tret comú és la tendència a incorporar més agents privats i amb una major diversitat de funcions (gestors, dissenyadors, proveïdors, mantenidors, etc.).

Es diversifica, d'altra banda, la cartera de proveïdors: els projectes no es subcontracten en la seva globalitat o en parts de gran dimensió, sinó que se segmenten els encàrrecs entre empreses diferents i, fins i tot, s'incentiven les relacions de competència entre elles al llarg de l'execució dels projectes.

Malgrat que, com hem afirmat més amunt, no canvia significativament l'estructura administrativa, sí que es donen canvis funcionals, d'abast més limitat, per exemple, en els equips de treball. Per a superar l'excessiva rigidesa del marc laboral a l'Administració, es potencia la contractació laboral de personal amb un cert nivell de formació i expertesa. D'aquesta manera es creen sovint dos grups diferenciats de treballadors públics –contractats i funcionaris– amb algunes tensions entre ells (per qüestions com el sou, la dedicació, etc.).

Pel que fa als mecanismes d'atenció ciutadana, la tendència més destacable que identifiquem s'encamina a la unificació i integració dels canals. Aquest procés, però, per molt que

¹ Vegeu, per exemple, Fountain (2005) i Dunleavy i Margetts (2000).

s'hagi avançat notablement en els darrers anys, encara té un horitzó de finalització llunyà. Els efectes de la compartimentalització organitzativa i de l'autonomia relativa de les unitats continuen essent un obstacle important i, de fet, molts dels esforços actuals es destinen a construir una coordinació centralitzada –tant tecnològica com política i organitzativa.

El paper dels usuaris en el disseny dels procediments d'atenció també ha patit canvis importants. Observem, d'una banda, un augment de les accions destinades a identificar les seves necessitats i interessos respecte als serveis i informacions públiques. Aquesta preocupació es tradueix en alguns casos, fins i tot, en directrius específiques en els primers nivells de digitalització dels sistemes d'informació, és a dir, en les fases primerenques de configuració dels continguts dels dipòsits d'informació interns que més endavant hauran de ser oberts a l'exterior. En el nostre treball de camp, per exemple, observem un esforç sistemàtic per construir etiquetes, paraules clau o taxonomies per a les informacions que responguin, no a la idiosincràsia burocràtica, a l'estructura jerarquizada dels continguts o al llenguatge administratiu, propis dels departaments, sinó d'acord amb temes i denominacions properes al llenguatge natural i amb possibilitats d'establir vincles horitzontals entre els elements.

Identifiquem igualment, en aquest terreny, una tendència incipient a la personalització o costumització dels serveis, és a dir, a considerar els usuaris, no tant com a ciutadans en sentit genèric sinó com a membres de col·lectius o segments de població amb necessitats específiques (mares/pares, turistes, gent gran, immigrants, estudiants, professionals, etc.). La delimitació de perfils especials que esdevenen els receptors prioritaris de la informació n'és una conseqüència.

En general, la retòrica de la centralitat del ciutadà sembla començar a traduir-se en accions efectives per tal de copsar les particularitats reals i potencials de la demanda, més enllà d'una simple estratègia genèrica. Fins i tot, com hem vist abans, l'Administració sembla estar implicada en un procés que podríem anomenar de construcció proactiva de la demanda.

Es reforça igualment el rol del ciutadà, no tant, segons la dicotomia tradicional en la literatura, com el de client dels serveis públics o com el de subjecte polític en processos de participació, sinó com a cogestor dels serveis públics. El ciutadà esdevé coresponsable dels seus propis serveis i l'Administració intentar proveir-lo de les eines i informacions necessàries per a aquesta nova tasca on, a més, es relaciona cada cop de forma més individual amb l'Estat.

En un àmbit més polític, l'Administració sembla cada cop més conscient que les millores en els canals d'atenció són un bon instrument per a millorar la imatge pública de l'Administració

i combatre les percepcions negatives del seu funcionament que hi ha entre els seus usuaris. L'administració electrònica adquireix cada cop més un fort component de rendiment polític indirecte.

En general, el panorama de l'e-governança que hem presentat dibuixa una situació on els processos i serveis de l'Estat es duen a terme a través de xarxes on s'incorporen cada cop més elements i actors i on el mateix Estat té un paper més centrat en el control i la coordinació que en la construcció i manteniment dels serveis. En el cas del canals d'atenció aquests nous elements s'incorporen con a mediadors (institucionals, tecnològics, fins i tot lingüístics) entre el ciutadà i l'Administració, per tal de facilitar interaccions i transaccions més fluides i en temps real. La simplificació de les transaccions no implica reducció dels agents que hi participen sinó més aviat la seva proliferació –estructurada, però, en xarxes cada cop més complexes on les relacions entre els elements es materialitzen i formalitzen a través de sistemes tecnològics, i no simplement mitjançant vincles informals.

Finalment, com hem comentat al principi d'aquest capítol, presentem com a resultat indirecte del nostre estudi un model de transició entre el que considerem dues fases diferenciades en el disseny i desplegament de l'administració electrònica. Hem anomenat la primera d'aquestes fases *e-government* i la segona e-governança, utilitzant la distinció que hem defensat en el marc teòric. Es tracta òbviament d'un intent de simplificar el que en realitat són aspectes sovint complexos i força interrelacionats d'un mateix fenomen.

Tot i que ambdues fases es corresponen a moments consecutius del procés de transició que hem observat al llarg de la nostra recerca –considerant el projecte actual i l'anterior²– cal fer algunes matisacions sobre el sentit que els atorguem.

En primer lloc, constitueixen abstraccions que aglutinen de forma molt sintètica un gran ventall d'elements recollits al llarg del nostres estudis empírics sobre la Generalitat de Catalunya, sobre les administracions del nostre estudi comparatiu internacional i a partir d'altres estudis internacionals que es poden trobar a la literatura especialitzada. Per a la majoria de paràmetres que destaquem, observem un cert acord en el panorama internacional, però en algun cas –particularment el de l'externalització– l'evidència de què disposem no és tan concloent (potser perquè en aquest àmbit existeixen condicionants molt idiosincràtics de cada administració i de l'orientació política del seus governs).

² Vegeu la "Introducció".

En segon lloc no descriuen dos estadis generalitzats de la situació actual per a totes les administracions; actualment moltes administracions (en particular algunes de les analitzades en l'estudi comparatiu) encara es troben immerses en el disseny o implementació de projectes o iniciatives que encaixen amb el que anomenem fase 1. La nostra tesi és, en tot cas, que existeix una tendència clara cap a les característiques de l'anomenada fase 2 i que, en gran part, els nous projectes i les noves estratègies s'apropen més a aquest nou escenari.

Tampoc volem establir una relació diacrònica causal entre ambdues fases, és a dir, no necessàriament s'han d'entendre com a fases consecutives per les quals ha de passar seqüencialment tota administració. L'elevat grau de comunicació pública sobre aquesta mena de projectes, l'anomenat mimetisme institucional que s'hi associa i l'escrutini creuat i continu a què les administracions públiques es sotmeten en aquest àmbit, fan que les administracions puguin aprendre no només de les seves pròpies experiències sinó de les alienes.

Per acabar, a més de les asèptiques fase 1 i fase 2 afegim entre parèntesis les denominacions *e-government* i *e-governança*. La raó d'aquests parèntesis és que no volem suggerir que ambdós conceptes queden clarament i exhaustiva caracteritzats amb els elements dels quals fem la llista en la seva part. Sí que afirmem que, d'acord amb les caracteritzacions que hem fet en el nostre marc teòric, el tipus d'orientacions i de projectes de cada fase són en bona part exemplificadors d'allò que cada concepte recull.

