

GOBIERNO ELECTRÓNICO Y SERVICIOS PÚBLICOS

Un estudio de caso sobre el portal
interadministrativo CAT365

Informe de investigación (documento de síntesis)



GOBIERNO ELECTRÓNICO Y SERVICIOS PÚBLICOS: UN ESTUDIO DE CASO SOBRE EL PORTAL INTERADMINISTRATIVO CAT365

Informe de investigación (documento de síntesis)

Dirección de la investigación

Dr. Eduard Aibar, profesor de la UOC e investigador del IN3

Investigadores

Ferran Urgell, ayudante de investigación del IN3

Dr. Eduard Aibar, profesor de la UOC e investigador del IN3

Con el apoyo de:



**Generalitat
de Catalunya**

Barcelona, marzo de 2004

Edición y producción:

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

Corrección: Transline Documentaciones

© FUOC, 2004
Barcelona, marzo de 2004

Se permite copiar y distribuir este informe siempre que sea literalmente, que se cite la autoría (IN3-UOC), el apoyo de la Generalitat de Catalunya, y la procedencia (<http://www.uoc.edu/in3/pic>), y siempre que no haya implicaciones comerciales ni financieras de ningún tipo. En caso de distribución, es necesario reproducir íntegramente esta nota.

Sumario

Preliminar	5
1. Introducción	7
2. Metodología y objeto de análisis	13
2.1. Metodología de análisis.....	15
2.1.1. Consideraciones iniciales.....	15
2.1.2. Estudio de caso y objeto de análisis.....	17
2.1.3. Planificación del estudio empírico.....	21
2.1.4. El trabajo de campo.....	25
2.1.4.1. Entrevistas.....	25
2.1.4.2. Observación participante.....	27
2.1.4.3. Análisis de documentación.....	28
2.1.4.4. Análisis de webs.....	29
2.2. El objeto de análisis: la <i>Administració Oberta de Catalunya</i> y el portal www.cat365.net.....	31
3. Preguntas de investigación y modelo analítico	35
3.1. Preguntas de investigación.....	37
3.2. Modelo analítico.....	39
3.2.1. Modelo de dimensiones.....	39
3.2.2. Modelo de traducción.....	45
3.3. Hipótesis.....	53
4. Análisis	55
4.1. La provisión de servicios.....	57
4.2. Estructura organizativa.....	63
4.3. <i>Accountability</i>	69
4.4. Gestión del cambio.....	75
4.5. La red de actores.....	81
5. Conclusiones	87

Preliminar

Gobierno electrónico y servicios públicos: un estudio de caso sobre el portal interadministrativo CAT365

Descripción de la investigación

El estudio analiza los usos que la Administración autonómica catalana hace de Internet en la actualidad. En concreto se analiza el despliegue de un proyecto específico –la AOC, *Administració Oberta de Catalunya*– en dos vertientes principales: por un lado, estudiamos los cambios que comporta en la relación entre ciudadanos y Administración, tanto en lo que se refiere a la prestación de servicios como a los mecanismos de participación del público en la toma de decisiones. Por otro lado, estudiamos los procesos y transformaciones que se producen en el interior de la Administración y que están asociados al uso intensivo de la red como canal de distribución de servicios y como instrumento de comunicación transversal.

Dirección de la investigación

Dr. Eduard Aibar, profesor de la UOC e investigador del IN3

Investigadores

Ferran Urgell, ayudante de investigación del IN3

Dr. Eduard Aibar, profesor de la UOC e investigador del IN3

Con el apoyo de:

Departamento de la Presidencia y Departamento de Universidades, Investigación y Sociedad de la Información de la Generalitat de Catalunya

Con la colaboración de:

Dirección General de Planificación Operativa (Departamento de la Presidencia de la Generalitat de Catalunya)

Serveis Públics Electrònics, S.A. (Consortio Administració Oberta de Catalunya de la Generalitat de Catalunya y Localret)

Fecha de inicio de la investigación:

Marzo de 2002

Fecha de finalización del informe de investigación:

Octubre de 2003

Fecha de publicación:

Marzo de 2004

Capítulo 1

Introducción

Este documento constituye una versión reducida de nuestro informe de investigación. Se trata, por lo tanto, de un resumen en el que hemos eliminado, por un lado, gran parte de la información descriptiva que se recoge en el informe –en particular, la presentación de la evidencia empírica recogida mediante la observación participante–, así como los análisis de primer nivel que allí se exponen, incluida una extensa sección de revisión bibliográfica o una narración del proceso histórico previo al proyecto que se estudia. Ofrecemos, consecuentemente, una descripción básica del proyecto de investigación –metodología, modelo analítico, preguntas básicas, etc.– y una exposición sintética de las principales conclusiones a las que hemos llegado.

Nuestro estudio analiza los usos actuales de las tecnologías de la información y la comunicación¹ en la Administración autonómica catalana. De forma más específica, el estudio se centra en la interacción entre el uso de un ámbito concreto de las TIC por parte de la Administración pública –la red Internet– y determinados aspectos centrales de este tipo de instituciones: su organización y estructura internas, la provisión de servicios públicos y la relación con otros agentes sociales.

En sentido estricto hemos intentado analizar el fenómeno del *gobierno electrónico*² en el marco particular de la Generalitat de Cataluña, estudiando su nivel de desarrollo y penetración, sus características más remarcables y los problemas más importantes que se plantean. Por *gobierno electrónico* entendemos tanto los aspectos que a veces se incluyen bajo la expresión *gobernanza electrónica*³ (democracia electrónica, formas de participación mediante las TIC, relación con otros agentes sociales, etc.), como los que se agrupan bajo el término de *administración electrónica*⁴ (acceso a información pública, suministro de servicios en línea, etc.).

El proyecto de investigación se concreta en un *estudio de caso* sobre un proyecto de innovación específico pero de gran alcance, que se encuentra actualmente en su primera fase de implementación: el proyecto *Administració Oberta de Catalunya* (AOC). Específicamente, nos hemos centrado en la parcela de esta iniciativa pública que se concreta en la creación de un portal interadministrativo en Internet, CAT365,⁵ destinado a proveer electrónicamente servicios públicos de todas las administraciones que operan en Cataluña.

1 En adelante TIC.

2 En inglés *e-government*.

3 En inglés *e-governance*.

4 En inglés *e-administration*.

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

A partir de un marco teórico y de una primera aproximación empírica –más adelante explicitamos de forma detallada los aspectos metodológicos– hemos construido un marco analítico y una serie de hipótesis que han sido contrastadas mediante diferentes técnicas de investigación empírica cualitativa y que nos han permitido formular una serie de conclusiones de orden teórico.

La importancia de este estudio reside básicamente en el interés analítico de explorar la forma en que la red Internet está empezando a ser utilizada, de forma sistemática, por los estados y los organismos públicos. Si la historia y difusión de la red puede describirse como la sucesiva extensión de su uso social –desde las comunidades de científicos y técnicos, los grupos de *hackers* informáticos y las comunidades alternativas que se encuentran en su origen, hasta la irrupción durante los años 90 del mundo de la empresa y la iniciativa privada–, parece claro que desde finales de la pasada década las administraciones públicas están empezando a considerar la red –tanto en lo que concierne a sus portales públicos, como a sus sistemas de información internos y sus intranets– como elemento clave de su futuro y como eje vertebrador de su modernización. De hecho, las iniciativas de gobierno electrónico, presentes actualmente en muchas administraciones de todos los niveles (desde la Administración local a la supraestatal), han proliferado de una forma espectacular en los últimos años.

En paralelo, también está creciendo el número de estudios que intentan entender este nuevo fenómeno desde diferentes ópticas y ámbitos. A los estudios propiamente académicos –que ya muestran en su conjunto una gran heterogeneidad de perspectivas disciplinarias, teóricas y metodológicas– tenemos que añadir también los desarrollados por las mismas empresas privadas del sector (desde compañías y grandes corporaciones de software a grandes consultoras), por las mismas administraciones o gobiernos y por instituciones diversas. En ambos casos, sin embargo, tanto en lo que concierne a las propias iniciativas de gobierno electrónico, como a las investigaciones que intentan analizarlas, existe muy poco consenso respecto a sus características más importantes, sus consecuencias más remarcables, los indicadores más fieles o las formas más adecuadas de analizar y evaluar proyectos específicos.

Nuestra voluntad es la de contribuir, en la medida en que el alcance de nuestro estudio empírico nos lo permita, a la comprensión del fenómeno del gobierno electrónico, incidiendo especialmente en las transformaciones internas de la Administración que pueden encontrarse asociadas y en los elementos que las condicionan, tanto positiva como negativamente, es decir, como factores incentivadores del cambio y la innovación

o como obstáculos. Igualmente, sin embargo, intentamos encontrar claves para interpretar lo que estas transformaciones pueden suponer para la relación entre los ciudadanos y las instituciones públicas.

Se trata, en todo caso, de un objetivo básicamente analítico. En otras palabras, este estudio no tiene vocación evaluativa o normativa. Ni quiere juzgar la adecuación de un proyecto específico, ni quiere dar recomendaciones a gobiernos, administraciones u otros agentes sociales con el fin de mejorar o configurar sus propias iniciativas de gobierno electrónico. En particular no queremos establecer comparaciones directas entre el proyecto AOC y otras iniciativas de gobierno electrónico, próximas en el tiempo o el espacio. No nos sumaremos, pues, a la tendencia tan habitual en este ámbito de ofrecer clasificaciones (en forma de *rankings* de países, de regiones, de ciudades, etc.) en base a parámetros más o menos metrizables. Es obvio que, tanto algunas de nuestras conclusiones como parte de las caracterizaciones descriptivas que ofrecemos, podrán ser utilizadas *a posteriori* para emitir juicios, críticos o positivos, sobre la AOC o sobre otras iniciativas similares. No será ésta, sin embargo, una tarea que emprendamos en la investigación que ahora presentamos.

Este estudio, como es sabido, forma parte de un programa de investigación más amplio llamado *Proyecto Internet Cataluña*⁶ (PIC). El PIC es un programa de investigación interdisciplinario sobre la sociedad de la información en Cataluña realizado por investigadores del Internet Interdisciplinary Institute (IN3) de la Universitat Oberta de Catalunya (UOC) y dirigido por los profesores Manuel Castells e Imma Tubella. El proyecto ha sido concebido como un análisis exhaustivo de los usos y penetración de Internet en diversos ámbitos de la sociedad catalana; básicamente los hogares, las empresas, las escuelas, las universidades, la Administración pública y la salud.

En el marco del PIC y en el terreno de la Administración pública existe otro proyecto de investigación, al margen del que resumimos aquí, que se basa en un estudio de caso sobre el gobierno electrónico en el entorno específico de la Administración municipal. En concreto este estudio se ha centrado en el análisis de los fenómenos de gobierno electrónico en el Ayuntamiento de Barcelona.⁷ Ambos estudios, sin embargo, han sido desarrollados de forma independiente y por investigadores diferentes. Como podrá constatarse leyendo los dos informes correspondientes, hemos compartido un modelo analítico similar, unas bases teóricas igualmente próximas y unos interrogantes bastante

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

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

coincidentes en algunos casos. Metodológicamente, también ambos estudios se han desarrollado con prácticamente las mismas técnicas de investigación social cualitativa. No obstante, dada la clara diferencia existente entre los objetos de estudio –tanto en lo que concierne a la naturaleza de las instituciones implicadas como a la diferencia entre los objetivos y características de los proyectos– cada estudio se ha centrado en aspectos diferentes del gobierno electrónico y parcelas igualmente diversas del cambio interno en la Administración.

Capítulo 2

Metodología y objeto de análisis

2.1. Metodología de análisis

2.1.1. Consideraciones iniciales

El diseño metodológico de este estudio sobre gobierno electrónico se ha visto condicionado por diferentes factores. Obviamente, el foco temático del estudio ha sido el elemento más determinante en la elección de la metodología. Como ya hemos mencionado, el proyecto fue concebido inicialmente como un estudio de caso con el fin de profundizar en el análisis de la interacción entre un proyecto específico de gobierno electrónico y tres aspectos principales de la Administración pública: su organización y funcionamiento internos, la forma en que las diferentes administraciones se relacionan entre sí –no en general, sino sobre todo con lo que tiene que ver con la provisión de servicios públicos– y, por último, los procesos que afectan a la relación con la Administración y los ciudadanos.

Esta problemática –que más adelante veremos desarrollada en el modelo analítico y en las hipótesis del proyecto– se apoya en un marco teórico más amplio: el que durante los últimos años ha considerado la *sociedad red* como la forma emergente más característica de la estructura social de la era contemporánea.⁸ Esta gran transformación, suscrita por cada vez más investigadores, se ve particularmente apoyada y potenciada –sin embargo, en ningún caso simplemente “causada”– por las TIC: una familia de tecnologías que facilitan, especialmente, la generación y el procesamiento del conocimiento y de la información. Lo que se observa en diferentes ámbitos de la realidad social es, precisamente, la íntima asociación o simbiosis entre una nueva forma de organización de las relaciones sociales y un nuevo paradigma tecnológico en torno a la microelectrónica.

El objetivo analítico más importante de este estudio es, en este sentido, ver en qué medida el gobierno electrónico deviene inductor de una transformación parecida a la que ha podido ser constatada en otros ámbitos sociales (las relaciones personales, la empresa, las finanzas, etc.) en el terreno de la Administración pública. Este objetivo es, sin duda, el que ha condicionado más fuertemente, como veremos ahora, los elementos metodológicos más importantes de nuestro proyecto de investigación. A continuación realizaremos un repaso detallado a dichos elementos, centrándonos primeramente en los más generales o básicos.

⁸ Castells (1997-2001) es, sin duda, la obra de referencia en este ámbito.

El modelo analítico que hemos desarrollado y en el que se sostiene nuestro diseño metodológico tiene un carácter básicamente interdisciplinario. En la sección destinada a la exposición y argumentación del modelo analítico se hará evidente que hemos intentado construir una perspectiva interdisciplinaria para el estudio de los fenómenos de gobierno electrónico, donde se integran elementos de diferentes ámbitos: desde la ciencia de la administración, hasta la teoría política, pasando por las teorías más novedosas sobre la interacción entre la innovación tecnológica y el cambio social y organizativo.

En segundo lugar, el carácter empírico de nuestra investigación ha sido un presupuesto básico de todo el proyecto –un rasgo que caracteriza también los otros estudios desarrollados en el ámbito del PIC. El proyecto no se presenta, sin embargo, como un estudio puramente descriptivo: existe una voluntad analítica que va más allá de la simple descripción y que intenta desarrollar una serie de conclusiones teóricas que tienen que ser apoyadas directamente por el trabajo empírico realizado. Por otra parte, tampoco se trata, obviamente, de un estudio puramente teórico basado en fuentes ya publicadas. Naturalmente, hemos realizado una amplia revisión de la literatura especializada en gobierno electrónico y otros campos afines, pero hemos creído necesario sustentar nuestras afirmaciones y apoyar nuestro modelo analítico en datos empíricos obtenidos de primera mano.

En tercer lugar, el estudio no tiene como objetivo hacer previsiones sobre el futuro desarrollo de un proyecto específico de gobierno electrónico o sobre las tendencias futuras que marcarán los próximos años en este ámbito. No se trata en ningún caso, pues, de un estudio prospectivo. El objetivo es analizar los procesos que ya pueden constatarse en la actualidad e intentar entender sus condicionantes u obstáculos más importantes.

Por último, el estudio no quiere formular hipótesis simplistas donde se establezcan correlaciones lineales entre el uso o difusión de la tecnología, en el ámbito de las administraciones, y ciertas transformaciones en su estructura, organización o funcionamiento. Como veremos con más detalle en el modelo analítico, nuestro proyecto problematiza precisamente este tipo de relaciones mecanicistas y simples entre la innovación tecnológica y el cambio organizativo. Intentamos, en particular, huir de las formulaciones que tradicionalmente se apoyan en la identificación de los “impactos sociales u organizativos de la tecnología”. En lugar de esta estrategia determinista, hemos tratado de detectar y analizar las condiciones en que determinadas innovaciones

tecnológicas se asocian, de forma más o menos estable, con ciertos cambios organizativos.

2.1.2. Estudio de caso y objeto de análisis

Este proyecto de investigación está concebido como un *estudio de caso*. Como es sabido, los estudios de caso se caracterizan básicamente por permitir una recopilación de datos detallada, de gran profundidad, y por partir, normalmente, de una multiplicidad de fuentes. Nuestro estudio de caso tenía como objetivo, precisamente, analizar la interacción entre diferentes factores y variables con el fin de facilitar una comprensión lo más precisa posible de nuestro objeto.

En concreto hemos realizado un estudio de caso instrumental, destinado a contrastar determinadas hipótesis y, consecuentemente, más que una aproximación holística al objeto de estudio, nos hemos centrado en aquellos aspectos y elementos que más nos interesaban para nuestros objetivos analíticos –aunque, cómo veremos, algunas características del objeto nos han hecho modificar nuestros intereses analíticos específicos. Evidentemente, como en todo estudio de caso, la generalización de las conclusiones e hipótesis defendidas resulta limitada por el alcance del estudio empírico. Ello no impide, sin embargo, que determinadas aseveraciones puedan ser extrapolables a contextos que, al margen de la situación estudiada, presentan similitudes claras con las que se describen en nuestro caso. Serán, no obstante, estudios empíricos ulteriores en otras administraciones los que tendrán que consolidar o poner en duda la validez de este tipo de generalizaciones.

Delimitación del estudio de caso

Uno de los elementos más importantes de un estudio de caso es la delimitación del objeto de estudio por parte del investigador. En nuestro caso este proceso ha tenido una importancia especial –con algunas consecuencias remarcables, tanto por lo que se refiere a la metodología como al análisis– y merece la pena reseñarlo.

En un principio, como hemos mencionado en la introducción, el objeto de estudio se concibió como el de las transformaciones asociadas al uso de las TIC en el ámbito de la

Administración autonómica en la línea del gobierno electrónico. Enseguida, sin embargo, quedó claro que la Generalitat representaba un objeto de estudio demasiado grande (tanto en número de unidades y departamentos, como en volumen de personal⁹) y que el ámbito general de las TIC era demasiado complejo (las iniciativas de introducción y uso de las TIC en la Administración autonómica han sido y son muchas, muy heterogéneas y, en muchos casos, tienen una historia bastante larga) como para que un estudio como el nuestro, con recursos limitados –especialmente en lo que concierne al número de investigadores y al tiempo disponible– pudiera desarrollarse con el nivel de profundidad que deseábamos. Era preciso, pues, acotar más el ámbito de nuestro estudio y determinar ejes de análisis empírico más específicos.

Felizmente, en el momento en el que empezamos a diseñar nuestro estudio, la Generalitat había empezado a diseñar y desarrollar de forma efectiva el proyecto *Administració Oberta de Catalunya* (AOC). En primer lugar, este proyecto presentaba unas características claramente vinculadas a las tendencias internacionales más habituales de gobierno electrónico –además, obviamente, de otros rasgos idiosincráticos que comentaremos a lo largo del estudio. El proyecto gira alrededor de un objetivo básico: mejorar la relación entre ciudadanos y Administración mediante el uso intensivo de las TIC y, en especial, de Internet, simplificando y agilizando los trámites administrativos. En esta línea, que podríamos tildar de *canónica* desde el punto de vista del gobierno electrónico, el proyecto AOC tenía como una de sus concreciones básicas la construcción de un portal en Internet destinado, principalmente, a la provisión de servicios electrónicos para ciudadanos y empresas. De hecho, el proyecto fue presentado explícitamente como el proyecto de gobierno electrónico más importante en el que la Generalitat estaba trabajando –y, como veremos más adelante, la “marca” AOC también servía, y sirve todavía, para aglutinar bajo un mismo paraguas todas las iniciativas de gobierno electrónico de la Generalitat.

En segundo lugar, el proyecto también se presentaba públicamente y de forma explícita como el proyecto de cambio interno o de reforma de la Administración autonómica más ambicioso puesto en marcha hasta el momento en la Generalitat. Es decir, que la nueva interfaz de relación con el ciudadano materializada en el nuevo portal se asociaba directamente a una reconsideración, más o menos sistemática, de las estructuras y esquemas organizativos implicados en los procesos que sustentan los diferentes servicios públicos.

⁹ En la Generalitat trabajan unos 130.000 empleados y, antes de la última remodelación departamental, había 15 departamentos, 15 secretarías sectoriales, 92 direcciones generales, 27 organismos autónomos o agencias y 50 empresas públicas (Ramió 2003).

Ambas características convertían a la AOC en un candidato idóneo para nuestro estudio de caso. Por una parte, el contenido del proyecto AOC coincidía prácticamente al cien por cien con las preguntas de investigación y ámbitos temáticos que inicialmente nos habíamos planteado y sobre los cuales tenía que fundamentarse nuestro modelo analítico. Por otra parte, su gran alcance –que afecta a todos los departamentos de la Generalitat– lo hacía especialmente adecuado para analizar los cambios globales que representaba para la Administración autonómica el giro hacia el gobierno electrónico.

La AOC como objeto de estudio: interacción entre objeto y análisis

La delimitación del estudio de caso en el proyecto AOC tuvo, sin embargo, algunas consecuencias importantes para nuestros objetivos analíticos. En primer lugar, la AOC no es exclusivamente un proyecto de la Generalitat de Cataluña. De hecho, AOC es el nombre de un consorcio establecido entre dos instituciones: la Generalitat (con una representación del 60%) y Localret¹⁰ (con una representación del 40%). El consorcio AOC tiene como objetivo desarrollar iniciativas en torno al gobierno electrónico en el contexto catalán. En particular y hasta el momento, las dos iniciativas que han visto la luz en el marco del consorcio son, por una parte, el portal interadministrativo CAT365 y, de la otra (y más recientemente), la Agencia Catalana de Certificación (CatCert o ACC). Nuestra decisión fue la de centrar el análisis empírico en el desarrollo del portal interadministrativo que es, sin duda, el proyecto emblemático del consorcio y el que mejor se enmarca globalmente en los objetivos habituales del gobierno electrónico.¹¹

Escoger la AOC¹² como objeto de análisis representaba, en principio, ampliar el foco de nuestra investigación del ámbito autonómico al mundo local –especialmente a los ayuntamientos. La AOC es, por una parte, un proyecto destinado a proveer servicios electrónicos de todas las administraciones que actúan en Cataluña y, por otra, una iniciativa de modernización y reforma de las administraciones representadas en el consorcio (básicamente, ayuntamientos y Generalitat). Sin embargo, como la implicación efectiva de ayuntamientos en el proyecto AOC ha sido hasta ahora más bien limitada, nuestro estudio empírico ha quedado acotado prácticamente, cómo estaba inicialmente previsto, al terreno de la propia Generalitat. Ello, no obstante, no ha impedido que pudiéramos incluir en nuestro análisis un ámbito no considerado desde el principio: el de

¹⁰ Localret es una entidad que aglutina la gran mayoría de las administraciones locales catalanas.

