

La e-Governance: propuestas para el debate

Yanina Welp, Eduard Aibar y Ferran Urgell¹

Abstract

El artículo busca ser un aporte al debate sobre el análisis del gobierno electrónico. A partir de una breve revisión de conceptos e indicadores –tipos de estudios predominantes, conceptos utilizados, indicadores a los que se recurre para medir su evolución, etc.- se propone un modelo conceptual que entiende la e-governance como un proceso en el que la innovación tecnológica adquiere características particulares en el marco de un nuevo modelo de gestión: la *Administración-Red*, cuyos resultados en términos de eficiencia, accountability y participación política pueden ser positivos o negativos, según su configuración particular.

1. Introducción

Este artículo es el resultado de los problemas tenidos en nuestra actividad de investigación. Estudiar un fenómeno relativamente nuevo como es el que se agrupa bajo el paraguas de los estudios sobre el gobierno electrónico, con implicaciones que conducen a (o evidencian) un cambio en la forma de hacer política y gestionar el espacio público, tiene como consecuencia la dificultad para definir instrumentos de análisis. Este problema es común a cualquier tema novedoso, pero las particularidades del proceso del que estamos hablando derivan de que no hay una clara delimitación entre publicidad, prospectiva y análisis empírico, lo que a su vez es fomentado por la escasez de pensamiento crítico. Hablamos de publicidad, porque buena parte de los estudios son hechos por las mismas consultoras que luego (o antes) son contratadas por los gobiernos para conducir los procesos de innovación tecnológica. De prospectiva, porque ha abundado en el discurso de los gobiernos y las universidades una mirada que ve en la tecnología un instrumento *salvador* y neutro capaz de superar una serie de obstáculos enraizados en la estructura organizativa (burocracias anquilosadas, falta de eficiencia, escasa transparencia en la gestión y pocos estímulos para la participación ciudadana, sólo por citar algunos de los obstáculos más nombrados). En esta línea, el análisis empírico predominante ha sido el análisis comparativo de webs, que presenta casi como única cara de *la nueva administración* a unos portales poco utilizados por los ciudadanos y en los que se evalúa el carácter democrático o la mayor eficiencia de los gobiernos con criterios no fundamentados en prácticas reales. Todo esto va acompañado de una falta de claridad conceptual que convierte en terreno movedizo la base de la discusión. En este contexto, el artículo busca:

- a) Ser un aporte a la discusión de los conceptos dentro de los que se desarrolla la innovación tecnológica en el sistema político. Estos son básicamente cuatro: e-administración, e-government, e-democracia y e-governance.

¹ Investigadores del *Programa Internet Catalunya* (PIC), área Administración Pública. El PIC es un programa de investigación interdisciplinario sobre la sociedad de la información en Catalunya realizado por investigadores del Internet Interdisciplinary Institute (IN3) de la Universitat Oberta de Catalunya (UOC) y dirigido por los profesores Manuel Castells e Imma Tubella

- b) Analizar los indicadores utilizados para medir la evolución del gobierno electrónico seleccionando algunos casos ilustrativos. Esto lo haremos con ánimos de desarrollar nuestros argumentos –a favor de una conceptualización más rigurosa y coherente- más que con la expectativa de ser exhaustivos en la revisión de la extensa bibliografía existente.
- c) A partir de lo desarrollado en los puntos anteriores, propondremos un modelo de análisis en el que estamos trabajando, que busca combinar distintas técnicas de investigación y asumir marcos teóricos que contribuyan a clarificar el proceso en el que se está llevando a cabo la modernización administrativa, los cambios en la relación entre el ciudadano y la administración y la construcción de una nueva forma de gobernanza que hemos dado en llamar Administración-Red.

2. Las bases de la discusión

Aunque la innovación tecnológica dentro de las administraciones no es nueva, en las últimas décadas el proceso de incorporación de tecnología se ha acentuado introduciendo tanto cambios cualitativos como cuantitativos (Castells 1987). El concepto e-government surge hace poco más de una década, vinculado a las teorías de la Nueva Gestión Pública, la modernización administrativa y la “reinención del gobierno”. Esta vinculación es el resultado de una confluencia más que de un origen común. Los teóricos de la administración pública comenzaron a señalar la necesidad de abandonar el modelo administrativo basado en la burocracia weberiana a favor de formas de funcionamiento más flexibles, menos jerarquizadas, dinámicas, etc. (Osborne y Gaebler 1995, Hughes 2001, Heeks 2001). En paralelo, los desarrollos tecnológicos ponían a disposición de los administradores instrumentos idóneos para promover el cambio. Las necesidades planteadas junto a las posibilidades generadas por la utilización de tecnología permitían pensar en quebrar las reglas existentes, alcanzar una comunicación más fluida al interior de la administración y entre la administración y otros actores, compartir recursos, poner en el centro la prestación de servicios públicos e incorporar al sector privado y/o sus formas de gestión.