Fase 1 (e-government)	Fase 2 (e-governança)
Estratègia i abast	
Projectes a llarg termini	Projectes a curt i mitjà termini
Projectes de gran abast	Projectes focalitzats
Grans inversions	Racionalització de recursos
Objectius	
Producció de continguts	Gestió de la informació
Serveis <i>on-line</i>	Sistemes d'informació transversals
Distribució	Accés
Orientació	
Usuari al centre (retòric)	Usuari al centre (perfils, satisfacció)
Replicar l'estructura	Considerar necessitats usuari
Avaluació segons oferta	Avaluació segons demanda i ús
Rol de la tecnologia	

Disseny de la tecnologia	Usos de la tecnologia
Tecnologia determinista	Tecnologia instrumental
Fase 1 (e-government)	Fase 2 (e-governança)
Fronts d'actuació	
Front office	<i>Back office</i> (també)
Superació/superposició	Integració de sistemes
Prioritzar Internet	Integració de canals
Externalització	
Externalització monopolística	Externalització fragmentada
Encàrrec genèric	Encàrrecs delimitats
Subcontractar expertesa	Retenir <i>know-how</i>
Seguiment	Control

Pel que fa a l'estratègia global i l'abast dels projectes observem una tendència, que en bona part ja hem comentat en altres part d'aquest informe, cap al disseny d'iniciatives menys espectaculars i omnicomprensives, amb objectius més concrets i delimitats, tant en el contingut com en el temps d'execució. Tot i que no necessàriament es tracta de projectes menys ambiciosos, sí que pot dir-se que han estat concebuts amb una millor valoració de les situacions de partida i, per tant, amb una visió més realista de les seves possibilitats d'implementació i dels obstacles a vèncer.

L'abast menys reduït d'aquests projectes té relació amb una altra característica important d'ambdues fases. Mentre que en la primera han proliferat grans projectes –presentats sovint amb gran impacte mediàtic– sustentats en grans inversions públiques, els projectes de la fase 2 tenen com un dels seus objectius bàsics la racionalització i el reaprofitament dels recursos consumits en fases anteriors. Són projectes que parteixen de la situació present per tal d'aconseguir millores incrementals, en lloc d'iniciar la construcció d'entramats i estructures que s'afegeixen a les ja existents.

Molt lligats a aquesta tendència, però fent referència a objectius més específics, els projectes de la fase 1 s'orientaven sovint a la generació de nous continguts –informacions, e-serveis, etc.– principalment mitjançant la construcció de nous portals. A la fase 2, en canvi, l'èmfasi es posa en la gestió i millora dels continguts existents (recatalogar, reorganitzar, sistematitzar) i en tot cas a l'obertura a l'exterior de sistemes d'informació interns. Paral·lelament, l'accent en els serveis electrònics perd protagonisme com a fi en si mateix i es prioritza no tant la distribució de nous serveis, com l'accés als existents i a la informació disponible –mitjançant sistemes de cerca i d'ordenació temàtica amb millor nivell d'usabilitat.

Passem, d'altra banda, d'un ús força retòric de la centralitat del ciutadà al desplegament de tot un seguit de mecanismes –que hem presentat en capítols anteriors– per tal d'obtenir dades sobre les seves necessitats, interessos i perfils. L'usuari i la seva anàlisi i configuració esdevé un eix important en la majoria de projectes i, al mateix temps, els procediments d'avaluació prenen com a paràmetre bàsic els resultats, és a dir, l'ús en termes quantitius i qualitius.

Paral·lelament, la concepció de la web com a reflex virtual de l'estructura administrativa –que replica el seu llenguatge i les seves divisions competencials– es dilueix progressivament en formats construïts a partir del usos previstos i sobre la base d'agrupacions temàtiques al marge de l'ordre burocràtic. En general, les decisions tecnològiques tendeixen a prendre's en funció de les utilitats previstes o desitjades i no a la inversa.

Tot i que continua present un certa concepció retòrica de la tecnologia com a agent de modernització, existeix una consciència creixent que la incorporació de tecnologia, per si mateixa, no significa necessàriament i de forma automàtica la consecució de transformacions positives quant a l'eficiència i la qualitat dels serveis. El més important passa a ser la forma com la tecnologia s'encaixa amb l'organització i la preocupació fonamental és la de planificar estratègies de canvi *híbrides* –tant en els sistemes tècnics com en els procediments administratius i els processos de presa de decisions vinculats.

Si molts del antics projectes van tenir com a objectiu bàsic la transformació directa de les interfícies de relació amb els ciutadans –el *front office*–, l'èmfasi en la fase 2 es desplaça a la forma com, de manera paral·lela, aquests canvis es vinculen a altres innovacions en els sistemes d'informació i les bases de dades internes –*back office*. En lloc de dissenyar noves estructures que es superposen a les existents –que esdevenen una mena d'e-burocràcia amb unitats, procediments i, fins i tot, canals de relació diferents–, els esforços es posen ara a endreçar la situació interna, en general, potenciant la integració entre sistemes i la interoperativitat entre bases de dades.

En aquesta línia, l'èmfasi en Internet com a canal de relació de desenvolupament prioritari deixa pas a la necessitat d'integració entre els diferents canals de relació –especialment el telefònic i el presencial– on, precisament, Internet actua com a eix vertebrador de tota la informació.

Per acabar, en el terreny de l'externalització i la participació de proveïdors externs, es produeix una diversificació de la cartera d'empreses amb qui es treballa –evitant el monopoli sobre els projectes d'innovació tecnològica i fomentant els encàrrecs més delimitats– en termes de contingut i d'extensió. S'encarreguen a empreses externes parts molt específiques

i segmentades dels projectes i s'estableixen mecanismes de control molt més definits i detallats. L'objectiu esdevé, en aquesta fase 2, retenir una part important del control dels projectes i crear les condicions perquè l'Administració pública adquireixi progressivament un cert grau d'experiència i expertesa que pugui assegurar un major nivell d'autonomia en el futur.

Bibliografia

ACCENTURE (2004). *E-government I*.

<<http://www.accenture.com>>

ACCENTURE (2003). *E-government I*.

<<http://www.accenture.com>>

AIBAR, E.; URGELL, F. (2004). "Govern electrònic i serveis públics: un estudi de cas sobre el portal interadministratiu CAT365(2002-2003)". A: *Projecte Internet Catalunya (PIC)* [informe de recerca en línia]. Barcelona: UOC.

<http://www.uoc.edu/in3/pic/cat/pdf/PIC_Generalitat_0.pdf>

AIBAR, E.; URGELL, F. (2003). "La provisión de servicios en línea en el e-gobierno: un estudio de caso sobre un proyecto de ventanilla única interadministrativa". A: *VI Congrés de l'Associació Espanyola de Ciència Política i de l'Administració*. Grup de treball: La política en la societat de la informació. Barcelona, 18-20 de setembre.

AKRICH, M.; LATOUR, B. (1992). "A Summary of a Convenient Vocabulary for the Semiotic of Human and Nonhuman Assemblies". A: W. E. BIJKER, J. LAW (ed.). *Shaping Technology/ Building Society. Studies in Sociological Change*. Cambridge, (Massachusetts), Londres: The MIT Press.

ANDUIZA, E.; BOSCH, A. (2004). *Comportamiento político y electoral*. Barcelona: Ariel.

ARTHUR, B. (1994). *Increasing Returns and Path Dependence in the Economy*. Ann Arbor: University of Michigan Press.

ATKINSON, M.P.; BAILEY, P.J.; CHISHOLM, K.J.; COCKSHOTT, W.P.; MORRISON, R. (1984). "A Persistent Object Management System". *SPE*. Vol. 14, núm. 1, pàg. 49-71.

ATKINSON, M.P.; BAILEY, P.J.; CHISHOLM, K.J.; COCKSHOTT, W.P.; MORRISON, R. (1983). "An Approach to Persistent Programming". *The Computer Journal*. Vol. 26, núm. 4, pàg. 360-365.

BARZELAY, M. (2001). *The New Public Management*. Califòrnia: Sage Publications.

BARZELAY, M. (1992). *Breaking Through Bureaucracy: A New Vision for Managing in Government*. Berkeley: University of California Press.

BENVENISTE, G. (1984). *Bureaucracy*. San Francisco: Boyd & Fraser Pub. Co.

