

La e-gobernanza: propuesta para el análisis

Yanina Welp (UOC), Ferran Urgell (UOC) y Eduard Aibar (Internet Interdisciplinary Institute (IN3), Universitat Oberta de Catalunya).

Resumen: El artículo se propone comprender los procesos de innovación tecnológica en la configuración de la administración pública, a partir de un estudio centrado en la Generalitat de Cataluña. Se plantea un enfoque alternativo: analizar los procesos de innovación tecnológica como el resultado de interacciones entre la administración con sí misma, con el sector privado y con la ciudadanía, y con un modelo constructivista de análisis de la tecnología, que contemple los procesos de mediación organizativa y cultural que condicionan el uso y el rediseño de la tecnología.

Nota biográfica

Yanina Welp. Lic. en Ciencias de la Comunicación Social (1997) y en Ciencias Políticas (1998) por la Universidad de Buenos Aires. En 2003 obtuvo el Diploma de Estudios Avanzados en el programa de doctorado de Ciencias Políticas y Sociales de la Universidad Pompeu Fabra (UPF). Actualmente realiza su tesis doctoral. Es investigadora del PIC (Internet Interdisciplinary Institute – Universitat Oberta de Catalunya) y también es investigadora asociada del e-Democracy Center (Ginebra, Suiza)

Ferran Urgell. Licenciado (2000) y doctorando en Sociología para la Universidad Autónoma de Barcelona (UAB). Es investigador del Proyecto Internet Catalunya (Internet Interdisciplinary Institute, Universitat Oberta de Catalunya) y del grupo DHIGES (Universidad de Barcelona). Así mismo ha trabajado como investigador para el Departamento de Sociología de la UAB. Ha realizado diversos trabajos sobre la sociología de la religión y la sociología de la educación y la e-gobernanza.

Eduard Aibar. Profesor de los Estudios de Humanidades de la UOC. También es investigador del PIC (IN3-UOC) y miembro del Consejo Rector de la Universitat Catalana d'Estiu. Es doctor en Filosofía por la Universidad de Barcelona y ha sido investigador visitante en el Maastricht Economic Research Institute on Innovation and Technology y en el grupo de Evaluación de Políticas Científicas de la Universidad de Salamanca.

Palabras clave: e-government, administración red, burocracia, e-gobernanza, Nueva Gestión Pública

1. Introducción

En las últimas décadas muchos autores han coincidido en señalar la confluencia de diferentes elementos que ponen en crisis la actual organización de los gobiernos y, más puntualmente, de la administración pública que ha predominado durante la mayor parte del siglo XX, descrito por el modelo de organización burocrática weberiana. Estos son: la percepción de que la administración pública se ha vuelto demasiado costosa e ineficiente, y por lo tanto debe ser modificada (Osborne y Gaebler 1995, Hughes 2001, Heeks 2001); un creciente desinterés y/o desconfianza de los ciudadanos hacia los políticos y las instituciones políticas en general y hacia la administración en particular (Huse 2003, Clift 2003, Hagen 1997); y, en paralelo a esta desconfianza, un crecimiento tanto de la demanda ciudadana de prestación de servicios públicos como de la necesidad de intervención en nuevos ámbitos, por ejemplo la regulación de las telecomunicaciones y en especial de internet (CE 2001, Hague y Loader 1999; Castells 1997, 2001)

En este escenario, desde fines de los 90' las Tecnologías de la Información y las Comunicaciones (TIC) comienzan a ser vistas como el vehículo idóneo para resolver los problemas planteados más arriba. La tecnología podría transformar las reglas de funcionamiento de la administración pública para incrementar su eficiencia, por ejemplo, creando sistemas de información compartidos que mejoraran la gestión; simplificando procesos administrativos e, incluso, ampliando los procesos de participación y haciendo más transparente la actividad de los gobiernos (Bhatnagar 2003, Hall 2002, Hague y Loader

1999). Sin embargo, tras poco más de una década de intensa promoción del gobierno electrónico (e-government)²⁰, los resultados no parecen responder a las expectativas planteadas: la superación de la fragmentada administración burocrática es cuanto menos muy débil y, en especial, la construcción de una nueva ventana de relación entre los ciudadanos y la administración -los portales gubernamentales- en muchos casos más que simplificar procesos ha superpuesto una nueva burocracia sobre la preexistente (Fountain 2005, Aibar y Urgell 2003: 368); se ha puesto en duda que la orientación al ciudadano y la mejora de la calidad y la cantidad de la interacción con los gobiernos a partir de la creación de nuevos canales de contacto se hayan materializado en experiencias con impacto real (Bimber 1999: 423-425); se ha señalado que el énfasis puesto en la orientación al ciudadano, por el contrario, se ha concretado en proyectos diseñados desde la perspectiva de la oferta de la administración pública y las consultoras del sector privado más que desde la de la demanda de los ciudadanos (Aibar y Urgell 2003: 368); que ha predominando una visión “directiva” en la promoción de la tecnología por parte de los gobiernos por encima de las posibilidades de impulsar la consulta y/o la participación (Chadwick y May 2003: 293); y, por último, se ha argumentado que las redes entre actores públicos y privados no han traído la eficiencia esperada y, en algunos casos, han provocado más gastos por parte del gobierno y una gran pérdida de conocimiento y control, que queda en manos del sector privado (Dunleavy y Margetts 2000, Urgell et. al 2005).

En el ámbito del análisis académico, la centralidad dada a la tecnología por parte de los gobiernos tuvo su contrapartida en el predominio de estudios cargados de una retórica futuroológica o propagandística y con escasa base empírica (Cramer 1996), y en estudios comparativos de webs y de buenas prácticas de gobierno electrónico. Estos últimos se han focalizado en la incorporación de TIC en la Administración Pública y, especialmente, en la digitalización de servicios públicos (La Porte et al. 2000, Demchak et al. 2000, SIBIS 2003, Wong y Welch 2004, Dunleavy et al. 2003). Estos estudios tienen la ventaja de permitir la comparación de un gran número de casos con un coste en tiempo y recursos relativamente bajo, pero su debilidad es que suministran una evidencia parcial e indirecta o nula de las transformaciones que tienen lugar puesto que se centran únicamente en las transformaciones externas (*front office*) visibles desde los portales. Una prueba contundente de esto es el hecho de que más de una web que ocupaba un alto puesto en los rankings acabara desapareciendo u ocupando un lugar marginal por su escaso número de usuarios, problemas de costes o incluso de sostenimiento de la plataforma tecnológica²¹. Otro tanto se puede decir del cambio en los objetivos de la digitalización, que muestra el proceso de aprendizaje que han vivido las administraciones ya que frente a un primer momento en que el valor estaba en la cantidad de servicios disponibles en el portal de la administración se ha pasado a considerar la importancia de reducir trámites y reorganizar procesos²².

