

# SERVEIS PÚBLICS EN LÍNIA I ORGANITZACIÓ DE L'ADMINISTRACIÓ: UN ESTUDI DE CAS SOBRE GOVERNANÇA ELECTRÒNICA

Ferran Urgell\*, Eduard Aibar\*\* i Yanina Welp\*\*\*

Aquest article té com a objectiu analitzar la interacció entre la innovació tecnològica i el canvi organitzatiu en el context de l'Administració pública. Amb aquest fi es presenten les conclusions principals d'un estudi de cas sobre una iniciativa de governança electrònica, el projecte Administració oberta de Catalunya, desenvolupat per l'Administració autonòmica i les administracions locals catalanes, i es posen de manifest els aspectes clau en el desenvolupament d'aquest projecte així com les disfuncions més destacables en implantar-lo. Les conclusions fan veure que la provisió electrònica de serveis públics genera tensions diverses en l'organització burocràtica. La innovació tecnològica representada pels projectes de governança electrònica no produeix de forma automàtica i directa els canvis organitzatius esperats i en particular la transició clara cap a un model d'Administració en xarxa. Aquest procés està condicionat, bàsicament, per la col·lisió de diferents plantejaments sobre l'organització i l'ús de la tecnologia.

---

## Sumari

1. Introducció
  2. De l'*e-government* a la governança electrònica
  3. Objecte d'estudi i metodologia
  4. La gestió del canvi: la digitalització de serveis
  5. La integració, la fragmentació i la superposició
  6. Cap a una administració en xarxa?
  7. El paper de la tecnologia
  8. La flexibilitat interpretativa i els marcs tecnològics
  9. La xarxa d'actors
  10. Conclusions
- 

\* Investigador de la Universitat Oberta de Catalunya.

\*\* Professor en els estudis d'humanitats i de filologia de la Universitat Oberta de Catalunya i director de la línia de recerca en governança electrònica del programa Internet-Catalunya.

\*\*\* Investigadora de la Universitat Oberta de Catalunya.

## 1. Introducció

Aquest article presenta les conclusions principals d'un estudi de cas sobre una iniciativa de governança electrònica, el projecte Administració oberta de Catalunya, desenvolupat per l'Administració autonòmica i les administracions locals catalanes. Es tracta d'un projecte de recerca desenvolupat per Eduard Aibar i Ferran Urgell en el context del programa Internet-Catalunya (PIC), un programa d'investigació interdisciplinari sobre els usos i la penetració de les tecnologies de la informació i la comunicació (TIC) –i en particular, d'Internet– en els diversos àmbits de la societat catalana.<sup>1</sup>

Els resultats d'una enquesta relativament recent feta a famílies catalanes mostraven que gairebé el 70% dels enquestats estava d'acord amb l'afirmació «és impossible influir en les decisions dels polítics».<sup>2</sup> Actualment, és possible que aquesta dada ni tan sols sigui sorprenent. Ja fa anys que la literatura politològica posa de manifest una desafecció creixent dels ciutadans envers els seus governants i les administracions públiques.<sup>3</sup> Es remarca així l'emergència d'una certa crisi de legitimitat de les institucions polítiques que s'evidencia clarament en una disminució de la participació política tradicional<sup>4</sup> i, sobretot, en una davallada de la confiança dels ciutadans envers els polítics i les institucions polítiques, in-

cloent-hi l'Administració, i que és deguda a la confluència de diversos elements.

En primer lloc, alguns analistes han remarcat el fenomen de la globalització com un dels principals elements explicatius d'aquesta crisi.<sup>5</sup> En concret, alguns autors assenyalen que, d'una banda, els estats nació estan perdent força sobirania en favor de xarxes transnacionals de capital, informació i poder<sup>6</sup>, mentre, de l'altra, s'esdevé un procés més o menys generalitzat de descentralització vertical de competències, això és, tant cap a organismes supranacionals com cap a institucions polítiques locals. Aquesta tendència ha portat a un escenari polític en què mentre diversos actors es repositionen, el ciutadà també canvia les percepcions i expectatives amb relació al Govern.

En segon lloc, els estats tenen des de fa un quant temps una crisi fiscal oberta que és el producte de la redistribució de la despesa pública en aquest nou escenari. Aquest fenomen té efectes importants sobre la capacitat dels aparells estatals per complir els seus compromisos en el marc de l'Estat de benestar quant a la provisió de serveis i assistència social de tota mena, la qual cosa afecta una de les seves fonts principals de legitimitat.<sup>7</sup>

Complementària dels elements anteriors, cada cop és més notòria una certa desconfiança ciuta-

<sup>1</sup> El PIC és finançat per la Generalitat de Catalunya i ha estat realitzat per investigadors de la Universitat Oberta de Catalunya (UOC) sota la direcció dels professors Manuel Castells i Imma Tubella. L'informe de recerca sobre el qual es basa aquest article així com la resta d'informes del PIC han estat publicats en el portal de la Universitat Oberta de Catalunya en català, juntament amb dos amplis resums en castellà i en anglès (<http://www.uoc.edu/in3/pic/>).

<sup>2</sup> CASTELLS *et al.*, 2003.

<sup>3</sup> HAGUE i LOADER, 1999; CASTELLS, 2001.

<sup>4</sup> Només a tall d'exemple, a l'Europa occidental la participació mitjana va descendir del 84% a la dècada dels anys setanta al 75% a la dècada dels anys noranta. Aquest fenomen, vinculat al descens de l'afiliació a organitzacions polítiques (partits i sindicats), ha fet que des de fa un quant temps es recorri a altres formes de participació no tradicionals (ANDUIZA i BOSCH, 2004, p. 107).

<sup>5</sup> DALE, 1997; CARNOY, 2001.

<sup>6</sup> CASTELLS, 2001.

<sup>7</sup> Els últims anys de la política de l'Estat espanyol han esdevingut un exemple paradigmàtic d'aquesta situació. L'augment dels ingressos de l'Estat a causa del creixement econòmic i de l'augment dels impostos indirectes ha servit per reduir el dèficit pressupostari, mentre creixia, però, el dèficit social (NAVARRO, 2003, p. 25).

dana respecte als aparells estatals i les estructures burocràtiques sobre les quals es fonamenten, que són percebudes com a ineficients, complexes, antiquades i molt costoses. L'alt i persistent nivell de jerarquització i compartimentació de les unitats administratives, que comporta dificultats de comunicació i cooperació, la subjecció inflexible a la normativa i la reglamentació, o la tradicional identificació entre fins i mitjans que implica un creixement sostingut del volum de l'Administració<sup>8</sup> només són alguns dels inconvenients compartits àmpliament per les organitzacions burocràtiques, entre les quals el sector públic segurament és l'exemple més paradigmàtic.<sup>9</sup>

---

**En les dècades recents s'ha posat en relleu la necessitat de dur a terme reformes tant des del punt de vista del funcionament intern de les administracions públiques, com des del punt de vista de les relacions d'aquestes amb els ciutadans i altres agents socials.**

---

En definitiva, en les dècades recents s'ha assistit a l'aparició d'una multiplicitat d'iniciatives governamentals i d'una literatura abundant que coincideixen a posar en relleu la necessitat de dur a terme reformes tant des del punt de vista del funcionament intern de les administracions públiques, com des del punt de vista de les relacions

d'aquestes amb els ciutadans i altres agents socials. En aquest sentit, també sembla haver-hi un cert consens a considerar les noves tecnologies de la informació i la comunicació<sup>10</sup> com un instrument essencial per dur a terme el procés esmentat de transformació. En aquest marc de replantejament de la tasca administrativa s'insereix un conjunt d'iniciatives de modernització del sector públic que sovint s'engloben sota el paraigua de conceptes propers però substancialment diferents com *e-government*, governança electrònica o Administració electrònica.

Sembla cada cop més clar, doncs, que des de finals de l'última dècada les administracions han començat a considerar les TIC i, en especial, Internet com un element clau del seu futur i com un dels eixos vertebradors de la seva modernització. Així, les iniciatives d'*e-government* han proliferat de forma espectacular en els últims anys i actualment són presents en moltes administracions de tots els nivells, des de l'Administració local a la supraestatal.<sup>11</sup>

Simultàniament amb aquesta tendència generalitzada a implantar projectes d'*e-government*, també han proliferat els estudis que proven d'entendre aquest fenomen nou des d'òptiques i àmbits diferents. Als estudis pròpiament acadèmics, que ja mostren una gran heterogeneïtat de perspectives disciplinàries, teòriques i metodològiques, també cal afegir-hi els que han desenvolupat les empreses privades del sector (des de companyies i grans empreses de programari i

<sup>8</sup> JAIN, 2004.