BERNERS-LEE, T; FISCHETTI, M. (1999). *Weaving the Web. The Original Design and Ultimate Destiny of the World Wide Web*. San Francisco: HarperCollins.

BHATNAGAR, S. (2003). *Global Corruption Report*. Transparency International.

BIMBER, B. (1999). "The Internet and Citizen Communication with Government: Does the Medium Matter?". *Political Communication*. Vol. 16, núm. 4, pàg. 409-428.

BLUMLER, J.G.; GUREVICH, M. (1995). *The Crisis of Public Communication*. Londres: Routledge.

- BORGE, R. (2005). "La participació electrònica: estat de la qüestió i aproximació a la seva classificació" [article en línia]. *IDP. Revista d'Internet, Dret i Política*. Núm. 1. UOC.
<<http://www.uoc.edu/idp/1/dt/cat/borge.pdf>>
- BOSCH, J. (2004). *Discurs final a la Comissió de Legislatura per a la Societat de la Informació al Parlament de Catalunya* [en línia]. Barcelona: Generalitat de Catalunya. [Data de consulta: 20/07/06].
<http://www10.gencat.net/dursi/generados/catala/societat_informacio/recurs/doc/discurs_200404_final_jordi_bosch_np.pdf>
- BRANDES, U.; KENIS, P.; RAAB, J. (2006). "Explanation Through Network Visualization". *Methodology*. Vol. 2, núm. 1, pàg. 16-23.
- 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.
- CARNOY, M. (2001). *El trabajo flexible en la era de la información*. Madrid: Alianza.
- CASTELLÀ, J.M. (1999). "El Estado regional italiano: la propuesta de reforma constitucional de 1997". A: M.A. APARICIO (coord.). *La descentralización y el federalismo. Nuevos modelos de autonomía política (España, Bélgica, Canadá y Reino Unido)*. Barcelona: Cedecs.
- CASTELLS, M. (2001). *La era de la información. Vol. 1: La sociedad red*. Madrid: Alianza.
- CASTELLS, M. (1997-2001). *La era de la información (trilogía)*. Madrid: Alianza.
- CASTELLS, M. (1996). *The Rise of the Network Society*. Cambridge: Blackwell.
- CASTELLS, M.; HIMANEN, P. (2002). *La sociedad de la información y el estado del bienestar. El modelo finlandés*. Madrid: Alianza.
- CASTELLS, M.; OLLÉ, E. (2004). "El model Barcelona II: l'Ajuntament de Barcelona a la societat xarxa de Catalunya (2002-2004)". A: *Projecte Internet Catalunya (PIC)* [informe de recerca en línia]. Barcelona: UOC.
<http://www.uoc.edu/in3/pic/cat/pdf/PIC_Ajuntament_0.pdf>
- CASTELLS, M.; TUBELLA, I.; SANCHO, T.; DÍAZ DE ISLA, M.I.; WELLMAN, B. (2003). "La societat xarxa a Catalunya". A: *Projecte Internet Catalunya (PIC)* [informe de recerca en línia]. Barcelona: UOC.
<<http://www.uoc.edu/in3/pic/cat/pdf/pic1.pdf>>
- CERRILLO, A. (2005). *La gobernanza hoy: 10 textos de referencia*. Madrid: Instituto Nacional de Administraciones Públicas.
- CHADWICK, A.; MAY, C. (2003). "Interaction between States and Citizens in the Age of the Internet: E-Government in the United States, Britain and the European Union". *Governance: An International Journal of Policy, Administrations and Institutions*. Vol. 16, núm. 2, pàg. 271-300.

- CLARK, T.N.; INGLEHART, R. (1998). "The New Political Culture: Changing Dynamics of Support for the Welfare State and other Policies in Postindustrial Societies". A: T.N. CLARK, V. HOFFMAN-MARTINOT (eds.). *The New Political Culture*. Boulder (Colorado): Westview.
- CLIFT, S. (2000). *The E-Democracy E-Book: Democracy is On-Line 2.0* [llibre en línia]. Publicus.net.
<<http://www.publicus.net/ebook/edemebook.html>>
- CLIFT, S. (2003). *E-Democracy, E-Governance and Public Net-Work*. [article en línia]. Publicus.net.
<<http://www.publicus.net/articles/edempubli network.html>>
- COHEN, S.; EIMICKE, W. (2001). *The Use of the Internet in Government Service Delivery*. Nova York: Columbia University.
- COMISSIÓ EUROPEA (2001). *La gobernanza europea. Un libro blanco*. Brussel·les. 25 de juliol.
<http://europa.eu.int/eur-lex/es/com/cnc/2001/com2001_0428es01.pdf>
- COMISSIÓ EUROPEA (2003). "The Role of eGovernment for Europe's Future". A: *Communication from the Commission to the Council, the European Parliament, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions*. Brussel·les, 26 de setembre.
- CRIADO, J.I.; RAMILO, M.C. (2001). "Definiendo la e-administración: las páginas de las administraciones públicas". A: *1r Congreso online del Observatorio para la Cibersociedad* (9-22 de setembre) [comunicació en línia].
<<http://cibersociedad.rediris.es/congreso/comms/g08criado-ramilo.pdf>>
- DEMCHAK, C.; FRIIS, C.; LA PORTE, T. (2000). "Webbing Governance: National Differences in Constructing the Public Face". A: G. D. GARSON (ed.). *Handbook of Public Information System*. Nova York: Marcel Dekker.
- 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.
- DRAKE, W. (1993). "The Internet Religious War". *Telecommunications Policy*. Vol. 17, núm. 9, pàg. 643-648.
- DRESCHLER, W. (2005). "The Re-emergence of 'Weberian' Public Administration after the Fall of New Public Management: The Central and Eastern Europe Perspective". *Halduskultuur*. Vol. 6, pàg. 94-108.
- DRUCKER, P. (1987). *The Frontiers of Management*. Londres: Harper & Row.
- DUNLEAVY, P. HOOD, C. (juliol-setembre de 1994). "From Old Public Administration to New Public Management". *Public Money and Management*. Pàg. 9-16.

- DUNLEAVY, P.; MARGETTS, H. (2002). *Cultural Barriers to E-Government*. Londres: TSO.
- DUNLEAVY, P.; MARGETTS, H. (2000). "The Advent of Digital Government: Public Bureaucracies and the State in the Internet Age". A: *Annual Conference of the American Political Science Association* (4 de setembre: Washington) [comunicació].
- DUNLEAVY, P.; MARGETTS, H.; BASTOW, S.; TINKLER, J. (2003). "E-Government and Policy Innovation in Seven Liberal Democracies". A: *The Political Studies Association's Annual Conference 2003* (15-17 d'abril: Leicester University) [comunicació].
- ESPING-ANDERSEN, G. (ed.) (1993). *Changing Classes: Stratification and Mobility in Postindustrial Societies*. Newbury Park (Califòrnia): Sage.
- EWALT, A. (2001). "Theories of Governance and New Public Management: Links to Understanding Welfare Policy Implementation". A: *Annual Conference of American Society for Public Administration* (12 de març: Newark) [comunicació].
- FERNÁNDEZ, A.; MUÑOZ, X.; SISTERNAS, X. (coord.) (2003). *Informe Pi i Sunyer sobre l'Administració de la Generalitat de Catalunya*. Barcelona: Fundació Carles Pi i Sunyer d'Estudis Autonòmics i Locals.
- FERNÁNDEZ, X.; WELP, Y. (2003). "España y la sociedad de la información: planes o políticas". *Gestión y Análisis de Políticas Públicas (GAPP)*. Vol. 26-27, pàg. 51-70.
- FINGER, M.; PECOUD, G. (2003). "From E-Government to E-Governance? Towards a Model of E-Governance" [article en línia]. *EJEG. Electronic Journal of E-Government*. Vol. 1, núm. 1.
<<http://www.ejeg.com/volume-1/volume1-issue-1/issue1-art1.htm>>
- FLYNN, N. (1997). *Public Sector Management*. Londres: Prentice Hall.
- FOUNTAIN, J. (2005). "Central Issues in the Political Development of the Virtual State". A: *The Network Society and the Knowledge Economy: Portugal in the Global Context* (4-5 de març: Lisboa) [comunicació].
- FOUNTAIN, J. (2001a). *Building the Virtual State Information Technology and Institutional Change*. Washington, DC: 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, DC: Brookings Institution Press.
- GAREIS, K. (2004). "Towards User-centred eGovernment. Understanding Potential Demand for Online Public Services". A: *Telecities and MUTEIS Conference "Urban Impacts of the Information Society: Facts, Fiction and Policies"* (17-19 de març: La Haia, Països Baixos) [comunicació].
- GARTNER GROUP (2000). "Key Issues in E-Government Strategy and Management". *Research Notes, Key Issues*. Núm. 23.