También los estudios de “best practices”, habituales en el marco de investigaciones del e-government y desarrollados especialmente por consultoras (Accenture 2003, 2004; Gartner Group 2000, 2001), han mostrado sus debilidades. Al igual que en los estudios comparativos de webs encontramos que estas iniciativas se han analizado teniendo en cuenta sobre todo el diseño y no el uso que los ciudadanos puedan hacer de ellas, y sin considerar el contexto social, político e institucional en el que se inscriben y al que supuestamente deberían dar respuesta. Dos críticas globales ponen en evidencia problemas básicos de estos enfoques -tanto en el diseño e implementación de proyectos como en su evaluación: una visión determinista de la tecnología, a la que se concibe como una receta eficiente per se para cambiar el estado de cosas; y una concepción “despolitizada” o al menos descontextualizada de la administración pública en

²⁰ Las definiciones de e-government son muchas y, en general provienen del sector privado o de instituciones internacionales. El punto en común es el peso determinando dado a la tecnología (OCDE 2001, UN 2001) y en particular a la digitalización de servicios públicos (Gartner Group 2000, SIBIS 2003)

²¹ Un caso destacado en este sentido es el del portal Cat365 que tras aparecer como una iniciativa ejemplar en diversas investigaciones de “best practices” está pasando por un fuerte proceso de redefinición debido al bajo número de usuarios y a los problemas que plantea la plataforma tecnológica.

²² Un ejemplo de esta necesidad de redefinición lo da el plan de acción del gobierno inglés, que tras plantearse la digitalización de todos los servicios públicos para el 2005 reformuló sus objetivos para proceder a reorganizar -con la intención de simplificar- los diversos procedimientos administrativos.

la que se da por supuesto que tanto los problemas como las soluciones a los mismos son fácilmente extrapolables a diferentes contextos institucionales (Aibar y Urgell 2003, Fountain 2001)

Dado que nuestro objetivo es comprender los resultados de la innovación tecnológica en la configuración de la administración pública, debíamos adoptar un enfoque doblemente alternativo. Por un lado, abandonamos explícitamente los modelos analíticos orientados a identificar los impactos de las TIC en las administraciones públicas, puesto que se basan en una concepción simplista y unidireccional de la relación entre la innovación tecnológica y el cambio organizativo (Kling 1999). Nos apoyamos, en cambio, en un modelo constructivista (Bijker 1995), idóneo para analizar empíricamente los procesos de mediación organizativa y cultural que condicionan el uso y el rediseño de la tecnología en el contexto de la administración. Nos alineamos, de esta forma, con los trabajos que en los últimos años han propuesto modelos analíticos específicos para explicar la variedad de usos y efectos de las TIC en las organizaciones estatales, considerando simultáneamente tanto la forma en que las tecnologías pueden incorporar estructuras organizativas o elementos normativos como los procesos de apropiación e interpretación a que los usuarios las someten (Orlikowski 2000, Fountain 2001, Boudreau y Robey 2005)

Por otro lado, en el ámbito de las teorías de la administración pública, la bibliografía estaba señalando un cambio: la necesidad de ampliar el enfoque para entender el funcionamiento de los gobiernos a partir no sólo de su estructura interna y sus procedimientos formales sino también de las relaciones que se establecen con otros sectores, sea la ciudadanía en general, colectivos específicos, organizaciones no gubernamentales o el sector privado. Los cambios en la administración se detectan especialmente en la tendencia al establecimiento de vínculos más estrechos con el sector privado, por ejemplo en la formación de redes de actores públicos y privados (incluyendo a las empresas y también a las redes de actores de la sociedad civil y el tercer sector) para la implementación de políticas públicas específicas (Mayntz 1998, 2001, Rhodes 1997, Scharpf 2000, Cerrillo 2005).

A partir de lo señalado, cambiamos el enfoque de los estudios de e-government, centrados principalmente en la digitalización de servicios y procesos, para considerar que la introducción de TIC y en particular de sistemas de información transversales puede afectar a toda la administración, sus relaciones y procesos; afecta a la prestación de servicios y por ende al contacto con el ciudadano y con otros actores. Todo esto forma la e-gobernanza. Por otra parte, en el nivel de la administración en sentido estricto, consideramos que se está viviendo un proceso de transformación desde el modelo tradicional a la administración red, que se caracteriza por la conexión e interoperabilidad entre sistemas pero también por una tendencia -en algunos casos muy tímida- a cambiar el funcionamiento de la organización hacia una gestión más flexible, con relaciones más horizontales que las que predominaron en la administración tradicional (Grandori 2000, Hall 2002, Cerrillo 2005). Sin embargo, en esta transición intervienen diferentes elementos cuyo análisis permite comprender tanto el grado en que se ha desarrollado el proceso de construcción de la e-gobernanza y de la administración red como su forma concreta, ya que las redes pueden adquirir diferentes formas (desde las horizontales a las jerárquicas). Por ejemplo, como señala Mayntz, esta redistribución del poder puede lograr mayor eficiencia y flexibilidad en el funcionamiento de la administración o, por el contrario, una dispersión de recursos entre el sector público y el privado (2001); o un fortalecimiento del status quo y los procesos políticos como descentralización o descentralización, etc. (Fountain 2001, 2005, Cramer 1996)

El artículo es resultado de una investigación en proceso, es un estudio de la Generalitat de Catalunya. Su objetivo es analizar la transformación interna de la administración pública y la reconfiguración de las relaciones con el ciudadano y con el sector privado asociadas a la innovación tecnológica. En el presente trabajo nos hemos centrado en la interficie de relación ciudadano-administración -en los tres canales de atención: presencial, teléfono e Internet- y en los proyectos vinculados a esta interficie y orientados a introducir nuevos sistemas de información y gestión, mejorar y/o reformar por completo los existentes. Esta selección se justifica porque los canales de atención nos permitían analizar tanto la relación con el ciudadano como el rol jugado por las tecnologías en la provisión de servicios públicos y el papel del sector privado en el diseño e implementación de estas iniciativas, como proveedor o co-gestor de la administración en la provisión de servicios públicos. Además, alrededor de estos canales se concentra la mayor parte de la interacción entre ciudadanos y gobiernos (al margen de las elecciones). Por último, permiten analizar la información como un servicio público, entendiendo que en el proceso de transformaciones la información está adquiriendo un valor cada vez más importante mientras se fortalece como servicio público (Bhatnagar 2003, Laing 2003)

Consideramos que este abordaje nos permitiría analizar en profundidad el papel que juegan las distintas variables que intervienen en la configuración de la e-gobernanza²³. El estudio se plantea a partir de la combinación de técnicas cualitativas (entrevistas a actores clave, seguimiento de proyectos, documentación, etc.) y cuantitativas (análisis estadístico de encuestas a usuarios de servicios públicos de la Generalitat de Cataluña, análisis de webs de la administración autonómica, etc.). La recopilación de información sobre el caso incluye:

i) Seguimiento de proyectos que tienen especial incidencia en la atención ciudadana²⁴: asistimos como observadores a las reuniones que se realizan para diseñar y/o gestionar los canales de atención (desde la reformulación de bases de datos de información al ciudadano o la implantación de un nuevo gestor de contenidos webs hasta el diseño de un nuevo portal de atención ciudadana o el proceso de fusión de dos teléfonos de atención al ciudadano);

ii) Entrevistas a actores que intervienen en estos procesos (desde responsables de archivos y formación del personal o funcionarios que se encargan de mantener sistemas de información hasta cargos políticos impulsores de proyectos y actores del sector privado que participan en el diseño e implementación), y a otros informantes clave que no participan directamente en las iniciativas.