<sup>9</sup> Una prova d'aquesta distància creixent entre els ciutadans i les institucions polítiques és que els governs i les administracions han adoptat un discurs públic que recalca la necessitat «d'apropar-se» i «obrir-se» als ciutadans o de demanar-los que facin «sentir la veu»; a Catalunya n'hi ha exemples molt recents en propostes de participació política com les referents a la reforma de l'Estatut d'autonomia de Catalunya o al Pla de recerca i innovació 2005-2008, iniciatives com Democraciaweb, pressupostos participatius en diversos municipis, diferents campanyes publicitàries, etc.

<sup>10</sup> En endavant, TIC.

<sup>11</sup> HARGITTAI, 1999; MILNER, 2002; GUILLÉN i SUÁREZ, 2001; JORDANA *et al.*, 2003..

maquinari fins a assessories empresarials importants) o els elaborats per les administracions o els governs mateixos. Malgrat l'abundància de literatura sobre la qüestió, hi ha molt poc consens respecte a les característiques més importants de l'*e-government*, les seves conseqüències més remarcables, els indicadors més fidels o les formes més adequades d'analitzar i avaluar projectes específics.

Bona part dels estudis que hi ha, d'altra banda, fluctuen entre la prospectiva i la futurologia, és a dir, exploren el potencial o els resultats futurs esperats de l'*e-government*, en comptes d'analitzar empíricament realitats presents. Els pocs estudis empírics que hi ha acostumen a restringir l'objecte d'anàlisi als portals i les pàgines web de les administracions públiques a Internet. Malgrat els avantatges que poden representar aquests estudis (sobretot la possibilitat de comparar un gran nombre de casos sense grans costos en recursos i temps), només subministren una visió molt parcial i indirecta de les transformacions que tenen lloc a l'interior de les institucions públiques.

Aquestes limitacions també són presents en les col·leccions de «bones pràctiques» (*best practices*), una altra mena d'estudis relativament habitual en l'àmbit de l'*e-government*. Les llistes de bones pràctiques tenen, a més, dos problemes propis: en primer lloc, s'elaboren tenint-ne en compte, només, el disseny, a part del l'ús que els ciutadans en puguin fer; és evident, però, que l'èxit o el fracàs de qualsevol innovació tecnològica no pot establir-se sense valorar l'abast i les particularitats de la difusió o de l'ús social que se'n faci. En segon lloc, les bo-

nes pràctiques s'identifiquen sense tenir present el context social, polític o institucional de les administracions específiques que les han desenvolupat i implícitament fan pensar, doncs, que l'aplicació que se'n fa es pot dur a terme gairebé mecànicament en contextos molt diferents.

---

**Les noves tecnologies permetien pensar a trencar amb les «regles» de funcionament del sector públic possibilitant una comunicació molt més dinàmica i fluida, i no solament entre les unitats de l'Administració, sinó també entre aquesta i altres actors.**

---

En aquest article es presenten les conclusions principals d'un estudi sobre l'*e-government* que intenta defugir aquesta mena de dificultats. En concret, s'ha dut a terme un estudi de cas sobre una iniciativa d'*e-government* (el projecte Administració oberta de Catalunya) desenvolupada per l'Administració autonòmica i les administracions locals catalanes.<sup>12</sup> L'objectiu bàsic ha estat analitzar quina interacció s'esdevé entre la innovació tecnològica i el canvi organitzatiu en el context de la burocràcia pública. En concret, per mitjà d'un extens i exhaustiu treball de camp,<sup>13</sup> s'ha provat de dilucidar en quines condicions certes innovacions tecnològiques poden associar-se a determinats canvis organitzatius i quines tensions i quins obstacles es generen en

---

<sup>12</sup> L'estudi empíric de la investigació aquí exposada comprèn els anys 2002 i 2003. Els desenvolupaments posteriors del projecte AOC queden fora de l'anàlisi d'aquest article.

<sup>13</sup> Els autors agraeixen al personal de l'antiga Direcció General de Planificació Operativa i de l'empresa Serveis Públics Electrònics les facilitats donades per desenvolupar el treball de camp. Igualment, volen fer extensiu aquest agraïment a totes les persones entrevistades al llarg del projecte.

aquests processos de transformació.<sup>14</sup> Per fer-ho, s'ha centrat l'anàlisi en el procés d'innovació i en la dinàmica dels actors que intervenen.

S'ha volgut explorar, igualment, fins a quin punt les administracions públiques adopten la forma organitzativa en xarxa que comença a caracteritzar, per exemple, algunes grans empreses o companyies privades, així com moltes altres institucions i entitats del món contemporani, i en quin sentit l'*e-government* constitueix un impuls en aquesta transformació hipotètica. S'ha analitzat, en aquesta línia, quines característiques de l'organització burocràtica són obstacles en el procés de canvi, en quina mesura la digitalització de serveis públics afavoreix l'augment d'eficiència i eficàcia de les administracions i quina transformació experimenta la figura del ciutadà com a usuari final d'aquests serveis.

Ara bé, abans de prosseguir i a la vista d'algunes de les dificultats analítiques que s'han esmentat en aquesta introducció, es fa necessària una aproximació crítica als conceptes d'*e-government* i de governança electrònica i a la seva vigència i utilitat com a eines analítiques per a l'estudi de les transformacions actuals en el si de l'Administració pública. Un cop emmarcat teòricament quin és l'àmbit d'estudi, cal una explicació breu del projecte Administració oberta de Catalunya (AOC), objecte de l'estudi de cas que és el punt de partida d'aquest article, així com de la metodologia emprada. Seguiran aquest apartat la presentació dels resultats de l'anàlisi feta i una síntesi de les principals conclusions extretes.

## 2. De l'e-government a la governança electrònica

El concepte d'*e-government* va sorgir fa poc més d'una dècada estretament vinculat a les teories de la «nova gestió pública» (*New Public Management*)<sup>15</sup> i la modernització administrativa, en un procés que es pot considerar més aviat el resultat d'una confluència d'elements que no pas el fruit d'un origen únic. D'aquesta manera, d'una banda, els teòrics de l'Administració pública remarcaven la necessitat d'abandonar el model administratiu basat en la burocràcia weberiana i optaven per formes de funcionament més flexibles, menys jeràrquiques i compartimentades, més dinàmiques, etc.;<sup>16</sup> de l'altra, a mitjan dècada dels noranta, les TIC, i en especial Internet, es van començar a interpretar com el vehicle idoni per promoure aquesta transformació; a més, es va anar més enllà de l'ús tradicional de les TIC en els processos d'automatització de procediments. Així, les noves tecnologies permetien pensar a trencar amb les «regles» de funcionament del sector públic possibilitant una comunicació molt més dinàmica i fluida, i no solament entre les unitats de l'Administració, sinó també entre aquesta i altres actors automatitzant i simplificant processos administratius sencers o incorporant el sector privat i les seves formes de gestió i millorant l'eficiència interna de l'Administració.

En aquest context va aparèixer i es va desenvolupar el concepte d'*e-government*, que es va difondre ràpidament tant en el món acadèmic, en el qual s'obrí un espai nou de recerca en què conflüen la ciència política i la ciència de l'Administració, com

<sup>14</sup> S'ha defugit explícitament l'esquema tradicional d'anàlisi d'impactes socials de la tecnologia, perquè es basa en una visió mistificada de la relació entre la societat i la tecnologia, que esdevé unidireccional, i perquè impedeix copsar els fenòmens i les particularitats més importants d'aquesta relació. Per a una crítica de l'anàlisi d'impactes, vegeu BIJKER, 1995; per a una crítica similar, però en l'àmbit de les TIC, vegeu KLING, 1999.

<sup>15</sup> La «nova gestió pública» va agrupar les doctrines administratives que van ser hegemòniques en l'agenda de la reforma de la burocràcia pública des de la dècada dels setanta (HOOD, 1991; BARZELAY, 2001).