GENERALITAT DE CATALUNYA (2004). *Expedient 2004/4 de clàusules per a l'homologació dels serveis informàtics per als departaments de l'Administració de la Generalitat de Catalunya i entitats adherides* [en línia]. [Data de consulta: 21/06/06].

<http://www.gencat.net/cataleg/tauler/docs/plec_2004-4_serveis_informaticsCAT.pdf>

GENERALITAT DE CATALUNYA (2005). *Libre blanc de la funció pública catalana*. Barcelona: Escola d'Administració Pública de Catalunya.

GIBSON, R.K.; NIXON, P.; WARD, S. (eds.) (2003). *Political Parties and the Internet*. Londres, Nova York: Routledge.

GIL, A.; CASAMAYOR, S. (2003). *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.

GRANDORI, A. (2000). "Conjectures for a New Research Agenda". *Journal of Management and Governance*. Núm. 4, pàg. 1-9.

GUILLÉN, M.; SUÁREZ, S. (2001). "Developing the Internet: Entrepreneurship and Public Policy in Ireland, Singapore, Argentina and Spain". *Telecommunications Policy*. Núm. 25, pàg. 349-371.

HAGEN, M. (1997). *A Typology of Electronic Democracy* [document en línia]. Justus-Liebig Universität Giessen.

<http://www.uni-giessen.de/fb03/vinci/labore/netz/hag_en.htm>

HAGUE, B.; LOADER, B.D. (1999). *Digital Democracy: Discourse and Decision Making in the Information Age*. Londres: Routledge.

HALL, J. (2002). "Reconsidering the Connection between Capacity and Governance". *Public Organization Review: A Global Journal*. Núm. 2, pàg. 23-43.

HAQUE, M. (1999). "Relationship between Citizenship and Public Administration: a Reconfiguration". *International Review of Administrative Sciences*. Vol. 65, núm. 3, pàg. 309.

HARGITTAI, E. (1999). "Weaving the Western Web: Explaining Differences in Internet Connectivity among OECD Countries". *Telecommunications Policy*. Núm. 23, pàg. 701-718.

HART, J.; REED, R.R.; BAR, F. (1992). "The Building of the Internet: Implications for the Future of Broadband Networks". *Telecommunications Policy*. Vol. 16, núm. 8, pàg. 666-689.

HEEKS, R. (ed.). (2001). *Reinventing Government in the Information Age. International Practice in IT-Enabled Public Sector Reform*. Londres: Routledge.

HEICHLINGER, A. (2004). *Egovernment in Europe Regions. Approaches and Progress in IST Strategy, Organisation and Services, and the Role of Regional Actors*. Maastricht: European Institute of Public Administration.

- HINNANT, C.; MOON, J. (2001). "The pursuit of E-Government: What Determines the Perception of E-Government Effectiveness?". *6th National Public Management Conference*. Bloomington (Illinois).
- HUDSON, J. (1999). "Informatization and Public Administration: A Political Science Perspective". *Information, Communication and Society*. Vol. 2, núm. 3, pàg. 318-339.
- HUGHES, O. (2001). *The Way Ahead for New Public Management* [document de treball]. Monash University, Department of Management (Working Paper 55/01).
- HUGHES, O. (1998). *Public Management and Administration*. Londres: Macmillan. 2a. ed.
- HUSE, M. (2003). "Renewing Management and Governance: New Paradigms of Governance?". *Journal of Management and Governance*. Núm. 7, pàg. 211-221.
- JAIN, A. (2004). "Using the Lens of Max Weber's Theory of Bureaucracy to Examine E-Government Research". *Actas de la 37th Hawaii International Conference on System Sciences* (4-8 de gener: Big Island, Hawaii).
- JORDANA, J. (2003). "Estructura i gestió de l'àmbit de les polítiques de telecomunicacions i societat de la informació". A: A. FERNÁNDEZ, X. MUÑOZ, X. SISTERNAS (coord.). *Informe Pi i Sunyer sobre l'Administració de la Generalitat de Catalunya*. Barcelona: Fundació Carles Pi i Sunyer d'Estudis Autònoms i Locals.
- JURIS, J. (2004). "Practicing Militant Ethnography within Movements against Corporate Globalization". *SSSP Annual Meeting*.
- KEATING, M. (1996). *Naciones contra el Estado. El nacionalismo en Cataluña, Quebec y Escocia*. Barcelona: Ariel.
- KRAEMER, K.; DEDRICK, J. (1996). "Computing and Public Organizations". Center for Research on Information Technology and Organizations. Irvine: Universitat de Califòrnia.
- LA PORTE, T.; DEMCHAK, C.; JONG, M.; FRIIS, C. (2000). "Democracy and Bureaucracy in the Age of the Web. Empirical Findings and Theoretical Speculations". A: *International Political Science Association Conference* (5 d'agost: Quebec, Canadà) [comunicació].
- LAING, A. (2003). "Marketing in the Public Sector: Towards a Typology of Public Services". *Marketing Theory*. Vol. 3, núm. 4, pàg. 427-445.
- LATOUR, B. (2005). *Reassembling the Social. An Introduction to Actor-Network-Theory*. Oxford: Oxford University Press.
- LAUGHLIN, R.; BROADBENT, J. (1993). "Accounting and Law: Partners in the Juridification of the Public in the UK?". *Critical Perspectives on Accounting*. Núm. 4, pàg. 337-368.
- LAYNE, K.; LEE, J. (2001). "Developing a Fully Functional E-Government: A Four Stage Model". *Government Information Quarterly*. Núm. 18, pàg. 122-136.

- LEE, J.K. (2003). "A Model for Monitoring Public Sector Web Site Strategy". *Internet Research: Electronic Networking Applications and Policy*. Vol. 13, núm. 4, pàg. 259-266. MCB UP Limited.
- LENK, K.; TRAUNMÜLER, R. (2001). "Broadening the Concept of Electronic Government". A: J.E.J. PRINS (ed.). *Designing E-Government on the Crossroads of Technological Innovation and Institutional Change*. La Haia, Londres, Boston: Kluwer Law International.
- LEONARDI, R.; NANETTI, R. (eds.) (1990). *The Regions and European Integration: the Case of Emilia-Romagna*. Londres: Pinto.
- 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.
- MALAMUD, C. (1993). *Exploring de Internet. A Technical Travelogue*. Englewood Cliffs: Prentice Hall.
- MAYNTZ, R. (2001). "El Estado y la sociedad civil en la gobernanza moderna (The State and the Civil Society in the Modern Governance)". *Reforma y Democracia*. Vol. 21, pàg. 7-22.
- MAYNTZ, R. (1998). "New Challenges to Governance Theory". *Jean Monnet Chair Working Papers*. Núm. 50. Florència: European University Institute; The Robert Schuman Centre.
- MEYER, J.W.; ROWAN, B. (1991). "Institutionalized Organizations: Formal Structure as a Myth and Ceremony". A: W.W. POWELL, P.J. DIMAGGIO. *The New Institutionalism in Organizational Analysis*. Chicago: Chicago University Press.
- MILNER, E. (1999). "Electronic Government: More than just a 'Good Thing'? A Question of Access". A: B.N. HAGUE, B.D. LOADER (ed.). *Digital Democracy. Discourse and Decision Making in the Information Age*. Londres: Routledge.
- Milner, H. (2002). "The Global Spread of the Internet: The Role of International Diffusion Pressures in Technology Adoption" (10-11 de maig: Universitat de Yale) [comunicació].
- MINC, A. (1987). "The Informatisation of Society". A: A. CAWKELL (ed.). *Evolution of an Information Society*. Londres: Aslib.
- MITJANS, E.; CHACÓN, C. (1999). "Federalismo y diversidad en Canadá". A: M.A. APARICIO (coord.). *La descentralización y el federalismo. Nuevos modelos de autonomía política (España, Bélgica, Canadá y Reino Unido)*. Barcelona: Cedecs.
- MOLINA, J.L. (2001). *El análisis de redes sociales. Una introducción*. Barcelona: Editorial Bellaterra.
- 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.