¹¹ CatCert fue creada con posterioridad al inicio de nuestro estudio y su alcance temático, el desarrollo de la firma electrónica, es mucho más reducido desde el punto de vista de nuestros intereses.

¹² Existe una cierta confusión en el uso del término *Administració Oberta de Catalunya*. En sentido estricto –que es por cierto el que nosotros utilizaremos– la AOC es un consorcio y aglutina las entidades CAT365 y CatCert. En un sentido diferente, sin embargo, la AOC se utiliza en el contexto de la Generalitat para englobar diferentes proyectos, relacionados con el gobierno electrónico, pero que no dependen directamente del consorcio AOC sino que se trata de proyectos estrictamente internos de la Administración autonómica. Hemos identificado cinco proyectos cuyo desarrollo está en manos de tres departamentos diferentes: los proyectos CSI o eaCAT y EPOCA (Departamento de Gobernación y Relaciones Institucionales); los proyectos G@udi y eCatalag (Departamento de Economía y Finanzas) y el proyecto NODAT (Departamento de Universidades, Investigación y Sociedad de la Información).

las relaciones interadministrativas –una cuestión bastante importante en el seno del gobierno electrónico. Una parte relevante de nuestra investigación empírica ha ido dirigida, pues, a este objetivo si bien, en lo que concierne a la provisión de servicios y al cambio interno, nos hemos centrado principalmente en la Administración autonómica.

En segundo lugar, al centrar el estudio en la AOC, es decir, en el desarrollo del portal y en las transformaciones asociadas, hemos descartado deliberadamente otros elementos, parcelas o proyectos de la Generalitat que pueden tener una relación más o menos directa con el ámbito del gobierno electrónico –a pesar de que, insistimos, la AOC es sin duda la iniciativa más ambiciosa y de más alcance en este terreno. En particular no hemos hecho un estudio sistemático de los sistemas de información, de los sistemas de contabilidad o de las intranets de la Generalitat. No obstante, hemos efectuado una exploración parcial de algunos de estos elementos, en la medida en que tenían una relación directa con algunos aspectos del despliegue de la AOC.

En tercer lugar, nuestro estudio se ha desarrollado en paralelo al despliegue de su objeto: el portal CAT365 fue inaugurado públicamente un par de meses después de que empezáramos la investigación.¹³ El estudio empírico se ha realizado prácticamente a lo largo del primer año de vida del portal. Eso tiene la desventaja obvia de que no hemos estudiado una realidad estable y cerrada, con una serie de productos y resultados definitivos y claramente identificables. Pero, por otra parte, tiene la gran ventaja de poder analizar un proyecto en su fase de despliegue e implementación, donde son normalmente más accesibles los conocimientos tácitos, los problemas específicos de realización, la concreción y evolución de las estrategias y los cambios de rumbo. De hecho, es una tesis bastante compartida entre los investigadores que el análisis de la interacción entre la innovación tecnológica y el cambio social y organizativo es mucho más interesante y fructífero cuando abarca los periodos de diseño y desarrollo, que cuándo se centra únicamente en la difusión y uso de artefactos acabados.¹⁴

En cuarto lugar, la interacción entre objeto y análisis se muestra también en la atención relativa que hemos prestado a los diferentes componentes del gobierno electrónico. En éste sentido, por ejemplo, la dedicación prioritaria de la AOC a la provisión de servicios electrónicos ha tenido un reflejo obvio en la centralidad que los procesos involucrados han tenido en nuestro análisis. En términos más sutiles, por ejemplo, el concepto de *servicio* que los mismos participantes en el proyecto utilizan, influyó también en la

¹³ La presentación pública del portal CAT365 tuvo lugar el 5 de julio de 2002 en el Palau de Mar de Barcelona.
¹⁴ Véase en este sentido la obra canónica de Latour (1987).

definición de algunas partes de nuestro estudio empírico y, finalmente, nos movió a problematizarlo dentro de nuestro análisis.

2.1.3. Planificación del estudio empírico

Una vez determinado el proyecto AOC-Cat365 como objeto de análisis había que, por una parte, definir la estrategia de seguimiento del proyecto, en función de nuestras preocupaciones analíticas y, por la otra, seleccionar las técnicas de investigación empírica más adecuadas.

El análisis de webs y las “*best practices*”

En lo que concierne a la primera cuestión, de la minoría de estudios académicos empíricos que se han desarrollado en el ámbito del gobierno electrónico, la mayor parte centran sus análisis en el estudio de los portales de las administraciones. Normalmente, se definen una serie de dimensiones (información, tramitación, participación, por ejemplo) y, dentro de cada una, un conjunto de variables que hace falta explorar para cada *site* (estructura de los contenidos, claridad de la información, nivel de virtualización de un trámite, número de trámites disponibles, disponibilidad de formularios en línea, espacios de comunicación e interacción, etc.). Esta técnica de *benchmarking* es habitualmente utilizada de forma reiterada sobre un número más o menos grande de portales o páginas web de diferentes administraciones (usualmente del mismo nivel), y se utiliza principalmente para establecer comparaciones entre ellas y confeccionar los conocidos *rankings* de desarrollo de gobierno electrónico, donde se clasifican diversos países, regiones o ciudades. Se trata de una estrategia de análisis muy presente, tanto en la literatura especializada,¹⁵ como en la producida desde las empresas de servicios del sector.

El análisis de páginas web es particularmente útil para el estudio de los cambios en la relación entre ciudadanos, empresas e instituciones, y las diferentes administraciones en el contexto del gobierno electrónico, dado que precisamente toma como objeto la interfaz que la Administración diseña en la red. Tiene, además, la evidente ventaja de tomar como objeto empírico algo que es fácilmente accesible –las páginas web– y que permite una cierta automatización de la recogida de datos –mediante software específico de

15 Véanse, por ejemplo, los estudios de Musso et al. (2000), La Porte et al. (2002) y Kaylor et al. (2001)

análisis de contenidos– o cuando menos la iteración del análisis a series de objetos más o menos largas. Sin embargo, esta estrategia de investigación empírica únicamente permite obtener evidencia parcial e indirecta de todos los procesos de cambio que tienen lugar en el sí de las organizaciones públicas. No permite, pues, una gran profundización en la exploración de la integración o relación entre los procesos *online* y los procesos *offline*.

Desde el inicio de la investigación, y dados nuestros intereses analíticos, quedó claro que el análisis de webs no sería una herramienta suficiente para nuestro proyecto –aunque también hemos hecho dos análisis exhaustivos del portal de la Generalitat y de Cat365. Era necesario, pues, ampliar el alcance de nuestra metodología, introduciéndonos el máximo posible en la Administración y utilizando técnicas de investigación social empírica que nos permitieran obtener informaciones y datos de primera mano, directamente de los actores y unidades administrativas implicadas en el proyecto AOC. Este rasgo tenía que representar, además, uno de los valores añadidos más importantes de nuestro estudio si se tiene en cuenta que son relativamente pocos los trabajos en este ámbito que dan este paso y penetran, más allá de la interfaz electrónica, en el interior de las instituciones públicas, accediendo a los procesos y problemas efectivos relacionados con la implementación del gobierno electrónico.¹⁶

Otra característica importante de nuestro estudio ha sido la voluntad de eludir la estrategia, por otro lado muy habitual en el ámbito del gobierno electrónico, de identificar y analizar aquellos proyectos o partes de un proyecto que son consideradas las más destacables o excelentes desde algún parámetro o grupo de indicadores. Esta práctica, especialmente utilizada desde los organismos y las instituciones públicas que quieren impulsar el desarrollo de iniciativas de gobierno electrónico en su ámbito de actuación, se ha convertido también en una estrategia habitual de muchos estudios. Así, la identificación, de las llamadas “mejores prácticas” (*best practices*) se ha convertido en un eje de análisis bastante extendido en el terreno del gobierno electrónico.

La focalización exclusiva en los episodios exitosos de gobierno electrónico plantea, desde nuestro punto de vista, dos cuestiones analíticas importantes. En primer lugar, asume una concepción aproblemática de la noción misma de éxito: de esta manera se supone implícitamente que el éxito o el “buen funcionamiento” es una característica intrínseca de los objetos analizados y que existe un relativo acuerdo entre los actores sobre cuáles son los criterios para su determinación. Sin embargo, como veremos a lo

¹⁶ Ejemplos de estudios que también desarrollan parte de su investigación empírica en el sí de las administraciones son Fountain (2001a) o Heeks (1999).

largo de nuestro estudio, el desacuerdo sobre los parámetros que tienen que ser utilizados para evaluar y juzgar las iniciativas de gobierno electrónico es patente entre los propios actores participantes y se extiende también al terreno de los analistas. La determinación del nivel de éxito de un proyecto específico no representa una base firme sobre la cual sustentar los análisis sino que constituye, de hecho, parte del problema que se debe estudiar. Veremos, en este sentido, como las discusiones y enfrentamientos entre diferentes formas de evaluar el gobierno electrónico van íntimamente vinculadas a objetivos y concepciones del mismo muy diferentes.¹⁷

En segundo lugar, el estudio de las partes de un proyecto de gobierno electrónico que son consideradas por los mismos actores –sea un grupo o la mayoría de ellos– como menos logradas (aquello que podríamos llamar irónicamente *worse practices*) presenta ciertas ventajas claras desde el punto de vista analítico. Esto está vinculado, obviamente, al conocido precepto de la investigación social que considera el estudio de los periodos de inestabilidad mucho más interesante y fructífero que el análisis de las instituciones en fases de estabilidad. Este hecho se manifiesta también en el estudio de las innovaciones tecnológicas u organizativas, donde los elementos problemáticos permiten acceder a muchos más datos y a conocimientos, valores e informaciones tácitas difícilmente identificables cuando las cosas siguen el itinerario previsto y los actores muestran consenso al respecto.

Entrar en la Administración

La necesidad de entrar en la Administración con el fin de recoger información y datos directamente, tanto del proceso de desarrollo del proyecto AOC como de los cambios organizativos asociados, se concretó en tres técnicas metodológicas básicas: las entrevistas a personas relevantes de las diferentes unidades en las diversas organizaciones implicadas, el análisis de la documentación interna suministrada por muchas de estas personas y, especialmente, la observación participante.

La observación participante, obviamente, tenía que ser la herramienta más importante para introducirnos en la Administración y resultaba particularmente relevante determinar los lugares específicos donde tendría que llevarse a cabo. Inmediatamente después, era preciso solicitar los permisos necesarios a las instituciones implicadas y negociar los términos de nuestra incursión.

¹⁷ Este argumento ha sido muy presente, de hecho, en las discusiones metodológicas de las últimas dos décadas, en el campo del estudio social de las innovaciones tecnológicas. Véase, en este sentido, Pinch y Bijker (1989).

Nuestra decisión fue la de realizar dos periodos consecutivos de observación participante en dos localizaciones diferentes. Por un lado, en la Dirección General de Planificación Operativa (Departamento de la Presidencia) y, por el otro, en el portal CAT365. La Dirección General de Planificación Operativa (DGPO) es la unidad encargada de implementar el proyecto AOC en la Generalitat, es decir, actúa como intermediaria entre los diferentes departamentos de la Generalitat –como productores o suministradores de los diferentes servicios públicos– y el portal CAT365¹⁸ –que actúa como distribuidor de éstos servicios, y en principio los de las otras administraciones, en el canal electrónico. Ambas unidades eran los núcleos singulares operativos más importantes en el despliegue de la AOC.

La DGPO es, sin embargo, una unidad relativamente pequeña de cariz transversal y con un vínculo directo con el *conseller en cap* a través de la Secretaría de Gobierno: se encuentra pues en una posición intermedia en la estructura jerárquica de la Administración. En este sentido, consideramos que nuestra investigación empírica tenía que extenderse también a los extremos inferiores de la Administración autonómica, es decir, a las unidades de los departamentos que se encuentran involucradas en la digitalización de servicios que tienen que ser distribuidos por el nuevo portal. Como el número de estas unidades era y es muy grande, decidimos focalizar nuestra observación directa en el despliegue de dos servicios específicos: uno porque constituía el primer servicio verdaderamente interdepartamental (es decir, que implica directamente a más de un departamento) y el otro porque implicaba, por primera vez también, a las Administraciones locales –en este caso, ayuntamientos. El primero –el interdepartamental– fue el de *inscripción a las pruebas libres de la oferta pública de trabajo*; el segundo –el interadministrativo– fue el de *preinscripción a los centros docentes de educación obligatoria y postobligatoria*.

Así pues, la observación participante, aun centrándose en estas dos unidades presentadas (DGPO y SPE-CAT365), se extendió al proceso de conceptualización, diseño y producción de los dos servicios a los que nos hemos referido. El investigador encargado de llevar a cabo la observación participó, consecuentemente, en la mayor parte de reuniones y discusiones que se celebraron en ambos procesos. Esta observación fue complementada posteriormente con entrevistas con el personal de los departamentos y ayuntamientos implicados en ellos.

¹⁸ CAT365 es, de hecho, el nombre del portal. Como explicamos más adelante, la entidad que lo gestiona es la empresa pública Serveis Públics Electrònics S.A. (SPE) –conocida a menudo como Puntcat (el nombre original que se había escogido para el portal). Durante el periodo en el que hicimos la observación participante en CAT365, SPE S.A. estaba participada al 100% por la Generalitat. En la actualidad, sin embargo, ha pasado a ser propiedad del consorcio AOC, como estaba previsto inicialmente.

Al margen de estas entrevistas centradas en el desarrollo de los dos servicios, se realizaron entrevistas sobre el proyecto AOC en general a miembros de prácticamente todas las unidades, organizaciones e instituciones implicadas.

El permiso para desarrollar la observación participante nos fue dado en ambos casos (DGPO y SPE S.A.) por los responsables respectivos, sin dificultades y con muchas facilidades para llevarla a cabo.¹⁹ En general, el personal de estas unidades colaboró de buen grado en el estudio y aceptó sin problemas las numerosas interpelaciones y entrevistas a las que fue sometido.

2.1.4. El trabajo de campo

Para la obtención de datos se han utilizado diferentes técnicas de forma complementaria, siguiendo la conocida estrategia metodológica de la *triangulación* –tanto por lo que se refiere a las técnicas utilizadas y los periodos de realización del trabajo de campo, como a las fuentes de información. Las técnicas utilizadas han sido básicamente cuatro; a continuación presentamos de forma detallada la forma en que las hemos desarrollado a lo largo del estudio.

2.1.4.1. Entrevistas

Se ha entrevistado a un total de 51 personas. La determinación de los individuos que se debían entrevistar se hizo, inicialmente, a partir de la identificación de los organismos e instituciones directamente implicadas en la AOC. En una primera etapa, pues, entrevistamos a los responsables de estas unidades (en la mayor parte de los casos, altos cargos o cargos intermedios). A partir de estas entrevistas, con la técnica de *bola de nieve*, identificamos nuevos actores, de las mismas instituciones u otras, que fueron entrevistados más adelante. El personal de la DGPO nos facilitó, en algunos casos, el primer contacto con los entrevistados.

Un pequeño subconjunto de los entrevistados (12) volvió a ser entrevistado en la última fase del trabajo de campo, es decir, al cabo de un año, aproximadamente, de la primera entrevista, con el fin de obtener informaciones y valoraciones sobre la evolución del proyecto. Finalmente, en un pequeño número de casos (4), las entrevistas se hicieron

19 Esta facilidad fue debida, en gran parte, a que nuestro estudio –como el programa PIC en general– ha sido financiado por la Generalitat (manteniendo, sin embargo, absoluta independencia en cuanto a los contenidos y conclusiones) y teníamos el compromiso de la Administración de facilitarnos la tarea.

conjuntamente a más de un entrevistado –básicamente a personas de un mismo equipo; en tres de estos casos los individuos volvieron a ser entrevistados en otra ocasión por separado. El número total de entrevistas realizadas es de 62.

En todos los casos las entrevistas fueron del tipo semiestructurado, es decir, a partir de un guión previamente establecido, pero muy flexible y dejando siempre abierta la posibilidad de que el entrevistado sacara otros temas no previstos. Normalmente, el guión estaba formado por una serie de cuestiones de ámbito genérico que se repetían en casi todas las entrevistas, más otra lista de temas específicos, vinculados más directamente a la unidad administrativa de cada individuo o a sus tareas en relación al proyecto.

Todas las entrevistas empezaban con una explicación muy sintética del proyecto de investigación en el marco del PIC, explicando los objetivos analíticos básicos, la metodología y el sistema de publicación de los resultados (a través del portal de la UOC). Inmediatamente se garantizaba de forma explícita la confidencialidad de las informaciones y opiniones que nos suministraran y su uso exclusivo para la investigación.

La gran mayoría de entrevistas fueron realizadas con los dos investigadores presentes y turnándose, informalmente, en las interpelaciones. La duración media de las entrevistas fue, aproximadamente, de una hora y media. Casi todas se llevaron a cabo en los lugares de trabajo de los entrevistados y, en la gran mayoría de casos, en habitaciones o despachos sin presencia de otras personas.

El registro de las entrevistas se hizo mediante anotaciones manuales de los dos investigadores y sin ningún medio de grabación magnética o electrónica. Considerando el contexto altamente político del proyecto –la Administración pública– se descartó la grabación magnetofónica, con el fin de no comprometer la manifestación de opiniones o informaciones que el entrevistado pudiera considerar políticamente incorrectas. Después de cada entrevista y una vez contrastadas las notas tomadas por ambos investigadores, se procedía a su transcripción. Cada entrevista recibía, posteriormente, un código en clave para su identificación y para servir como referencia en el estudio. Finalmente, las entrevistas fueron codificadas mediante software de análisis de contenidos, según los parámetros y variables del modelo analítico.

En general, la disposición de los entrevistados a contestar nuestras preguntas o a comentar los temas que les proponíamos ha sido muy buena. Sólo en un caso una persona se negó a ser entrevistada. Al margen de esto, la única dificultad constatable es que, en algunos casos, tuvimos problemas para obtener documentos de orden interno a los cuales se habían referido los entrevistados.

2.1.4.2. Observación participante

Como hemos comentado anteriormente, la principal fuente empírica sobre la que se ha basado el estudio ha sido la información recogida a lo largo de los aproximadamente cinco meses que duró la observación participante. La observación se llevó a cabo en dos intervalos: el primero, de octubre a diciembre de 2002, en la Dirección General de Planificación Operativa; el segundo, de enero a febrero de 2003, en la sede de Serveis Públics Electrònics S.A.

En ambos casos las instituciones de acogida nos proporcionaron la logística necesaria para el trabajo cotidiano del investigador (mesa, teléfono y ordenador). En paralelo, en la DGPO, el ordenador tenía acceso a la Intranet corporativa y a la red interna donde residen los documentos compartidos por el equipo de la Dirección General. Asimismo, tanto en la DGPO como en la SPE, la entrada del investigador fue acompañada por un miembro del equipo (Rosa Puig en el caso de la DGPO e Ignasi Albors en el de la SPE) con los cuales se planificaron y consensuaron los espacios a los que el investigador tendría acceso.

La observación consistió principalmente en la asistencia regular a las diversas reuniones de seguimiento del proyecto que se llevan a cabo semanalmente. La predisposición y colaboración por parte de la DGPO y la SPE permitieron que el investigador tuviera acceso a prácticamente todas las reuniones (tanto las internas de los diferentes equipos como las que se celebraban con otros actores involucrados en el proyecto). A pesar del acuerdo explícito de que el investigador no intervendría en el transcurso de las reuniones, eran frecuentes las entrevistas informales una vez las reuniones habían acabado con el fin de clarificar conceptos o indagar sobre problemáticas específicas.

Fruto de la observación en las reuniones y de las entrevistas informales, se elaboraron diversos cuadernos manuscritos (diario de campo) donde se relataban los acontecimientos y las temáticas tratadas y que posteriormente serían objeto de análisis.

2.1.4.3. Análisis de documentación

En paralelo a la observación participante y a las entrevistas, el análisis documental ha sido otra fuente de información importante. Principalmente se ha estudiado la documentación recogida desde tres canales diferentes:

A) Documentación interna:

Las notas tomadas en la observación participante a menudo se veían complementadas con las actas de las reuniones de trabajo. Por otra parte, también tuvimos acceso a los informes de seguimiento del portal (la mayoría elaborados por las consultoras), así como a otros documentos internos relativos a la estrategia de desarrollo del portal CAT365 (acuerdos de gobierno, fichas de enfoque de servicios, etc.).

B) Sesiones del Parlamento:

En segundo lugar se ha realizado un seguimiento de las sesiones de los últimos dos años de la *Comisión Permanente de Legislatura para la Sociedad de la Información*, recogidas en el Diario de Sesiones del Parlamento de Cataluña.

C) Seguimiento de prensa:

Por último, cuatro meses antes de la presentación del portal CAT365, se inició una recopilación de las noticias de prensa relacionadas con el proyecto y que ha durado hasta el momento presente.

2.1.4.4. Análisis de webs

En último lugar, y como complemento al resto de técnicas metodológicas mencionadas, se ha llevado a cabo el análisis de webs. En concreto se han analizado los portales

Gencat y CAT365 y el estudio se ha llevado a cabo en dos periodos diferentes: de junio a julio de 2002 el portal Gencat, y de mayo a junio de 2003 el portal CAT365. Si bien en ambos casos se han utilizado los mismos parámetros de análisis (basados en la literatura existente), en el caso de CAT365 el estudio empírico del web no se ha limitado a la observación externa, sino que se ha visto apoyado con la información relativa a los procesos internos de funcionamiento.