<sup>16</sup> OSBORNE i GAEBLER, 1995; HUGHES, 2001; HEEKS, 2001.

en l'espai de l'acció política mateixa. Tanmateix, com s'assenyalava més amunt, aquesta difusió ràpida de l'*e-government* s'esdevenia mentre s'escampaven altres conceptes, com ara els d'Administració electrònica o governança electrònica, tan propers teòricament que han conduït a una certa ambigüitat i superposició en les seves definicions.

En les diferents definicions sobre l'*e-government* hi ha, naturalment, diversos elements comuns. Sens dubte, però, destaca el pes determinant que en totes les definicions es dóna a la tecnologia. Així, a tall d'exemple, l'OCDE defineix l'*e-government* com l'aplicació de tecnologies basades en Internet per a activitats comercials i no comercials en el si de l'Administració pública.<sup>17</sup> Per la seva banda, les Nacions Unides el consideren com el conjunt de totes les plataformes de tecnologies de la informació i la comunicació utilitzades pel sector públic.<sup>18</sup> Des d'una línia similar, altres definicions afegixen, a més, molt d'èmfasi en la digitalització dels serveis públics,<sup>19</sup> que és, en definitiva, l'estratègia principal que han seguit la gran majoria d'iniciatives en *e-government* dels darrers anys. De fet, l'evolució de l'*e-government* sovint ha conduït a una visió que el redueix a la mera digitalització de serveis. Aquesta situació ha afavorit, d'una banda, que en molts casos les anàlisis s'hagin centrat en l'estudi dels portals de les administracions i, de l'altra, que la tecnologia hagi ocupat una posició excessivament central, perjudicial per a l'anàlisi d'aquestes iniciatives, perquè no permet veure altres elements associats (culturals, organitzatius, polítics, etc.).

En contraposició amb aquesta visió restringida de les transformacions i les limitacions que ofereix el concepte d'*e-government* amb vista a l'anàlisi de la configuració de nous models de funcionament i d'organització de l'Administració, en aquest article s'opta pel concepte de governança electrònica.

Alguns autors han assenyalat que la «governança moderna» es caracteritza per una forma de governar més cooperativa en què les institucions estatals i no estatals i els actors tant públics com privats participen i sovint cooperen en la formulació i aplicació de polítiques públiques.<sup>20</sup> Així, en les últimes dècades han proliferat les xarxes mixtes d'actors públics i privats encarregades de dur a terme l'aplicació de les polítiques governamentals. Com es veurà, la forma en què s'articulen aquestes xarxes està condicionada per la distribució del poder i pot conduir a resultats molt diferents; com a casos extrems, per exemple, es pot assolir una eficiència i una flexibilitat més grans del funcionament de l'Administració o, en canvi, pot donar-se una dispersió de recursos entre el sector públic i el privat.<sup>21</sup>

És clar que aquesta nova forma de gestió ha començat a donar-se, en molts casos, abans de la recent transformació tecnològica,<sup>22</sup> però en tot cas, les TIC s'han convertit en un element en certa manera esperonador en el sentit que faciliten aquesta tendència. Per això en aquest article es postula que la governança electrònica es pot identificar amb aquesta idea de la governança

<sup>17</sup> OCDE, 2001.

<sup>18</sup> UNITED NATIONS, 2001.

<sup>19</sup> DI MAIO *et al.*, 2000.

<sup>20</sup> RHODES, 1997; MAYNTZ, 1998.

<sup>21</sup> MAYNTZ, 2001.

<sup>22</sup> Al principi dels anys noranta, en el context de la Generalitat, les oficines de gestió unificada oferien un exemple clar de transformació de funcionament intern i de canvi conceptual en la prestació de serveis amb treball interadministratiu i funcionament en xarxa.

moderna desenvolupada sota una organització interna de l'Administració en xarxa basada en l'ús de les TIC.

---

**Tal com ha succeït en bona part dels projectes de governança electrònica d'altres governs i administracions del món, l'AOC fou concebuda principalment com un projecte enfocat a la prestació telemàtica de serveis.**

---

Per tant, i sintetitzant, quan en aquest article es parla de governança electrònica, es fa referència a l'organització global del Govern, en la qual s'inclouen naturalment la modernització administrativa i la incorporació de noves tecnologies, però també les relacions entre les diferents institucions pertanyents al sector públic, és a dir, relacions interadministratives i intraadministratives, les relacions entre el sector públic i el privat, i, finalment, la reconsideració de les relacions entre l'Administració i els ciutadans.

### 3. Objecte d'estudi i metodologia

Amb la voluntat explícita d'avançar cap a la «modernització i digitalització de l'Administració pública catalana», al juliol de l'any 2001 la Generalitat de Catalunya i les administracions locals catalanes, representades pel consorci Localret, van firmar el Pacte per a la promoció i desenvolupament de la societat de la informació en les administracions públiques de Catalunya.<sup>23</sup> Entre les accions previstes en el Pacte destacava la creació del Consorci Administració Oberta de Catalunya (AOC), propietat de la Generalitat (60%) i Localret (40%). El Consorci AOC fou l'encarregat, entre altres iniciatives, de la creació del «portal de les administracions de Catalunya», denominat més endavant CAT365.

El portal CAT365 era l'eina principal a través de la qual es pretenia dur a terme la «millora de les relacions entre l'Administració i els ciutadans i les empreses».<sup>24</sup> A la pràctica, aquesta millora es concretà a orientar el projecte cap a la prestació telemàtica dels serveis públics que ofereixen les administracions, per la qual cosa es creà l'empresa Serveis Públics Electrònics (SPE). Aquesta empresa seria l'encarregada de gestionar el portal CAT365 i assumiria el rol de distribuïdora de serveis de les administracions.

En concret, doncs, la voluntat del projecte era convertir CAT365 en la «finestra única» de totes les administracions amb competències a Catalunya i integrar tots els serveis públics a través d'un únic punt de distribució. Això oferiria la possibilitat de millorar la relació entre els ciutadans i les administracions i els estalviaria desplaçaments i costos (econòmics, de temps, etc.) així com la presentació de documents o certificacions de què ja disposessin altres administracions o fins i tot altres unitats d'una mateixa administració, cosa que succeeix en moltes tramitacions. D'aquesta manera, s'intentava no demanar al ciutadà dades o documents que l'Administració ja tingués.

<sup>23</sup> <http://www.localret.es/aoc/default.htm> (accés 2/11/02).

<sup>24</sup> [http://www.Gencat.net/nova\\_administracio/egovern/serveis/.htm](http://www.Gencat.net/nova_administracio/egovern/serveis/.htm) (accés 25/2/03).

Per tant, la prestació telemàtica de serveis públics no es reduïa a la creació d'una nova interfície de relació amb els ciutadans (el portal CAT365). Implicava, a més, la creació d'una plataforma tecnològica que permetés el traspàs d'informació entre les entitats prestadores de serveis (les administracions que actuen a Catalunya) i l'organisme distribuïdor (SPE-CAT365). Tanmateix, a més d'esdevenir una nova interfície de relació amb els ciutadans, el portal CAT365 també es plantejà com una nova oportunitat d'iniciar la reforma interna de l'Administració. Les transformacions que perseguia el projecte no es concentraven, doncs, únicament en la fase de distribució dels serveis, sinó també en l'estadi de produir-los. Aquí paràmetres com l'eficiència, l'eficàcia, l'automatització, la simplificació, la transparència, la participació, etc. eren els elements que havien de regir el nou model de funcionament intern de l'Administració. D'aquesta manera, a poc a poc, l'AOC esdevingué el gran projecte de transformació de l'Administració autonòmica de la legislatura passada.

En definitiva, els objectius d'AOC, similars als d'altres iniciatives d'*e-government* en el context internacional, comprenien un procés de transformació de l'Administració pública apropant-la als ciutadans amb la facilitació de l'accés a serveis i informacions, la simplificació de procediments i tramitacions, l'augment de l'eficiència i l'eficàcia dels serveis públics i, finalment, l'augment de la transparència del Govern i l'Administració amb el subministrament d'informació detallada de les seves activitats, així com l'obertura d'espais de participació ciutadana.