iii) Acceso a la documentación que se genera alrededor de las mencionadas iniciativas y los canales de atención (propuestas de los distintos actores, indicadores de uso de los canales de atención, encuestas y otros tipos de estudios de usuarios)

A continuación se desarrolla la perspectiva teórica en la que se inscribe la investigación (2). Dado que con el concepto de e-gobernanza hacemos referencia a la organización global del gobierno, para el análisis tendremos en cuenta especialmente los siguientes aspectos: i) la organización y el funcionamiento de la administración pública, ii) las relaciones entre actores del sector público y privado, iii) la orientación al ciudadano, y iv) la estrategia de innovación tecnológica. Luego se realiza el análisis empírico (3). Este análisis nos permitirá extraer conclusiones de cada dimensión que finalmente nos permitirán caracterizar (4) el modelo de e-gobernanza que emerge de la articulación de las líneas de análisis, a partir de un diseño de investigación susceptible de ser contrastado en otros casos.

2. El debate pendiente

²³ El estudio incluye un análisis comparativo con otras regiones (en proceso de realización), que no se incluye en este artículo y que nos permitirá avanzar en la identificación de las variables y los procesos que configuran la e-gobernanza.

²⁴ Nos hemos centrado especialmente –aunque no exclusivamente– en la Dirección General de Atención al Ciudadano (DGAC) de la Generalitat de Catalunya, que es la unidad responsable de los principales canales de atención al ciudadano y actúa como coordinadora en la organización de sistemas de información transversal. Algunos de los proyectos destacados son: i) la creación de un nuevo portal de la generalitat (www.gencat.net) que busca además de construir una nueva *home* corporativa, poner orden y criterios comunes en la enorme dispersión de webs existentes en el ámbito de la generalitat, reorientando este canal de atención hacia los usuarios. ii) Un nuevo Sistema de Atención al Ciudadano (SAC). El SAC fue uno de los primeros sistemas de información transversales de la Generalitat. A pesar de ser un sistema pensado principalmente para el uso interno de la administración, se dio al sistema una salida a internet para el uso ciudadano, sin embargo, debido a su lenguaje administrativo y la dificultad de encontrar información, es utilizado especialmente por los operadores del teléfono de atención al ciudadano (012) más que por los ciudadanos a través de la red. El SAC contiene información de trámites, procedimientos, organigramas, etc. El proyecto incluye la creación de un “portal del informador” para los operadores del 012, un nuevo sistema de información más dinámico y flexible, cuya utilización directa en la web por parte de los ciudadanos se espera potenciar a partir de la puesta en marcha de un nuevo buscador; iii) El proyecto e-Cataluña, una plataforma tecnológica de colaboración y participación creada por la Universidad Politécnica de Cataluña a partir del desarrollo de software de código abierto y que tiene la intención de dar soporte tecnológico al funcionamiento de diversas comunidades profesionales y grupos de interés de Cataluña. Además de estos y otros proyectos en los que no podemos entrar en detalles aquí, hemos seguido proyectos de distintos departamentos, por mencionar algunos, podemos destacar Receta electrónica e historia clínica compartida (Departamento de Salud) o Hipermapa, que es un proyecto transversal originado en el Departamento de Obras Públicas. También hemos analizado la evolución de la concepción y organización de los sistemas de informática dentro de la Generalitat.

La administración burocrática descrita por el modelo weberiano supone una organización racional con procedimientos de actuación formalizados que asegurarían un funcionamiento eficiente, caracterizado por procesos predecibles y equitativos. El modelo burocrático se basa en reglas escritas, legales y exhaustivas, que organizan un sistema estable y jerárquico. Este sistema fue el sustento de la administración de buena parte del siglo XX, que se caracterizó por la predecibilidad, la sujeción a las normas, una estructura jerárquica muy pronunciada, y la búsqueda de la eficiencia (Dreschler 2005). En la década del 80' el acuerdo en torno a la crisis de este modelo alcanzó un amplio consenso; se señalaba que: la rigidez del modelo burocrático no permitía dar respuestas a los nuevos problemas de un entorno más complejo y cambiante, caracterizado por la globalización de mercados; la estructura del empleo público premiaba la ineficiencia y acentuaba la tendencia de la burocracia a reproducir sus propias estructuras de funcionamiento, con los altos costes y la ineficiencia de la gestión que esto provocaba; y que la crisis fiscal que asolaba al estado del bienestar incrementaban el descontento de la ciudadanía (Hugues 1998, Barzelay 2001, Osborne y Gaebler 1995)

Los países anglosajones y especialmente los Estados Unidos fueron pioneros en sugerir un modelo alternativo. Este se centró en la propuesta de la Nueva Gestión Pública (NGP), que fue una de las más influyentes en el marco de las teorías postburocráticas. La propuesta de la NGP se basa en el modelo de competencia del sector privado y busca crear estructuras administrativas reducidas, descentralizadas y que permitan cierta flexibilidad administrativa, apostando por modelos menos jerárquicos y poniendo énfasis en la eficiencia y la eficacia y en la orientación al ciudadano (Hugues 1998). Para Osborne y Gaebler, entre otros cambios, frente al modelo tradicional los gobiernos empresariales promueven la competencia entre los proveedores de servicios; capacitan y facultan a los ciudadanos para desplazar el control fuera de la burocracia y colocarlo en la comunidad; miden el funcionamiento de sus agencias no en función del gasto sino de los resultados; redefinen a sus usuarios o consumidores como clientes y les ofrecen opciones; descentralizan la autoridad por medio de la gestión participativa; y prefieren los mecanismos de mercado a los mecanismos burocráticos (1995: 49)

A pesar de que la NGP no tematiza la tecnología ni las posibilidades del gobierno electrónico, para algunos autores posteriores al surgimiento de esta corriente existe una confluencia entre sus presupuestos y las posibilidades abiertas por las TIC, a las que se veía como herramientas para romper con las reglas de la administración burocrática (Hughes 1998) Sin embargo, otros señalan que no existe tal relación y ponen en duda la validez de los presupuestos de la la NGP. A continuación señalaremos brevemente las críticas que se han realizado a la Nueva Gestión Pública, considerando también las críticas específicas realizadas a los postulados que han adquirido mayor relevancia en el marco del gobierno electrónico.