2.2. El objeto de análisis: la *Administració Oberta de Catalunya* y el portal www.CAT365.net

El objeto principal de la investigación que presentamos a continuación es el despliegue del proyecto *Administració Oberta de Catalunya* (AOC), una iniciativa de *gobierno electrónico* emprendida conjuntamente por la Administración autonómica de Cataluña y las administraciones locales catalanas. Tal y como postulan los responsables del proyecto, la AOC es una iniciativa dirigida “a mejorar las relaciones entre las administraciones y los ciudadanos y las empresas de Cataluña, mediante la utilización de las nuevas Tecnologías de la Información y la Comunicación (TIC)”²⁰. A su vez, sin embargo, la AOC es también un proyecto a través del cual quiere llevarse a cabo la transformación interna de la Administración pública. La complejidad de un proyecto de estas características hace necesaria una breve introducción y clarificación de los principales elementos y actores presentes en esta iniciativa.

Con la voluntad explícita de avanzar hacia la reforma de la Administración pública y con el consenso de todas las fuerzas políticas representadas en el Parlamento de Cataluña, el 23 de julio de 2001 la Generalitat de Cataluña y las Administraciones locales catalanas (representadas por el consorcio Localret) firman el *Pacto para la promoción y el desarrollo de la Sociedad de la Información en las Administraciones Públicas de Cataluña*. Entre las acciones que el pacto prevé, está la creación del consorcio *Administració Oberta de Catalunya* en el que participan conjuntamente la Generalitat (60%) y Localret (40%). El consorcio AOC ha sido el encargado, entre otras cuestiones, de la creación del Portal de las Administraciones de Cataluña –llamado CAT365- y de la entidad de certificación única– llamada Agencia Catalana de Certificación (CatCert o ACC).

El portal CAT365 es la herramienta a través de la cual se quiere lograr la mejora y modernización de las interacciones entre la Administración y los ciudadanos y las empresas. Hasta ahora, esta iniciativa se ha traducido principalmente en orientar el proyecto hacia la prestación telemática, mediante el portal, de los servicios públicos que ofrecen las administraciones. Para ello se ha creado la empresa Serveis Públics Electrònics (SPE), encargada de gestionar el portal CAT365 y que desempeña la función de distribuidora de los servicios de las administraciones. La empresa SPE –propiedad del consorcio AOC– actúa pues como organismo mediador entre las administraciones y los ciudadanos. Hasta hoy, sin embargo, y por motivos que se detallarán más adelante,

²⁰ http://www.gencat.net/nova_administracio/egovern/serveis.htm

la empresa SPE únicamente ejerce como distribuidora de los servicios de la Generalitat de Cataluña dado que el mundo local todavía no ofrece servicios telemáticos en el portal. Sin embargo, existen algunos proyectos de servicios públicos en desarrollo para la próxima incorporación de algunos ayuntamientos en el portal.

La prestación telemática de servicios públicos, no obstante, no se reduce a la creación de una nueva interfaz de relación con el ciudadano. Implica, además, la habilitación de una *plataforma tecnológica* –en la que se sostiene el portal– que permite el traspaso de información entre las entidades prestadoras de los servicios (de momento los departamentos de la Generalitat) y el organismo distribuidor de los servicios (SPE-CAT365). La Generalitat ha financiado la construcción de la plataforma tecnológica y su desarrollo ha ido a cargo de las consultoras T-systems y Accenture. La plataforma, pues, es actualmente propiedad de la Generalitat y más concretamente del Centro de Tecnologías y Telecomunicaciones (CTITI) –una empresa pública que pertenece a la Secretaría para la Sociedad de la Información del DURSI. La tecnología adoptada para el proyecto está basada en software propietario (Microsoft principalmente, pero también incluye otras firmas) y concretamente en *web services* (Microsoft.NET). La incorporación de otras administraciones o entidades en el proyecto parece ser que no radica tanto en el uso del portal CAT365 –un elemento aún materia de discusión– como en el uso de la plataforma tecnológica. Eso es así dado que el alto coste de desarrollo de la plataforma hace inviable que muchos ayuntamientos creen su propia plataforma para la prestación de sus servicios. Por este motivo la Generalitat ofrece la posibilidad de alquilar, total o parcialmente, la suya.

Pero, como decíamos en el inicio, la AOC y el portal CAT365 implican más que una nueva interfaz de relación con el ciudadano. El proyecto se plantea al mismo tiempo como la oportunidad de llevar a cabo una reforma interna de las administraciones. Al poner de relieve la prestación de servicios y los cambios internos que eso conlleva, el proyecto AOC pretende llevar a cabo un rediseño de los procesos que transforme el modelo de funcionamiento burocratizado que hasta hoy ha definido la Administración pública. De esta manera, las transformaciones que persigue el proyecto no se concentran únicamente en la fase de distribución de los servicios, sino también en el estadio de su producción. Aquí, parámetros como la eficiencia, la eficacia, la automatización, la simplificación, etc. son elementos que deben regir el nuevo modelo de funcionamiento interno de la Administración. Pero el hecho que hasta el momento únicamente haya sido una administración –la Generalitat– la que haya incorporado servicios en el portal, determina que la Administración autonómica sea, obviamente, la

única que ha experimentado el cambio interno derivado de la implantación del proyecto. El organismo responsable de vehicular la incorporación de los servicios públicos de la Generalitat en el portal y de liderar el rediseño de procesos es la Dirección General de Planificación Operativa.

Junto al carácter interadministrativo del portal, otra particularidad de CAT365 es la de ofrecer un acceso *multicanal* a los servicios públicos. De esta forma, salvo algunas excepciones, los servicios pueden solicitarse por Internet, por teléfono y presencialmente, con una disponibilidad 24x7²¹ para los dos primeros canales. Por este motivo, aparte del portal CAT365, se ha habilitado un *call center* propio para la prestación de servicios por teléfono. A pesar de la existencia de diversos canales, la interfaz es siempre el portal CAT365 (con más funcionalidades para los trabajadores de la Administración que para los ciudadanos). Para la nueva prestación de servicios, el proyecto también contempla programas de formación de los trabajadores de la Administración.

Por último, cabe destacar que para la prestación de determinados servicios públicos, el portal CAT365 dispone de un registro de los ciudadanos de Cataluña a través del cual es posible que éstos se identifiquen para darse de alta en el portal. Eso les permitirá realizar los trámites que actualmente requieren un mayor grado de seguridad. Al mismo tiempo, la activación como usuario del portal ofrece una cuenta de correo privado gratuito a través del cual CAT365 puede ponerse en contacto con el ciudadano.

A pesar de que, con poco más de un año de antigüedad, el portal CAT365 se encuentra todavía en una etapa muy temprana de vida, el ritmo de desarrollo que ha seguido hasta hoy lo han hecho merecedor de diversos reconocimientos y galardones, tanto a nivel estatal como europeo. De esta forma, CAT365 ha sido uno de los 65 proyectos seleccionados para los premios e-Europe de administración electrónica del año 2003.²² En este certamen, CAT365 había sido nominado para las categorías de “función del gobierno electrónico en la competitividad europea” y “colaboración entre administraciones”. El portal se ha situado entre los cinco mejores proyectos en la primera de las dos categorías, donde competía con 440 participantes más. Finalmente CAT365 también ha sido uno de los cinco proyectos seleccionados para ser presentado ante los Ministros de Ciencia y Tecnología reunidos para el certamen.²³

21 Es decir las 24 horas del día, los 365 días del año, los siete días de la semana.

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

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

Por otra parte, el portal ha sido galardonado con el premio *Yahoo 2002* en la categoría “Política y Gobierno”²⁴ y, actualmente, es finalista de los premios *Favoritos de Expansión Directo* en las categorías “servicios al ciudadano” y “accesibilidad”.²⁵ Precisamente la especial atención prestada a las cuestiones relativas a la accesibilidad ha permitido que actualmente CAT365 tenga la homologación internacional de “doble nivel A” por el seguimiento de las directrices de accesibilidad para el contenido web 1.0 del W3C.²⁶

Paralelamente, el informe anual que presenta la Fundación Auna sobre la evolución de la implantación de las TIC en España en el año 2003 situaba a Cataluña al frente de las autonomías en nivel de desarrollo respecto a la administración electrónica con el proyecto AOC (Fundación Auna, 2003, p. 274).

24 http://es.dir.yahoo.com/Los_mejores_del_ano_2002/Politica_y_gobierno/ (acceso 9/7/2003).

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

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

Capítulo 3

Preguntas de investigación y modelo analítico

3.1. Preguntas de investigación

El objetivo básico de nuestra investigación puede cifrarse, de forma muy sintética, en determinar qué tipo de transformaciones en el funcionamiento y la organización de la Administración se asocian al gobierno electrónico y al uso de Internet como canal de comunicación externo e interno. Dicho de otra forma, queremos averiguar cómo se vinculan el cambio organizativo y la innovación tecnológica al despliegue del gobierno electrónico.

En términos más específicos, esta cuestión nos lleva a plantearnos también otros interrogantes: ¿qué tipo de transformaciones se están produciendo en torno al gobierno electrónico, no sólo en la estructura organizativa interna de la Administración, sino también en sus relaciones con los ciudadanos y otros agentes sociales? ¿Supone el gobierno electrónico un cambio radical en la naturaleza y las relaciones externas de las administraciones o, por el contrario, acaba amoldándose a ellas a través de diferentes procesos de adaptación y reconfiguración?

En segundo lugar, queremos plantear también una serie de cuestiones relativas a la dinámica de los actores que intervienen, directa o indirectamente, como objeto o como sujeto, en un proyecto de gobierno electrónico. Nos preguntamos, en este terreno, cuáles son los actores clave en el proceso, cuáles son sus intereses y estrategias, y qué tipo de relaciones se establecen entre ellos. Al mismo tiempo, queremos definir qué relación existe en la dinámica de interacciones entre estos actores y la evolución del proyecto.

Por un lado, la formulación de estas preguntas intenta evitar deliberadamente la tradicional metáfora de los impactos sociales u organizativos de la tecnología –un tipo de estrategia analítica que, como ya hemos comentado, plantea problemas teóricos y metodológicos de diverso tipo.²⁷ Las relaciones que se establecen entre la tecnología y los contextos sociales de implementación es siempre bidireccional y mucho más rica y compleja de lo que la noción de impacto sugiere.

Por otro lado, el concepto de gobierno electrónico que utilizaremos será en un principio bastante abierto. De hecho, será precisamente nuestro análisis del proyecto AOC el que

²⁷ Para una crítica canónica de la noción de impacto en el ámbito de la interacción entre TIC y sociedad, véase Kling (1999).

nos permitirá ofrecer finalmente una caracterización más precisa. En ningún caso, sin embargo, partiremos de una identificación entre gobierno electrónico y el uso –en términos genéricos– de las TIC por parte de las administraciones. De hecho, una de las hipótesis que proponemos irá en esta dirección.

3.2. Modelo analítico

El modelo analítico que hemos construido para poder responder a estas preguntas intenta integrar dos modelos diferentes. Por una parte, una *matriz de dimensiones* que nos permite diferenciar cuatro ámbitos básicos donde agrupar la amalgama de fenómenos que asociamos al gobierno electrónico. Por otra, un *modelo de difusión* que nos permitirá ordenar el mapa de actores involucrados y vincularlo con el proceso de despliegue del gobierno electrónico.

La matriz de dimensiones es necesaria para ordenar el análisis de cualquier iniciativa de gobierno electrónico. El modelo de difusión, en cambio, es especialmente adecuado para explicar la evolución temporal de un proyecto específico de gobierno electrónico –recordamos que éste es nuestro caso, dado que tratamos con un proyecto en una fase temprana de implementación y despliegue.

3.2.1. Modelo de dimensiones

Consideramos principalmente cuatro dimensiones básicas en el fenómeno del gobierno electrónico. En primer lugar, la provisión de servicios que, como hemos visto, centra gran parte de los análisis actuales y que, de hecho, se ha convertido en el núcleo de muchas iniciativas de gobierno electrónico. En segundo lugar, la estructura organizativa donde se localizan los cambios internos en el seno de la Administración y a los que hacen referencia muchos autores. En tercer lugar la *accountability*, que engloba los aspectos relacionados con la transparencia, la rendición de cuentas y la participación. En cuarto lugar, la gestión del cambio, donde integramos las estrategias básicas de despliegue del gobierno electrónico y que tiene que ver con la gestión de los procesos de adaptación de la Administración a su entorno cambiante.

De forma esquemática, consideraremos que la estructura organizativa es el elemento del que se dota una administración pública con el fin de cumplir una de sus funciones básicas, la provisión de servicios públicos. Tanto la provisión de servicios como los procesos internos que tienen lugar en la estructura organizativa se someten a un cierto nivel de *accountability*. Por último, la forma en que estas tres dimensiones resultan modificadas en el contexto del gobierno electrónico depende en parte de la estrategia de gestión del cambio que se utilice.

En principio, entendemos que el gobierno electrónico puede afectar –en mayor o menor grado, dependiendo de cada caso– a cada una de estas dimensiones. Puede asociarse a un cambio en los canales de distribución de servicios, en la orientación de su provisión y en la redefinición de la función de la Administración y del usuario de los servicios. Además, puede producir cambios en la forma en que las funciones, la estructura y las relaciones de jerarquía se vinculan a las instituciones públicas. Puede redefinir las formas tradicionales de *accountability*, potenciando o debilitando algunos de sus aspectos o creando otros. Por último, el gobierno electrónico puede constituir una forma innovadora de vincular el cambio tecnológico y el cambio organizativo en el sector público.

La interacción entre las cuatro dimensiones es también importante en este modelo. Obviamente, los cambios en los procedimientos de provisión de servicios pueden afectar a la estructura organizativa, aunque tradicionalmente, como veremos, la estructura organizativa de las burocracias administrativas ha sido la que ha determinado, en gran parte, la forma en que los servicios se distribuyen. Por otra parte, tanto los cambios en el ámbito de los servicios como los relativos a la forma organizativa pueden tener implicaciones importantes en los niveles de transparencia de la gestión pública, de la misma manera que el establecimiento de nuevos procesos destinados a profundizar o reconfigurar la *accountability* tendrá consecuencias en los mismos servicios. Por último, la gestión del cambio, como dimensión transversal, puede dar más o menos énfasis a la provisión de servicios y a la reorganización interna, lo que afecta indirectamente a la *accountability*.

Gran parte de nuestro análisis irá encaminado, precisamente, a establecer los vínculos entre las cuatro dimensiones en el marco del gobierno electrónico y a compararlos con los vínculos tradicionales –en el contexto administrativo específico que estudiaremos.

Puede sorprender, por último, que la tecnología no aparezca directamente en este modelo, por ejemplo, como una dimensión más, teniendo en cuenta que nos movemos en el ámbito del gobierno electrónico. Existen diversas razones para ello. En primer lugar, la tecnología está presente en cualquier forma de organización administrativa. El procesamiento de la información que, en gran parte, caracteriza los procesos administrativos requiere siempre un soporte material (hardware) y algún tipo de procedimiento simbólico (software). Los papiros y la escritura hierática cumplían esta función en los aparatos estatales del antiguo Egipto, de la misma manera que a mediados del siglo pasado eran las tabuladoras mecánicas y los documentos

mecanografiados los que sustentaban la actividad administrativa. Es imposible entender el funcionamiento organizativo de una administración, pues, si obviamos el soporte tecnológico en el que se apoya.

En segundo lugar, porque la tecnología –algún tipo de tecnología– se encuentra implicada en las cuatro dimensiones que hemos establecido. De hecho, incluso en la mayor parte de variables específicas que utilizaremos para cada una de las dimensiones, es posible encontrar tanto elementos organizativos como tecnológicos. Por último, porque no queremos identificar de forma simplista el gobierno electrónico con las TIC. Por una parte, porque las TIC han estado presentes en la Administración pública –de forma muy desigual, evidentemente, desde hace varias décadas– mucho antes, en cualquier caso, de que las iniciativas de gobierno electrónico empezaran a dibujarse. Por otra parte, porque la opción de identificar directamente el gobierno electrónico con el uso de una vertiente específica de las TIC, la red Internet, es también una forma demasiado simplista y sesgada de abordar su estudio. La función que la tecnología desarrolla en el gobierno electrónico es, de hecho, una cuestión empírica que no puede determinarse *a priori*.

Con el fin de poder formular las hipótesis básicas de este estudio y de guiar la investigación empírica, hemos operacionalizado las cuatro dimensiones en un conjunto de variables específicas de orden cualitativo que exponemos a continuación.

Provisión de servicios

La provisión de servicios agrupa el conjunto de procesos a través de los cuales se establece una relación rutinaria entre la Administración y los ciudadanos (incluyendo diferentes agentes sociales, como empresas y asociaciones profesionales). La provisión de servicios es, obviamente, un aspecto central de cualquier administración pública, sin embargo adquiere una importancia especial en el entorno del gobierno electrónico, dado que muchas iniciativas (la AOC es un claro ejemplo) se presentan básicamente como proyectos destinados a mejorar la provisión y distribución de servicios públicos. Hemos considerado las siguientes variables que permiten agrupar las transformaciones que pueden producirse en esta dimensión:

a. Accesibilidad

Un aspecto importante de la prestación de servicios es la forma de acceso que se facilita al usuario. Los diferentes canales a través de los cuales un servicio puede ser solicitado, el tipo de interfaz en cada uno de ellos, la distribución en el tiempo y el espacio del acceso, así como las formas en que se superan las posibles discriminaciones o desigualdades entre los usuarios potenciales, son los principales parámetros que hemos considerado.

b. Retroalimentación

Esta variable puede definirse como el nivel en que las opiniones –en forma de valoraciones, quejas o sugerencias– de los usuarios de un servicio pueden influir en la reconfiguración de su provisión. Esto puede producirse tanto a partir de las interacciones individuales con los usuarios como mediante métodos de prospección que suministren datos agregados –encuestas de satisfacción, análisis de *log files*, etc.

c. Simplificación

El nivel de simplificación constituye una variable fundamental para captar el alcance del gobierno electrónico. Tiene que ver, principalmente, con parámetros como la eliminación de algunos estadios en las tramitaciones, la revisión de requerimientos de los servicios, la reducción de los plazos de respuesta y la supresión de visitas o de documentación en papel (certificaciones, comprobantes, etc.).

d. Eficiencia y eficacia

Estas dos variables vinculan la provisión de servicios a los resultados, por un lado, y a los recursos empleados, por el otro. La eficacia es el nivel en que un procedimiento consigue sus objetivos. En el caso de la provisión de servicios depende de la medida en que la distribución de los servicios llega a todos sus destinatarios potenciales. La eficiencia, por su parte, es el cociente entre la eficacia y la cantidad de recursos invertidos, restando las consecuencias no deseadas del procedimiento.²⁸

²⁸ Para un tratamiento de los conceptos de *eficacia* y *eficiencia* en el contexto de los procedimientos técnicos, véase Aibar y Quintanilla (2002, 46 ss).

Estructura organizativa

La estructura y el modelo de funcionamiento de sus unidades representa la herramienta básica de cualquier organización para cumplir sus funciones. En el caso de la Administración pública, la estructura organizativa es uno de los instrumentos fundamentales para conseguir uno de sus objetivos primarios: la provisión de servicios. La complejidad, sin embargo, de este ámbito ha sido reducida, en nuestro estudio, a aquellas variables que creemos que pueden ser más relevantes para el análisis del gobierno electrónico. En términos más específicos, son algunas de las variables que pueden asociarse, *a priori*, a un cambio de forma organizativa que podríamos llamar *administración-red*.

a. Integración horizontal

Describe el nivel de interacción entre las unidades de una misma administración pública. Esta interacción, que puede tener tanto dimensiones políticas como tecnoorganizativas, implica parámetros como la transferencia de información y datos, o el establecimiento de procedimientos comunes o mixtos.

b. Integración vertical

Describe el grado de interacción entre administraciones de diferente nivel (municipal, comarcal, provincial, autonómica, estatal, etc.). En el caso que analizamos, la integración vertical adquiere especial importancia debido a la naturaleza interadministrativa del proyecto AOC. Implica, como en el caso anterior, la existencia de canales estables de comunicación para la transferencia de datos e informaciones.

c. Compartimentalización

Indica el grado de cooperación entre las unidades administrativas. Esta cooperación puede manifestarse a través de diferentes parámetros: la colaboración en iniciativas conjuntas y el establecimiento de órganos de decisión mixtos, por ejemplo. Está también ligada al grado de autonomía de las unidades: su capacidad para maniobrar o desarrollar estrategias propias discrecionalmente.

d. Jerarquización

La existencia de relaciones jerárquicas es un rasgo característico de muchos tipos de instituciones y, en particular, de las burocracias administrativas. El grado de

jerarquización tiene que ver con parámetros como el número de estratos en las jerarquías, la forma en que se toman las decisiones y la manera de implementarlas. También tiene efectos sobre el acceso a la información y el tráfico de las comunicaciones internas.

Accountability

Los procesos de *accountability* son, como ya hemos dicho, uno de los rasgos diferenciales de las administraciones públicas con respecto a otros tipos de organizaciones. La *accountability* constituye también, como hemos visto, un ámbito preferente de reflexión en el campo del gobierno electrónico. Está vinculada, igualmente, con los procesos de *construcción del ciudadano* que se dan, implícita o explícitamente, al configurar los procedimientos de provisión de servicios. Asociamos a la *accountability* dos parámetros básicos:

a. Transparencia

La transparencia tiene que ver con el volumen y calidad de la información suministrada al público sobre las actividades de la Administración. Esta información puede hacer referencia tanto a servicios o trámites específicos –y, en este caso, tanto de datos personales como agregados– como a procesos de toma de decisiones o a los mecanismos de implementación de las políticas públicas. Incluye también la disponibilidad de información sobre las normativas y reglamentaciones involucradas en un servicio y sobre los compromisos (tiempo de respuesta, posibilidad de reclamaciones, consulta de expedientes, etc.) que la Administración adquiere.

b. Participación

Con este término nos referimos al nivel de participación ciudadana en los procesos de la Administración –al margen de los canales formales de representación política habituales. La participación puede darse en ámbitos relativos a los servicios públicos y en los procesos de toma de decisiones vinculados a la elaboración de políticas públicas.