Atès l'interès principal de la recerca (la interacció entre la innovació tecnològica i el canvi organit-

zatiu), la metodologia no es podia limitar a l'anàlisi de les pàgines web de les administracions implicades, tot i que s'utilitzà de forma complementària en l'estudi dels portals [www.cat365.net](http://www.cat365.net) i [www.gencat.net](http://www.gencat.net). En canvi, havia de permetre accedir a l'interior de l'Administració i observar directament els fenòmens que s'hi produïen. Així, el treball de camp es concretà en dos períodes d'observació participant de cinc mesos de duració total als dos centres nuclears d'execució i coordinació del projecte i en una llarga sèrie d'entrevistes semiestructurades a membres de les diferents unitats i departaments de les institucions i empreses privades implicades en el projecte. L'anàlisi documental fou, finalment, l'altra font d'informació utilitzada. En concret s'estudià la documentació interna cedida pels agents, les unitats i les institucions involucrades en el projecte. Aquesta anàlisi documental es va complementar amb un seguiment de l'activitat parlamentària al voltant del projecte<sup>25</sup> i de les notícies aparegudes a la premsa.

#### **4. La gestió del canvi: la digitalització de serveis**

Tal com ha succeït en bona part dels projectes de governança electrònica d'altres governs i administracions del món, l'AOC fou concebuda principalment com un projecte enfocat a la prestació telemàtica de serveis. Així, malgrat que com s'ha dit s'hi perseguïen altres objectius, la major part d'esforços es destinaren a oferir als ciutadans el màxim nombre possible de serveis en línia. D'aquesta forma, fins i tot la manera d'operar del projecte s'estructurà introduint serveis al portal en etapes successives anomenades *onades* i en

<sup>25</sup> En concret, es féu el seguiment de les sessions de la Comissió permanent de legislatura del Parlament per a la societat de la informació.

què es prestava molta atenció a incorporar serveis per al màxim nombre de ciutadans.

De la mateixa manera, la feina i la interacció amb cada departament i unitat administrativa es plantejaren a través de la digitalització de serveis específics. Per a cada «onada», cada departament havia de procurar proposar un nombre determinat de serveis que es consensuava amb el nucli de comandament del projecte per tal de digitalitzar-los.

En definitiva, l'objectiu principal del projecte era oferir serveis en línia als ciutadans; en canvi, eren objectius secundaris les millores en eficiència, simplificació, etc. En tot cas, tal com es veurà, aquestes millores havien d'esdevenir-se com a conseqüència de la mateixa digitalització. Això és important perquè marcà el rumb i la manera de funcionar del projecte, com també determinà bona part de les dificultats i tensions que es van detectar en l'anàlisi i que tot seguit es presenten.

## 5. La integració, la fragmentació i la superposició

En primer lloc, gran part dels problemes que s'han detectat en el projecte estan relacionats amb el que es pot anomenar *processos d'integració* presents en la digitalització de serveis. S'entén per *integració* la capacitat d'intercanviar informació entre unitats distintes d'una o més administracions a través de canals i sistemes transversals d'informació. Aquesta integració inclou tant la integració horitzontal (entre unitats d'una mateixa administració) com la in-

tegració vertical (entre administracions de nivells diferents). La integració com a intercanvi d'informació entre unitats és un aspecte central en els processos de construcció de serveis públics en línia i de transformació interna de l'Administració.

Entesa la integració en aquest primer sentit «macro», els processos d'integració han d'afrontar les característiques clàssiques de l'Administració burocràtica. Així, es constata com a dificultat la tradicional identificació burocràtica entre fins i mitjans, que es manifesta amb una virulència particular en la relació que s'estableix entre l'estructura organitzativa i els sistemes de gestió de la informació. La informació apareix, en aquest sentit, com a propietat dels departaments o unitats que la generen o recopilen. Obrir les bases de dades a altres unitats i més encara a altres administracions es veu com una pèrdua de poder o influència.

A aquesta dificultat cal sumar-hi la fragmentació de l'Administració en una multiplicitat d'unitats, cada vegada més especialitzades i amb alt grau d'autonomia<sup>26</sup>, que de retruc ha conduït a una gran heterogeneïtat tecnològica, una heterogeneïtat que dificulta la comunicació entre les unitats i que al seu torn realimenta la fragmentació. A tall d'exemple, en l'Administració autonòmica actualment conviuen diversos gestors de continguts associats als departaments. La fragmentació, que ja és un obstacle tradicional per a les iniciatives transversals de reforma, es dona, doncs, en l'organització, però també pel que fa a la tecnologia. En aquest sentit, el procés que ha seguit l'Administració catalana i les dificultats derivades semblen no diferir gaire dels processos ex-

<sup>26</sup> La fragmentació i la compartimentació són fenòmens molt presents a la Generalitat. Vegeu RAMIÓ, 2003.

perimentats per altres administracions públiques altament burocratitzades.

No obstant això, hi ha un altre significat d'integració amb un sentit més «micro», que pràcticament no ha tractat la literatura i que té a veure amb les pràctiques que es donen a l'interior de l'Administració. Integració, en aquest context, es refereix a la integració entre els processos *on line* i els processos *off-line*, és a dir, la forma en què conviuen i es relacionen els nous procediments propis de la governança electrònica (per exemple, la prestació de serveis a través d'Internet) amb els procediments tradicionals de l'Administració pública (per exemple, la prestació dels mateixos serveis a través de l'atenció presencial).

De l'anàlisi del treball de camp que s'ha dut a terme es conclou que en general sembla haver-hi un baix nivell d'integració entre els processos *on line* i *off line*, que es manifesta de diverses formes. D'una banda, hi ha els casos en què els processos nous que han de fonamentar la provisió electrònica d'un servei s'afegeixen com si es tractés d'un apèndix als preexistents; aleshores ambdós processos es desenvolupen simultàniament i amb pocs vincles entre ells. De l'altra, en altres casos s'esdevé que els processos nous de provisió electrònica són una mera transposició de les antigues formes de funcionament a través d'un nou vehicle tecnològic.

D'aquesta manera, doncs, en lloc d'integració, més aviat sembla haver-hi una certa superposició entre els procediments nous i els vells. Es tracta, en definitiva, de la coexistència dels procediments nous vinculats als canals nous de distribució i als vells processos de provisió. És una situació que, tal com es va poder observar, sovint provoca una complexitat creixent de la feina dels empleats públics, en la qual es dupliquen, per

exemple, certes tasques. Aquesta situació explica que de vegades els empleats públics mostressin un baix nivell d'implicació i compromís amb el projecte. Paradoxalment, però, aquesta actitud habitualment es descriu en la literatura com una mostra de resistència al canvi pràcticament intrínseca a tots els processos de reforma de les organitzacions.

---

**Es constata com a aspecte comú a molts projectes de governança electrònica un cert procés de transformació de l'Administració pública en una administració en xarxa.**

---

En aquest context de superposició, l'augment de l'eficiència, entesa com el coeficient entre l'eficàcia i els recursos invertits, i, en general, la reenginyeria de processos que habitualment s'associa a la governança electrònica resulten clarament compromesos. Més aviat sembla donar-se el que hem conceptualitzat amb l'expressió *un cert caos organitzatiu*. Aquí les directrius d'eficiència, simplificació, accessibilitat, etc., habitualment compartides per la majoria d'aquests projectes, no són assolides, almenys a l'inici. Més aviat al contrari, sovint es constata que la ineficiència global del procés augmenta.

Aquesta superposició està relacionada, de fet, amb una superposició d'estructures organitzatives: per al desplegament d'un projecte d'aquestes característiques es creen superestructures *ad hoc* encarregades de gestionar els nous canals de relació amb el ciutadà (en el cas estudiat, l'empresa SPE) que conviuen, sovint de forma tensa, amb les estructures organitzatives pre-

xistents. En aquest sentit, la governança electrònica corre el risc de convertir-se en un apèndix virtual de l'organització que pot acabar generant un nou tipus de burocràcia que es podria anomenar *tecnoburocràcia*.

Sigui com sigui, deixant de banda tota prospecció i les dificultats mencionades més amunt, fins a quin punt és constatable alguna transformació en l'estructura organitzativa i de funcionament de l'Administració? S'està imposant una nova forma en l'estructura burocràtica preexistent? Si és així, quines són les seves característiques i quin és l'abast de la transformació? Quins obstacles hi intervenen en contra?