NORRIS, P. (2000). *Democratic Divide? The Impact of the Internet on Parliaments Worldwide*. <<http://ksghome.harvard.edu/~p.norris.shorenstein.ksg/acrobat/apsa2000demdiv.pdf>>

OCDE (2002). "Highlights of Public Sector Pay and Employment Trends: 2002 update". A: *American Political Science Association Annual Meeting (APSA)* (31 d'agost-2 de setembre: John F. Kennedy School of Government, Universitat de Harvard) [comunicació]. <[http://appli1.oecd.org/olis/2002doc.nsf/linkto/puma-hrm\(2002\)7](http://appli1.oecd.org/olis/2002doc.nsf/linkto/puma-hrm(2002)7)>

OCDE (2001). "The Hidden Threat to E-Government. Avoiding Large Government IT Failures". *Puma Policy Brief*. Núm. 8. PUMA; OCDE.

OCDE (1991). *La Administración al servicio del público*. Madrid: Ministerio de Administraciones Públicas.

OCDE, PUMA (1999). "How to Strengthen Government-Citizen Connections". A: *Meeting of Senior Officials from Centres of Government* [document en línia]. <<http://www.oecd.org/dataoecd/42/51/33981587.doc>>

OLSEN, J.P. (2004). "Maybe it is Time to Rediscover Bureaucracy". A: *IX International Congress of the CLAD over State and Public Administration Reform* (2-5 de novembre: Madrid) [comunicació].

OSBORNE, D.; GAEBLER, T. (1994). *La reinvencción del gobierno. La influencia del espíritu empresarial en el sector público*. Barcelona: Paidós.

PETERS, B.; PIERRE, J. (2005). *Governing Complex Societies: Trajectories and Scenarios*. Basingstoke (Regne Unit): Palgrave.

PETERS, B.; PIERRE, J. (2001a). "Civil Servants and Politicians: The Changing Balance". A: B. PETERS, J. PIERRE (ed.). *Politicians, Bureaucrats and Administrative Reform*. Londres, Nova York: Routledge.

PETERS, B.; PIERRE, J. (ed.) (2001b). *Politicians, Bureaucrats and Administrative Reform*. Londres, Nova York: Routledge.

PETERS, B.; PIERRE, J. (1999). "Politicisation of the Civil Service: Concepts, Causes, Consequences". A: *Conference on Politicisation of the Civil Service* (24-25 d'octubre de 1999: Göteborg) [comunicació].

PIERSON, P. (1994). *Dismantling the Welfare State? Reagan, Thatcher, and the Politics of Retrenchment*. Cambridge: Cambridge University Press.

PRATS, J. (2005). *De la burocracia al management, del management a la gobernanza*. Madrid: Instituto Nacional de Administración Pública.

- PRINS, J.E.J. (ed.) (2001). *Designing E-Government on the Crossroads of Technological Innovation and Institutional Change*. La Haia, Londres, Boston: Kluwer Law International.
- PUTNAM, R.D. (2002). *Bowling Alone: The Collapse and Revival of American Community*. Nova York: Touchstone.
- PUTNAM, R.D.; ROBERT, L.; NANETTI, R.Y. (1994). *Para hacer que la democracia funcione. La experiencia italiana en descentralización administrativa*. Caracas: Galac.
- 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: A. FERNÁNDEZ, X. MUÑOZ, X. SISTERNAS (coord.). *Informe Pi i Sunyer sobre l'Administració de la Generalitat de Catalunya*. Barcelona: Fundació Carles Pi i Sunyer d'Estudis Autonòmics i Locals.
- RAMIÓ, C. (2001). "Los problemas de la implantación de la nueva gestión pública en las administraciones públicas latinas: modelo de Estado y cultura institucional". *Reforma y Democracia. Revista del CLAD*. Núm. 21. Caracas.
<<http://www.clad.org.ve/rev21/ramio.pdf>>
- RAMIÓ, C.; SALVADOR, M. (2002). "La configuración de las administraciones de las comunidades autónomas: entre la inercia y la innovación institucional". A: J. SUBIRATS, R. GALLEGU. *Veinte años de autonomías en España: Leyes, políticas públicas, instituciones y opinión pública*. Madrid: Centro de Investigaciones Sociológicas.
- RHODES, M. (1997). *Understanding Governance. Policy Networks, Governance, Reflexivity and Accountability*. Buckingham, Filadèlfia: Open University Press.
- RHODES, R.A.W. (1996). "The New Governance: Governing without Government". *Political Studies*. Vol. XLIV, pàg. 652-667.
- RILEY, T.B. (2003). "E-Government vs E-Governance: Examining the Differences in a Changing Public Sector Climate". The Commonwealth Centre for E-Governance.
<http://www.electronicgov.net/pubs/research_papers/tracking03/IntlTrackRptMay03no4.pdf>
- SALVADOR, M.; CORTÉS, R. [et al.] (2003). *Els ajuntaments de Catalunya a Internet. Un estudi comparat de les pàgines web (2000-2003)*. Barcelona: Universitat Pompeu Fabra.
- SALVADOR, M. (2005). *Institucions i polítiques públiques en la gestió de recursos humans de les comunitats autònomes*. Barcelona: Generalitat de Catalunya; Escola d'Administració Pública de Catalunya (Estudis; núm. 23).
- SCHARPF, F. (2000). *Democratic Legitimacy under Conditions of Regulatory Competition: Why Europe Differs from the United States* [document de treball]. Madrid: Centro de Estudios Avanzados en Ciencias Sociales; Instituto Juan March de Estudios e Investigaciones (Working Paper 145).

SIBIS (2003). *Benchmarking E-Government in Europe and the US*. Santa Mònica, Califòrnia: RAND.

SÍNDIC DE GREUGES DE CATALUNYA (2004). *Informe al Parlament 2004*. Barcelona.

SOETE, L.; WEEHUIZEN, R. (2003). "The Economics of E-Government: A Bird's Eye View". A: *Ministerial eGovernment Conference (7-8 de juliol: Itàlia)* [comunicació].

SPEARS, G.; SEYDEGART, K.; SCHMIDT, F. (2003). *Citizens First 3*. Ottawa: The Institute for Citizen Centred Service; The Institute of Public Administration of Canada.

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.

THATCHER, M. (2000). "Cross-national Linkages and Regulatory Reform in Europe: The Case of Telecommunications". A: *Annual Meeting of the American Political Science*. [comunicació].

TRECHSEL, A.; KIES, R.; MÉNDEZ, F.; SCHMITTER, P. (2003). *Evaluation of the Use of New Technologies in Order to Facilitate Democracy in Europe. E-Democratizing the Parliaments and Parties of Europe* [document en línia]. Ginebra: Research and Documentation Centre on Direct Democracy (C2D).

<http://c2d.unige.ch/int/OverviewInstits/Main_Report_final%201.pdf>

UNITED NATIONS (2001). *Benchmarking E-government: A Global Perspective. Assessing the Progress of the UN Member States*. United Nations Division for Public Economics and Public Administration (UNDPEPA); American Society for Public Administration (ASPA).

URGELL, F.; WELP, Y.; AIBAR, E. (2005). "Serveis públics en línia i organització de l'administració". *Coneixement i Societat. Revista d'Universitats, Recerca i Societat de la Informació*. Núm. 7.