i) La organización y el funcionamiento de la administración pública: para la NGP la burocracia es un modelo a superar reduciendo el estado e incorporando nuevos actores. Se supone que la estructura burocrática genera una “resistencia al cambio” por parte de los funcionarios que hace fracasar la innovación, que por lo tanto debe venir de fuera. Por el contrario, otros autores coinciden en señalar que la burocracia es necesaria por diversas razones, como por ejemplo, que son los mismos miembros de la burocracia que la teoría propone transformar los que conducen el proceso de transformación al interior de la administración, a la vez que cuentan con el conocimiento para emprender este proceso (Olsen 2004, Fountain 2005). Del mismo modo se adjudica la supuesta resistencia al cambio a una estructura administrativa que es necesario cambiar pero que no está claro que se deba abandonar para imitar al sector privado o para privatizar todos los servicios (Dreschler 2005)

ii) Las relaciones entre actores del sector público y privado: para la NGP privatizar era una respuesta eficiente siempre que se produjera en contextos de competencia (Osborne y Gaebler 1995) Sin embargo, algunos autores señalan que hay riesgo en que algunos servicios y sistemas sean privatizados, por ejemplo, para evitar dificultades internas a la integración gubernamental de funciones de back office o que implican a distintas unidades administrativas (Dunleavy y Margetts 2000). Fountain argumenta que privatizar puede ser un error porque las negociaciones necesarias a la integración al interior del gobierno conducen a crear un proceso necesario de aprendizaje y cambio cultural, a través de la introducción de tecnología. El arduo proceso de crear nuevos sistemas adecuados a las necesidades políticas, del diseño de políticas y operaciones del gobierno es, en sí mismo, la transformación del estado hacia una nueva forma coherente con la sociedad de la información. Esta autora afirma que aunque privatizar puede parecer el

curso de acción más fácil, los estados deberían tomar decisiones concernientes a sus activos específicos, esto es, el conocimiento y habilidades que deberían residir dentro de los gobiernos (Fountain 2005)

iii) La orientación al ciudadano: la NGP propuso la metáfora de la orientación al cliente para la relación entre ciudadanía y administración. El gobierno electrónico en sus primeros desarrollos se orientó -al menos en la retórica- a la ciudadanía (mejorar la calidad de los servicios públicos, incrementar el acceso a la información, crear nuevos canales de interacción), pero los análisis señalan que las iniciativas apuntaron sobre todo a la mejora de la prestación de servicios sobre la metáfora del ciudadano como cliente más que sobre sus potencialidades en otros ámbitos (Chadwick y May 2003). Contra esta metáfora se ha señalado, primero, que existen diferencias de legitimidad: los gobiernos tienen la obligación de proveer servicios al público y la relación entre estos y sus administraciones es diferente de la que existe en el sector privado. Esto es así porque en el mercado los clientes tienen distintas opciones mientras los ciudadanos sólo tienen una con los servicios y obligaciones del gobierno; los clientes pagan por los servicios, los ciudadanos tienen con el gobierno una relación y una responsabilidad más profunda que la que implica el pago por un servicio; en las democracias la metáfora del servicio al cliente, especialmente en su forma más mercantilizada, es una degradación, minimización y perversión de la relación estado-ciudadanía. Y segundo, que en el sector privado el tratamiento diferencial -por antigüedad o riqueza del cliente- es válido, mientras no es moralmente o éticamente apropiada para los gobiernos. (Dunleavy y Margetts 2000, Fountain 2005)

iv) La estrategia de innovación tecnológica. Esta dimensión no ha sido especialmente considerada en los primeros estudios de la NGP y, como resulta obvio, es central dentro de los del gobierno electrónico. La crítica aquí es que no se ha considerado que la tecnología tiene un valor transformador *per se*, mientras por el contrario, se puede observar que el contexto de uso y los actores que intervienen afectan no sólo a los resultados del proceso de innovación sino que también acaban configurando en gran medida el diseño final. De la misma manera, se ha tendido a ignorar que en el proceso de incorporación de tecnología los actores optan entre diversas opciones. De esta manera, en algunos casos, las organizaciones potencian las tecnologías que refuerzan el status quo político, etc. (Aibar 2001, Fountain 2005)

3. El análisis

En el apartado anterior hemos repasado muy brevemente los ejes del cambio en la estructura, funcionamiento de la administración y en el establecimiento de vínculos, ya sea con el sector privado como proveedor o con la ciudadanía como justificación y soporte último de la existencia de la administración. Ahora nos proponemos contrastar estos elementos con lo que muestra nuestro análisis empírico²⁵.

3.1 La organización y el funcionamiento de la administración pública

La administración red se plantea como un modelo con una vertiente tecnológica y otra organizativa, estrechamente conectadas. Es decir, la interoperabilidad de sistemas o la puesta en común de bases de datos además de tener un requerimiento tecnológico sólo son posibles si se modifica la compartimentalización administrativa. En el marco de la crítica al modelo burocrático tradicional, las TIC se entienden como una ventana de oportunidad para cambiar la administración o, tal como muestran algunos ejemplos, como una nueva forma de consolidar el status quo (Fountain 2005). Para comprender cómo se está dando este proceso en la Generalitat de Cataluña, analizaremos (3.1.1) la organización de los canales de atención ciudadana y (3.1.2) el trabajo administrativo vinculado a estas prestaciones. Buscamos observar: cómo se materializa la tensión entre la compartimentalización administrativa y la administración red; si ha cambiado el trabajo de los funcionarios públicos desde un trabajo guiado por directrices jerárquicas hacia un trabajo más horizontal y dinámico; y cuál es el rol del funcionario en la gestión (si predomina la actitud proactiva o la tan mencionada resistencia al cambio)

3.1.1 Los canales de atención al ciudadano: ¿ventanas de relación o reflejos de la burocracia?

²⁵ Por razones de confidencialidad, algunos de los documentos en que se basa el análisis desarrollado a continuación y en particular los nombres de las personas entrevistadas no se citarán.

La organización de los tres principales canales de atención al ciudadano de la Generalitat de Cataluña dan las primeras pistas para comprender el estado de situación. La atención presencial refleja con bastante claridad la compartimentalización existente, que se hace especialmente notoria en las oficinas de información y atención presencial. Esta administración dispone de 453 puntos de información presencial (entre las que se incluyen oficinas de prácticamente todos los departamentos²⁶). Con la excepción de las oficinas generalistas de Presidencia y en cierta forma las de Bienestar Social (que tienen un ámbito de actuación que muchas veces requiere de la comunicación con otros departamentos), el resto de los departamentos ofrecen exclusivamente información de su competencia. Esto, tal y como han identificado estudios recientes pedidos por la Generalitat de Cataluña tiene altos costes económicos (si bien este es un caso excepcional, se puede mencionar que una de las oficinas muestra una media de una visita al día) y en recursos humanos, además de complicar el mapa de tramitaciones y consultas al ciudadano. La compartimentalización en este caso no sólo es señalada por la reproducción en el territorio de la división administrativa -especialmente notoria en las ciudades de mayor dimensión- sino también en los intentos de transformar esta distribución y forma de funcionamiento. Así, se ha observado que los departamentos son reacios a compartir información con otros departamentos sobre la naturaleza de las solicitudes que realizan los ciudadanos o el número de visitas que reciben. La información aparece entonces más que como un recurso a aprovechar en la formación de redes, como un instrumento de poder. Abrir las bases de datos se percibe como una pérdida de poder e influencia.