## 6. Cap a una administració en xarxa?

L'anàlisi del treball empíric fet permet afirmar, amb referència a les preguntes anteriors, que es constata com a aspecte comú a molts projectes de governança electrònica un cert procés de transformació de l'Administració pública en una administració en xarxa. Tanmateix, en molts aspectes es tracta d'un procés limitat i molt condicionat per factors diferents.

Si l'organització de la prestació de serveis es fa, efectivament, prenent el ciutadà com a centre del procés i no segons l'estructura organitzativa departamental tal com assenyalen les directrius de bona part dels projectes de governança electrònica, es fa necessari pensar en un nou model de relació entre els departaments d'una administració i entre aquests i altres administracions implicades en la prestació de serveis. Aquest model

nou de relació, en el qual es detecta una tendència cap a un canvi en els fluxos d'informació amb un augment de la integració horitzontal i vertical, en l'atribució de responsabilitats i en les formes de cooperació entre els diferents agents implicats, suposa una transformació general en una estructura en xarxa.<sup>27</sup>

Aquest procés d'abandonament progressiu de l'estructura burocràtica tradicional i d'adopció d'una forma en xarxa que sembla poder associar-se a la governança electrònica es constata en l'AOC. Tanmateix, tal com ha succeït en altres experiències governamentals,<sup>28</sup> la transformació ha tingut un abast més aviat limitat.

Amb referència a la dimensió externa de l'organització, la tendència a reconfigurar la interfície de relació amb el ciutadà a través d'Internet és un fenomen generalitzat en aquests projectes, i l'AOC no és una excepció. Aquesta reconfiguració es materialitza a organitzar la informació i provisió de serveis en funció de les necessitats dels usuaris, això és, des de la perspectiva de la demanda,<sup>29</sup> més que no pas sobre la base de les unitats o departaments responsables dels serveis, és a dir, des de la perspectiva de l'oferta i reproduint a Internet l'estructura organitzativa de l'Administració.

D'aquí en deriven, a més, altres directrius més específiques: la tendència a millorar i flexibilitzar l'accés als serveis, la simplificació dels tràmits implicats o la inclinació a oferir més informació relacionada i millor. Totes aquestes directrius tenen un component tecnològic bàsic. Dit d'una altra forma, la seva materialització és possible

<sup>27</sup> Sobre aquest concepte, vegeu CASTELLS, 2003.

<sup>28</sup> FOUNTAIN, 2001.

<sup>29</sup> En aquest sentit, l'exemple més clar és segurament l'organització de la informació a partir dels anomenats *fets vitals*.

en bona part gràcies a les TIC. En particular, s'ha observat que en la reconfiguració de l'oferta de serveis, els intents de simplificació han acabat afectant l'estructura de les bases de dades i provocant la connexió entre els sistemes d'informació de diferents unitats pertanyents a departaments diferents de l'Administració autònoma.

Aquest fet implica que el canvi que es dona en la provisió de serveis en línia, que, com s'ha vist, ha estat el focus prioritari del projecte, no afecta únicament la relació entre l'Administració i els usuaris de serveis, sinó que també repercuteix indirectament en els processos que s'esdevenen en el nucli de la mateixa Administració. En últim terme, doncs, s'esdevé un cert grau d'integració horitzontal –d'integració vertical no se n'ha observat cap cas– que erosiona les estructures jeràrquiques de funcionament i que també permet parlar d'una transformació incipient en una estructura en xarxa.

Malgrat aquesta transformació, la relació entre el canvi organitzatiu i la innovació tecnològica en l'àmbit del projecte de governança electrònica que s'ha tractat es pot descriure com a precària. La vinculació entre la innovació tecnològica, representada per l'establiment d'un nou canal interactiu de relació amb els usuaris dels serveis, i els canvis organitzatius que condueixen cap a una nova forma de l'organització en xarxa no es produeix de forma casual ni mecanicista. És influenciada i dificultada pels diferents aspectes de l'estructura organitzativa burocràtica que s'han anat destacant fins aquí. Tanmateix, hi ha altres elements que hi actuen en contra i que s'aborden en els apartats següents.

## 7. El paper de la tecnologia

No és endebades que, tal com s'ha vist en el seccion apartat d'aquest article, la tecnologia ocupi un espai protagonista en la majoria de definicions de l'*e-government*. De fet, la focalització excessiva en la tecnologia així com el rol molt diferent que els diversos actors hi atribueixen segurament són alguns dels esculls principals que apareixen en el desplegament d'una iniciativa com l'AOC i en general en el de la gran majoria de projectes d'*e-government*.<sup>30</sup>

Els diferents actors involucrats en el projecte mostren dues caracteritzacions diferents, si no clarament oposades, del rol que la tecnologia ha de tenir en una iniciativa d'*e-government*. Molts participants entrevistats afirmen que «la tecnologia no és un problema» o que «no és el més complicat»; el que volen dir és que les decisions polítiques i organitzatives són les més difícils d'establir i prendre i les més importants: la tecnologia ha de ser un vehicle neutral d'aquestes prescripcions o directrius. Tanmateix, en contra d'un dels supòsits implícits més habituals, les TIC no són una eina o un simple instrument neutral que pot adaptar-se a objectius i valors preestablerts. En aquesta línia, per exemple, els desenvolupaments tecnològics específics d'una unitat administrativa, lluny de ser neutrals, duen inscrits en el disseny elements normatius i organitzatius gairebé invisibles i que únicament surten a la llum quan se'ls separa del seu context d'ús. Les bases de dades pròpies d'una unitat administrativa, a banda de ser eines tècniques per gestionar la informació, incorporen algunes característiques específiques del plantejament organitzatiu en què s'han elaborat, des dels

<sup>30</sup> La creença molt estesa que l'*e-government* és, per sobre de tot, una qüestió tècnica o tecnològica també es considera com un dels seus obstacles principals a FOUNTAIN, 2001.

critèris d'identificació dels usuaris d'un servei fins als models d'accés a la informació.<sup>31</sup> Així, doncs, en contra del que s'acostuma a pensar, quan s'examinen amb profunditat processos de modernització com són la digitalització dels serveis públics, els problemes relacionats amb la tecnologia són molts i acostumen a ser molt persistents.

Respecte als elements anteriors, és important remarcar dues qüestions importants. D'una banda, en la línia del que s'afirmava més amunt, la flexibilitat de les TIC no és infinita. No sempre és factible incorporar a un disseny específic un objectiu polític determinat, per exemple. D'altra banda, les TIC no aterren «pures» en l'àmbit polític de l'Administració, sinó que hi arriben acompanyades de determinats actors (companyies de programari, empreses d'assessorament, etc.) com a part de dissenys o plans més amplis i ja han experimentat, per tant, un cert procés d'adaptació a interessos i objectius externs al sector públic.

---

**Quan la digitalització de serveis es limita al mer traspàs a la xarxa sense repensar-ne els processos interns o sense considerar solucions no tecnològiques (per exemple, simplement eliminant passos innecessaris en les tramitacions), els resultats no són els esperats.**

---

L'altra percepció del rol que té la tecnologia en aquests projectes que s'ha detectat al llarg de les

entrevistes va justament en la línia contrària a l'anterior. Semblava haver-hi, sobretot entre els càrrecs directius del projecte AOC, una confiança absoluta en el poder de la tecnologia per transformar l'organització i el funcionament de l'Administració. Això es va constatar principalment en el que s'ha anomenat *model d'inducció*<sup>32</sup> i que en l'AOC esdevingué l'estratègia principal per a la transformació interna de l'Administració. En aquest i en altres projectes de governança electrònica es constata la presència d'una posició determinista massa simplista.

En contra d'aquesta posició, la recerca duta a terme demostra que les TIC no condueixen per elles mateixes a una millora en l'organització i el funcionament intern de l'Administració. De fet, tal com s'ha vist en el que s'ha conceptualitzat amb l'expressió *caos organitzatiu*, és habitual que, com a mínim en els primers estadis de desenvolupament, determinats objectius perseguits com, per exemple, la millora en l'eficiència no es puguin aconseguir i que el mateix funcionament de l'Administració empitjori força. Cal assenyalar, doncs, que els suposats «impactes» de les TIC en l'Administració estan influenciats per diversos factors (organitzatius, estructurals, culturals, etc.) que condicionen els dissenys finals.