URGELL, F.; WELP, Y.; AIBAR, E. (2004). "¿De los portales públicos a la administración red? Un estudio de caso sobre e-governance". A: *II Congreso online del Observatorio para la Cibersociedad* [comunicació en línia].

<<http://www.cibersociedad.net/congres2004>>

VAN GUNSTEREN, H. (1994). "Four Conceptions of Citizenship". A: B. van STEENBERGEN (ed.). *The Condition of Citizenship*. Londres: Sage. Pàg. 36-48.

VIRAPATIRIN, M.; PEIXOTO, T. (eds.). *e-AGORA, Le Livre Blanc de la e-démocratie locale: Réflexions et Perspectives*. París: Ville d'Issy-les-Moulineaux. (Publicat en francès, anglès, espanyol i portuguès.)

WASSERMAN, S.; FAUST, K. (1999). *Social Network Analysis: Methods and Applications*. Cambridge: Cambridge University Press.

WEBER, M. (1992). *Economía y Sociedad*. Buenos Aires: Fondo de Cultura Económica. 1a. ed. 1944.

WELP, Y. (gener-abril de 2004). "Nuevas tecnologías, viejos problemas: El modelo español de difusión de Internet". *Revista Internacional de Sociología*. Núm. 37.

WERLE, R. (2001). "Internet @ Europe: Overcoming Institutional Fragmentation and Policy Failure" [article en línia]. *European Integration online Papers (EIoP)*. Vol. 5, núm. 7. <<http://eiop.or.at/eiop/texte/2001-007a.htm>>

WEST, D. (2002). *Global E-Government, 2002*. [informe en línia]. *Insidepolitics.org*. <<http://www.insidepolitics.org/egovt02int.html>>

WONG, W.; WELCH, E. (2004). "Does E-Government Promote Accountability? A Comparative Analysis of Website Openness and Government Accountability". *Governance*. Vol. 17, núm. 2, pàg. 275.

ZWEERS, K.; PLANQUÉ, K. (2001). "Electronic Government. From an Organization Based Perspective Towards a Client Oriented Approach". A: J.E.J. PRINS (ed.). *Designing E-Government on the Crossroads of Technological Innovation and Institutional Change*. La Haia, Londres, Boston: Kluwer Law International.

Documentació interna de la Generalitat de Catalunya

ABILBO (2004a). *Gencat.net. Estudi de la web en relació amb els principals directoris i motors de cerca* (informe de posicionament).

ABILBO (2004b). *Presentació de la Direcció General d'Atenció Ciutadana*.

ADMINISTRACIÓ OBERTA DE CATALUNYA (2003). *Breu història i etapes del gencat.net*.

DEPARTAMENT D'AGRICULTURA RAMADERIA I PESCA (2006). *Pla d'innovació DARP*.

DEPARTAMENT DE LA PRESIDÈNCIA. *Acord de Govern d'establiment dels números 012 i 112 com a números de referència de la Generalitat de Catalunya* [aprovat el 21 de juny de 2006].

DEPARTAMENT DE LA PRESIDÈNCIA (1996-1998). *Pla director dels sistemes d'informació al ciutadà (PDSIC)*.

DEPARTAMENT DE LA PRESIDÈNCIA (desembre de 1996). *Informe sobre l'import del concurs del telèfon ober*.

DEPARTAMENT DE TREBALL I INDÚSTRIA (2005). *Pla director TIC del Pla director de sistemes d'informació*.

DIRECCIÓ GENERAL D'ATENCIÓ CIUTADANA (2005). *Document marc per a la implantació d'iniciatives web en la plataforma corporativa de la Generalitat de Catalunya*.

DIRECCIÓ GENERAL D'ATENCIÓ CIUTADANA (2004a). *Marc estratègic i línies d'actuació*.

- DIRECCIÓ GENERAL D'ATENCIÓ CIUTADANA (2004b). *Punts d'evolució del SAC*.
- DIRECCIÓ GENERAL D'ATENCIÓ CIUTADANA (2001). *Manual de qualitat*.
- DIRECCIÓ GENERAL D'ATENCIÓ CIUTADANA, ABILBO (2004). *Anàlisi de webs associats a www.gencat.net*.
- DIRECCIÓ GENERAL DE TRIBUTS (2001). *Nou Portal de Tributs*.
- DOC6 (2004a). *Proposta de taxonomia i metaetiquetes per a www.gencat.net*.
- DOC6 (2004b). *Proposta de model de taxonomia i metaetiquetes*.
- GESOP (2005a). *Enquesta serveis d'informació i atenció als ciutadans* (enquesta presencial).
- GESOP (2005b). *Enquesta serveis d'informació i atenció als ciutadans* (enquesta telefònica).
- MILLWARD BROWN (2006). *Auditoria 012 "Escoltes"*.
- MOMENTUM. *Anàlisi de les oficines presencials*.
- SYNOVATE (2005). *Exploratori sobre els serveis d'atenció i informació que ofereix la Generalitat de Catalunya*.
- UOC, ABILBO (2004). *Anàlisi comparativa de portals d'administracions públiques a la xarxa*.
- USER LAB, LASALLE (2004). *Estudi d'usabilitat de www.gencat.net* (informe d'avaluació).

Documentació interna del govern d'Escòcia

- CUSTOMER FIRST (2005-2008). *Improvement Services*.
- OPEN SCOTLAND (2004). *Modernising Government Fund*.
- SCOTTISH EXECUTIVE (1999). *Making it Together*.
- SCOTTISH EXECUTIVE (2000). *Working Together for Scotland*.
- SCOTTISH EXECUTIVE (2001). *Connectig Scotland*.
- SCOTTISH EXECUTIVE (2002). *Information Age Government in Scotland*.
- SCOTTISH EXECUTIVE (2002). *Age Government in Scotland. A Common Framework*.
- SCOTTISH EXECUTIVE (2004). *Building a Better Scotland*.
- SCOTTISH EXECUTIVE (2004-2005). *Open Scotland building a better service* [sèrie de documents].

Documentació interna del govern de l'Emília-Romanya

- AMMINISTRAZIONE DELLA REGIONE DELL'EMILIA-ROMAGNA (2005). *Rapporto ePartecipa*.
- AMMINISTRAZIONE DELLA REGIONE DELL'EMILIA-ROMAGNA (2005). *Benchmarking della società dell'informazione in Emilia-Romagna. Primo rapporto 2005: back-office, front-office ed utilizzo dell'e-government in Emilia-Romagna e in Europa*.

MINISTRO PER L'INNOVAZIONE E LE TECNOLOGIE, CENTRO NAZIONALE PER L'INFORMATICA NELLA PUBBLICA AMMINISTRAZIONE (CNIPA), CENTRO REGIONALE DI COMPETENZA PER L'E-GOVERNMENT E LA SOCIETÀ DELL'INFORMAZIONE (CRC) (2004). *Formare all'E-Government. L'osservatorio della formazione nell'area e-government e società dell'informazione in Emilia Romagna.*

MINISTRO PER L'INNOVAZIONE E LE TECNOLOGIE, CENTRO NAZIONALE PER L'INFORMATICA NELLA PUBBLICA AMMINISTRAZIONE (CNIPA), CENTRO REGIONALE DI COMPETENZA PER L'E-GOVERNMENT E LA SOCIETÀ DELL'INFORMAZIONE (CRC) (2002-2005). *Piano Telemático Regionale.*

MINISTRO PER L'INNOVAZIONE E LE TECNOLOGIE, CENTRO NAZIONALE PER L'INFORMATICA NELLA PUBBLICA AMMINISTRAZIONE (CNIPA), CENTRO REGIONALE DI COMPETENZA PER L'E-GOVERNMENT E LA SOCIETÀ DELL'INFORMAZIONE (CRC), CONFERENZA DEI PRESIDENTI DELLE REGIONI E DELLE PROVINCE AUTONOME (2005). *Terzo rapporto sull'innovazione nelle regioni d'Italia.*

Documentació interna del govern del Quebec

QUEBEC GOVERNMENT (2001). *Act to establish a legal framework for information technology.*

QUEBEC GOVERNMENT (2004). *Connecting Quebec.*

QUEBEC GOVERNMENT (2004). *Connecting Quebec to its citizens.*

Altra documentació consultada

DEPARTAMENT DE LA PRESIDÈNCIA (1996). *Acció del govern de la Generalitat de Catalunya.* Generalitat de Catalunya. Departament de la Presidència.