Curiosamente a pesar de que internet no cuenta con una larga historia, la presencia de la administración en la web no muestra un escenario muy diferente del de la atención presencial. El análisis del estado de situación de la presencia web de la generalitat, pedido por la misma organización como punto de partida para reorganizar su presencia en internet, indica que existen 267 webs de la Generalitat de Cataluña. El panorama es aún más complejo al observar el grado de heterogeneidad existente en cuanto a índices de visitas, organización de contenidos, infraestructura y formatos tecnológicos, e incluso direcciones en las que se pueden localizar las páginas (URL).

Por último, el canal al que probablemente se le ha prestado menos atención, el teléfono, es el que muestra un funcionamiento y organización diferente del que caracteriza a la administración burocrática tradicional. Así, en el año 1998 -siguiendo una normativa europea- el número telefónico de atención al ciudadano de Presidencia de la Generalitat de Cataluña pasa a ser el 012, deja de ser el teléfono de atención de una unidad de gobierno para convertirse en el número de toda la administración autonómica y comienza a ser gestionado por una empresa del sector privado. A partir de la privatización brinda servicio en un horario menos restringido que el de los funcionarios públicos y poco a poco se convierte en un número de referencia; a la vez que amplía las prestaciones para dar otras informaciones, que se consideran “de país”, como por ejemplo información de espectáculos, direcciones no administrativas, etc.

3.1.2 Los funcionarios públicos: ¿resistencia al cambio o incentivos perversos?

Existe una concepción generalizada que señala que una de las dificultades principales para llevar adelante los procesos de transformación e innovación tecnológica es la “inherente” resistencia al cambio de los funcionarios públicos que se observa, entre otras cosas, en actitudes individuales y en las dificultades para realizar trabajos cooperativos entre diferentes unidades de gobierno. Se supone que esta resistencia pone obstáculos que hacen fracasar los proyectos. El trabajo cooperativo y la creación de sistemas transversales entre unidades de gobierno son dimensiones de la administración rec. Contrastar estas ideas con la realidad requiere de una clarificación de la dimensión a analizar ya que no sólo se trata de observar si se produce un cambio desde el trabajo jerárquico e individual hacia formas en red sino que también podemos considerar que las redes y la cooperación pueden darse en un modelo de relación horizontal o en un esquema altamente centralizado. Por otra parte, se puede diferenciar entre la participación en hacer el trabajo y la participación en definir cómo y qué se debe hacer.

En los proyectos analizados encontramos que el énfasis puesto en la mejora de la atención al ciudadano y a la reorganización de la información no va acompañado de una mejora de las condiciones de trabajo de los funcionarios. Por ejemplo, el Sistema de Atención al Ciudadano (SAC), es una base de datos con toda la información de organigramas, trámites, ayudas, etc. de la Generalitat de Cataluña que se

²⁶ La Generalitat de catalunya dispone actualmente de 16 departamentos o *conselleries*.

alimenta con el trabajo de operadores que en cada departamento redactan las fichas correspondientes, actualizan la información, etc. En la situación actual, este trabajo se realiza entrando al sistema con un código de usuario para completar la información, luego se debe salir y volver a entrar con otra clave para validar la información y darla de alta. Este proceso de entradas y salidas del sistema se realiza en la mayor parte de los casos por la misma persona. Por otra parte, la misma información que se escribe en el SAC, debe ser replicada en la web y en algunos casos en la intranet. En algunos departamentos es la misma persona la que hace el trabajo dos veces ya que los formatos son incompatibles y no se ha previsto automatizar estos procesos. En otros casos, son diferentes personas las que hacen la tarea, lo que provoca que además de la duplicidad, si no existe una buena coordinación, produzca la existencia de información contradictoria o desactualizada sobre un mismo tema.

Si analizamos el proceso de construcción de la nueva home de la Generalitat nos encontramos con una situación diferente. La particularidad aquí es que la iniciativa se desarrolla en paralelo a una serie de reuniones de la unidad responsable de la nueva home con cada uno de los departamentos. Los objetivos son consensuar una línea común, racionalizar la información, cerrar las webs que no reciben visitas o no tienen un sentido claro (esto excluye a las web cabecera de cada departamento, que sin duda continuarán funcionando). Lo interesante es que frente a una tradición altamente jerarquizada este proceso de negociaciones se establece con los grados medios y responsables directos de la gestión. También cabe mencionar que la relación se caracteriza por un componente de centralización muy alto en que las relaciones predominantes son de una unidad administrativa con cada uno de los participantes y no de los distintos departamentos u unidades entre sí.

3.2 Las relaciones entre actores del sector público y del privado

La asunción de que la empresa privada funciona como modelo para el sector público y la “necesidad” de poner los servicios en manos del sector privado se encuentran entre los temas más tratados por la bibliografía (Osborne y Gaebler 1995, Heeks 2001, Hughes 2001). Mientras en la administración tradicional la provisión de servicios públicos encontraba al estado como principal actor, las teorías postburocráticas proponen un cambio en el modelo de gestión caracterizado por una reducción de la presencia y funciones del estado a partir de procesos de privatización. Para analizar esta dimensión consideraremos el tipo de relación que se establece entre el sector público y el privado en la gestión, diseño e implementación de servicios. A continuación, un resumen de la organización de la informática en la Generalitat en las dos últimas décadas puede ilustrar cómo ha cambiado la concepción del sector privado y la misma relación entre la administración y sus proveedores del mercado. Para organizar el análisis se puede hablar de tres momentos históricos:

1) *La empresa pública*: En la década del 80' la Generalitat de Cataluña decidió crear su propio centro de informática, que se encargaría de la provisión y mantenimiento de servicios informáticos para toda la administración. Una de las explicaciones más difundidas de esta decisión proviene de la necesidad de tener personal especializado; la estructura administrativa no permitía atraer a los “mejores profesionales” ya que el mercado les ofrecía salarios considerablemente más elevados. La decisión de montar una empresa pública responde a la necesidad de poder dar salarios competitivos a partir de una estructura diferente a la del empleado público tradicional. Pero en poco tiempo el centro va a crecer mucho, hasta alcanzar los 600 empleados con una estructura de costes elevada y baja eficiencia.

2) *La privatización*: para hacer frente al escenario descrito, en año 1998 se decide privatizar el servicio de informática (el mismo año en que se privatiza el teléfono de atención al ciudadano). El centro informático queda reducido a poco más de cinco personas y se establece un contrato marco en el que una empresa adquiere ventajas en su relación con la administración autonómica respecto a la gestión y mantenimiento de la informática. Esta situación de semi-monopolio conduce a un nuevo escenario de ineficiencias caracterizado en ocasiones por un mal servicio a un alto coste económico y en todo caso por una gran dependencia de la empresa que gestiona la información. En las entrevistas realizadas se habla de “precios fuera de mercado” por los servicios prestados -que en muchos casos, por el contrato establecido, sólo podía prestarlos esta empresa- y de baja eficiencia en los resultados.