Aquesta focalització en la tecnologia comporta, en alguns casos, l'anomenat *imperatiu tecnològic*.<sup>33</sup> Més que posar èmfasi en la simplificació i reconsideració dels serveis públics, sembla haver-hi una tendència creixent en les administracions –i, com s'ha vist, el cas de l'AOC n'és un exemple– a digitalitzar-los com a solució única

<sup>31</sup> Sobre la noció de «valors incorporats» a una tecnologia, vegeu AIBAR i QUINTANILLA, 2002.

<sup>32</sup> S'entén per *model d'inducció* la creença que la introducció de la tecnologia, utilitzada intensivament, per exemple, per a la digitalització dels serveis, provocarà, gairebé de forma mecànica, la difícil transformació i reforma de l'Administració pública.

<sup>33</sup> Per a una introducció a aquest concepte, vegeu WINNER, 1987.

de les seves deficiències. Tanmateix, quan la digitalització de serveis es limita al mer traspàs a la xarxa sense repensar-ne els processos interns o sense considerar solucions no tecnològiques (per exemple, simplement eliminant passos innecessaris en les tramitacions), els resultats no són els esperats.

Aquesta estratègia es fonamenta, de fet, en una mena de cercle viciós. Els famosos rànquings en *e-government*, elaborats i posats de moda sobretot per les assessories i els proveïdors informàtics, prenen justament com a indicador principal de l'èxit el nombre de serveis en línia que ofereixen les administracions. La voluntat de les administracions per puntuar satisfactòriament en aquests rànquings les condueix a destinar a la digitalització de serveis bona part dels recursos. En aquest sentit, sembla haver-hi un efecte de retroalimentació entre el que assenyala la literatura i les accions empreses per les administracions, que, a més, determina la direcció que estan prenent aquests projectes.

## 8. La flexibilitat interpretativa i els marcs tecnològics

Un altre aspecte que s'ha considerat i que s'abordarà de forma més específica l'apartat següent té a veure amb els actors i les xarxes de relacions que s'estableixen en projectes d'aquestes característiques. Com és sabut, es tracta de xarxes complexes en què no participen únicament l'Administració i les empreses de maquinari i programari que proporcionen la tecnologia necessària. Ben al contrari, hi ha un ampli ventall d'actors que de forma més o menys constant i amb més o menys capacitat d'influència, intervenen en el projecte: altres administracions, organitzacions o agrupacions socials i partits polítics, per exemple, influeixen en el desen-

volupament del projecte. Fins i tot la mateixa Administració autònoma representa una gran multiplicitat d'actors (començant pels diferents departaments fins a arribar a les mateixes unitats administratives prestadores de serveis) amb interessos que no són sempre coincidents i que en alguns casos semblen contraposats.

El que s'ha detectat en aquest context és que es produeixen nivells de «flexibilitat interpretativa» en què precisament aquests actors, provinents de contextos diferents, posen en joc visions divergents sobre els objectius del projecte i sobre els dissenys específics de la tecnologia que consideren més adequats.

La dificultat principal en aquest sentit està en la mateixa consideració del que ha de ser un portal de les administracions públiques a Internet. Hi ha posicions divergents i d'alguna manera enfrontades sobre si s'havia d'adoptar un plantejament similar al dels portals comercials, l'objectiu dels quals és ser clarament reconeguts, en certa forma creant una marca pròpia i coneguda pel màxim nombre possible de ciutadans o si, en canvi, el que calia perseguir era més aviat una plataforma de comunicació invisible. Es tractaria, en aquest darrer cas, d'un espai neutre a l'estil de les plataformes de comunicació entre les entitats bancàries en què es permetria efectuar tràmits interadministratius però sense necessitat de desplaçar-se a un portal específic, és a dir, s'hi accediria des de qualsevol administració.

Una concepció diferent del que ha de ser un portal interadministratiu condueix, alhora, a distintes concepcions sobre què es considera com a èxit i, per tant, sobre quins paràmetres s'han de tenir en compte per avaluar el projecte. Així, a partir de les dues concepcions anteriors, un gran nombre de visites o de serveis en línia pot considerar-se com

un índex d'èxit des d'un punt de vista pròxim al negoci electrònic, mentre que no ho seria des d'una visió alternativa en què el que es busca és reduir al màxim el nombre de vegades que el ciutadà ha de relacionar-se amb l'Administració.

---

**Com en tot projecte sociotècnic, l'èxit d'una iniciativa de governança electrònica depèn en gran part de l'estabilitat amb què s'articula la xarxa d'actors que hi participen.**

---

Per altra banda, en aquest procés també sembla donar-se una reinterpretació de la figura del ciutadà, des de la reconsideració de la seva relació amb l'Administració. L'èmfasi pràcticament exclusiu en la provisió de serveis electrònics, el qual predomina en molts dels projectes de governança electrònica, converteix el ciutadà, per sobre de tot, en un consumidor de serveis i, alhora, l'Administració en l'organització proveïdora. Aquesta concepció té com a conseqüència una simplificació considerable de la relació entre l'Administració i els ciutadans; en concret, el ciutadà-client pren protagonisme enfront del ciutadà com a subjecte polític, amb drets i obligacions específiques.

Amb relació a un altre aspecte, la governança electrònica posa de manifest les dificultats de la gestió i del canvi en les administracions. La presència dels diferents actors, a la qual es feia referència més amunt, introdueix un altre element interessant sobre el funcionament d'un projecte d'aquestes característiques i que té a

veure amb la tendència habitual a l'externalització. En el context de la iniciativa estudiada, l'externalització no es refereix únicament a l'externalització de la tecnologia,<sup>34</sup> sinó que sovint una gran part de l'elaboració i la concepció del projecte es confia al sector privat.

D'aquesta forma, l'elaboració dels serveis específics es fa, en gran manera, al marge del seu context real (normatiu, jurídic i organitzatiu) d'aplicació. La dificultat principal derivada d'aquesta situació és la gran distància no únicament física, sinó també –i principalment– cultural que hi ha entre el context d'elaboració, que recau en gran part en les assessories externes, i el context d'aplicació (l'Administració pública). En aquest sentit, és força il·lustratiu un comentari sorgit en una reunió en què es contraposava la «voracitat documental» que una empresa assessora atribuïa a l'Administració pel fet de demanar documentació acreditativa per a un servei –excessiva, a parer seu–, al que l'Administració mateixa considerava com el «rigor en el seguiment de la normativa».

En aquest punt, els problemes apareixen pel reforç mutu de diversos elements. La fragmentació i autonomia dels departaments, unida a l'externalització dels serveis informàtics, de forma que cada departament ha seguit una estratègia distinta en la incorporació i l'ús de les TIC, ha generat contextos excessivament diferenciats. Cada departament té la seva pròpia història de relació amb les TIC i ha elaborat un plantejament tecnològic particular. Una conseqüència òbvia d'això és el nivell diferent d'informatització dels processos i la falta d'homogenització entre les solucions tecnològiques escollides, que dificulta enormement accions transversals per a tota l'Administració.

---

<sup>34</sup> Recordem que la Generalitat de Catalunya privatitzà el Centre Informàtic l'any 1998.

Tot i això, a part les peculiaritats dels diferents departaments, provant d'oferir una comprensió més global de la situació analitzada, s'ha vist que una forma adequada i fructífera de concebre la distància entre el context d'ús i el context d'aplicació existent és la identificació de dos marcs tecnològics<sup>35</sup> diferents. En poques paraules, el que aquí es va detectar va ser la col·lisió, no tant entre la tecnologia moderna i la concepció de l'Administració (cal recordar que l'Administració pública utilitza les TIC fa molt més temps que els projectes de governança electrònica), com entre dos marcs tecnològics diferents, dues concepcions i dues formes d'utilitzar la tecnologia, en definitiva, dues formes distintes de conjuminar tecnologia i organització.

D'una banda, hi ha el que s'ha anomenat *marc burocràtic*, en el qual la tecnologia i, en particular, els sistemes electrònics d'informació se supediten a l'estructura. L'ús prioritari d'aquests és l'automatització de certs procediments, el reforçament de les estructures jeràrquiques i el control de la informació.