GENERALITAT DE CATALUNYA. *Diari Oficial de la Generalitat de Catalunya.* Generalitat de Catalunya. [Data de consulta: 04/02/05].

Decret 177/2006, de 23 de maig, de reestructuració parcial del Departament de la Presidència. *Diari Oficial de la Generalitat de Catalunya* (25 de maig de 2006), número 4641.

Decret 266/2001, de 9 d'octubre, pel qual s'estableixen la creació, l'organització i les funcions de les oficines d'atenció ciutadana. *Diari Oficial de la Generalitat de Catalunya* (18 d'octubre de 2006), número 3495.

Decret 292/2000, de 31 d'agost, de creació de la Direcció General d'Atenció Ciutadana. *Diari Oficial de la Generalitat de Catalunya* (7 de setembre de 2000), número 3221.

Decret 26/1999, de 9 de febrer, pel qual s'aprova l'Estatut del Centre de Telecomunicacions i Tecnologies de la Informació de la Generalitat de Catalunya. *Diari Oficial de la Generalitat de Catalunya* (15 de febrer de 1999), número 2827.

Decret 130/1995, de 3 d'abril, de reestructuració parcial del Departament de la Presidència. *Diari Oficial de la Generalitat de Catalunya* (26 d'abril de 1995), número 2042.

Llocs webs consultats

Centre de Telecomunicacions i Tecnologies de la Informació de la Generalitat de Catalunya

<http://www10.gencat.net/dursi/ca/de/ctti.htm>

[Data d'accés: 20/07/06]

Estadístiques de la nova pàgina web de la Generalitat de Catalunya

<http://www.gencat.net/nougencat/cat/stats.htm>

[Data d'accés: 20/06/2006]

Gartner Group

<http://www.gartner.com>

[Data d'accés: 13/06/06]

InfoCatalunya

<http://www.gencat.net/generalitat/cat/govern/infocatalunya/index.htm>

[Data d'accés: 13/06/06]

Pàgina web del govern del Quebec

<http://www.gouv.qc.ca/portail/quebec/pgs/commun>

[Data d'accés: 20/06/06]

Pàgina web del govern d'Escòcia

<http://www.scotland.gov.uk/>

[Data d'accés: 20/06/06]

Portal de la regió de l'Emília-Romanya (Itàlia)

<http://www.regione.emilia-romagna.it>

[Data d'accés: 20/06/06]

Propolis

<http://www.propolisclub.net>

[Data d'accés: 21/06/06]

Secretaria de Telecomunicacions i Societat de la Informació del Departament de la Presidència de la Generalitat de Catalunya

http://www10.gencat.net/dursi/ca/de/politiques_stsi.htm

[Data de accés: 20/07/06]

Serveis i proveïdors de la Comissió Central de Subministraments

http://www.gencat.net/economia/ambits/contractacio/ccs/bens_serveis/serveisinf/serveis_proveïdors/index.html

[Data d'accés: 21/06/06]

Serveis i tràmits. El CAT 365

<http://www.cat365.net>

[Data d'accés: 14/06/2006]

Sistema d'atenció ciutadana

<http://www.gencat.net/generalitat/cat/govern/atenciociutadana.htm>

[Data d'accés: 13/06/06]

Llista d'abreviatures

012	Telèfon d'atenció unificat de la Generalitat
902	Telèfon d'atenció de CAT365
AGAUR	Agència de Gestió d'Ajuts Universitaris i de Recerca
AOC	Administració Oberta de Catalunya
AQU	Agència per a la Qualitat del Sistema Universitari a Catalunya
ARPANET	Advanced Research Projects Agency Network
CAT365	Portal www.cat365.net
CATCERT	Portal de l'Agència Catalana de Certificació
CCAC	Centre de Competència d'Atenció Ciutadana
CDR	Comitè de les Regions
CEGISA	Centre Informàtic de la Generalitat de Catalunya, SA
CIO	Chief Information Officer
CNIPA	Centro Nazionale per l'Informatica nella Pubblica Amministrazione
COLSA	Convenció d'Autoritats Locals Escoceses
CRC	Centro Regionale di Competenza per l'e-government e la società dell'informazione
CRM	<i>Customer relationship management</i> (gestió de relacions amb els clients)
CTTI	Centre de Telecomunicacions i Tecnologies de la Informació
D22	Direcció d'Organització de Sistemes d'Informació i Telemàtica
DARP	Departament d'Agricultura, Ramaderia i Pesca
DGAC	Direcció General d'Atenció Ciutadana
DGIOA	Direcció General d'Innovació i Organització de l'Administració
DOGC	Diari Oficial de la Generalitat de Catalunya
DTI	Departament de Treball i Indústria
DURSI	Departament d'Educació i Universitats (abans: Departament d'Universitats, Recerca i Societat de la Informació)
Eacat	Sistema per a la connexió electrònica entre les administracions catalanes
ER	L'Emília-Romanya
Gecat	Projecte transversal –basat en el sistema SAP– per la gestió econòmica financera
Gencat	Portal web de la Generalitat de Catalunya www.gencat.cat
ICS	Institut Català de la Salut

IDEC	Infraestructures de Dades Espacials de Catalunya
ISO	Organització Internacional per a l'Estandardització
ITCAT	Projecte per al desplegament de la infraestructura necessària perquè Internet de banda ampla arribi a tots els pobles de Catalunya
Lexnet	Projecte de desenvolupament d'una plataforma d'intercanvi d'informació amb el Ministeri de Justícia.
NGP	Nova gestió pública
NSF	Fundació Nacional de Ciències dels Estats Units
NSFNET	National Science Foundation's Network
OCDE	Organització per a la Cooperació i el Desenvolupament Econòmics
OGE	Organització i Gestió Educativa
PADI	Pla d'actuacions del Departament d'Interior
PCI	Partit Comunista Italià
PDSIC	Pla director dels sistemes d'informació al ciutadà
PRI	Pla de Recerca i Innovació
PTOP	Departament de Política Territorial i Obres Públiques
RRII	Departament de Relacions Institucionals i Participació
RU	Regne Unit
RUPA	Rete Unitaria per la Pubblica Amministrazione
SAC	Sistema d'Atenció Ciutadana
SCT	Secretaria de Comunicacions i Transport
SE	Scottish Executive
SIC	Servei d'Informació al Ciutadà
SICO	Sistema d'Informació Complementària
SIT-CAT	Sistema d'Informació Territorial de Catalunya
SOLACE	Societat d'Autoritats Locals d'Executius d'Escòcia
SPE	Serveis Públics Electrònics, SA
TDT	Televisió digital terrestre
TIC	Tecnologies de la Informació i la Comunicació
URP	Uffici per le Relazioni con il Pubblico (Emília-Romanya)