3) *Recuperación del conocimiento, privatización de la producción*: La tendencia actual en la Generalitat de Cataluña muestra un tercer escenario, en el que la estrategia se orienta a:

i) Recuperar el conocimiento: el poder alcanzado por el sector privado en situación de

proveedor dominante se manifiesta en la posesión del saber necesario para la gestión, por ejemplo en el control de bases de datos con información pública. Actualmente se busca tener un equipo de expertos capaces de recuperar este conocimiento.

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

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

iv) La formación de redes mixtas de actores para el desarrollo de proyectos concretos: vinculado a lo anterior, en el diseño de proyectos concretos se plantea el trabajo conjunto para el que se realizan divisiones del trabajo y reuniones de seguimiento periódicas. En estas reuniones se observa también la proliferación de actores con diferentes perfiles: funcionarios, eventuales, contratados, etc.

3.3 La orientación al ciudadano

Basta con observar la bibliografía -sea del sector privado, de la academia o de los gobiernos- para comprobar que la apelación al ciudadano ha sido una constante en todo el proceso. Sin embargo, pocos estudios analizan las diferencias conceptuales presentes en esta orientación al ciudadano. Así, podemos diferenciar: i) el ciudadano como receptor de información: esto apunta a mejorar la calidad de la información recibida, lo que se espera incremente la confianza en el sistema político y administrativo. Lo que se busca es dar *transparencia* a la gestión, hecho que tiene un efecto de control sobre el gobierno y de control del ciudadano sobre sus demandas específicas (por ejemplo, conocimiento sobre la evolución de sus tramitaciones). La evaluación se realiza sobre la calidad y cantidad de la información puesta a disposición del ciudadano. ii) orientación al ciudadano como usuario-receptor de servicios públicos: aquí el énfasis se pone en la calidad de la prestación. Por ejemplo, se busca organizar la información según criterios de perfil de los ciudadanos (jóvenes, tercera edad, niños, inmigrantes, etc.) o sobre hechos vitales (jubilación, nacimiento de un hijo, etc.) La evaluación se realiza sobre la satisfacción del ciudadano con los servicios recibidos. Y, iii) participación ciudadana en base al derecho otorgado por la soberanía: aquí se enmarcan los procesos de participación democrática a partir del uso de las nuevas tecnologías (consultas en línea, voto electrónico, posibilidades de participación en el diseño de políticas públicas, etc.)

En nuestro trabajo de campo hemos constatado que existe un interés creciente por conocer las expectativas y usos de los ciudadanos en tanto usuarios de servicios públicos. Esto marca un cambio con etapas previas en que el diseño de los portales se hacía a partir de las consignas de los expertos. Por otra parte, se detecta un mayor interés por observar la demanda de servicios -más que la oferta administrativa a la hora de definir la atención-. Por ejemplo, la reformulación del sistema de atención presencial incluye la integración de oficinas de atención que integren toda la información. Las ventajas para el ciudadano son claras en términos de evitar el desplazamiento por diferentes oficinas para realizar cada trámite; para la administración, el hecho de compartir recursos conduce a una racionalización de los mismos que a la vez apunta a superar las barreras entre unidades administrativas. De un modo semejante, el rediseño del portal de la Generalitat se basa en numerosos estudios de usuarios que van desde encuestas de opinión a *focus groups* y test de usabilidad. Este interés por conocer la opinión de la ciudadanía se observa también en el marco de las directivas europeas. Por ejemplo el teléfono de atención al ciudadano está sujeto a las normas ISO de calidad.

3.4 La estrategia de innovación tecnológica

En la introducción aludíamos a la importancia dada a la digitalización de servicios en la primera etapa de desarrollo del e-government. Se puede decir también que en estos primeros años de desarrollo la incorporación de TIC se caracterizó por concentrar grandes inversiones, por la entrada del sector privado al diseño e implementación de proyectos (ver apartado 3.2) y por cierta fascinación por el poder transformador de la tecnología. En la actualidad, parece detectarse una tendencia al cambio con proyectos

menos ambiciosos en términos de recursos y objetivos “innovadores”, y más orientados a gestionar mejor la información y los recursos existentes.

Este proceso, que hemos denominado de *racionalización* de recursos se puede ejemplificar con algunos de los proyectos que ya hemos mencionado a lo largo del artículo. El diseño de la nueva home de la Generalitat, por ejemplo, va acompañado de un proceso de diálogo con los diferentes departamentos de la administración que busca establecer parámetros comunes que tiendan a hacer más homogénea la imagen de la Generalitat, mejorar el acceso a la información y disminuir el gasto a partir de cerrar las webs que no tienen un objetivo concreto y/o cuyo número de visitas no justifica el coste del mantenimiento. Para acompañar el proceso, se está desarrollando un portal de estadísticas que permitirá una mejor gestión interna. No es tan sólo anecdótico que cuando buscamos conocer datos cuantitativos del estado de las infraestructuras en la Generalitat, encontremos que no existen

A partir de conocer el coste de mantenimiento de las webs y sus estadísticas de usuarios se propone hacer un cierre de los portales cuyo interés público sea discutible. Por otra parte, se está trabajando en la compra y desarrollo de aplicaciones corporativas, como un gestor de contenidos y un buscador. Además de reducir costes al compartir las licencias y sumar fuerzas en la negociación con el sector privado, un gestor de contenidos compartido por muchos departamentos permitirá que el intercambio de información entre unidades administrativas sea posible y que a su vez elimine parte de las tareas actuales de los trabajadores (como las de repicado de la información. Ver 3.1.2). Hasta ahora cada departamento tenía autonomía para decidir qué gestor utilizar, lo que ha dado por resultado la existencia de 5 tipos de gestores de contenidos distintos que impiden el intercambio de datos y provocan también la duplicación de tareas entre departamentos. El buscador, por otra parte, se ha comprado a partir de entender que era muy costoso encontrar la información dado el volumen y la dispersión de criterios actuales. Por ejemplo, el Sistema de Información al Ciudadano (SAC) se forma con fichas a las que se asocian palabras clave. El análisis realizado para reorganizarlo mostró que de los 5272 términos de búsqueda al menos la mitad tenga sólo una ficha asociada, poniendo en evidencia la dificultad para encontrar la información tanto por problemas tecnológicos (la ineficiencia del antiguo buscador) como por problemas organizativos (la falta de un criterio claro y compartido para poner palabras claves: solamente el 21% de los departamentos utiliza las palabras clave corporativas).