D'una altra banda, en el que s'ha anomenat *marc de negoci electrònic*, la tecnologia es conjumina fonamentalment amb la funció i els sistemes d'informació s'utilitzen com a eines obertes d'intercanvi d'informació amb l'exterior i amb altres unitats de l'estructura, cosa que, en part, soscava les cadenes jeràrquiques de comandament. El marc tecnològic del negoci electrònic està representat i vehiculat principalment per les assessories que intervenen en el projecte. Aquest fet, molt habitual en la majoria de projectes de governança electrònica d'arreu del món, condiciona fortament la direcció dels projectes i

és un pont virtual mitjançant el qual es traslladen, sovint de forma molt mecànica i aproblemàtica, els objectius i les estratègies referents a l'ús de les TIC i d'Internet del sector privat al sector públic.

En tot cas, l'anàlisi no mostra una simple confrontació entre la burocràcia i la tecnologia, sinó entre formes tecnoorganitzatives diverses amb concepcions, supòsits i fins i tot objectius divergents; són els «marcs tecnològics» als quals s'ha fet referència més amunt en termes teòrics.

## 9. La xarxa d'actors

Finalment, l'anàlisi també prenia en consideració la xarxa d'actors existent i les relacions que s'estableixen entre ells. Com en tot projecte sociotècnic, l'èxit d'una iniciativa de governança electrònica depèn en gran part de l'estabilitat amb què s'articula la xarxa d'actors que hi participen. En aquest sentit, s'ha constatat una certa inestabilitat en la xarxa global d'actors que té uns efectes negatius sobre el projecte. Per exemple, l'AOC ha estat subjecta clarament a tensions polítiques o condicionada per una asimetria manifesta en la representació dels diferents nivells d'administració. D'aquesta forma, malgrat que el Consorci AOC s'estableix com una associació entre institucions, les forces polítiques que controlen les diferents institucions han estat, de vegades, una font d'obstacles per al projecte. En poques paraules, el Consorci AOC no ha pogut convertir-se en un veritable patrocinador o executor de la iniciativa, ni ha pogut, si més no, aïllar-la de les forces externes prou completament.

<sup>35</sup> Per a una introducció a aquest concepte, vegeu BIJKER (1995).

Una font permanent de conflictes ha estat, per exemple, el nivell de visibilitat de les diverses administracions en el portal. De la mateixa forma que la integració horitzontal afronta el fenomen de la compartimentació i una identificació exacerbada entre l'estructura i la funció, també en l'àmbit institucional les qüestions relatives al manteniment de la identitat a la xarxa, conservant la visibilitat i preservant les competències per sobre de tot, es manifesten de forma punyent i converteixen el ciberespai en un nou espai agonístic per als actors polítics.

---

**La percepció d'Internet com un simple mitjà de comunicació, habitual en la gran majoria de projectes de governança electrònica, infravalora les capacitats de la xarxa per esdevenir l'esquelet d'una nova forma d'organització.**

---

No obstant això, els actors polítics han mostrat en aquest cas una actitud ambivalent respecte a la governança electrònica. Tot i que s'ha constatat una vocació clara de fomentar i finançar, amb una gran quantitat de recursos, les iniciatives de governança electrònica, hi ha hagut, malgrat tot, una baixa comprensió de les conseqüències i de l'abast de les transformacions organitzatives que aquests projectes requerien; hi ha hagut força més consciència dels canvis relatius a la relació entre administracions i administrats que dels canvis que afecten l'Administració mateixa, fet que pot tenir a veure amb la concepció prioritària de la xarxa d'Internet com a canal de comunicació innovador i no tant com a embrió d'una forma nova d'organització.

Pel que fa a l'estructuració interna del projecte, l'alta fragmentació i el nivell d'autonomia de funcionament que s'ha associat als departaments i les unitats administratives també han estat un element obstaculitzador del projecte. Els departaments, per exemple, han seguit desenvolupant projectes de gran magnitud relacionats amb les TIC, que s'han desenvolupat al marge de l'AOC i que n'han erosionat els principis bàsics («finestra única», plataforma interdepartamental, etc.). D'aquesta manera, el nucli de coordinació i direcció del projecte ha tingut dificultats serioses per esdevenir un punt de pas obligat de les iniciatives dels departaments en la prestació de serveis en línia.

Així mateix, s'han produït disfuncions en les simplificacions que s'han donat des del nucli de coordinació del projecte. Moltes vegades ha fallat la concepció dels departaments, per exemple, com a sèries de serveis públics i la consideració posterior d'aquests serveis com a simples conjunts de tràmits. Igualment, la diversitat del món local (més de nou-centes institucions), en el qual hi ha tant ajuntaments que han incorporat les TIC en una gran mesura com d'altres que estan molt poc informatitzats, s'ha simplificat inadecuadament com si es tractés d'un únic organisme.

Per altra banda, també s'ha observat entre els actors polítics i especialment entre els alts càrrecs vinculats a l'AOC una certa desorientació respecte als objectius polítics últims associats al projecte. S'ha manifestat una relativa indefinició respecte a les motivacions i expectatives finals d'ordre polític entorn dels projectes de governança electrònica. Les seves manifestacions públiques sovint s'han recolzat prioritàriament sobre el discurs ideològic de la modernització: el canvi es justificava de forma genèrica per la necessitat de modernitzar l'Administració, la qual s'havia de posar a l'alçada de l'empresa privada

en l'àmbit de la prestació de serveis, i s'ha identificat aquesta modernització amb la introducció i l'ús de les TIC en les institucions públiques.

Aquesta falta d'objectius polítics clars, també present, de fet, en molts projectes de governança electrònica d'arreu del món, ha tingut com a conseqüència una tendència evident a copiar les estratègies i les directrius d'altres projectes de governança electrònica, desenvolupats per altres administracions. S'ha donat, globalment, un fenomen d'isomorfisme mimètic,<sup>36</sup> alimentat per l'èmfasi posat en les anomenades «bones pràctiques» (*best practices*), que no ha afavorit la reflexió crítica ni el pensament estratègic propi, ateses les circumstàncies locals d'aplicació.

## 10. Conclusions

Des de molts punts de vista, l'AOC ha estat, sens dubte, una iniciativa de governança electrònica molt ambiciosa i amb objectius inicials d'un gran abast. De fet, tal com s'ha afirmat més amunt, malgrat la seva focalització en la provisió de serveis públics en línia, el projecte ha suposat una transformació de l'estructura organitzativa interna de l'Administració en una forma en xarxa. És una idea que es manifesta, bàsicament, en l'augment dels nivells d'integració horitzontal i vertical, encara que durant el període analitzat aquest augment hagi estat més aviat tímid.

Ara bé, malgrat aquests canvis, l'estudi també detecta una vinculació precària entre la innovació tecnològica i els canvis organitzatius en l'estructura de l'Administració. La transformació en un model d'Administració en xarxa no s'esdevé

de forma automàtica com a resultat de la incorporació intensiva de les TIC o d'Internet com a canal de provisió de serveis públics. Diferents aspectes de l'estructura tecnoorganitzativa burocràtica dificulten aquesta transformació.

En primer lloc, la fragmentació i el caràcter altament compartimentat de l'estructura organitzativa de l'Administració pública dificulten enormement les iniciatives i els projectes transversals així com els processos d'integració, tan necessaris en la governança electrònica. En segon lloc, l'estructura burocràtica manté de forma taxativa la preeminència de les relacions jeràrquiques sobre els fluxos d'informació. Tot plegat fa que no es pugui establir un vincle directe entre la provisió electrònica de serveis i l'augment de l'eficiència dels processos interns involucrats. La relació positiva entre ambdós factors depèn, precisament, del grau d'integració en els dos vessants que s'han considerat (micro i macro).

Així mateix, les asimetries i disfuncions paleses en la xarxa d'actors institucionals i polítics que han participat en el desplegament del projecte i la necessitat de rendibilitzar-ne políticament la participació, que sovint ha provocat conflictes pel que fa a la visibilitat de cada actor, han determinat que, en el vessant interadministratiu, el projecte hagi quedat molt lluny de complir les expectatives inicials.