Este fue el contexto del cambio. Pero antes de continuar, consideramos importante hacer un paréntesis y volver a la epistemología para recordar cuál es la función de los conceptos, lo que luego nos permitirá evaluar la utilidad de los que empleamos para hablar del gobierno electrónico. Los conceptos son útiles para aislar los elementos necesarios y suficientes para describir una realidad. Esto nos permite además de comprender las características básicas de un fenómeno, comparar realidades y tendencias (Morlino y Sartori 1994). Así, definir “democracia” implica seleccionar los elementos indispensables para decir si un sistema político puede ser considerado o no democrático (elecciones periódicas, libertad de prensa, existencia de un sistema de partidos, etc.) y a partir de allí se puede discutir sobre la calidad de la misma (Lijphart 1987). Del mismo modo, cuando se diferencia la etapa industrial de la agrícola no se trata solamente de considerar la máquina como la base del sistema productivo (lo que no implica que la agricultura haya perdido su

importancia real) sino que también se considera la modalidad específica de división del trabajo y el modelo de organización en general (Hobsbawm 1975).

Es decir, los conceptos reúnen las dimensiones necesarias y suficientes para definir un fenómeno y permiten luego comparar en forma sincrónica (diferentes democracias) o diacrónica (la etapa industrial y la agrícola o la evolución de un mismo fenómeno en diferentes momentos históricos). Las definiciones corrientes del gobierno electrónico, por el contrario, están permeadas por la evaluación de resultados impulsada desde el sector privado, lo que explica su escaso valor como instrumento analítico: no permiten aislar los componentes básicos del fenómeno ni hacer análisis globales.

Uno de los obstáculos para los estudios del gobierno electrónico deriva de la ambigüedad de las definiciones. Estas permiten comparar sólo procesos concretos, como el diseño de páginas web, y en general no presentan criterios que permitan comprender una realidad compleja. Las definiciones se superponen: mientras la e-administración alude al cambio al interior de la administración, el e-government se refiere a la estrategia del gobierno orientada hacia el ciudadano, las empresas, etc. (Jordana et. al 2003); o señalan estadios evolutivos de un mismo proceso como sería el que va del e-government (cuando se lo entiende como la prestación de servicios on line) a la e-governance (considerada por parte de la bibliografía como participación ciudadana en la definición de políticas públicas). En cualquier caso, el e-government ha alcanzado una difusión muy rápida tanto en el mundo académico, adonde se abrió un nuevo espacio de investigación en el que confluyeron principalmente los estudios de la administración pública y la ciencia política, como en el espacio de la acción política, en el que dio lugar a estrategias de incorporación de nuevas tecnologías y estrategias de gestión características del sector privado, así como una mayor vinculación entre sector público y sector privado.

En las distintas definiciones provenientes de gobiernos, instituciones internacionales, el sector privado y las universidades encontramos algunos elementos comunes. En principio, se destaca la incorporación de tecnología. Así, una definición de la OCDE (1998) señala que el e-government es “la aplicación de tecnologías basadas en Internet para actividades comerciales y no comerciales en el seno de las administraciones públicas”; la definición de Naciones Unidas es similar, incluyendo “todas las plataformas de tecnologías de la información y las comunicaciones utilizadas por el sector público” (UN 2001).

Más específicamente, se pone énfasis en la digitalización de servicios públicos. La evolución de este proceso parte de un primer momento en que se buscaba prestar la mayor cantidad de servicios a través de medios electrónicos, al actual, en que más bien se busca redefinir las prestaciones (simplificar trámites, evitar la gestión en distintas administraciones, etc.). Desde el sector privado la Gartner Group (2000) apunta en esta línea con su definición del e-government como la continua optimización de la prestación de servicios transformando las relaciones internas y externas a través de la tecnología, pero también incluye otros aspectos a optimizar como la participación ciudadana y la gobernanza (incluidos en la e-democracy o la e-governance por otros actores). El programa europeo SIBIS, conducido por una asociación de centros de

investigación europeos y norteamericanos señala que el e-gouvernement designa toda transacción gubernamental realizada al menos parcialmente usando medios electrónicos. Agrega que las tecnologías de la comunicación cambian los modos de actuación gubernamentales facilitando la difusión de información, las comunicaciones y las transacciones. Y más aún, que el proceso no se limita a trasladar las funciones actualmente existentes a una plataforma electrónica sino que llama a repensar los procesos para cambiar o eliminar algunos e introducir otros (SIBIS 2003)