4. Conclusiones: La e-Gobernanza

A modo de conclusión general podemos destacar que el enfoque adoptado resulta de gran utilidad para comprender los procesos de innovación tecnológica dentro de la administración pública. Por un lado, abandonar la idea de que la tecnología “impacta” sobre la administración para analizar de qué manera la innovación tecnológica resulta en un esquema en que hay diversas opciones como punto de partida y luego se ve modificada en la interacción con la estructura y la cultura de las organizaciones, permite comprender estos procesos de una forma integral. Por otra parte, en enfoque de la e-gobernanza nos ha conducido a analizar los procesos teniendo en cuenta las relaciones que se establecen entre los distintos actores. Así, nuestro estudio sugiere que estamos en un proceso de cambio hacia la formación de una administración red, que aunque dista de estar consolidada, muestra la tendencia a adquirir características tales como cierto nivel de centralización. Podemos también señalar algunas tendencias para cada una de las dimensiones analizadas:

4.1 La administración red

Como hemos analizado, la organización de los canales de atención al ciudadano presencial y en Internet de la Generalitat de Cataluña muestra una alta compartimentalización entre unidades administrativas. Esto genera una estructura de costes elevada debido a los gastos de mantenimiento de gran cantidad de webs y más aún de oficinas dispersas en el territorio. Para el ciudadano genera una gran complejidad en su relación con la administración y numerosas dificultades a la hora de realizar trámites: dificultad para conseguir información, problemas de actualización y validez de la misma, etc. La atención telefónica muestra la cara opuesta, con un teléfono de atención unificado –aunque el proceso de unificación no es completo, ya que se mantienen números de urgencias y números de sanidad, por ejemplo-. La base para esta atención es un sistema de información construido transversalmente. La satisfacción de los usuarios y el crecimiento del uso de este canal parecen ser buenos indicadores. Sin embargo, podemos destacar que –aunque no exclusivamente- el buen funcionamiento de todos los canales

depende del mismo proceso de creación y sostenimiento de sistemas de información transversales. Así, en lo que hace a la prestación de información y trámites toda la información está contenida en la misma base de datos.

En cuanto a la supuesta “resistencia al cambio” de los trabajadores, vemos que cuando esta se produce, muchas veces tiene una explicación en trabas estructurales y en la complejidad creciente de las tareas a realizar, complejidad que no va acompañada de incentivos a incrementar el trabajo, las necesidades de formación, etc. También se puede destacar que muchas veces, las reformas y la innovación, más que apuntar a un objetivo final de simplificación, han implicado la duplicación de actividades que muchas veces explica el bajo nivel de implicación de los funcionarios.

Debido a que nuestro trabajo está en desarrollo y estamos analizando proyectos que aún no se han puesto en marcha o apenas comienzan a funcionar, no podemos más que señalar tendencias. Podemos sugerir que los proyectos estudiados se han desarrollado en el marco de una mayor interacción entre departamentos, con un énfasis en el desarrollo de proyectos transversales y en algunos casos con un tímido quiebre de las jerarquías en el origen e impulso de las estrategias. La administración red que parece configurarse no parece prometer hasta el momento cambios organizativos estructurales sino que parece estar tensando las posibilidades de la organización existente. La red, por último, adquiere una forma centralizada, tal como hemos visto en el desarrollo de diferentes proyectos en los que la presencia de un actor que impulse la iniciativa y asuma un mayor grado de responsabilidad sugiere ser relevante para que la iniciativa continúe.

4.2 Un nuevo rol para el sector privado

Del estudio sobre la evolución del control de la informática en la generalitat de Cataluña podemos sintetizar que, en un sentido cronológico ha habido una evolución desde un primer momento en que la administración creaba y gestionaba sus propias empresas, una etapa de privatización en la que la administración vuelve a verse envuelta en un escenario de gastos excesivos e ineficiencia, y un tercer momento en que se busca establecer roles mucho más claros para los actores del sector público y del privado. Así, en la actualidad los roles cambian pero a la vez son definidos con mucha claridad: el sector público demanda proyectos concretos y controla su evolución mientras los realiza el sector privado en el marco de una creciente competencia por adquirir estas licitaciones para desarrollar tecnologías y aplicaciones.

En cuanto a las redes, se constata esta tendencia a la formación de redes de actores flexibles y dinámicas, que buscan dar respuestas a problemas concretos y luego se disuelven. Estas redes, a partir de la redefinición de la relación sector público-sector privado, parecen tener una forma centralizada, en la que la administración controla los requerimientos y toma las decisiones mientras el sector privado propone y desarrolla pero con escasa libertad de decisión.

4.3 El ciudadano

Pese a que la metáfora de la atención al cliente ha tendido a abandonarse, la visión del ciudadano como usuario se ha consolidado. De esta manera, observamos un énfasis en evaluar no sólo el número de usuarios de cada canal de atención sino también sus preferencias y deseos. En esta línea, uno de los resultados claros es la traducción del lenguaje burocrático a un lenguaje más dinámico, “periodístico”, claro y concreto para los ciudadanos. Esto se observa tanto en las tendencias en la organización del portal de la Generalitat como en la organización de la información, no ya organizada de acuerdo a los proveedores sino de acuerdo a los perfiles de los ciudadanos o a hechos vitales. Otro indicador es que se ha abandonado la primacía de las webs para potenciar todos los canales de atención, con un plan de reestructuración de la atención presencial cuya idea –aún no acabada ni puesta en marcha- es integrar oficinas y dar una formación general a los funcionarios para que puedan atender a distintas demandas y no exclusivamente a las de su departamento; potenciando la atención telefónica, que ha dado muy buenos resultados, e intentado mejorar los indicadores de uso de la web.

4.4 La innovación tecnológica

En síntesis, parece haber una búsqueda -en algunos casos más clara que en otros- de racionalizar recursos (dinero, información, personal) y conseguir resultados tangibles en términos de mejoras del servicio. La justificación de esta estrategia podría provenir de:

i) Fracaso relativo en términos de usuarios de los nuevos servicios: el escaso uso de los portales administrativos por parte de los usuarios, que conduce a un replanteo de la estrategia a seguir;

ii) Necesidad de racionalizar recursos económicos: en la misma línea que el punto anterior, la necesidad de reformular una estrategia que se había orientado a construir una nueva ventana de relación por otra orientada a desarrollar una estrategia global de transformación que no sólo afecte a la cara más visible de la administración sino que modifique la misma estructura organizativa;

iii) Necesidad de disponer de información: el diagnóstico señala que la cantidad de información no es el problema, el problema es encontrarla y tener garantías de que está actualizada. Esto provoca dificultades al ciudadano y también a los funcionarios, ya que la racionalización apuntaría en este caso a disponer de bases compartidas, de procedimientos de actualización automática (por ejemplo, dando de baja automáticamente convocatorias fuera de plazo), y también a organizarla con criterios simples y exhaustivos.

iv) Percepción de las ventajas de hacer proyectos a corto y mediano plazo: la percepción de que el mundo de la tecnología es muy dinámico y por lo tanto “el proyecto final” es una ilusión costosa e ineficiente, con lo que se percibe como más productivo el desarrollo de proyectos a corto y mediano plazo, con costes no demasiado elevados y posibilidades de reconvertir la información utilizada cuando se decida volver a transformar el sistema.

El estudio de la Generalitat de Catalunya nos ha permitido identificar estas tendencias, que deberán ser ampliadas y contrastadas con otros casos para testar la validez de nuestras hipótesis. Esto nos permitirá avanzar en el desarrollo de una teoría de la e-gobernanza y también identificar las particularidades de los casos analizados.