Simultàniament, el projecte ha estat obstaculitzat per una concepció restringida de la governança electrònica com a esforç per promoure un nou canal de relació entre els ciutadans i l'Administració, concepció que recolza en la consideració habitual d'Internet com un simple mitjà de comuni-

<sup>36</sup> Per a una introducció a aquest concepte, vegeu DIMAGGIO i POWELL, 1983.

cació. Aquesta percepció, habitual en la gran majoria de projectes de governança electrònica, infravalora les capacitats de la xarxa per esdevenir l'esquelet d'una nova forma d'organització.

De fet, precisament al voltant d'aquest element es detecta el conflicte patent entre dues formes diferents de conjuminar la tecnologia i l'organització: és el que s'ha analitzat com a confrontació entre dos marcs tecnològics diferents, és a dir, dues

concepcions tecnològiques i organitzatives ben allunyades entre si. En aquest sentit, l'extrapolació directa de les estratègies d'ús de les TIC utilitzades en el sector privat sembla insuficient, atès que aquestes estratègies no permeten incorporar alguns preceptes i algunes característiques ineludibles de les administracions públiques ni tenen en compte, en la majoria de casos, la forta inèrcia institucional que condiciona els processos d'innovació tecnològica en el sector públic.

---

## Referències

### Referències bibliogràfiques

- AIBAR, E. i M. A. QUINTANILLA *Cultura tecnològica. Estudios de ciencia, tecnología y sociedad*. Barcelona: Horsori, 2002.
- AIBAR, E. i F. URGELL. *Govern electrònic i serveis públics: un estudi de cas sobre el portal interadministratiu Cat365*. Informe de recerca del projecte Internet-Catalunya. Barcelona: UOC, 2004. <http://www.uoc.edu/in3/pic/cat/pic4.html>.
- ANDUZA, E. i A. Bosch. *Comportamiento político y electoral*. Barcelona: Ariel, 2004.
- BARZELAY, M. *The New Public Management*. Califòrnia: Sage Publications, 2001.
- BIJKER, W. *Of Bicycles, Bakelites, and Bulbs. Toward a Theory of Sociotechnical Change*. Cambridge (MA): MIT Press, 1995.
- CARNOY, M. *El trabajo flexible en la era de la información*. Madrid: Alianza, 2001.
- CASTELLS, Manuel, *L'era de la informació* (3 volums). Barcelona: UOC, 2003. (Edició original anglesa: *The Information Age: Economy, Society, and Culture*. Oxford i Malden, MA: Blackwell, 1996-1998, 2a edició, 2000) (També n'hi ha traducció castellana: *La era de la información*. Madrid i Mèxic: Alianza i Siglo XXI, 1997, 2a edició, 2003).
- CASTELLS, M. *La galàxia Internet: reflexions sobre Internet, empresa i societat*. Barcelona: Rosa dels Vents, 2002. (Edició original anglesa: *The Internet galaxy reflections on the Internet, business, and society*. Oxford, New York: Oxford University Press, 2001) (També n'hi ha traducció castellana: *La galàxia Internet. Reflexiones sobre Internet, empresa y sociedad*. Barcelona: Areté, 2001)
- CASTELLS, M.; I. TUBELLA; T. SANCHO; M. I. DÍAZ DE ISLA i B. WELLMAN. *La Societat Xarxa a Catalunya*. Informe de recerca del projecte Internet-Catalunya. Barcelona: UOC, 2003. <http://www.uoc.edu/in3/pic/cat/pdf/pic1.pdf>.
- DALE, R. «The State and the Governance of Education: An Analysis of the Restructuring of the State-Education Relationship». A: HALSEY, A. H.; H. LAUDER i Ph. BROWN (ed.). *Education: Culture, Economy, Society*. Oxford: Oxford University Press, 1997.
- DI MAIO, A.; K. HARRIS; F. CALDWELL i L. KAO. «Key Issues in E-Government Strategy and Management», *Gartner Group Research Notes, Key Issues*, 23 May 2000.
- DIMAGGIO, P. i W. POWELL. «The iron cage revisited: institutional isomorphism and collective rationality in organization fields», *American Sociological Review* 48 (1983), p. 147-160.

- FOUNTAIN, J. *Building the virtual state information technology and institutional change*. Washington, D.C: Brookings Institution Press, 2001.
- GUILLÉN, M. i S. SUÁREZ. «Developing the Internet: entrepreneurship and public policy in Ireland, Singapore, Argentina and Spain», *Telecommunications Policy*, 25 (2001), p. 349-371.
- HAGUE, B. i B. D. LOADER. *Digital democracy, Discourse and Decision Making in the Information Age*. Londres: Routledge, 1999.
- HARGITTAI, E. «Weaving the Western Web: explaining differences in Internet connectivity among OECD countries». *Telecommunications Policy*, 23 (1999), p. 701-718.
- HEEKS, S. (ed.). *Reinventing Government in the Information Age*. Londres. Routledge, 2001.
- HOOD, Ch. «A public Management for all seasons?». *Public Administration*, 69 (1991), 2, p. 3-19.
- HUGHES, O. *The Way Ahead for New Public Management*. Working Paper 55/01, August. Department of Management, Monash University. Clayton, Victoria (Austràlia): Department of Management, Monash University, 2001.
- JORDANA, J.; D. SANCHO; X. FERNÁNDEZ; Y. WELP i I. PUIG. *Planificant la Societat de la Informació. Una anàlisi de les iniciatives impulsades per les administracions públiques a Espanya*. Barcelona: DURSI, 2003.
- JORDANA, J.; D. SANCHO i Y. WELP. «Les polítiques públiques de promoció i difusió de la societat de la informació a Europa». *Coneixement i Societat*, 3 (2003), p. 54-77.
- KLING, R. «What is Social Informatics and Why Does it Matter?». *D-Lib Magazine*, 5 (1999), núm. 1.
- MILNER, H. V. «The global spread of the Internet: the role of international diffusion pressures in technology adoption». Comunicació presentada en la conferència «Interdependence, Diffusion and Sovereignty» (Yale University, 10-11 de maig de 2002). Versió revisada disponible a l'adreça [http://www.columbia.edu/~hvm1/Research\\_files/internet\\_diffusion8-03.pdf](http://www.columbia.edu/~hvm1/Research_files/internet_diffusion8-03.pdf).
- MAYNTZ, R. *New Challenges to governance theory. Jean Monet Chair. Papers num. 50*. Florència: European University Institute, 1998.
- MAYNTZ, R. «El Estado y la sociedad civil en la gobernanza moderna». *Revista del CLAD. Reforma y Democracia*, 21 (octubre del 2001). Disponible a l'adreça <http://www.clad.org.ve/rev21/mayntz.pdf>.
- NAVARRO, V. *L'estat del benestar a Catalunya*. Barcelona: Diputació de Barcelona, 2003.
- OECD. *Understanding the digital divide*. París: OECD Publications, 2001. Disponible a l'adreça <http://www.oecd.org/dataoecd/38/57/1888451.pdf>.
- OSBORNE, D. i T. GAEBLER. *La reinvençió del gobierno. La influencia del espíritu empresarial en el sector público*. Barcelona: Paidós, 1994.
- RAMIÓ, C. «L'Administració de la Generalitat de Catalunya des d'una perspectiva institucional: model d'organització, gestió de personal i innovació administrativa». A: Fernández, A.; X. Muñoz i X. Sisternas (coord.). *Informe Pi i Sunyer sobre l'Administració de la Generalitat de Catalunya*. Barcelona: Fundació Carles Pi i Sunyer d'Estudis Autonòmics i Locals, 2003.
- RHODES, R. *Understanding Governance. Policy Networks, Governance, Reflexivity and Accountability*. Buckingham/Philadelphia: Open University Press, 1997.
- UNITED NATIONS. *Benchmarking E-government: A global perspective. Assessing the Progress of the UN Member States*. Nova York: UN DPE-PA / ASPA, 2001. Disponible a l'adreça [http://pti.nw.dc.us/links/docs/ASPA\\_UN\\_egov\\_survey.pdf](http://pti.nw.dc.us/links/docs/ASPA_UN_egov_survey.pdf).
- WINNER, L. *La ballena y el reactor*, Barcelona: Gedisa, 1987.
-