Gestión del cambio

En esta dimensión incluimos elementos que hacen referencia a las estrategias utilizadas en una administración para gestionar el cambio. En particular queremos tratar los aspectos que consideramos importantes para analizar la articulación entre el cambio organizativo y la innovación tecnológica en torno al gobierno electrónico. Dado el gran

alcance y el carácter básicamente transversal de las iniciativas de gobierno electrónico, la forma en que se diseña, gestiona e implementa el cambio es fundamental. Y todavía más cuando, habitualmente, las burocracias administrativas se ponen como ejemplo paradigmático de inmovilismo. Consideramos, en este ámbito, las siguientes variables:

a. Estrategia básica

A la hora de llevar a cabo reformas o cambios en la Administración, la estrategia de gestión tiene que optar por algunas características básicas que configuran cualquier proyecto de transformación. En primer lugar, los cambios pueden ser incrementales o radicales. En segundo lugar, deben escogerse las herramientas del cambio y los factores inductores o catalizadores (normativas, tecnología, roles profesionales, etc.). Éstos serán, de hecho, los parámetros que consideraremos para esta variable.

b. Liderazgo

El liderazgo es, de hecho, un factor que muchos analistas consideran clave en las reformas administrativas y, en particular, en el ámbito del gobierno electrónico. Tiene, sin embargo, diferentes aspectos: no implica sólo el grado de compromiso de los altos cargos, sino también las formas en que este compromiso se traslada a través de las cadenas de mando.

c. Resistencia al cambio

Aunque este concepto es utilizado de forma demasiado apromática por muchos autores en el campo de la administración pública, puede ser un factor clave del éxito o fracaso de las reformas internas. Puede tener un carácter pasivo o activo –en este último caso hablaremos de “reacción al cambio”.

3.2.2. Modelo de traducción

Con el fin de analizar la dinámica de las interacciones entre los diferentes actores involucrados en el proyecto AOC, utilizaremos un modelo, que llamamos *de traducción*. El modelo de traducción incorpora, de hecho, elementos conceptuales y metodológicos de dos perspectivas actuales en el estudio social del cambio tecnológico.²⁹

²⁹ Por una parte, la perspectiva de *construcción social de la tecnología* (SCOT) –véase Bijker (1995)– y, por otra, la llamada teoría del *actor-red* –véase Law y Callon (1992) y Latour (1996).

Un proyecto como la AOC puede ser descrito como un proyecto sociotécnico. Como ocurre con la mayor parte de innovaciones tecnológicas, el proyecto no implica únicamente una serie de cambios de orden puramente tecnológico, sino que se encuentra asociado igualmente a cambios que tienen que ver con la estructura de la Administración, con el rol de los ciudadanos o usuarios finales y con los procedimientos de los trámites burocráticos. Eso no se desprende sólo del hecho trivial de que la tecnología tenga efectos sobre su entorno de uso, sino también de la constatación de que en su configuración intervienen decisiones y fuerzas que no son únicamente técnicas.

En un primer nivel de análisis, y considerando que el juego en el entramado de actores configura en gran medida el destino y las características finales del proyecto, hay que identificar los *actores relevantes*³⁰ para la AOC. Los actores se identifican en función de su posición en el proyecto (intereses, estrategias, problemas, etc.). En lo que concierne al proyecto AOC existen dos actores clave obvios que son Localret y la Generalitat. Aunque ambos constituyen el consorcio AOC, nuestra investigación empírica muestra que asocian objetivos diferentes a la AOC –objetivos que implican, en algunos casos, opciones ciertamente diferentes, por ejemplo, respecto al diseño del portal. Podemos hablar, pues, de un fenómeno de *flexibilidad interpretativa* respecto al proyecto: el portal CAT365 representa cosas distintas para actores diferentes (se concibe como solución a problemas diversos). El objeto “portal único interadministrativo” tiene, pues, significados diversos para actores diferentes.

La interacción continuada entre un actor o grupo social y una tecnología crea, además, lo que se considera como *marco tecnológico*³¹ de este actor. Este marco estructura las interacciones entre los miembros del grupo en lo que concierne a la tecnología, e incluye tanto problemas y soluciones canónicas como criterios de evaluación que se utilizan para establecer los niveles de corrección o éxito en el funcionamiento de dispositivos técnicos. En un sentido, el marco tecnológico engloba lo que sería la cultura tecnológica propia de un actor. Es aplicable, un hecho no trivial, a actores o grupos tanto técnicos como no técnicos. Las consultoras que intervienen en el diseño de la AOC, por ejemplo, tienen un marco tecnológico basado principalmente en su experiencia previa en *e-commerce* y *e-business*.

³⁰ En el sentido de *grupos sociales relevantes* (Bijker 1995: 45).

³¹ *Technological frame*. Véase Bijker (1995, p.102).

Por otra parte, la naturaleza de los actores relevantes presenta una *geometría variable* en función de la dinámica y de la propia evolución del proyecto. Actores que, en principio, parecían compartir un mismo significado del proyecto (Generalitat), empiezan en un momento dado a manifestar interpretaciones heterogéneas y dan lugar, consecuentemente, a nuevos actores (departamentos específicos, unidades de servicios, etc.). La divergencia entre las distintas interpretaciones crea inestabilidad para el proyecto –aunque paradójicamente, la solidez del proyecto depende en gran parte de la incorporación de un número cada vez mayor de agentes interesados (colegios profesionales, ciudadanos usuarios, ayuntamientos, etc.).

La evolución del proyecto está marcada por tres elementos básicos. En primer lugar, su capacidad de construir y mantener una *red global* de actores que sea la encargada de proporcionar los recursos necesarios para el proyecto a cambio de determinados resultados. Los recursos pueden ser de diversos tipos: financiación, apoyo político, acuerdos institucionales, etc. Si se tiene éxito en la construcción de esta red, el proyecto obtiene la suficiente autonomía como para trabajar en el diseño y despliegue de su producto. En el caso de la AOC, la red global está básicamente constituida por la Generalitat (en especial por el Departamento de la Presidencia, el de Gobernación y el DURSI) y por Localret. En un segundo nivel, también forman parte de ella el Parlamento (que a través de algunos acuerdos aglutina la posición de los partidos políticos) y diversas entidades de la sociedad civil.

En segundo lugar, el proyecto debe tener la capacidad de construir y mantener una *red local* mediante los recursos obtenidos de la red global, de forma que puedan conseguirse los resultados que los actores de la red global esperan. En el caso de la AOC, la red local enlaza desde las consultoras que participan en la definición del proyecto (T-Systems y Accenture, principalmente), las empresas suministradoras de software (Microsoft) y los servicios específicos que deben proveerse electrónicamente, hasta las bases de datos que deben conectarse.

Por último, el proyecto debe tener la capacidad de convertirse en un *punto de paso obligado* entre las dos redes. Son vitales para el proyecto tanto la cohesión e implicación de los actores de la red global como la movilización y sincronización entre los elementos de la red local. Pero también es clave el hecho de que los vínculos entre ambas redes pasen siempre por el núcleo de mando del proyecto (Dirección General de Planificación Operativa y Serveis Públics Electrònics SA, en el caso de la AOC). Si las transacciones se producen al margen del núcleo de mando, el proyecto se debilita.

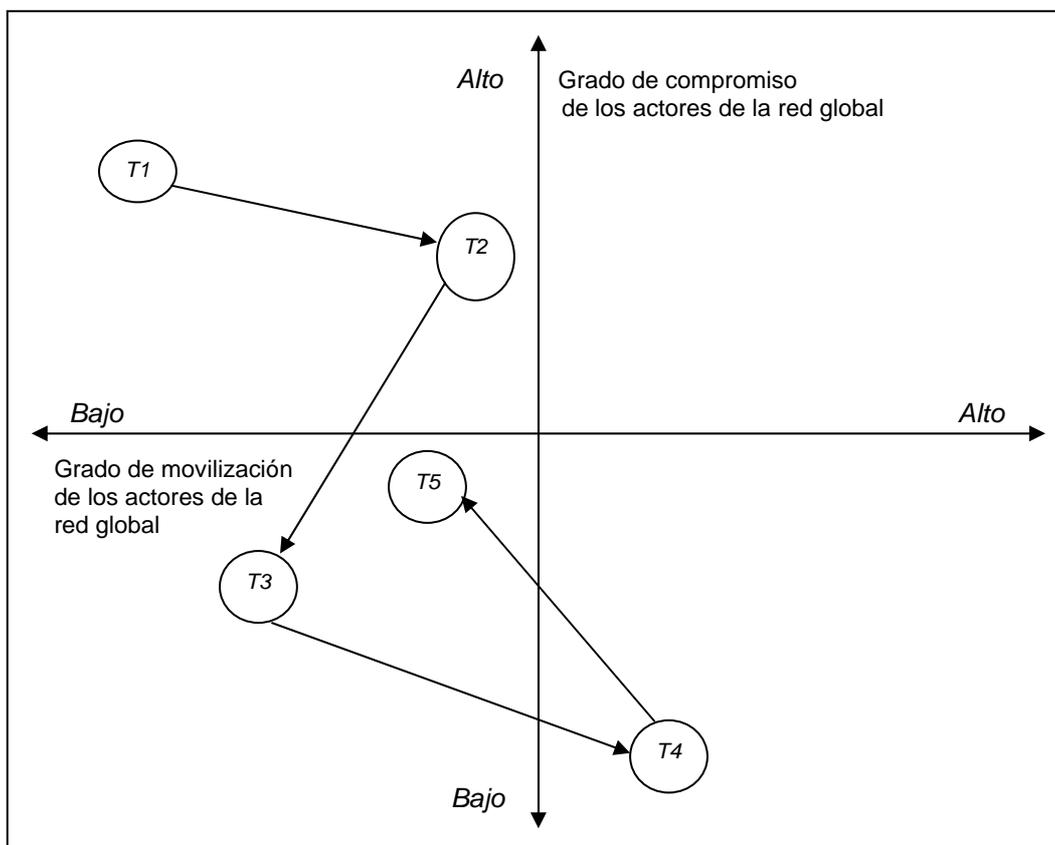


Fig. 1. Ejemplo de evolución de un proyecto. Adaptado de Law y Callon (1992)

Por otra parte, tanto el proceso de constitución de las dos redes como el de mantenimiento del proyecto como nexo entre ellas dependen además de la solidez y estabilidad de las *simplificaciones*³² que intervienen en ambos sentidos –los actores limitan sus asociaciones a una serie de entidades discretas y bien definidas. Por una parte, desde el proyecto AOC se simplifica la compleja realidad de las instituciones políticas y de las diferentes administraciones con sede en Cataluña en la figura singular del consorcio AOC, formado por Localret y la Generalitat. Las transacciones entre el proyecto y el contexto político-administrativo se vehiculan gracias a esta simplificación. Análogamente, el proyecto simplifica las relaciones con la Administración y los ciudadanos, en la provisión de servicios. En referencia a la red local, por ejemplo, el proyecto simplifica la complejidad de la organización y la estructura de la Generalitat en las unidades de servicios de sus departamentos. Igualmente, por último, los actores cifran sus relaciones con otros actores mediante estas simplificaciones: la Generalitat simplifica la complejidad política y social del conjunto de municipios catalanes en la entidad Localret. En gran medida, el destino del proyecto depende de la solidez y estabilidad de estas simplificaciones.

³² Véase Callon (1989).

Otro aspecto importante de este modelo es que la naturaleza de las interacciones entre los actores es fundamentalmente *heterogénea* e involucra también a los elementos técnicos del proyecto –éstos, dicho de otra forma, no desempeñan la función neutral de simples herramientas. Por ejemplo, la imposición de conductas o líneas de actuación de un actor hacia otro no se limita a los procedimientos habituales de coerción política o de jerarquía institucional. Los actores intentan imponer conductas inscribiéndolas en las características técnicas del proyecto. La homogeneización en la provisión de servicios electrónicos que el proyecto quiere conseguir entre la amplia oferta de servicios de los diferentes departamentos de la Generalitat, por ejemplo, opera en parte mediante la definición de estándares específicos en los módulos de datos.

Finalmente, completaremos la exposición del modelo de traducción con una exploración sintética de algunas consecuencias importantes de este modelo, que cuestionan algunas tendencias habituales en la literatura de gobierno electrónico.

- **Modelo lineal de desarrollo tecnológico versus modelo multidireccional (difusión versus traducción)**

En primer lugar, gran parte de la literatura asume un modelo lineal de desarrollo tecnológico para las TIC, en el seno de las administraciones, que supone un despliegue secuencial de las fases de diseño, desarrollo, producción y uso. Esto implica, a su vez, la existencia de funciones muy diferentes para los diferentes actores implicados. En el caso de la AOC y como pasa en la mayoría de proyectos sociotécnicos, en cambio, la fase de diseño se solapa constantemente con las fases de producción y uso.³³ Una consecuencia de la linealidad que usualmente se asume es que el modelo de innovación que se desprende es el de **difusión**: la introducción de las TIC –o de las tecnologías web– se describe habitualmente como la extensión de una “mancha de aceite” que afecta progresivamente a más ámbitos de la Administración. El modelo de **traducción** que proponemos, en cambio, destaca la interacción constante entre el proceso de innovación, los actores involucrados y los contextos de implementación. Cada vez que un nuevo actor se implica o se enrola en el proyecto se produce una cierta traducción de los objetivos iniciales.

33 Un fenómeno usual en las TIC y especialmente estudiado en el desarrollo de Internet. Véase Abbate (1999).

- **Determinismo e impactos**

Relacionado con este aspecto, vale la pena destacar el rasgo fuertemente determinista tecnológico que caracteriza muchas perspectivas sobre el gobierno electrónico. Desde este punto de vista, el análisis de la interacción entre las TIC y la Administración pública se trata desde la perspectiva de los impactos de ciertos desarrollos tecnológicos en la estructura, organización y funcionamiento de la Administración. El modelo de difusión, en cambio, permite analizar la forma en que la tecnología configura y, simultáneamente, es configurada por su contexto de uso. Las TIC no aterrizan en la Administración *ready made*, como caídas del cielo, sino que son modeladas y adaptadas por los diversos actores que intervienen en el proyecto.

- **Neutralidad de la tecnología**

Otro tópico presente a menudo en la literatura es el de la neutralidad de la tecnología. Como inverso de la perspectiva determinista, se afirma muchas veces que la tecnología es *neutral* o que es una simple *herramienta* para llevar a cabo reformas administrativas, organizativas o políticas. Los intereses y objetivos políticos previos son en último término lo que cuenta. El modelo de traducción, en cambio, pone el énfasis en la posibilidad de que las características de un diseño tecnológico incorporen valores, intereses o directrices de ciertos actores mediante procesos de inscripción y, a la vez, presta especial atención a la forma en que estos intereses cambian debido a la propia evolución del proyecto.

Contexto versus contextualización

En lugar de definir un contexto nebuloso en el que situar aquellas fuerzas o actores que no se encuentran directamente implicados en el desarrollo de los proyectos de gobierno electrónico, el modelo de traducción permite incluir la práctica de construcción o delimitación de un contexto (red global) en el centro del análisis. Parte del futuro de un proyecto como la AOC reside en la capacidad de sus gestores para encontrar un contexto lo más estable posible y unos vínculos limitados y muy definidos con dicho contexto. Si el proyecto es capaz de absorber y reinscribir las amenazas y transformaciones que se producen en el contexto, las cosas irán bien. Cuando esto no sucede, el proyecto se *descontextualiza* y pierde estabilidad (ver fig.1).

Problematizar el éxito y las “*best practices*”

Otra consecuencia importante del modelo de traducción es la problematización de la noción de éxito o fracaso que se asocia, a menudo de forma poco reflexiva, a las iniciativas de gobierno electrónico. Los fenómenos de flexibilidad interpretativa que pueden detectarse en la evolución del proyecto afectan, entre otros aspectos, a los criterios de evaluación y, consecuentemente, a la forma de determinar como es debido su éxito o fracaso. Dependiendo de los objetivos y estrategias que un actor vincula a un proyecto de gobierno electrónico, la valoración de su éxito será muy diferente. No sólo en el ámbito de la literatura conviven diferentes modelos de evaluación (empezando por el simple y poco refinado recuento de servicios o trámites en línea, hasta el número de *hits* de la web), sino que los diferentes actores que intervienen en el caso de la AOC muestran un conjunto bastante heterogéneo de parámetros de evaluación. Esto no significa que el éxito o el fracaso residan únicamente en los ojos del evaluador, sino que el éxito o el fracaso son el resultado de un proceso activo y no una mera propiedad intrínseca de un diseño o una tecnología específica –algo que la atención habitual de la literatura en las *best practices* parece asumir.

3.3. Hipótesis

La hipótesis básica que formulamos es que en la provisión telemática de servicios (como objetivo prioritario de muchos proyectos de gobierno electrónico) opera, indirectamente, una transformación de la Administración hacia una estructura organizativa en red. Entendemos por *administración en red* una forma de organización con altos niveles de integración horizontal y vertical.³⁴

A partir de esta hipótesis general hemos formulado otras más específicas que, en cierto sentido, intentan captar el alcance de esta tendencia:

- El tránsito hacia la administración en red está fuertemente condicionado, sin embargo, por la estructura compartimentalizada de la administración tradicional y por la preeminencia de las relaciones jerárquicas sobre los flujos de información.
- No existe un vínculo directo entre la provisión electrónica de servicios y el aumento en la eficiencia de los procesos internos –la relación positiva entre ambos factores depende del nivel de integración entre los procedimientos en línea y los tradicionales.
- La focalización en la provisión de servicios como objetivo prioritario del gobierno electrónico condiciona una particular reconstrucción del ciudadano, donde los procesos de *accountability* resultan básicamente reconfigurados y su alcance general reducido.

Como veremos más adelante, los resultados de nuestro estudio nos han obligado, en último término, a reformular ligeramente algunas de estas hipótesis. Hemos descubierto en algunos casos, por ejemplo, que la relación entre dos variables debía explicarse en parte por la intervención de otras que, en principio, no habían sido consideradas.

³⁴ Según las caracterizaciones que acabamos de hacer de estos conceptos.

Capítulo 4

Análisis

4.1. La provisión de servicios

La tendencia actual en muchas administraciones públicas parece ser la de conceptualizar el *gobierno electrónico*, principalmente, como una estrategia de mejora de la provisión de servicios públicos. Así, la finalidad de gran parte de los proyectos de gobierno electrónico es la mejora de la prestación de servicios públicos y puede afectar, consecuentemente, a los procesos de producción, gestión y distribución de tales servicios. De esta forma, además de mejorar la satisfacción de los ciudadanos mediante una prestación de servicios más ágil y cómoda (donde intervienen elementos como la simplificación documental, organización de los trámites, etc.), se espera que el gobierno electrónico conlleve una reducción de los costes de la Administración, gracias a una gestión más eficiente y a unas políticas más eficaces. En este primer apartado analizaremos cuáles son los principales elementos que son objeto de transformación en este contexto.

En primer lugar, hemos constatado que la prestación de servicios públicos de forma telemática no implica automáticamente una mejora de la satisfacción de los ciudadanos si lo que se da es una reproducción de los sistemas de funcionamiento tradicionales de la administración burocrática. En este sentido, los primeros pasos de muchas administraciones hacia el gobierno electrónico han consistido en trasladar al ciberespacio su estructura organizativa (departamentos, direcciones generales, organismos autónomos, etc.). El gobierno electrónico se conceptualiza así a partir de la *oferta de servicios*. Sin embargo, las experiencias más avanzadas en gobierno electrónico (entre las que se encuentra la AOC) abandonan esta perspectiva autodirigida a la Administración y ponen al ciudadano en el centro del proceso administrativo estructurándose a partir de la *demanda de servicios*.³⁵ La tecnología se concibe como el *instrumento* idóneo para romper las barreras de las unidades administrativas y simplificar el acceso de los ciudadanos a los servicios y a la información.

Esta transformación en la relación de la Administración con los ciudadanos que busca el proyecto AOC es concebida, a su vez, como una nueva oportunidad de reforma interna de la Administración. Así, junto al énfasis en la mejora de la provisión de servicios también se quieren mejorar la eficiencia, la eficacia y la economía internas de la Administración. Sin embargo, el análisis del proyecto AOC pone de manifiesto que no existe una relación directa entre la provisión de servicios de forma telemática y una

³⁵ Un ejemplo muy claro en este sentido lo ofrece la organización de los contenidos a partir de los llamados acontecimientos de la vida o *life events*.

mejora del funcionamiento interno de la Administración. A pesar de la concepción generalizada de que la tecnología lleva implícitas mejoras en el funcionamiento, tal y como apunta Milner (1999), la tecnología, por sí sola, no es una solución "a los problemas" de la provisión de servicios públicos.

De hecho la interacción entre tecnología y organización, por lo menos en las fases iniciales, parece provocar una disminución de la eficiencia de la Administración. A lo largo de la investigación hemos visto numerosos ejemplos de este hecho. Entre ellos encontramos el servicio de *oferta pública de trabajo*,³⁶ donde se constata que la puesta en marcha del servicio supone, al menos en un primer momento, una reducción clara de la eficiencia. En este servicio, la sensibilidad de los datos con los que se trabaja o el desigual estadio de informatización en que se encuentran las diferentes unidades administrativas participantes conlleva que los canales previstos para el traspaso de información a través de la plataforma tecnológica de la AOC se tengan que desestimar. La pérdida de eficiencia queda patente en la necesidad de habilitar nuevos canales para el traspaso de información que coexistan con los canales ideados específicamente para el proyecto (la *plataforma tecnológica* AOC).