5. Bibliografía

- Accenture. E-government 2004, E-Government 2003. / <http://www.accenture.de>
- Aibar, E. 2001. “Fatalisme i tecnologia: és autònom el desenvolupament tecnològic?”. Universitat Oberta de Catalunya. (<http://xina.uoc.es/cat/>)
- Aibar, E i F. Urgell. 2004. Govern electrònic i serveis públics: un estudi de cas sobre el portal interadministratiu Cat365. Informe de recerca del Projecte Internet-Catalunya. Barcelona: UOC. <<http://www.uoc.edu/in3/pic/cat/pic4.html>>
- Barzelay, Michael. 2001. The New Public Management. California: Sage Publications.
- Bhatnagar, Subhash. 2003. Global Corruption Report.
- Bijker, W. 1997. Of Bicycles, Bakelites, and Bulbs. Toward a Thoery of Sociotechnical Change. Cambridge (MA): MIT Press.
- Bimber, Bruce 1999. "The Internet and Citizen Communication With Government: Does the Medium Matter?" *Political Communication*, 16:409–428
- Boudreau y Robey 2005
- Castells, M. 1997-2001. La era de la información (trilogía). Madrid: Alianza .
- Castells, M. 2001. The Internet galaxy reflections on the Internet, business, and society. Oxford, New York: Oxford University Press.
- Cramer, 1996.
- Cerrilo, A. 2005. “La Gobernanza”, presentado en el seminario Gobernanza en las sociedades globales, Barcelona, 8 de abril de 2005.
- Chadwick, Andrew y May Christopher. 2003. “Interaction between States and Citizens in the Age of the Internet: “e-Government” in the United States, Britain and the European Union”. *Governance: An International Journa of Policy, Administrations and Institutions*, vol 16, n 2: 271-300.
- Clift, S. 2003. <http://www.publicus.net/articles/edempublicnetwork.html>
- Comisión Europea. 2001. El Libro Blanco de la Gobernanza.

Criado, I. Ramilo, C. y Salvador, M. 2002. La Necesidad de Teoría(s) sobre Gobierno Electrónico. Una Propuesta Integradora. Presentado al XVI Concurso de Ensayos y Monografías del Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo (CLAD).

Demchak, C., Friis, C., y La Porte, T. 2000. "Webbing Governance: national differences in constructing the public face", in Garson, G. D. (ed) Handbook of Public Information System. New York: Marcel Dekker Publishers.

Dreschler, Wolfgang. 2005. "The re-emergence of 'Weberian' Public Administration after the Fall of New Public Management: The central and eastern Europe perspective". *Halduskultuur*, vol 6: 94-108.

Dunleavy, Patrick; Margetts, Helen; Bastow, Simon y Tinkler, Jane. 2003. "E-Government and Policy Innovation in Seven Liberal Democracies". Paper preparado para la Political Studies Association's Annual Conference 2003, 15-17 de abril, Leicester University.

Dunleavy, Patrick y Margetts, Helen. 2000. "The Advent of Digital Government: Public Bureaucracies and the State in the Internet Age". Paper for the Annual Conference of the American Political Science Association, Washington, 4 de setiembre de 2000.

Fountain, Jane. 2001. Building the virtual state information technology and institutional change. Washington, D.C: Brookings Institution Press.

Fountain, Jane. 2005. "Central Issues in the Political Development of the Virtual State". Paper presentado en The Network Society and the Knowledge Economy: Portugal in the Global Context, Lisboa, Marzo 4-5.

Gartner Group. 2000. "Key Issues in e-Government Strategy and Management." Research Notes, Key Issues, 23.

Grandori, Anna. 2000. "Conjectures for a New Research Agenda". *Journal of Management and Governance* 4: 1-9.

Hagen, M. 1997. "A Typology of Electronic Democracy". Disponible en: http://www.uni-giessen.de/fb03/vinci/labore/netz/hag_en.htm

Hague, B. i B. D. Loader. 1999. Digital democracy, Discourse and Decision Making in the Information Age. Londres: Routledge.

Hall, John Stuart. 2002. "Reconsidering the Connection between Capacity and Governance". *Public Organization Review: A Global Journal* 2: 23-43.

Heeks, S. (ed) 2001. Reinventing Government in the Information Age. Londres. Routledge.

Hood, Christopher. 1991. "A public Management for all seasons?". *Public Administration*. Vol. 69, 2: 3-19.

Hughes, O. 2001. "The Way Ahead for New Public Management". Working Paper 55/01, Agost. Department of Management, Monash University.

Huse, Morten. 2003. "Renewing Management and Governance: New Paradigms of Governance?" *Journal of Management and Governance* 7: 211-221.

Jordana, J.; Sancho, D.; Fernández, X.; Welp, Y., i Puig, I. 2003. Planificant la Societat de la Informació. Una anàlisi de les iniciatives impulsades per les administracions públiques a Espanya. Barcelona: DURSI.

Kling, R. 1999. "What is Social Informatics and Why Does it Matter?". *D-Lib Magazine*. Vol. 5, nº 1.

La Porte, T.; Demchak, C.; de Jong, C. y Friis, C. 2000. "Democracy and Bureaucracy in the Age of the Web: Empirical Findings and Theoretical Speculations. Presentado en la International Political Science Association. Quebec, Canada.

Laing, Angus. 2003. "Marketing in the public sector: Towards a typology of public services". *Vol 3 (4): 427-445*.

Mayntz, R. 1998. "New Challenges to governance theory". *Jean Monet Chairs. Papers N° 50*. European University Institute.

Mayntz. 2001. "El Estado y la sociedad civil en la gobernanza moderna". *Revista del CLAD Reforma y Democracia*, vol. 21, Octubre.

Olsen, Johan P. 2004. "Maybe is time to rediscover bureaucracy". Paper presentado en el IX Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y la Administración Pública, Madrid, España, 2-5 de noviembre.

Orlikowski, Wanda. 2000. "Using Technology and Constituting Structures: A Practice Lens for studying technology". *Organization Science*, vol. 11, nº 4, July-August: 404-428.

Osborne, D. i T. Gaebler. 1994. La reinención del gobierno. La influencia del espíritu empresarial en el sector público. Barcelona: Paidós.

Rhodes, R. 1997. *Understanding Governance. Policy Networks, Governance, Reflexivity and Accountability*. Buckingham/Philadelphia: Open University Press.

Scharpf, Fritz. 2000. "Democratic legitimacy under conditions of regulatory competition: why Europe differs from the United States", Working Paper 145. Madrid: Centro de Estudios Avanzados en Ciencias Sociales, Instituto Juan March de Estudios e Investigaciones.

SIBIS, 2003. *Benchmarking e-Government in Europe and the US*.

United Nations, 2001. *Benchmarking E-government: A global perspective. Assessing the Progress of the UN Member States*. <<http://www.eldis.org/static/DOC10733.htm>>

Urgell, F., Aibar, E.; Welp, Y. 2005. "Serveis públics en línia i organització de l'administració" *Coneixement i Societat. Revista d'Universitats, Recerca i Societat de la Informació*, n.7

Wong, W. y Welch, E. "Does E-Government Promote Accountability? A Comparative Analysis of Website Openness and Government Accountability". *Governance*, Vol. 17 (2): 275.