Agraïments	7
Preliminar	9
Part I. Preàmbul	11
Capítol 1. Introducció	13
Capítol 2. Marc teòric. L'administració xarxa	19
2.1. Introducció	21
2.1.1. La nostra perspectiva conceptual	24
2.2. Estructura i funcionament de l'administració	28
2.2.1. L'administració burocràtica weberiana	28
2.2.2. La nova gestió pública	30
2.2.3. El govern electrònic	32
2.3. Gestió de la innovació	36
2.3.1. Compartimentalització administrativa	36
2.3.2. Jerarquia i processos de centralització-descentralització	37
2.3.3. Resultats enfront de legitimitat: el problema de l'eficiència	38
2.3.4. Xarxes d'actors	38
2.3.5. La governança	39
2.3.6. Governança i nova gestió pública	40
2.3.7. Les relacions entre actors del sector públic i privat	41
2.4. Administració i ciutadà	44
2.4.1. Canvi i reconceptualització del ciutadà	46
2.4.2. Ciutadà com a client: tendència i problemàtiques	47
2.4.3. Ciutadà com a subjecte de drets polítics	50
2.5. Dues paradoxes de (la recerca en) l'e-government	54
Capítol 3. Preguntes de recerca i model analític	55
3.1. Pregunta de recerca	57
3.2. Model analític	60
Capítol 4. Metodologia	65
4.1. Antecedents i presentació de la recerca	67
4.2. Justificació i interès d'estudi	68
4.3. L'objecte d'estudi	70
4.3.1. Condicionants bàsics de la recerca	72
4.4. La recerca empírica	74
Part II. Anàlisi de pràctiques d'e-governança	85
Capítol 5. La gestió de l'atenció ciutadana	87
5.1. Introducció	89
5.2. La creació de la Subdirecció General d'Atenció al Ciutadà	90
5.3. La creació de la Direcció General d'Atenció Ciutadana	91
5.4. Ús ciutadà dels principals canals d'atenció	95
5.4.1. El telèfon 012	95
5.4.2. El portal Gencat	96
5.4.3. Les oficines d'Atenció al Ciutadà (OAC)	98
5.4.4. La percepció general dels serveis d'atenció al ciutadà	100
Capítol 6. El telèfon d'atenció al ciutadà: el 012	105
6.1. Introducció	107
6.2. Dimensions d'anàlisi: canvi organitzatiu i orientació als usuaris	110
6.2.1. El canvi organitzatiu: cap a un telèfon únic d'atenció al ciutadà	110
6.2.2. Una nova orientació als usuaris: avaluar usos i satisfacció	111
6.3. Del servei públic a l'externalització de la prestació (1995-1999)	112
6.3.1. Els horaris d'atenció i les tasques dels responsables	114

6.3.2. Els costos del servei telefònic	115
6.3.3. La informació	116
6.4. L'atenció telefònica de la Generalitat durant els anys 2000-2005	118
6.4.1. L'evolució del procés d'unificació telefònica	118
6.4.2. La creació del telèfon del CAT365	120
6.4.3. L'orientació a l'usuari	123
6.5. La nova estratègia el 2005	131
6.5.1. La unificació del 902 i el 012	131
6.5.2. La nova licitació del 012	134
6.5.3. El portal de l'informador	134
6.6. Estat de situació	137
6.6.1. Gestió del telèfon: fonts d'informació i recursos humans	137
6.6.2. Usos TIC per a millorar el servei	138
6.6.3. Àmbits d'informació, costos i previsions	139
Capítol 7. El portal de la Generalitat de Catalunya	141
7.1. Introducció	143
7.2. El nou portal: objectius de la iniciativa	144
7.2.1. La home del Gencat	144
7.2.2. La presència web de la Generalitat de Catalunya	145
7.3. L'evolució del portal Gencat	147
7.4. Els usuaris del Gencat	152
7.4.1. Una visió general	153
7.5. El nou portal: l'estratègia	155
7.5.1. El treball de diagnòstic	156
7.5.2. Les reunions amb els departaments	166
7.5.3. Compra i desenvolupament d'eines corporatives	166
7.6. El nou portal Gencat.cat	169
Capítol 8. Sistema d'Atenció Ciutadana	175
8.1. Introducció	177
8.2. Objectius del Sistema d'Atenció Ciutadana i context de partida	178
8.2.1. Àmbit organitzatiu i funcionament	180
8.2.2. Àmbit dels continguts	181
8.2.3. La infraestructura tecnològica i els sistemes de comunicació interns	183
8.3. Fase 2: la transició cap al nou model	185
8.4. SAC 2.0	188
8.4.1. Àmbit organitzatiu i funcionament intern	190
8.4.2. Continguts	191
8.4.3. La infraestructura tecnològica i els sistemes de comunicació interns	196
Capítol 9. L'organització i la gestió de la informàtica	199
9.1. Introducció	201
9.2. Història de la informàtica a la Generalitat de Catalunya	203
Capítol 10. Projectes d'innovació als departaments	213
10.1. Introducció	215
10.2. Departament de Salut	216
10.3. Departament de Justícia	218
10.4. Departament de Treball i Indústria	220
10.5. Departament d'Universitats, Recerca i Societat de la Informació	221
10.6. Departament d'Agricultura, Ramaderia i Pesca	223
10.7. Departament d'Educació	224
10.8. Departament de Turisme, Comerç i Consum	225
10.9. Departament de Relacions Institucionals i Participació	226
10.10. Departament de Cultura	227
10.11. Departament d'Economia	228
10.12. Departament d'Interior	230
10.13. Departament de Governació	231
10.14. Departament de Medi Ambient i Habitatge	234

10.15. Departament de Política Territorial i Obres Públiques	235
10.16. Conclusions	237
Part III. Les dimensions analítiques de l'e-governança	243
Capítol 11. Estructura i organització	245
11.1. L'estructura interna i el personal de l'Administració pública	247
11.2. Compartimentalització, cooperació i transversalitat	250
11.3. Cooperació i transversalitat en els nivells de direcció de l'Administració de la Generalitat	252
11.3.1. Les xarxes interdepartamentals	252
11.3.2. Les xarxes interdepartamentals	256
11.4. Cooperació i transversalitat en els nivells intermedis i baixos de l'Administració de la Generalitat	268
11.4.1. Els canals d'atenció al ciutadà	268
11.5. La presa de decisions interna i la centralització de la informació i la gestió	273
11.6. La visibilitat i la propietat	276
11.7. Incentius perversos	278
11.8. La comunicació interna	279
11.9. Processos d'inscripció: la jerarquia en els sistemes d'informació	281
11.10. Eficiència	284
Capítol 12. Gestió de la innovació tecnològica	287
12.1. Introducció	289
12.2. Les estratègies de promoció del govern electrònic	290
12.2.1. Racionalització de recursos	290
12.2.2. Conèixer-se per a canviar	291
12.2.3. Continuitat d'idees i problemes	292
12.2.4. La percepció sobre les estratègies seguides	294
12.3. Els processos i mecanismes desenvolupats	296
12.3.1. Manca de planificacions clares	296
12.3.2. Resistència a perdre poder	297
12.3.3. Incentius pel canvi	298
12.4. La participació del sector privat	300
12.4.1. Cap a més control des del sector públic	300
12.4.2. El know how	302
12.4.3. Situació actual	302
Capítol 13. La relació amb els ciutadans	305
13.1. La percepció pública de l'Administració	307
13.2. Integració i personalització	310
13.3. La demanda com a motor del canvi	312
13.4. El ciutadà com a cogestor dels serveis	319
13.5. La relació públic/privat en els canals d'atenció	321
13.6. La centralitat de l'usuari	323
Part IV. Comparativa internacional	327
Capítol 14. Catalunya en el context internacional: anàlisi comparada d'Escòcia, l'Emília-Romanya i el Quebec	329
14.1. Introducció	331
14.2. Proposta analítica	336
14.3. Escòcia	338
14.3.1. Estructura i funcionament de l'Administració pública	339
14.3.2. Gestió de la innovació	342
14.3.3. La relació de l'Administració amb el ciutadà	345
14.4. L'Emília-Romanya	349
14.4.1. Estructura i funcionament de l'Administració pública	350
14.4.2. Gestió de la innovació	354
14.4.3. Relació de l'Administració amb el ciutadà	357
14.5. El Quebec	360

14.5.1. Estructura i funcionament de l'Administració pública	361
14.5.2. Gestió de la innovació	364
14.5.3. Relació de l'Administració amb el ciutadà	367
14.6. Conclusions	370
14.6.1. Estructura i funcionament de l'Administració pública	370
14.6.2. Gestió de la innovació	372
14.6.3. Relació de l'Administració amb el ciutadà	374
Part V. Conclusions	377
Capítol 15. Conclusions	379
Bibliografia	393
Llista d'abreviatures	411