En general, la reducción de la eficiencia interna se da en aquellas ocasiones donde encontramos una baja integración del canal presencial y el canal telemático. Éste es un elemento que hemos podido constatar a partir de la observación participante. Sin embargo, al igual que pasa con muchas otras administraciones, no existe un sistema de control y evaluación sistemática de los costes de los servicios y de los cambios que supone su incorporación en el portal CAT365. Tampoco encontramos análisis que relacionen los resultados con los recursos que se destinan. De hecho, actualmente los análisis que se realizan sobre la eficiencia de los servicios que se incorporan al portal se hacen "más bien de forma intuitiva, buscando los servicios con más impacto y midiendo sobre todo el ahorro de tiempo para el ciudadano y las facilidades asociadas al hecho de que estén disponibles en Internet" (entrevista LSGH1910020).

Otro aspecto destacable hace referencia al marco jurídico en el que debe basarse la acción pública en la actualidad y la lentitud de los mecanismos legales establecidos para su adecuación al contexto cambiante. Éstos parecen ser elementos muy importantes de bloqueo para los proyectos de gobierno electrónico. En este contexto, tal como apuntaba uno de los entrevistados, más que hablar de los supuestos impactos de la tecnología en la organización, parece que más bien se acaba produciendo un claro *impacto de la*

36 Uno de los dos servicios que hemos seguido en la observación participante.

organización sobre el proyecto. Así, el proyecto ha tenido que hacer frente a "una administración heredera de los juristas" que ha hecho "rebajar el listón de las expectativas iniciales" (entrevista WFGP1107032). De hecho, hemos constatado una cierta *confrontación* de dos formas de trabajo, como ilustra el siguiente comentario surgido en una reunión de diseño de un servicio para el portal y en la cual se discutía sobre la necesidad de reducir el número de documentos requeridos al ciudadano. Allí se contraponía la "voracidad documental" que la empresa consultora atribuía a la Administración a lo que la propia Administración consideraba como "rigor en el seguimiento de la normativa". En cierta medida, pues, parece que la forma en que se gestiona y planifica la innovación separa excesivamente el diseño técnico del contexto de implementación; y eso tanto por lo que se refiere al marco jurídico que define los procesos administrativos como por lo que se refiere a la diversidad de agentes que participan.

Uno de los principales elementos vinculados a la eficiencia que debe suponer el gobierno electrónico es la simplificación documental y la automatización de procesos mediante la tecnología, dos elementos que están unidos muy estrechamente. En primer lugar, hay que distinguir entre la simplificación debida al establecimiento de canales de comunicación de información entre unidades administrativas, por un lado, y la simplificación derivada de la revisión de los mismos procesos administrativos, por el otro. En el primer caso se simplifica la relación del ciudadano con la Administración al reducir la complejidad del conjunto de departamentos, direcciones generales, etc. Por lo que se refiere a la propia Administración, una vez superada la inversión inicial, el traspaso telemático de esta información entre unidades administrativas ofrece ahorros evidentes en los costes a la vez que reduce las tareas de sus trabajadores y las recalifica.³⁷

Los efectos anteriores, sin embargo, no ocurren cuando la simplificación no es total y el proceso telemático se suma o añade al proceso presencial. En este sentido son frecuentes las situaciones en que se consigue una simplificación mediante el establecimiento de canales de comunicación entre unidades administrativas pero no existe automatización del proceso. Al mismo tiempo, encontramos situaciones en que se da un proceso de automatización, pero en las que no existe simplificación o ésta es muy reducida. Se trata, en definitiva, de la translación de los procedimientos *off line* a *on line* sin ningún tipo de rediseño previo del servicio. Por último, en el estrecho margen de movimiento que habitualmente ofrece la normativa, el rediseño de algunos servicios muestra como buena parte de los avances en simplificación no son en absoluto

³⁷ La eliminación de los estadios destinados a la introducción de datos, por ejemplo y si no va acompañada de una reducción del personal laboral, supone una recalificación de la mano de obra, que puede destinarse a actividades más complejas.

tecnológicos, sino organizativos. Se cuestionan los estadios establecidos por los procesos administrativos con el fin de eliminar aquellos que se consideran innecesarios.

En ocasiones se da un cierto cambio organizativo (simplificación) que no va acompañado de un cambio tecnológico (automatización). Esto hace que, al menos en una primera fase, se produzca un empeoramiento de las formas de trabajo, dado que se requiere la misma tarea de las unidades administrativas en un tiempo más reducido.³⁸ Pero también puede ocurrir la situación contraria, es decir, un proceso de automatización sin simplificación real. En este caso, la virtualización se reduce al traslado de los servicios a Internet, pero sin que haya existido una redefinición previa del servicio.

Subyacente al énfasis en la provisión de servicios, encontramos una reconfiguración de la relación entre el ciudadano y la Administración que no se limita únicamente a una mejor prestación de servicios y que implica una cierta redefinición del *rol del ciudadano*. De hecho, no se trata de una transformación derivada exclusivamente de los proyectos de gobierno electrónico, sino de una tendencia anterior y tratada ampliamente en los últimos años por la literatura: la reconstrucción del usuario como un consumidor o cliente de servicios públicos. A partir de esta concepción, el modelo de gestión privado tendrá un espacio predominante en la actuación de la Administración pública. La gestión pública orientada al cliente lleva asociada una redefinición del individuo que, conceptualizado básicamente como consumidor, ve restringida su dimensión de ciudadano o miembro de una comunidad política y, por lo tanto, con unos derechos determinados.

Los objetivos prioritarios y la evolución que ha experimentado el proyecto AOC ejemplifican estos elementos. La planificación y los objetivos estratégicos del proyecto señalan desde su inicio la incorporación progresiva en número y en complejidad de los servicios públicos de la Generalitat al portal CAT356 dando muy poco espacio, en cambio, a la participación política en el portal.

Vinculado al énfasis en el desarrollo de servicios de tramitación en línea, la construcción del ciudadano como consumidor de servicios se ve reflejada en la AOC a partir de la misma definición del proyecto que hacen determinados agentes involucrados. Así los principales agentes de la Generalitat, encargados de proporcionar los recursos económicos, políticos, etc. necesarios para el despliegue del proyecto (*red global*), han querido considerar CAT365 como *el portal de los ciudadanos de Cataluña*. Si tenemos

38 Aquí es donde radica, principalmente, la creencia en el cambio por inducción, que veremos en el cuarto apartado de esta sección.

presente que la situación actual del portal y las perspectivas a corto y medio plazo contemplan únicamente la incorporación de servicios telemáticos, casi sin espacio para los elementos de participación, se hace evidente una percepción restringida de la concepción de ciudadano como consumidor de servicios.

Por otro lado, parece existir una cierta ambigüedad entre los diferentes actores involucrados en la definición de lo que se entiende por servicio público. Esto tiene, en primer lugar, consecuencias en los mecanismos establecidos para la evaluación de los resultados obtenidos. De esta forma, en el recuento del número de servicios que ofrece la Administración, es habitual contabilizar los diferentes estadios de un servicio como servicios específicos (descomposición de los servicios en *microtrámites*). Detrás de la variabilidad en la concepción de los servicios (un elemento que a primera vista puede parecer banal) subyace uno de los obstáculos que ha dificultado el despliegue del proyecto, así como una problemática respecto a cuáles son los parámetros de éxito que deben regir. Veamos este último elemento en primer lugar.

La corta historia del propio concepto de *gobierno electrónico* produce una relativa incertidumbre y ambigüedad sobre cuáles tienen que ser las metas y los objetivos que deben alcanzarse. A falta de una experiencia más dilatada y de referentes internacionales claros, muchas de las iniciativas actuales de gobierno electrónico se dirigen principalmente a mejorar la relación con los ciudadanos mediante la prestación de servicios. En este contexto, los parámetros de evaluación del éxito de los proyectos parecen restringirse a la cantidad de servicios en línea³⁹ que una administración determinada ofrece. En definitiva, se ha consolidado la idea de que a más servicios en línea, más modernización en una administración.

Aunque éste parece ser un índice de evaluación bastante compartido en la literatura dedicada al gobierno electrónico, la distorsión de los resultados obtenidos es clara si lo que se considera como servicio no es compartido por los diferentes actores. De esta forma, la evaluación de CAT365 ofrece resultados diferentes en función de si se consideran todas las fases administrativas de un servicio o bien si se consideran de forma conjunta. Pero, más allá de esto, algunos autores apuntan que el mismo parámetro de evaluación por cantidad de servicios es cuestionable. La puesta en marcha de un servicio en línea no implica necesariamente un mayor nivel de desarrollo. Así, por ejemplo, la Administración puede ser proactiva enviando a todas las familias con más de

³⁹ En determinados informes de evaluación, eso incluye servicios de información y consulta. Sin embargo el énfasis recae básicamente en la provisión de servicios electrónicos de tramitación completa.

tres hijos el título de familia numerosa o retribuyendo directamente las ayudas a las familias con hijos menores de tres años, sin necesidad de habilitar un proceso de solicitud en línea. Los índices de evaluación establecidos olvidan claramente esta faceta, de forma que países como Suecia –que han seguido esta última tendencia– se sitúan a la cola del desarrollo en gobierno electrónico en determinados *rankings*.

Al mismo tiempo, la cuantificación del número de servicios de tramitación telemática restringe enormemente la dimensión de los cambios asociados a la mejora de su prestación. De esta manera, las transformaciones pueden limitarse a abrir un nuevo canal de relación con el ciudadano –el telemático–, mientras que los procedimientos se siguen haciendo de forma tradicional. En el contexto de la AOC, en muchos casos la tramitación en línea se reduce a la translación de los procedimientos *off line* a *on line* sin que opere un rediseño interno del propio servicio. Aunque con el sistema de evaluación actual estos servicios serán contabilizados como servicios de tramitación, esto no implica necesariamente una mejora sustancial respecto a los parámetros de calidad paralelos (como el tiempo de resolución o el coste del servicio).

Se constata, pues, cómo la consideración del número de servicios y el número de usuarios del portal se ha convertido en el principal índice de evaluación del desarrollo del proyecto –una tendencia habitual en el gobierno electrónico. En paralelo a la divergencia sobre qué se debe considerar un servicio, algunos de los entrevistados también cuestionan el hecho de que se utilice el número de usuarios como índice significativo de éxito. De esta forma, se señala que la reforma de la Administración tendría que conceptualizarse de forma diferente: el ideal tendría que ser un modelo administrativo que ahorrara al ciudadano tener que dirigirse a la Administración o que redujera al mínimo esta necesidad.

4.2. Estructura organizativa

La primera característica importante de los cambios que afectan a los procesos administrativos en el marco del proyecto AOC es que están directamente relacionados con la digitalización de servicios específicos. Dicho de otra forma, la reingeniería de procesos que se puede observar está vinculada, por encima de todo, a la puesta en línea de los servicios. No se trata, pues, de una reingeniería de carácter estratégico, concebida como un plan general de cambio que afecte a la totalidad o a la gran mayoría de procesos que tienen lugar en una unidad o departamento a partir de ciertos parámetros o directrices generales. Es más bien lo que podríamos denominar una reingeniería *instrumental* que se produce como consecuencia del cambio en el canal de distribución del servicio –o, en términos más precisos, por la introducción de un nuevo canal de distribución (Internet) que tiene que convivir con otros canales anteriores (presencial, telefónico, correo, etc) que, a su vez, también pueden verse afectados. Recordemos que el proyecto AOC se presenta siempre como una iniciativa destinada a permitir un acceso multicanal a los servicios.

Esta supeditación de la reingeniería interna al cambio en el modelo de relación con el usuario es descrita, desde la dirección del proyecto, como una estrategia que busca el cambio organizativo interno, por *inducción*. Una estrategia que se justifica, por un lado, por la gran dificultad que supondría poner en marcha un proceso previo global, que afectara a todo el aparato burocrático de la Administración autonómica, y por el retraso consecuente que supondría para la implementación de servicios telemáticos. Por otro lado, hemos podido detectar una voluntad de evitar la estrategia habitual de anteriores proyectos de reforma transversal poco exitosos, en que el maximalismo inicial ha producido muchas resistencias.

En todo caso, y ciñéndonos a los procesos que intervienen en los servicios específicos, nuestra investigación detecta diferentes problemas que caracterizan las iniciativas de reingeniería asociadas al proyecto AOC y que son, en parte, consecuencia de lo que hemos llamado su carácter instrumental. Por una parte se observa, en general, una baja integración de las nuevas actividades en línea con las actividades tradicionales. Las nuevas tareas asociadas al proyecto se superponen a menudo a las tareas que ya se realizaban –un fenómeno que ya estaba presente en anteriores iniciativas de provisión de información en línea a través del portal de la Generalitat. A menudo el nuevo canal de distribución telemático se añade sin integrarse completamente a los canales ya

establecidos: de esta forma se duplica el trabajo de introducción de contenidos y aumenta la carga de trabajo para el personal de los departamentos.

Estos fenómenos se producen por diversas causas. Por una parte, el estado irregular de las bases de datos existentes en los departamentos; bases que, habitualmente, no han sido diseñadas para ser abiertas al exterior, sino para automatizar procesos específicos. En segundo lugar, la estrategia de *inducción* por parte de la dirección del proyecto que hemos mencionado es interpretada por los departamentos como el mandato de "virtualizar aquello que ya se hacía antes", sin una presión clara para repensar los procesos. Otro posible factor explicativo es la distancia entre el diseño del servicio telemático y el contexto de implementación. A menudo, esta distancia hace que el diseño previo (por ejemplo, el formato de las solicitudes o formularios en línea) colisione con las circunstancias específicas en las que trabaja el personal encargado del servicio.

Todo lo anterior tiene dos consecuencias importantes respecto a la organización. Por una parte, los nuevos dispositivos de gobierno electrónico y las actividades asociadas tienden a convertirse en un apéndice, vinculado de forma *ad hoc* a la estructura organizativa vigente. Por otra parte, se produce un cierto *caos organizativo* debido a que las nuevas funciones tienen que convivir, a menudo en manos de los mismos trabajadores, con las antiguas.

Otro aspecto de la interacción entre el gobierno electrónico y la estructura organizativa de la Administración tiene que ver con las posibles transformaciones de los vínculos entre unidades administrativas diferentes. Cuando estas unidades pertenecen a la misma Administración hablamos de integración *horizontal*, y cuando se trata de administraciones de diferente nivel (local, regional, estatal, etc.) hablamos de integración *vertical*. Debido a la naturaleza interadministrativa del proyecto AOC, se pueden analizar ambos tipos de fenómenos.

El proyecto AOC tiene un ligero efecto indirecto en las relaciones de trabajo interdepartamentales, dado que actúa como puente entre los diversos departamentos implicados en cada servicio. Igualmente, y de forma indirecta también, el proyecto otorga un papel bastante relevante a algunas unidades de carácter claramente transversal. Ambas cosas tienden a fortalecer una cierta cultura de transversalidad en la institución –bastante debilitada hasta ahora. Los factores que, sin embargo, dificultan este tipo de cooperación interdepartamental son, por una parte, los que se derivan de la

compartimentalización de la estructura general de la Administración autonómica. Además, a menudo se detecta una fuerte identificación entre función y estructura: los servicios públicos que ofrece una unidad son, en cierto modo, considerados como "propiedad" suya. Las unidades se sienten responsables de los servicios de los que son propietarias y es difícil construir responsabilidades sobre servicios que impliquen a unidades de departamentos diferentes.

Por lo que se refiere a la conexión entre diferentes sistemas de información, las principales dificultades tienen que ver, en primer lugar, con el estado de las bases de datos de las diferentes unidades. Otra dificultad importante radica en la suma o refuerzo mutuo que se produce entre la fragmentación organizativa y la diversidad tecnológica. Dicho de otra forma, la compartimentalización de la estructura organizativa va acompañada de una gran heterogeneidad en cuanto a las soluciones tecnológicas escogidas por los diferentes departamentos. Otro factor importante es la identificación que se produce entre las unidades administrativas y la información que manejan. En algunos casos, las unidades muestran muy poca disposición a compartir la información que poseen e interpretan la apertura de sus bases de datos hacia la plataforma AOC o hacia otras unidades como una pérdida de competencias o de poder en el conjunto de la organización. Por último, se detecta también una cierta dilución del liderazgo a través de la jerarquía.

Con respecto a la integración vertical, hay que recordar en primer lugar que CAT365 se presenta, principalmente, como un portal interadministrativo, es decir, destinado a proveer servicios de todas las administraciones y, en particular, de administraciones de niveles diferentes. Los obstáculos para la cooperación interadministrativa son, curiosamente, muy similares a los mencionados en el terreno intraadministrativo, aunque agravados, entre otras cosas, por el mayor número de actores involucrados. De hecho, el proyecto AOC no ha podido implementar, hasta el momento,⁴⁰ ningún servicio que incorpore de forma efectiva a otras administraciones –en especial las municipales–, al margen de la autonómica: un síntoma claro de la dificultad de establecer vínculos estables de cooperación interadministrativa.

Por una parte, la heterogeneidad en el grado de innovación tecnológica incorporada a los procesos administrativos en las diferentes administraciones constituye un serio obstáculo, que imposibilita a menudo la conexión entre las bases de datos o las consultas externas. Igualmente resulta evidente una fuerte identificación o asociación

40 Julio de 2003.

entre la información y la estructura administrativa o institucional. La transferencia de datos o la apertura de los sistemas de información a otras administraciones se interpreta a menudo como una pérdida de competencias y de poder político. Por último, desde el mundo local, se manifiesta una cierta preocupación por la "propiedad" de los datos del CRM⁴¹ en el que se sustenta la plataforma AOC. El gran valor potencial de estos datos –que pueden utilizarse para personalizar servicios o para el diseño de políticas públicas más efectivas– plantea la cuestión del acceso para su explotación.

En resumidas cuentas, nuestro estudio detecta una vinculación todavía *precaria* entre la innovación tecnológica, representada por un proyecto de gobierno electrónico, y los cambios organizativos en la estructura de la Administración. Este hecho es fruto, básicamente, de la misma estrategia de desarrollo del proyecto (instrumental respecto a los servicios que deben digitalizarse) y de la baja integración entre los nuevos procesos dependientes de la nueva interfaz de relación con el ciudadano vía Internet y los procesos antiguos.

Por un lado, se produce una evidente superposición entre los procesos vinculados a la provisión en línea de los servicios y los procesos tradicionales, con un aumento consecuente de la complejidad organizativa y una disminución de la eficiencia. Esta superposición es tanto tecnológica como organizativa. Las transformaciones que ocurren afectan mayormente a la distribución de los servicios (donde los ciudadanos pueden disfrutar de un aumento en la eficacia de los servicios) y no tanto a los operativos, estructuras e infraestructuras tecnológicas que intervienen en su producción. El gobierno electrónico tiende a residualizarse como apéndice de la estructura. Sin embargo, hay que matizar que los conflictos identificados no se pueden conceptualizar globalmente como una colisión entre la innovación tecnológica y la inercia organizativa y estructural de la burocracia administrativa, poco propicia a los cambios y a la transformación interna. Más que una simple confrontación entre tecnología y burocracia, lo que se observa es un enfrentamiento entre dos constelaciones híbridas en las cuales se mezclan tanto elementos tecnológicos como organizativos.

En la constelación tradicional, la articulación entre las TIC y la estructura organizativa se caracteriza, como hemos visto, por un uso de la tecnología principalmente orientado a la autonomía y a los asuntos internos de las unidades –básicamente, la automatización de ciertos procesos–, por una fuerte imbricación entre los sistemas de información basados en las TIC y las estructuras que los mantienen y, finalmente, por una supeditación de los

41 *Client Relationship Management.*

flujos de información a las relaciones de mando y jerarquía. Por el contrario, en la nueva constelación representada por el proyecto de gobierno electrónico AOC, el uso de las TIC traspasa las divisiones estructurales y se orienta prioritariamente hacia la provisión de servicios a los agentes externos, los sistemas tecnológicos de información se desvinculan de la estructura para asociarse por encima de todo a la función y, consecuentemente, los flujos de información tienden a socavar las relaciones jerárquicas verticales.

Resulta incorrecto, por lo tanto, analizar el gobierno electrónico como un proceso de introducción de una cierta tecnología en el seno de un tipo específico de organizaciones. Por ello, los estudios que intentan describir los impactos, efectos o consecuencias de una tecnología –de las TIC o de Internet– en la Administración pública son insuficientes. De hecho, es posible, bajo el mismo esquema, formular la pregunta a la inversa: ¿en qué medida la organización afecta a la tecnología?

El proyecto AOC, entendido como constelación sociotécnica, tiende pues hacia una nueva estructuración de la Administración según la forma *red*,⁴² donde la flexibilidad, la apertura al entorno y la adaptabilidad tienen prioridad sobre el aislamiento y la rigidez tradicionales de la estructura burocrática. Hemos visto, sin embargo, cómo esta confrontación genera problemas graves que, de hecho, son los principales responsables de los retrasos que se han producido en el despliegue del proyecto con relación a las previsiones iniciales.

42 Sobre la concepción de la red como nueva morfología social, véase Castells (2001^a, 549ss).

4.3. *Accountability*

La *unicidad* y *especificidad* de la gestión pública respecto a la gestión empresarial es una cuestión que ha sido debatida ampliamente por la literatura desde hace décadas; ahorraremos pues al lector la discusión de los argumentos que sustentan las diversas posturas respecto a esta cuestión.⁴³ Sin embargo, parece existir un consenso bastante generalizado de que la distinción principal respecto al sector privado radica en el hecho de que la Administración pública está sujeta a los procesos de *accountability* –una distinción en la que parecen estar incidiendo de forma particular las propuestas teóricas de gobierno electrónico. A diferencia del sector privado –que asume sus responsabilidades en el mercado–, los gobiernos tienen que rendir cuentas sobre los compromisos adquiridos con los ciudadanos en el marco de unas elecciones democráticas, por una parte, y en el marco de un sistema que contempla la obligación de una cierta transparencia de los procesos políticos y de la gestión de la Administración, por la otra. En otras palabras, la *accountability* afecta tanto a los *finés* de la Administración pública –esto es, a sus compromisos políticos– como a los *medios* utilizados para conseguirlos –esto es, a la gestión de los recursos disponibles.

En el contexto de los proyectos de gobierno electrónico parece que, nuevamente, se ha asociado a las TIC la capacidad de provocar un cambio muy sustancial respecto a los procesos de innovación en *accountability*. Las TIC son concebidas, por lo tanto, como un elemento fundamental para promover la transparencia de la acción del sector público facilitando información a los ciudadanos. Pero más allá de esto, las TIC también pueden dar cabida a la dimensión política del concepto de ciudadano dejando espacio para la participación política en el ejercicio del poder. Veamos, a continuación, cómo la innovación en *accountability* está presente en el proyecto AOC.

Ya hemos comentado en apartados anteriores el modo en que una cierta reconstrucción del ciudadano opera de forma particularmente determinante en los proyectos de gobierno electrónico. Según este elemento, hemos distinguido entre la *accountability* cuando la Administración adopta una orientación hacia al ciudadano como cliente, y las innovaciones en *accountability* cuando el ciudadano se considera sujeto político. En función de estos elementos –aunque la frontera entre ambos es más bien difusa–, las transformaciones que conlleva el gobierno electrónico serán, naturalmente, de mayor o menor alcance.

⁴³ Véase Gunn (1997) para una aproximación crítica a este debate y un repaso a las diferentes posiciones.

La orientación hacia el ciudadano como usuario de servicios es la que han tomado la mayoría de proyectos de gobierno electrónico hasta el momento. Así, gran parte de las innovaciones en *accountability* quedan concentradas en la dimensión de prestación de servicios, mejorando y aumentando la información con respecto a los procesos internos y los resultados de la actividad administrativa. Diversas transformaciones operan en esta dirección. En primer lugar, una de las transformaciones más relevantes del proyecto AOC consiste en la incorporación de herramientas informáticas de gestión comercial, como por ejemplo el CRM. Estas herramientas tienen que proporcionar importantes beneficios respecto al control y al funcionamiento de la Administración. Por otra parte, sin embargo, herramientas como el CRM también tienen que permitir mejorar la *trazabilidad* de las acciones administrativas, lo cual ofrece a los *clientes* la posibilidad de poder hacer un seguimiento personalizado de los estadios que recorre la solicitud de un servicio. Ésta es, sin duda, una de las cuestiones más relevantes en cuanto a la innovación en la transparencia de los servicios: abrir y dar a conocer el recorrido administrativo que siguen los trámites hace más visible el interior de la Administración.

En segundo lugar, la mejora en la transparencia también parece incluir el establecimiento y reparto de responsabilidades de las unidades administrativas involucradas en la provisión de servicios. En este sentido, la voluntad de añadir *Cartas de Servicios* a todos los trámites que se incorporan en el portal representa un salto cualitativo muy importante según varios entrevistados. En paralelo, el proyecto ha aumentado el volumen y el tipo de información relativa a los servicios, principalmente a partir de las *consultas dinámicas* o *interactivas*.

Un tercer elemento es la posibilidad de fomentar la participación indirecta de los ciudadanos en el funcionamiento de la Administración a través de la potenciación de canales de interacción *bidireccional*. Permitiendo la entrada del *feedback* de los ciudadanos –con encuestas de uso de los servicios, por ejemplo– se introducen elementos de *accountability* en el funcionamiento de la Administración. En este sentido, tal y como señalan Dunleavy y Margetts (2000), la lógica web parece que nos permite tener más en cuenta a los clientes de la Administración y utilizar su *feedback* para la reingeniería de los servicios públicos; al mismo tiempo, los ciudadanos y los gobernantes pueden seguir los procedimientos más directamente a partir de un proceso de desintermediación. Hasta el momento, sin embargo, el *feedback* de los ciudadanos se ha tenido presente en el proyecto principalmente de forma indirecta. Así, aunque todavía no se han realizado encuestas de uso de los servicios, por ejemplo, los departamentos reciben de forma regular datos de utilización de los servicios que ofrecen en el portal.

Por otra parte, se han abierto canales para la consulta sobre los servicios y para sugerencias o quejas. La consecuencia de lo anterior es que los ciudadanos tienen una relativa influencia respecto al diseño, usabilidad y accesibilidad del portal. Sin embargo, la intervención ciudadana queda restringida a este nivel y no se explotan espacios de participación política como veremos a continuación.

Existe una conceptualización de los proyectos de gobierno electrónico en la cual se establecen, de menor a mayor complejidad, los diferentes estadios de desarrollo temporales que deben seguirse. En esta concepción, las dimensiones de *accountability* referidas a la participación política se dejan para las últimas fases de los proyectos. Este elemento, tal como apunta un estudio de la Fundación Bertelsmann (2001), añade dificultad a la ya complicada tarea de abrir espacios de participación reales, hasta el punto de que resulta muy complejo integrar la participación política *a posteriori*.

Efectivamente, en las entrevistas a responsables de la AOC hemos constatado cómo los elementos de participación ciudadana son más bien un objetivo secundario del proyecto. Al mismo tiempo, algunos entrevistados señalaban que la orientación actual de los pocos espacios de participación que actualmente ofrece el portal no es la idónea y su capacidad democratizadora es cuestionable. En palabras de uno de ellos "... el único espacio para la participación actualmente son los chats y foros, herramientas que precisamente –por el tipo de gente que participa– van en la línea de fomentar la creación de grupos de presión" (entrevista RKGS0312023).

Sea como sea, el espacio destinado a la participación de los ciudadanos en los procesos políticos es prácticamente inexistente en la mayoría de portales gubernamentales de todo el mundo, entre ellos CAT365. Aquí, tal y como señalaba el anterior entrevistado, los espacios de participación se limitan a chats y foros, la mayoría de los cuales se centran en cuestiones relativas a la información sobre servicios u ocio y no incluyen prácticamente ningún espacio para la discusión política.

En general, pues, se constata que el énfasis en la provisión de servicios que guía el proyecto parece incentivar una interpretación muy restringida de la *accountability*. De esta manera, las directrices de transparencia y responsabilidad quedan limitadas a los procedimientos involucrados en los trámites y el diseño básico del proyecto.

El segundo elemento que debe destacarse ya ha sido brevemente introducido en el apartado anterior. La introducción de tecnología informática en la Administración hace posible un control más exhaustivo de las acciones de sus unidades. Los procesos quedan registrados y materializados en bases de datos concretas, a la vez que hacen que la información sea mucho más agregable y manejable que en los sistemas tradicionales.

Es evidente que la Generalitat no inicia su informatización con la puesta en marcha del proyecto AOC. Sin embargo, los proyectos de gobierno electrónico, en la medida en que buscan una centralización de la información relativa a la prestación de servicios, parecen acentuar la posibilidad de un control y estudio sistemático de las acciones administrativas involucradas. Más en concreto, en el caso del proyecto AOC, la introducción del CRM abre una posibilidad todavía mayor de explotar esta dimensión. Esta herramienta permite comparar servicios, unidades, administraciones, etc. basándose en indicadores estándar y de forma relativamente ágil. De esta manera, encontramos una relación *a priori* positiva entre la virtualización de servicios y la *accountability*. Así, los proyectos de gobierno electrónico permiten indirectamente la *accountability*, no sólo debido a la mayor accesibilidad de la información a través de Internet, sino también a la trazabilidad de las actuaciones.

No obstante, en la definición del alcance de la transparencia, el gobierno no es el único que desempeña una función, sino que también participan otros agentes con capacidad de decisión y cuotas de poder. En este sentido, en nuestra investigación hemos constatado la existencia de una cierta tensión entre la *accountability* y la *red de agentes* que intervienen en los procesos de provisión de servicios. Para ejemplarizar esta cuestión hemos tomado principalmente el caso del *servicio de preinscripción telemática a las escuelas* del Departamento de Educación (cuyo diseño hemos seguido en la observación participante). Veámoslo.

Dale (1989) señala que en los países occidentales ya hace años que la prestación de servicios públicos ha pasado de ser una actividad llevada a cabo únicamente por el Estado a convertirse en un ámbito donde participan una amplia red de actores –públicos y privados– que influyen en los procesos de decisión e implementación de las políticas públicas. Si bien, tal y como el mismo autor apunta, esta tendencia es particularmente acusada en el mundo educativo, parece claro que este fenómeno está también presente en el resto de servicios públicos.

En el caso del servicio de preinscripción –en el marco del sistema educativo, pues– el entramado de actores que participan directa o indirectamente en la definición del servicio es particularmente complejo. Aparte de los agentes que pertenecen al proyecto AOC (los departamentos, las consultoras, los municipios, etc.), la red de agentes engloba actores propios del campo educativo (principalmente las escuelas concertadas). Se trata de agentes que no se tienen en cuenta en la conceptualización inicial o, cuando menos, no se considera su participación efectiva en el diseño del servicio (la presencia de las escuelas concertadas queda *simplificada* a través del Departamento de Educación), pero que por el peso que tienen en el escenario educativo acaban influyendo indirectamente en el desenlace final del servicio.

Las escuelas concertadas se rigen por los mismos criterios de selección de alumnado que los centros públicos. Sin embargo, el seguimiento del servicio de preinscripción muestra que en algunos casos las escuelas concertadas tienen una cierta autonomía de acción y utilizan criterios propios para la selección de alumnos. La apertura del proceso de preinscripción en Internet planteaba diversas dificultades respecto a esta cuestión y éste fue, de hecho, uno de los principales motivos por los que el servicio finalmente no se incorporó al portal.

De esta forma se constata que, si la actividad respecto a la educación ya no es competencia exclusiva de los gobiernos, la *accountability* no queda restringida únicamente a su actuación, sino que, en principio, afecta igualmente al resto de agentes involucrados en tanto que prestan un servicio público. Sin embargo, estos agentes no se rigen necesariamente por los mismos criterios que la Administración pública y, en la práctica, parecen no estar sujetos, al menos en la misma medida que el sector público, a rendir cuentas de sus acciones frente a los ciudadanos. Tal y como apuntaban algunos de los responsables del Departamento, su actuación se veía limitada por las competencias reales en el proceso de preinscripción y su potestad a la hora de decidir sobre la actuación de los centros concertados. En este sentido, este servicio pone de manifiesto la ambigüedad de los límites de acción que en la práctica tienen las escuelas concertadas.

La relativa autonomía de funcionamiento de la que disfrutaban las escuelas concertadas que pudimos observar en el diseño de este servicio muestra, en primer lugar, el potencial conflicto respecto al control que la Administración ejerce sobre los servicios públicos y los agentes externos que participan. Sin embargo, al mismo tiempo se constata que, como consecuencia de llevar a término un proceso que favorece la transparencia de los

servicios públicos, salen a la luz las políticas tácitas que definen la actuación de los agentes. La lógica web, que como hemos visto hace más visibles las acciones de los agentes (*materialización*), provoca que elementos como los criterios de selección de las escuelas concertadas se conviertan en explícitos. La transparencia, pues, se puede convertir en un factor que bloquee la puesta en marcha de los servicios públicos en línea.

En definitiva, parece que abrir sistemas de información al público para mejorar la provisión de servicios e, indirectamente, mejorar la transparencia, genera dificultades porque pone al descubierto acuerdos políticos tácitos, así como la presencia implícita de grupos con ciertas cuotas de influencia o poder.

4.4. Gestión del cambio

Como proyecto que en parte persigue la transformación interna de la Administración, la AOC ha optado por una estrategia –en cierta forma rupturista respecto a los proyectos de reforma anteriores emprendidos en el seno de la Generalitat– que hemos denominado *cambio por inducción*. Dicha estrategia consiste en mejorar la prestación de servicios públicos a los ciudadanos con el fin de provocar, indirectamente, una transformación y modernización internas.

En nuestra investigación hemos constatado como a través del *cambio por inducción* –como mínimo en las fases iniciales– el aumento de la eficiencia y, en general, de la reingeniería de procesos que normalmente se asocia al gobierno electrónico resultan claramente comprometidas. En muchos casos la introducción de servicios públicos al portal empeora, por ejemplo, las condiciones de trabajo del personal de la Administración, duplicando algunas de sus tareas y complicando otras. En este contexto se genera un cierto *caos organizativo* que parece ir en contra de los objetivos básicos del proyecto. No obstante, se confía en que este elemento acabará jugando a favor del cambio interno, dado que será principalmente la presión del entorno (condiciones de trabajo, eficiencia, compromisos adquiridos, etc.) lo que provocará la reforma de los procesos y la modernización tecnológica productiva en el sí de las unidades administrativas. La tecnología, pues, se conceptualiza como un catalizador del cambio organizativo.⁴⁴

Vemos, pues, cómo el *cambio inducido* tiene un carácter marcadamente *instrumental*, es decir, se produce a partir del objetivo de mejora de la provisión de servicios ofrecidos de forma telemática. En otras palabras, el objetivo principal del proyecto es ofrecer servicios a los ciudadanos a través de Internet y son, en cambio, objetivos secundarios, las mejoras en eficiencia, la simplificación, etc. Al mismo tiempo, y estrechamente vinculado a este elemento, se constata que el llamado *imperativo tecnológico*⁴⁵ opera de forma determinante. En este sentido, parece que una visión fuertemente determinista de la innovación tecnológica tiende a fortalecer la impresión de que la introducción de la nueva tecnología en el seno de los procesos administrativos inducirá, casi por sí sola, cambios radicales en el funcionamiento de la Administración.

44 Este elemento también ha sido apuntado por analistas como Fountain (2001^a, pág. 195).

45 En inglés *technological fix*. El concepto hace referencia a la tendencia a adoptar cualquier tipo de tecnología basándose en sus méritos técnicos y no tanto en una evaluación de las consecuencias sociales de esta adopción.

A partir de esta estrategia de transformación, la AOC se concibe inicialmente como un proyecto de desarrollo incremental basado en la incorporación de un número creciente de servicios. La introducción de servicios en el portal se planificó en etapas sucesivas, en las que se prestó especial atención a la incorporación de un volumen importante de servicios con un gran impacto demográfico (lo que otorga, por consiguiente, una mayor visibilidad pública al proyecto). Sin embargo, después de un año de la puesta en funcionamiento del portal, la estrategia se ha modificado a partir de la incorporación de las percepciones de los diferentes actores implicados.

Las modificaciones no transforman de forma sustancial la estrategia presentada pero sí que aminoran la velocidad y el alcance de los servicios que deben incorporarse al portal. Un entrevistado resume así el cambio de estrategia: "Al principio había que legitimar el proyecto con muchos servicios. Ahora que ya los tenemos hace falta hacer un salto cualitativo importante y conseguir que los ciudadanos tengan que hacer pocos o ningún trámite" (entrevista EXGC3010033). De esta manera parece que existirá una mayor observación del cambio interno en aspectos como la simplificación, la eficiencia, la automatización, etc.; elementos que "inicialmente no se habían querido forzar por las dificultades que podían generar entre los departamentos y por su posible reacción adversa" (entrevista EXGC3010033). Esta *reacción* es la que habitualmente se conceptualiza como *resistencia al cambio*.

De hecho, la resistencia al cambio que muestran los trabajadores de una organización cualquiera, y especialmente los de la Administración pública, es habitualmente considerada como un fenómeno corriente y, en cierta forma, intrínseco a los proyectos de reforma. Esta consideración no se da únicamente en la literatura especializada; en nuestra investigación hemos constatado que los propios agentes implicados en el proyecto la utilizan de forma recurrente como factor explicativo de buena parte de los obstáculos del proyecto.

Las resistencias al cambio se asocian, por una parte, a las dificultades de modificar o transformar una relativa tradición de funcionamiento, más o menos estable. En este sentido, tal y como expresaba uno de los entrevistados, la dificultad inicial a la que tuvo que enfrentarse para definir un servicio en línea fue "cómo hacer cuajar el procedimiento de trabajo tradicional con el telemático, procurando tener que modificar el menor número de elementos posibles" (entrevista HSGC1312024).

Por otra parte, sin embargo, entre los responsables del desarrollo estratégico del proyecto y vinculado a la resistencia al cambio, aflora también uno de los principales estereotipos sobre el trabajador de la Administración pública o, en concreto, sobre la figura del funcionario. Es una creencia ampliamente compartida no sólo que el sistema burocrático bloquea la innovación y el cambio, sino que además la situación de relativa seguridad laboral en que se encuentra la figura del funcionario se traduce a menudo en la preocupación "por no complicarse el trabajo" (FSGQ0203032).

No entraremos aquí a discutir la consistencia de los tópicos que rodean a la figura del funcionario, pero sí que creemos conveniente cuestionar la consideración de los anteriores elementos como los principales factores explicativos del fenómeno de la resistencia al cambio. De hecho, en nuestra investigación, hemos constatado que –en términos analíticos– la resistencia al cambio difícilmente se puede considerar como un elemento explicativo aproblemático. Más bien, acaba convirtiéndose en un argumento simplista para la comprensión de buena parte de los conflictos en torno a los proyectos de reforma –su utilización acrítica conduce a que se obvien disfunciones no previstas en su implementación.

Las disfunciones a las que hacemos referencia se manifiestan claramente en algunas de las problemáticas que ya hemos comentado anteriormente. En primer lugar, hemos visto que una de las dificultades iniciales en la implementación del proyecto AOC era la coexistencia de los procedimientos *on line* y *off line*. Además de tener efectos sobre la eficiencia de los servicios, en estas situaciones a menudo empeoran las condiciones de trabajo del personal de la Administración. En algunos casos, este fenómeno incluso ha obligado a flexibilizar el proyecto y a permitir el funcionamiento del servicio de forma presencial retornando a los antiguos aplicativos (sin utilizar, pues, la plataforma AOC).

En segundo lugar, la distancia entre el diseño de los servicios y el contexto de implementación es uno de los motivos que explica algunas de las confrontaciones ocurridas. Debemos tener presente que el diseño del proyecto recae en gran parte sobre las consultoras, de forma que el diseño de servicios electrónicos específicos tiene lugar, en gran medida, al margen de su contexto real (normativo, jurídico y organizativo) de aplicación. Al mismo tiempo, parece existir un desfase muy claro entre el ritmo de desarrollo de los elementos técnicos del proyecto y el calendario que requieren los cambios jurídicos.

Además de los dos elementos anteriores, existen otros que cuestionan la resistencia al cambio como factor explicativo clave: son los elementos vinculados a la comunicación y difusión del proyecto. Una parte importante de los entrevistados señala que las dificultades de comunicación que ha experimentado el proyecto se dan principalmente en dos direcciones. En primer lugar, una parte sustancial de la difusión de la AOC en el seno de la Generalitat se ha apoyado en una comunicación jerárquica del proyecto. En este sentido, el apoyo político del que disfruta el proyecto permite superar problemáticas que de otra forma serían difíciles de desbloquear para una unidad como la DGPO, y más todavía para entidades externas como las consultoras o la empresa SPE. Al mismo tiempo, sin embargo, se constata el hecho de que la comunicación jerárquica diluye la información del proyecto debido al gran número de estratos políticos y administrativos que tiene que superar. Tal y como apuntaba uno de los entrevistados, "la información que sale desde la cúpula de la Administración no ha bajado a los estadios intermedios y bajos con bastante contundencia. Los *consellers* tienen muy claro el proyecto, pero cuando vas bajando hacia los niveles intermedios e inferiores, la contundencia y el conocimiento se va perdiendo (entrevista AKPB0102031). Así, en una parte importante de los departamentos, se da más bien un conocimiento *ad hoc* del proyecto: el cambio instrumental al que hacíamos referencia tiene como consecuencia que los trabajadores de estratos inferiores tengan un conocimiento del proyecto, principalmente, cuando están directamente implicados en algún servicio que debe integrarse en el portal.

Pero las dificultades de comunicación también operan en otra dirección. Así, en segundo lugar, hemos constatado que a menudo existen dificultades de comprensión fruto de un choque entre *culturas* diferentes. Esta confrontación se observa, por ejemplo, en el uso de un lenguaje técnico, denso y complejo por parte de los actores que desarrollan el proyecto, y que los departamentos manifiestan no comprender. En este sentido, la introducción del vocabulario empresarial, por un lado, y la terminología especializada que rodea las TIC, por el otro, deriva hacia unos usos lingüísticos muy cerrados que producen importantes dificultades de comprensión.

Otro elemento importante que hemos constatado en nuestra investigación hace referencia a los procesos de homogeneización entre administraciones y al liderazgo del proyecto. En lo que se refiere a la primera cuestión, DiMagio y Powell (1983) señalan que, habitualmente, las organizaciones que están bajo las mismas condiciones experimentan procesos de *isomorfismo institucional*, a partir de los cuales se produce una homogeneización entre ellas. Entre los tres tipos de *isomorfismo institucional*, los

autores señalan⁴⁶ el *isomorfismo mimético*, que ocurre en entornos nuevos donde las metas son ambiguas e inciertas y no existen criterios de evaluación claros. En este contexto opera un proceso de imitación de las estrategias de desarrollo de otras organizaciones que han sido exitosas respecto a la innovación. Al imitar a otras administraciones, se muestran signos de dinamismo al resto de agentes con quienes se relaciona la organización, a la vez que se legitima su actuación. Este elemento ha determinado de forma importante, creemos, la celeridad y determinación con las que se ha emprendido el proyecto AOC. Tal y como apuntaba un entrevistado, "hacía falta estar presente en el gobierno electrónico y no quedarse atrás" (entrevista TXFS1706038).

En segundo lugar, ya hemos señalado la importancia del liderazgo para el proyecto. Sin embargo, el liderazgo no soluciona siempre las dificultades ocasionadas, por ejemplo, por la heterogeneidad de desarrollo tecnológico en la que se encuentran las diferentes unidades de la Generalitat. Esta heterogeneidad es fruto, en buena parte, de la alta compartimentalización de la Administración y de la relativa autonomía de funcionamiento de la que disfrutaban los diversos departamentos –una situación a la cual la AOC, como proyecto transversal, tiene que hacer frente continuamente. En este contexto, como hemos avanzado en el inicio de este apartado, la tecnología parece haber sido el vehículo utilizado como herramienta para combatir la compartimentalización. Así, en menos de un año, han aparecido dos acuerdos de gobierno que imponen modelos estándar y homogeneizan el funcionamiento interno.⁴⁷ De esta manera, la iniciativa de reforma se basa principalmente en la innovación tecnológica, a través de la cual se pretende promover transformaciones de cariz organizativo, político y, naturalmente, tecnológico. Este fenómeno se puede describir como una forma de encastar directrices de orientación política y organizativa mediante estándares tecnológicos; un fenómeno que ha sido conceptualizado como *inscripción*.⁴⁸

Las dificultades aparecen porque el desarrollo tecnológico específico de las unidades administrativas lleva inscritos en su diseño elementos normativos y organizativos que únicamente son perceptibles cuando se les separa de su contexto de uso. Las bases de datos propias de una unidad, por ejemplo, lejos de ser simples herramientas técnicas, incorporan características específicas de la cultura organizativa en la que se han diseñado (desde criterios de identificación de los usuarios hasta el perfil de acceso a la información). De esta manera, en la implementación del proyecto AOC se produce un choque entre dos formas de articular la tecnología y la organización. La que pretende

46 Los tres procesos son: el coercitivo, el mimético y el normativo (DiMaggio y Powell, 1983, Págs. 151 ss.).

47 Desde la obligatoriedad de prever un sistema multicanal para todos los nuevos procedimientos dirigidos a los ciudadanos y a las empresas, pasando por la incorporación de las TIC y de teléfono o dirección electrónica de contacto en todos los formularios, hasta la conexión en el CRM. (Acuerdo de gobierno 11 de mayo de 2003).

48 Véanse, por ejemplo, Akrich y Latour (1992) o Akrich (1992).

imponer el proyecto y aquella propia de los departamentos. Así pues, los departamentos disponen de una historia de relación con la tecnología particular, sobre la cual se sobrepone la AOC como proyecto transversal. Es aquí justamente donde encontraríamos algunos casos de *reacción al cambio* –más que, simplemente, de *resistencia* al mismo.

4.5. La red de actores

El concepto de *red global* es una herramienta analítica destinada a tratar de forma más precisa lo que habitualmente se describe como *contexto* de un proyecto de innovación tecnológica. El objetivo de una red global es, básicamente, doble: por una parte, tiene que suministrar los recursos –de diferente orden– para que el proyecto pueda desarrollarse; por otra, tiene que generar un *espacio de negociación* que permita establecer un espacio y un tiempo en el que la red local pueda utilizar los recursos para llevarlo a cabo. En el proyecto AOC, la red global se puede identificar claramente con el consorcio AOC en el que, como hemos visto, se encuentran representadas dos instituciones: el consorcio Localret y la Generalitat.

Del consorcio AOC dependen en realidad diferentes proyectos, entre los cuales sólo dos han cristalizado ya en productos tangibles: la Agencia Catalana de Certificación y el portal interadministrativo CAT365 –nuestro objeto de estudio. En el caso del portal, la empresa pública Serveis Públics Electrònics (SPE), actualmente propiedad del consorcio, debe ser la encargada de llevar a cabo el proyecto y coordinar la transferencia de servicios desde las diferentes administraciones al nuevo canal de distribución telemática; de forma resumida, actúa como gestora del portal. En el caso de los servicios procedentes de los departamentos de la Generalitat, es una unidad específica, la Dirección General de Planificación Operativa, la que actúa de coordinadora o controladora única del proyecto, haciendo de mediadora entre los departamentos, como productores de los servicios que deben digitalizarse, y la empresa SPE, como distribuidora de los mismos. Estos dos actores son los que ejercen, en diferente medida sin embargo, el control efectivo sobre el proyecto y la coordinación y movilización de los actores de la red local –los denominaremos, en adelante, *núcleo de coordinación* del proyecto.

La red local, por su parte, está compuesta por los actores encargados de suministrar los elementos necesarios para el funcionamiento correcto del proyecto –es decir, las "piezas" de diferentes materiales y tamaños que tienen que constituir el artefacto 'portal CAT365'. Se trata de elementos de naturaleza muy heterogénea: servidores, diseños de usuario de los servicios, servicios digitalizados, modelos de datos comunes, estándares tecnológicos, etc.

La red local de actores está formada por las consultoras privadas que intervienen en el diseño de los servicios –básicamente T-Systems y Accenture–, por las unidades de las diferentes administraciones encargadas de los servicios que deben integrarse en el portal –y que hasta el momento actual, como ya hemos explicado, pertenecen principalmente a los departamentos de la Generalitat– y, por último, por el CTITI, que actúa como proveedor y gestor de la plataforma tecnológica necesaria. En cierto sentido, también pertenecen a la red local los elementos técnicos en los que se tiene que apoyar el proyecto, desde la plataforma tecnológica al sistema operativo específico que se utilizará.

Una estrategia importante para entender la dinámica de interacciones entre los actores es analizar las diferentes visiones del proyecto que éstos manifiestan. Observamos, en este sentido, que el proyecto AOC es interpretado por actores diferentes de forma diversa y, a veces, bastante divergente. Este fenómeno de flexibilidad interpretativa es importante porque, más allá del terreno puramente simbólico, las diferentes interpretaciones van a menudo asociadas a la consideración de problemas diferentes y pueden derivar en posiciones contrapuestas sobre las líneas de acción que es necesario seguir.

En el caso que estamos examinando, por ejemplo, existen dos interpretaciones básicas sobre lo que tiene que ser el proyecto, considerado en sus aspectos más generales. Por una parte, desde la Generalitat se potencia la concreción de la AOC en un nuevo portal interadministrativo –de titularidad compartida entre la Administración autonómica y las administraciones locales– apoyado en una plataforma tecnológica específica que pueda distribuir servicios de cualquier administración. Desde Localret, en cambio, el proyecto AOC se interpreta como la posibilidad de habilitar un canal de comunicación, vía Internet, entre todas las administraciones que, sin la necesidad de cristalizar en un nuevo portal, permita acceder a cualquier tipo de servicios desde los portales de las diferentes administraciones –una especie de "plataforma invisible".

Las consultoras privadas, encargadas en gran parte del diseño del nuevo portal y de los servicios, también parecen mantener una interpretación ligeramente diferente de lo que tiene que ser la AOC. Marcadas por una tradición más próxima al *e-commerce* y al *e-business*, trasladan su estrategia del sector privado al sector público, con pocas adaptaciones. El nuevo portal CAT365 se tiene que convertir, según su visión, en un elemento que atraiga fuertemente a los clientes y que esté orientado a convertirse en un portal de referencia –en el sentido casi de los grandes portales comerciales en Internet–

para todos los ciudadanos. Esta interpretación del proyecto prioriza, consecuentemente, los objetivos de aumentar el número de visitas, de conseguir usuarios más fieles y de potenciar, especialmente, el número de trámites hechos a través del portal. Una visión que, de hecho, durante gran parte del despliegue del proyecto y hasta hace poco ha sido compartida por la misma Generalitat.

Ahora bien, con el fin de entender el proceso de cambio y evolución del proyecto, el concepto de flexibilidad interpretativa no es suficiente: hay que modelar el mismo proceso de atribución de significados. Eso es lo que nos permite el concepto de *marco tecnológico* (*technological frame*⁴⁹). El proceso de flexibilidad interpretativa que acabamos de describir se puede entender como fruto del choque entre dos marcos tecnológicos diferentes –con sus valores, objetivos, matrices de soluciones y artefactos ejemplares específicos. Recuperando la formulación que ya hemos adelantado, estos dos marcos son: por una parte, el marco tecnológico –que ahora podríamos llamar burocrático–, en el que la articulación entre las TIC y la estructura organizativa se caracteriza por un uso de la tecnología principalmente orientado a la autonomía y a los asuntos internos de las unidades y que se centra, básicamente, en la automatización de ciertos procesos, por una fuerte imbricación entre los sistemas de información basados en las TIC y las estructuras que los mantienen y, finalmente, por una supeditación de los flujos de información a las relaciones de mando y jerarquía.

Por otra parte, nos encontramos con el marco tecnológico del gobierno electrónico, en el que el uso de las TIC traspasa las divisiones estructurales y se orienta prioritariamente hacia la provisión de servicios a los agentes externos; los sistemas tecnológicos de información se desvinculan de la estructura para asociarse por encima de todo a la función y, consecuentemente, los flujos de información tienden a socavar las relaciones jerárquicas verticales.

En el marco de nuestro modelo de actores, las unidades de la Administración responsables de los diferentes servicios muestran un nivel muy alto de inclusión en el marco tecnológico burocrático, mientras que las consultoras privadas, así como el núcleo de mando del proyecto, pertenecen claramente al segundo marco. La confrontación entre ambos marcos tecnológicos, que como hemos visto se manifiesta en el curso cotidiano del proyecto, es, sin duda, uno de los retos más importantes para sus promotores. La confrontación entre diferentes marcos tecnológicos y los procesos de

49 Para una exposición de las características de este concepto y una discusión de sus implicaciones teóricas y metodológicas, véase Bijker (1995, 190ss).

flexibilidad interpretativa que se producen no son, sin embargo, el único factor de inestabilidad que hace peligrar el despliegue del proyecto.

En otro orden de cuestiones, la estructura de relaciones entre la red global y la red local, así como el papel del núcleo de coordinación, son también susceptibles de sufrir ciertas disfunciones que pueden actuar como factores de desestabilización del proyecto.

En el caso de la AOC pueden detectarse algunos problemas en este terreno. En primer lugar, existe una cierta asimetría entre los actores de la red global, y entre ellos y el núcleo de coordinación. Esta asimetría se manifiesta en diferentes aspectos. Por una parte, la Generalitat mantiene una relación directa con una unidad del núcleo de mando, la DGPO, que se ocupa de coordinar los elementos de la red local con el fin de proporcionar al portal servicios telemáticos de sus departamentos –una unidad que no existe, como tal, entre Localret y las administraciones locales. Por otra parte, la relación que los altos cargos de la Generalitat presentes en el Consorcio AOC mantienen con sus unidades estructurales es jerárquica, mientras que la relación que Localret mantiene con sus asociados es representativa y, en ningún caso, jerárquica –Localret no puede marcar directrices de obligado cumplimiento para los ayuntamientos, por ejemplo. Este hecho condiciona enormemente el despliegue del proyecto, porque como ya hemos dicho, parte de los recursos que los actores de la red global tienen que transmitir a las capas locales de la red son de orden político (en forma de liderazgo, de mandatos, de supervisión, etc.).

En segundo lugar, el flujo de recursos económicos también muestra una clara asimetría. De hecho, el consorcio AOC no tiene recursos propios: son en principio las administraciones involucradas las que tienen que financiar los proyectos que se emprendan. Sólo desde hace muy poco tiempo, la empresa SPE ha sido adquirida por el consorcio –antes era propiedad de la Generalitat. La plataforma tecnológica donde se sustenta el portal, además, también es propiedad de la Generalitat –en principio se plantea establecer convenios bilaterales con los ayuntamientos que quieran hacer uso de la plataforma para ofrecer sus servicios telemáticos a través del portal.

Además de estas cuestiones, otra fuente de inestabilidad en la red global ha sido el conflicto sobre la "visibilidad" de las administraciones en el ciberespacio. Desde el mundo local se ha defendido la idea de que, dado que la Administración municipal es la más próxima a los ciudadanos, los portales municipales deberían ser una posible puerta

de entrada también para los trámites interadministrativos. De hecho, desde el mundo local y desde Localret se tiene la percepción de que CAT365 se ha convertido, en el dominio público, en una iniciativa de la Generalitat más que del consorcio AOC. En este contexto, también han sido motivo de conflicto las campañas de publicidad emprendidas en la prensa, radio y televisión para dar a conocer el portal.

Este tipo de problemas, que también están relacionados con la cuestión de la flexibilidad interpretativa sobre el mismo concepto de portal interadministrativo, han causado una considerable tensión política en torno al proyecto. Todo ello ha conducido a que la red global representada por el consorcio AOC haya visto debilitada su función como promotora del proyecto y suministradora de los recursos necesarios para llevarlo a cabo. De hecho, la capacidad de gestión y, en especial, de ejecución del consorcio han sido últimamente puestas en duda en los ámbitos políticos.

Por otra parte, también se pueden detectar problemas en el papel que la función de mando tiene que desempeñar como *punto de paso obligado*. Ciñéndonos sólo al ámbito de la Generalitat, por ejemplo, desde la puesta en marcha del portal, varios departamentos han continuado presentado iniciativas en Internet al margen de la AOC. Algunas de estas iniciativas han consistido en grandes portales, en los que una parte importante de su contenido se ha destinado a proveer servicios de diferentes tipos a ciudadanos, empresas y colectivos, a través de la red. Este tipo de actuaciones, que se pueden describir como formas de *bypass* organizativo, no han ayudado a consolidar el proyecto AOC como vía única de salida a la red para los servicios telemáticos de la Generalitat.

El modelo que hemos aplicado para analizar el comportamiento de los diversos actores involucrados, de forma más o menos directa, en el proyecto nos ha permitido explicar algunos de los fenómenos que hemos presentado y discutido a lo largo de las secciones anteriores. Por un lado, la existencia de dos marcos tecnológicos diferentes y, por el otro, algunas disfunciones en las redes de actores se encuentran en la base de los principales problemas que afectan al despliegue del proyecto AOC. Sin embargo, y a pesar de los fenómenos descritos, el proyecto AOC continúa en marcha. Ninguna de las situaciones conflictivas que hemos analizado ha conducido hasta ahora a una disolución de la red de actores ni, lo que sería lo mismo, a un colapso del proyecto.

Dos hechos pueden esgrimirse para justificarlo. Por una parte, el choque entre los dos marcos tecnológicos se ha manifestado hasta ahora en un espacio muy reducido. Debemos recordar que el proyecto sólo ha afectado directamente, hasta el momento, a un número de servicios muy limitado –comparado con el número total de servicios de la Administración autonómica susceptibles de integración en el canal telemático del portal. Por otro lado, el proyecto ha sido lo bastante flexible como para absorber la inestabilidad procedente tanto de la red local como de la red global. El núcleo de coordinación del proyecto ha podido reconfigurar el proyecto, sobre la marcha, adaptándolo a los nuevos elementos surgidos a partir de los diversos conflictos que hemos mencionado. El proyecto ha sido continuamente *contextualizado*⁵⁰ en el sentido que ha podido incorporar en su diseño las transformaciones que se han producido en su entorno.

Pero el proyecto no es el único elemento que ha sufrido transformaciones a lo largo del tiempo. Dicho de otra forma, la tecnología, el artefacto portal-plataforma, no ha sido el único agente que ha tenido que reconfigurarse. Su destino no es sólo el producto de un juego entre actores estables con un repertorio sólido de intereses y problemas. Como hemos señalado, algunos de los actores también han visto modificada su composición y sus intereses como resultado de la interacción con otros agentes a lo largo del despliegue del proyecto.

⁵⁰ Véase Latour (1996, 280ss) para una discusión del concepto de contextualización –opuesto a la tradicional distinción entre contenido y contexto para el análisis de las innovaciones tecnológicas.

Capítulo 5

Conclusiones

Antes de retomar de forma directa el conjunto de preguntas e hipótesis formuladas en la primera parte de este trabajo, es necesario tener presente el marco metodológico y empírico de nuestra investigación. Hemos realizado un estudio de caso sobre un único proyecto de gobierno electrónico –la AOC– y nos hemos centrado, principalmente, en las transformaciones y conflictos que su implementación está ocasionando en el ámbito específico de una sola Administración –la Generalitat de Cataluña.

Este hecho condiciona, obviamente, el alcance de nuestras conclusiones y de nuestro análisis. Un único estudio de caso no puede ser utilizado, legítimamente, para hacer generalizaciones sobre el enorme número de proyectos de gobierno electrónico que han sido, o están siendo todavía, desarrollados en todo el mundo, ni sobre la gran variedad de estructuras administrativas que constituyen su espacio de concepción y aplicación. En sentido estricto, algunas de las conclusiones ejemplificarán, sin embargo, la inadecuación de determinadas afirmaciones o suposiciones usuales en el terreno del gobierno electrónico e, igualmente, servirán para ilustrar y contrastar parcialmente nuestro modelo de análisis.

A pesar de lo anterior, algunos elementos específicos de nuestro objeto de estudio nos permiten ser un poco más generosos respecto a la relevancia de los resultados obtenidos. Por un lado, el análisis de gran parte de la literatura nos permite considerar la AOC como un proyecto bastante representativo de lo que normalmente se consideran los rasgos básicos del gobierno electrónico.

Por otro lado, la AOC es, desde muchos puntos de vista, una iniciativa de gobierno electrónico muy ambiciosa y, sin duda, de gran alcance. Recordemos, por ejemplo, que se trata de un proyecto con vocación interadministrativa que involucra a un gran número de administraciones de diferentes niveles.⁵¹ Recordemos, además, que la Administración autonómica catalana, la más involucrada en el proyecto hasta el momento actual, constituye una organización pública de tamaño y complejidad considerables.⁵² Señalemos, por último, que el objetivo del proyecto tiene que ver con una función esencial de cualquier administración –la provisión de servicios públicos– y que representa, además, un cambio potencial, como mínimo, para todas aquellas unidades administrativas implicadas directa o indirectamente en los servicios públicos.

⁵¹ Véase la sección 2.

⁵² Comparable, por ejemplo, con la de algunos estados europeos.

Creemos, en primer lugar, que el análisis de la evidencia que hemos podido constatar nos permite afirmar, tal y como se formulaba en nuestra primera hipótesis básica, que el proyecto AOC, a pesar de su focalización prioritaria en la provisión telemática de servicios públicos, está suponiendo una transformación de la estructura organizativa interna de la Administración hacia una *forma red*.⁵³ Esta tendencia se manifiesta, básicamente, en el aumento del nivel de integración horizontal (intraadministrativa) y vertical (interadministrativa).

Este hecho implica que el cambio que se produce en la provisión telemática de servicios, desde el gobierno electrónico, no afecta únicamente a la relación entre la Administración y los usuarios de los servicios (ciudadanos, empresas y otros agentes sociales), sino que también repercute, indirectamente, en los procesos que tienen lugar en el núcleo mismo de la Administración. La conexión entre estos fenómenos se da por una confluencia de factores.

Por un lado, encontramos la tendencia creciente a configurar la provisión de servicios en función de la demanda, más que de la oferta. En el terreno de la Administración, eso implica una reconsideración de los servicios según las necesidades y el punto de vista del usuario y no según la estructura preexistente de las unidades o procedimientos administrativos. De esta premisa derivan, además, otras directrices más específicas: la tendencia a reconfigurar la oferta de servicios según estas necesidades y no según las unidades o departamentos responsables o “propietarios” de los servicios; la tendencia a mejorar y flexibilizar el acceso a los servicios aumentando el número de canales (teléfono, Internet, presencial, etc.) y los horarios de atención (24x7); la propensión a simplificar los trámites implicados en los servicios (reduciendo el número de trámites necesarios o la documentación requerida); y, por último, la inclinación a ofrecer mejor y más cantidad de información sobre las tramitaciones y los servicios.

Todas estas directrices tienen, en el caso de gobierno electrónico que hemos analizado, un componente tecnológico básico. Dicho de otra forma, su materialización es posible, y a menudo queda afectada por ello, gracias a las TIC –a lo largo del estudio hemos visto, precisamente, la diversidad de formas en las que esta asociación se produce. En particular, hemos observado cómo la reconfiguración de la oferta de servicios en función del contenido y los intentos de simplificación acaban afectando a la estructura de las bases de datos y a la conexión entre los sistemas de información de unidades diferentes, pertenecientes a una o varias administraciones. En último término, tiene lugar un

53 Sobre este concepto, véase la obra seminal de Castells (1997-2001).

aumento en el grado de integración de las actividades administrativas –tanto a escala vertical como horizontal.

¿Hasta qué punto esta tendencia hacia una forma organizativa en red se está imponiendo sobre la estructura burocrática administrativa? Nuestra impresión es que esta tendencia está teniendo, como mínimo hasta el momento presente, un alcance limitado. Varios factores están jugando en contra. Los más importantes son el gran nivel de compartimentalización de la Administración pública –la fragmentación de la estructura en un gran número de unidades y entidades cada vez más especializadas, unida a su alto grado de autonomía– y la prevalencia de las relaciones jerárquicas sobre los flujos de información. Éstos son, sin duda, dos de los obstáculos principales del gobierno electrónico –algo que confirma nuestra segunda hipótesis básica.

Por otra parte, y por lo que se refiere a nuestra tercera hipótesis, la provisión electrónica de servicios no conduce necesariamente a un escenario de mayor eficiencia en los dispositivos administrativos implicados. Hemos visto como, en varias situaciones, la ganancia obvia en eficacia del servicio (que engloba las mejoras en el acceso y en su distribución) no genera automáticamente un ahorro de los recursos utilizados. Podemos hablar, pues, de un aumento generalizado de la eficacia externa, pero no de un crecimiento similar en la eficiencia interna.

Esta situación se produce, básicamente, por el bajo nivel de integración entre los procedimientos vinculados al nuevo canal de distribución (Internet) y los antiguos procesos de provisión. Dado que esta situación provoca una creciente complejidad de las tareas realizadas por los trabajadores públicos –que tienen que duplicar, en muchos casos, ciertos trabajos o tienen que supervisar diferentes canales de información paralelos–, a menudo éstos muestran un bajo nivel de compromiso con el proyecto. Una actitud que, de forma demasiado simplista, se describe con la conocida expresión de *resistencia al cambio* –un concepto que nosotros hemos problematizado.

Hemos comprobado en este terreno cómo se produce, en general, una cierta *superposición* entre los nuevos procedimientos vinculados a la virtualización de los servicios y el resto de procedimientos propios de una unidad administrativa. Esta coexistencia en paralelo de los procedimientos (que tiene una vertiente organizativa y otra tecnológica) provoca lo que hemos considerado como un cierto *caos organizativo* en las unidades afectadas por el proyecto. Una situación que genera, de hecho, gran parte

de los problemas de resistencia al cambio que hemos mencionado y que afectan al curso cotidiano del despliegue del proyecto.

Extrapolando a la globalidad de la organización, podemos postular la existencia de tres capas diferenciadas. Por una parte, el área habitada por los nuevos procedimientos y dispositivos propios de la provisión telemática de servicios, que incluye estructuralmente las nuevas entidades creadas *ad hoc* con el encargo de gestionar el portal y coordinar el proyecto, así como las partes de la estructura burocrática que han sido transformadas con un alto grado de integración. Por otro lado, el resto de la estructura administrativa y de servicios que siguen los procedimientos de producción y los canales de distribución habituales –de hecho, aquí encontramos en la actualidad la mayor parte de la estructura de la Administración autonómica. En el medio, sin embargo, ha aparecido un espacio híbrido, una “tierra de nadie” donde cohabitan de forma inestable y problemática ambos tipos de organización y de procedimientos.

Desde una perspectiva negativa, es posible que el gobierno electrónico termine residualizándose y convirtiéndose en un *apéndice virtual* de la Administración. Algo que, de hecho, ya ha ocurrido con anteriores proyectos de presencia en la red Internet en el ámbito de la Administración.⁵⁴ Desde una perspectiva optimista, en cambio, podría esperarse que la presión de la capa superior (gracias también al peso que ejercen otros agentes externos a la Administración) y la misma insostenibilidad de la situación caótica en la capa intermedia harán que la estructura tradicional de la burocracia también resulte transformada. De hecho, por lo que hemos podido ver, desde el núcleo de mando del proyecto se confía en que esta segunda opción sea la más probable: la hipótesis del cambio *por inducción* apunta en esta dirección.⁵⁵

De cualquier forma, y respondiendo a una de nuestras preguntas iniciales, la relación entre el cambio organizativo y la innovación tecnológica en el ámbito del proyecto de gobierno electrónico que hemos tratado puede describirse como *precaria*. La vinculación entre la innovación tecnológica, representada por el establecimiento de un nuevo canal interactivo de relación con los usuarios de los servicios, y los cambios organizativos que apuntan hacia una nueva forma organizativa en red,⁵⁶ no se produce de forma causal ni mecanicista. Está mediada y dificultada por los diferentes aspectos de la estructura organizativa burocrática que hemos ido destacando.

54 En cierto modo, puede utilizarse esta metáfora para describir, por ejemplo, la evolución del sistema de información SAC o la del propio portal www.gencat.net.

55 Se confía, en parte, que la crisis generada en el espacio intermedio será el principal factor estimulador del cambio.

56 Véase, sobre los vínculos entre esta forma social, Internet y los diferentes ámbitos sociales, Castells (2002).

Sin embargo, los principales conflictos que se producen no resultan bien explicados si establecemos una confrontación simple entre tecnología, por un lado, y organización burocrática, por otro. Hemos visto que una forma más adecuada y fructífera de conceptualizar esta situación es la identificación de lo que hemos llamado dos *marcos tecnológicos* diferentes. En lugar de caracterizar la situación mediante el habitual esquema de los impactos sociales (organizativos, en este caso) de la tecnología (las TIC), el análisis de los fenómenos de *flexibilidad interpretativa*, en los que diferentes actores ponen en juego visiones divergentes sobre los objetivos, los problemas que deben resolverse y, en último término, sobre los diseños específicos de una tecnología, nos ha permitido caracterizar dos constelaciones diferentes en las que tecnología y estructura organizativa se articulan de forma distinta.

Esta confrontación entre un marco tecnológico burocrático y el que hemos considerado como propio del gobierno electrónico es la que explica gran parte de los fenómenos que hemos analizado –en especial, los que aparecen en la zona intermedia. El elemento que los diferencia, insistimos, no es la inclinación a utilizar un tipo particular de tecnología, sino la forma en que la tecnología se imbrica, tanto en la función como en la estructura de las organizaciones.

En el marco burocrático se produce una supeditación de la tecnología y, en particular, de los sistemas de información electrónicos a la estructura. El uso prioritario de éstos es la automatización de ciertos procedimientos y el fortalecimiento de los canales verticales de información. En el otro marco, en cambio, la tecnología se engrana, fundamentalmente, con la función, y los sistemas de información se utilizan como herramientas abiertas de intercambio de información con el exterior y con otras unidades de la estructura, lo que socava en parte las cadenas de mando jerárquicas.

Resulta bastante evidente que el marco tecnológico del gobierno electrónico, tal y como hemos podido observar en nuestro estudio de caso, está mucho más próximo al ámbito de la empresa que al de la Administración pública. Ello no tiene que extrañarnos dado que los agentes a través de los cuales se vehicula de forma más clara son las consultoras privadas que intervienen en la AOC –recordemos que las consultoras tienen un importante papel en el proyecto, no únicamente en su despliegue, sino también en la definición de algunos de sus rasgos básicos. Este hecho, muy habitual en la mayoría de proyectos de gobierno electrónico de todo el mundo, condiciona fuertemente la dirección del proyecto y deviene un puente virtual mediante el cual se trasladan, a menudo de

forma muy mecánica y aporoblemática, los principios del *e-business* y del *e-commerce* al terreno de la Administración pública.

Una consecuencia directa de este transvase es la reconceptualización del ciudadano que se produce en el gobierno electrónico. Todo diseño tecnológico –desde un automóvil a una página web– incluye, de forma explícita⁵⁷ o implícita, de manera deliberada o no, un cierto guión –una secuencia de acciones– que el usuario final deberá seguir. Este guión también incorpora una interpretación particular, por muy esquemática y *naïf* que sea, de los intereses, objetivos y valores que se le suponen al usuario.⁵⁸

En el caso del gobierno electrónico, la focalización prioritaria de los proyectos en la provisión telemática de servicios tiende claramente a una reconstrucción del ciudadano como *cliente* o consumidor de servicios públicos. Esta interpretación tiene como consecuencia una simplificación considerable de la relación entre Administración y ciudadanos; en concreto, se deja de lado la dimensión más política de esta relación. Del lado del ciudadano, su naturaleza de sujeto político –con derechos y obligaciones específicas. Del lado de la Administración, su naturaleza de órgano específico en el marco de un sistema político donde existen mecanismos de representación, así como la supeditación de sus funciones al interés general.

La reconstrucción del ciudadano como cliente de la Administración ha sido uno de los temas más recurrentes en la literatura. En el terreno nebuloso de la prospectiva se detecta una tendencia clara a asociar el despliegue del gobierno electrónico a un potencial aumento de los niveles de transparencia y, en general, de *accountability* en las actividades de los gobiernos y sus administraciones. En el campo de la ciencia política, en cambio, esta visión optimista se contrarresta, a veces, con la constatación de que los modelos más usuales de gobierno electrónico, debido a su dependencia fundamental del sector privado, tanto en lo que concierne a los agentes encargados del diseño como a los principios en los que se sustentan, tienden a relegar a un segundo plano las iniciativas de mejora en este ámbito.

Nuestra posición, en cambio, opta por una vía de análisis diferente, más centrada en las prácticas concretas. Hemos observado claramente, en el proyecto estudiado, una preocupación ciertamente secundaria por los aspectos relacionados con los procesos de

57 A través de un manual de instrucciones o de tutoriales, por ejemplo.

58 Este fenómeno de *inscripción* que ya hemos comentado en otras partes del estudio no implica, obviamente, que los usuarios acaben siguiendo necesariamente el guión incorporado en el artefacto. Siguiendo con la metáfora semiótica, las inscripciones presentes en los artefactos pueden ser interpretadas o leídas de formas diversas y, a veces, insospechadas para sus diseñadores.

accountability. En particular, el despliegue del proyecto no ha supuesto, hasta ahora, la creación de nuevos espacios virtuales de participación⁵⁹ –de hecho, ni siquiera ha sido éste un de los objetivos fundamentales del proyecto desde su planteamiento inicial. Ni desde el núcleo de coordinación se manifiesta una gran preocupación por esta situación, ni los responsables políticos parecen asociarle grandes expectativas o deseos.

Por lo que se refiere en cambio a la transparencia y a la rendición de cuentas –dos aspectos importantes del concepto de *accountability*– nuestro estudio nos indica un proceso de transformación indirecta, ligado a la provisión telemática de servicios. Por un lado, la consideración del ciudadano, por encima de todo, como usuario y consumidor de servicios públicos tiene como efecto patente el aumento de informaciones suministradas en torno a un servicio específico. Estas informaciones no se refieren únicamente a los aspectos procedimentales de los trámites involucrados, sino también a las normativas y leyes relacionadas y, en particular, a los compromisos que la Administración adquiere con el usuario o solicitante del servicio.⁶⁰

La explicitación de estos compromisos y obligaciones por parte de la Administración puede ser considerada un índice claro de *accountability*. También lo es, en un sentido diferente, la provisión de informaciones agregadas o generales sobre un servicio: número de solicitudes atendidas, número de resoluciones positivas o negativas, evolución temporal de los servicios, distribución geográfica de los usuarios, recursos empleados, etc. Es en este proceso –en que los sistemas de información de la Administración se abren, al menos parcialmente, al escrutinio público– en el que puede producirse la aparición de intereses o prácticas, hasta ahora poco visibles, que condicionan de forma subrepticia la distribución social de un servicio público.

En nuestro análisis hemos constatado este hecho en el proceso de digitalización de un servicio específico. En concreto, hemos observado como el proceso de enriquecer y hacer más accesible la información a un servicio puede tener como consecuencia imprevista la revelación de fuerzas o la explicitación de la influencia de actores sociales que, hasta el momento, habían actuado de forma velada sobre la Administración. La provisión telemática de servicios puede tener, en este sentido, un efecto indirecto sobre la transparencia de las actuaciones gubernamentales al poner en evidencia las relaciones tácitas con actores externos.

⁵⁹ O, como mínimo, de espacios muy diferentes tanto cualitativa como cuantitativamente, del presente en el portal corporativo de la Generalitat.

⁶⁰ En el caso analizado, esto se refleja en las denominadas *cartas de servicios*.

Existe, por último, otro efecto importante del gobierno electrónico sobre los procesos de *accountability*. La comparación entre el rendimiento de las administraciones y aparatos burocráticos diferentes ha sido, hasta ahora, una tarea difícil –tanto para los analistas como para los políticos o directivos públicos– debido, en parte, a la dificultad de encontrar indicadores fiables y suficientemente significativos y generales. Normalmente ha sido mucho más fácil medir la *performance* de una administración en algunos de los servicios específicos (salud, enseñanza, etc.). El gobierno electrónico se está convirtiendo, en este sentido, en una valiosa fuente de información –fácilmente accesible– para establecer indicadores genéricos o transversales que puedan utilizarse para comparar administraciones diferentes, especialmente en lo que concierne a la función de provisión de servicios públicos. A pesar de que la tendencia actual sea utilizar indicadores ciertamente rudimentarios –como el número de servicios en línea– y confeccionar *rankings* poco informativos, resulta evidente que las administraciones (y su entorno social) están entrando en una dinámica de comparaciones y escrutinios mutuos que crea un cierto espacio de competencia en el sector público.⁶¹

Estos elementos de *accountability*, que hemos asociado a la provisión telemática de servicios en el gobierno electrónico, pueden vincularse a una característica específica de los fenómenos de virtualización vinculados a las TIC. Contrariamente a lo que a menudo se afirma, la virtualización de un espacio de interacción social o de una actividad no puede entenderse como un proceso de “descorporificación” o de “desmaterialización” de sus elementos y relaciones.⁶² Muy al contrario, los fenómenos de virtualización suponen, en general, una mayor materialización tanto de los agentes como de sus interacciones. Un trámite electrónico efectuado con una administración, por ejemplo, deja muchas más “huellas” materiales –en forma de documentos digitales, datos de diferentes tipos, *log files*, etc.– que una tramitación presencial.⁶³ Estas huellas son estables y pueden ser analizadas, condensadas y tratadas con mucha facilidad. Las acciones en los espacios virtuales son, consecuentemente, más *trazables* y más susceptibles de ser sometidas a escrutinio público.⁶⁴

Otra consecuencia general de nuestro estudio tiene que ver con el papel de la tecnología en el gobierno electrónico. Lo primero que cabe decir, en este sentido, es que la función de la tecnología es mucho más compleja de lo que muchos análisis sugieren. En concreto, las TIC no pueden ser concebidas como una mera *herramienta* para la transformación de la Administración, o como un simple instrumento *neutral* para

61 Como hemos podido constatar, esta competencia se manifiesta tanto horizontal –entre administraciones del mismo nivel–, como verticalmente –entre administraciones de diferente nivel.

62 Este punto de vista es habitual, especialmente, en algunos tratamientos superficiales del arte digital o de las comunidades virtuales.

63 Lo mismo sucede, por ejemplo, en el ámbito de la enseñanza virtual, donde todas las interacciones entre estudiantes y profesores dejan un rastro material.

64 Las “rastros” que los ciudadanos dejan en las tramitaciones electrónicas pueden ser tratados para personalizar los servicios y reconfigurar la oferta en función de la demanda.

vehicular objetivos preestablecidos de cariz político, organizativo o económico. Se trata, de hecho, de una visión que, curiosamente, parecen compartir muchos de los participantes que hemos entrevistado cuando afirman que la “tecnología no es un problema” o que “no es lo más importante”.⁶⁵

Nuestro estudio muestra, sin embargo, que cuando se examinan en profundidad los procesos de digitalización de servicios, los problemas relacionados con la tecnología son muchos y acostumbran a tener una gran persistencia. Evidentemente, la visión de los participantes no intenta ocultar estas situaciones bastante evidentes, sino que pretende poner el énfasis en las voluntades, en los intereses y en los objetivos de los actores que hay detrás de un artefacto –un factor que, como hemos visto, es también muy importante. En el terreno analítico, esta tendencia mueve a muchos autores a considerar las TIC lo suficientemente flexibles como para adaptarse a intereses y estrategias bastante divergentes.

Sobre este punto, queremos hacer dos matizaciones principales. En primer lugar, la flexibilidad de la tecnología, y en concreto de las TIC, no es infinita. No es siempre factible incorporar a un diseño específico un objetivo político determinado, por ejemplo –si fuera de otra forma no harían falta tantos recursos ni tanto esfuerzo para diseñar portales administrativos ni sistemas de información. En segundo lugar, las TIC no aterrizan “inmaculadas” o “puras” en el ámbito político de la Administración. Llegan acompañadas de determinados actores (compañías de software, empresas de consultoría, etc.), como parte de diseños o planes más amplios y ya han sufrido, por lo tanto, un cierto proceso de adaptación a intereses u objetivos externos al sector público. Recuperando un concepto que ya hemos introducido anteriormente, puede decirse que la tecnología siempre llega de la mano de un marco tecnológico particular.

Precisamente por esto la contratación externa del diseño del gobierno electrónico ha sido un motivo de preocupación preferente en la literatura. La externalización de la tecnología puede considerarse, en gran parte, una forma de externalizar la política misma⁶⁶ o, al menos, de dejar en manos de empresas privadas decisiones que incorporan, implícitamente y de forma poco visible, valoraciones de cariz político y organizativo muy importantes.

⁶⁵ Otras formulaciones muy habituales han sido “la tecnología no es lo más complicado” o “la tecnología es el problema menor”.

⁶⁶ “Outsourcing [technology] architecture is effectively the outsourcing of policymaking” Fountain (2001a, 2003).

Hay que recordar, en este sentido, que en el ámbito del proyecto que hemos analizado, la externalización del diseño está condicionada por la anterior privatización del centro de informática de la Generalitat. De hecho, muchos de los problemas que hemos observado en el día a día de la implementación del proyecto AOC son en parte explicables por la considerable distancia (cultural) entre el contexto de diseño de los servicios y el contexto real de implementación. Por otra parte, la relativa heterogeneidad tecnológica en la Administración autonómica –que puede vincularse, sin duda, a esa privatización– ha potenciado los efectos disgregadores de la fragmentación estructural y la heterogeneidad organizativa consecuente.

Otra percepción habitual en la literatura es, justamente, la contraria a la que acabamos de discutir. Se trata del llamado *determinismo tecnológico* que, en el ámbito del gobierno electrónico, se manifiesta en la creencia de que la innovación tecnológica que representan las TIC será, por sí misma, el detonante de cambios organizativos y políticos de gran alcance en el seno de las administraciones.⁶⁷ En contra de esta visión ya hemos señalado, varias veces, cómo los supuestos *impactos* de las TIC en la Administración están mediados, en realidad, por un cierto número de factores (organizativos, estructurales, culturales, etc.) que condicionan los diseños finales.

Una forma usual de conceptualizar esta situación, común a cualquier proceso de desarrollo tecnológico, es hablar de *configuración* o *construcción social*⁶⁸ de la tecnología. A lo largo de nuestro estudio hemos constatado varios casos susceptibles de ser descritos bajo esta fórmula –en particular, los fenómenos de flexibilidad interpretativa que hemos analizado son un ejemplo paradigmático. Sin embargo, hay que matizar que esta forma de entender la interacción entre la innovación tecnológica y el cambio social u organizativo no conduce a una forma simplista de *determinismo social*, en la que son las instancias no tecnológicas (actores, intereses, etc.) las que marcan el destino de la tecnología.

El proceso es en realidad bidireccional. No sólo la tecnología recibe la influencia de los actores durante el proceso de desarrollo del proyecto, sino que los mismos actores sufren transformaciones importantes. Como hemos visto al analizar la red de actores, los problemas y objetivos que algunos actores asocian al proyecto, así como las relaciones que mantienen con otros actores, cambian a lo largo del tiempo debido, en parte, a la misma evolución de la AOC.

⁶⁷ La visión de la tecnología como elemento *inductor* del cambio, que hemos detectado en algunos de los entrevistados, también puede asociarse a una posición determinista.
⁶⁸ Para una obra seminal en el análisis de estos procesos de *social shaping*, véase Bijker, Hughes y Pinch (1989).

Otro resultado importante de nuestro análisis es la constatación de que la relativa inestabilidad en la red global de actores tiene efectos negativos en el despliegue del proyecto. A pesar de que el consorcio AOC se establece como una asociación entre instituciones, las fuerzas políticas que controlan las diferentes instituciones son, a veces, una fuente de obstáculos para el proyecto; una situación que explica, en parte, la patente asimetría en la oferta de servicios del portal CAT365. Dicho de otra forma, el consorcio no ha podido, hasta ahora, convertirse en un verdadero patrocinador o ejecutor de la iniciativa, ni ha podido aislarla, como mínimo de forma completa, de las fuerzas externas.

Una fuente permanente de conflictos ha sido, por ejemplo, el nivel de visibilidad de las diversas administraciones en el portal. Ya hemos visto como eso se reflejaba, también, en la concepción genérica del proyecto. De la misma forma que la integración horizontal se enfrenta al fenómeno de la compartimentalización y a una identificación exacerbada entre estructura y función, también en el plano institucional las cuestiones relativas al mantenimiento de la identidad en la red –conservando su visibilidad y preservando sus competencias por encima de todo– se manifiestan de forma punzante y convierten el ciberespacio en un nuevo espacio agonístico para los actores políticos.

Sin embargo, estos actores políticos muestran una actitud compleja o ambivalente respecto al gobierno electrónico. A través de nuestro estudio, hemos podido constatar una clara vocación de fomentar y financiar, con gran cantidad de recursos, las iniciativas de gobierno electrónico. Al mismo tiempo, sin embargo, existe una baja comprensión de las consecuencias y del alcance de las transformaciones organizativas que éstos proyectos requieren –hay bastante más conciencia de los cambios relativos a la relación entre administraciones y administrados (aunque sea limitándose sólo a ciertos aspectos), que de los cambios que afectan a la misma Administración. Un hecho que puede estar relacionado con la concepción prioritaria de la red Internet como canal de comunicación innovador y no tanto como embrión de una nueva forma de organización.

Por otra parte, también observamos entre los actores políticos, y especialmente entre los altos cargos vinculados al proyecto, una cierta desorientación respecto a los objetivos políticos últimos que se asocian al proyecto. Se manifiesta una relativa indefinición respecto a las motivaciones y expectativas finales de orden político en torno a los proyectos de gobierno electrónico. A menudo sus manifestaciones públicas descansan prioritariamente en el discurso ideológico de la modernidad: el cambio se justifica de forma genérica por la necesidad de modernizar la Administración, situándola a la altura de la empresa privada en el ámbito de la prestación de servicios e identificando esta

modernización, de forma poco reflexiva, con la introducción y uso de las TIC en las instituciones públicas.

Esta falta de objetivos políticos claros tiene como consecuencia una tendencia evidente a mimetizar las estrategias y las directrices de otros proyectos de gobierno electrónico, desarrollados por otras administraciones. Se produce, globalmente, un fenómeno de *isomorfismo mimético* alimentado por el énfasis en las llamadas *best practices*, que no favorece la reflexión crítica y el pensamiento estratégico propio, de acuerdo con las circunstancias locales de implementación en torno al gobierno electrónico.

Una instancia clara de este fenómeno de isomorfismo es, por ejemplo, la estructura secuencial de desarrollo de los proyectos. Como hemos visto, la adopción de estos modelos lineales –omnipresentes en las presentaciones comerciales y, en menor medida, en la literatura académica– es mayoritaria y condiciona de manera clara las características de los proyectos. La tendencia a dejar los procesos de *accountability* para las últimas fases de desarrollo, una constante en estos modelos secuenciales, tiene una carga política que a menudo pasa desapercibida. El mimetismo institucional, en resumidas cuentas, ha convertido a estos modelos en profecías que se autocumplen.

El desarrollo de un proyecto de gobierno electrónico como la AOC está, pues, condicionado fuertemente por tres factores principales. En primer lugar, por el carácter anquilosado de la estructura organizativa de la Administración autonómica y por el conflicto entre dos marcos tecnológicos o culturas bastante divergentes, que hasta ahora conviven de forma tensa e inestable. En segundo lugar, por la indefinición fundamental que afecta a sus objetivos políticos básicos que, en último término, descansa en una interpretación conservadora de la red como nuevo canal de comunicación para la provisión de servicios. Por último, las asimetrías y disfunciones patentes en la red de actores institucionales y políticos hacen que, en su dimensión interadministrativa, el proyecto no esté cumpliendo las expectativas iniciales.

A pesar de todo esto, el proyecto está vivo. Tanto el carácter incremental del proyecto como la flexibilidad en la gestión por parte del núcleo de coordinación han permitido mantener un ritmo de desarrollo sostenido hasta el momento. Que eso sea también posible en el futuro dependerá en gran parte de la resolución, en un sentido u otro, de los conflictos que hemos identificado.



IN3 Internet
Interdisciplinary
Institute

www.uoc.edu