En forma paralela al interés por el e-government se va a desarrollar una corriente de pensamiento orientada a analizar los efectos de la tecnología sobre la democracia (e-democracy). El diagnóstico sobre el que se asienta la promoción de la e-democracia sostiene que la democracia representativa está en crisis, lo que se manifiesta en la disminución de la participación política, la escasa credibilidad de los ciudadanos hacia sus representantes y el crecimiento de formas de participación no canalizadas a través de los partidos políticos (Clift, 2001; Hagen 1997). Aunque también la democracia electrónica se ha convertido en un tema de actualidad y hay algunas experiencias destacadas, en la planificación política su peso es considerablemente menor. Por otra parte, estas experiencias están centradas en la promoción del voto electrónico y en poner a disposición del ciudadano información on line en períodos electorales.

La e-democracy se presenta como una alternativa basada en la utilización intensiva de tecnología para mejorar la calidad de la democracia. Se señalan distintas estrategias (algunas de ellas incluidas en el e-government) como son el incremento de la transparencia en la información pública, y en concreto la mejora de la calidad y la cantidad de información de la que dispone el ciudadano para tomar decisiones. También se busca acortar las distancias entre gobernantes y gobernados; hasta ahora esto se ha reducido a poner direcciones de correo electrónico on line, genéricas o a responsables específicos, a través de las que se supone que el ciudadano puede ponerse en contacto con los gobiernos/gobernantes. Una tercera línea de actuación, probablemente en la que se ha hecho más énfasis, es la de la participación en la toma de decisiones; esto es, tener en cuenta al ciudadano como un actor para la definición de políticas públicas. Sin embargo, esto ha sido escasamente desarrollado y por otra parte, la existencia de estos espacios no siempre acompaña a una estrategia global.

Sintetizando lo dicho hasta ahora, consideramos que el concepto de e-government se ha consolidado como una herramienta de análisis que se centra en la tecnología y a partir de esto en la cara más visible de la relación entre gobierno e innovación tecnológica (los portales públicos) analizando resultados en el mismo nivel (cantidad de servicios públicos *on line*, usabilidad, personalización de links, etc.). Por otra parte, a pesar de la centralidad del ciudadano en la retórica del cambio, son marginales las experiencias en que se los ha tenido en cuenta a la hora de diseñar los procesos de modernización administrativa o que se los incorpora de otra forma que no sea como número de usuarios de páginas webs. Y, por último, dado que el proceso de innovación afecta y es afectado por la estructura de la administración pública, los funcionarios, los políticos y actores del sector privado, el concepto no funciona

como herramienta de análisis por que se limita a la tecnología y con una visión determinista de la misma.

Por las mencionadas razones consideramos que esta definición -y argumentos semejantes se podrían esgrimir contra la utilización del concepto e-democracy- es poco útil porque conduce a fragmentar el gobierno considerando en el análisis sólo las áreas en que se introduce tecnología, sin tener una visión global de la transformación; restringe la perspectiva a una mirada tecnologicista; y está cargado de retórica ya que parten de una visión positiva de la innovación tecnológica: se equipara innovación tecnológica a eficiencia, transparencia, accountability y participación. Pero, sólo por mencionar un caso extremo, ¿Cómo evaluar casos como el del Singapur, cuyo despliegue de servicios electrónicos va impulsado por un gobierno eficiente y autoritario a la vez?

Por todo esto y porque, como argumentaremos en el apartado 4, consideramos que estamos ante la configuración de un nuevo modelo de estructura gubernamental (Administración-Red) utilizaremos el concepto de e-governance. Esta se refiere a organización global del gobierno, e incluye distintas dimensiones –modernización administrativa, incorporación de tecnologías, relaciones entre el sector público y el privado y entre gobierno y ciudadanía, vínculos entre la lógica burocrática y la lógica política, relaciones inter administrativas, etc.- a tener en cuenta ya que estamos ante un proceso de re-configuración del gobierno.

3. Evaluar resultados y comprender procesos

Este apartado busca analizar algunos indicadores utilizados para medir la difusión de la e-governance. Comenzaremos por sintetizar los principales elementos de análisis, siguiendo la propuesta sugerida anteriormente. Las variables que juegan un papel central en la configuración de la Administración-Red, tanto en sus características particulares como en su grado de desarrollo, son:

- Variables de contexto: nos referimos a condiciones que aunque sean susceptibles de ser modificadas se pueden considerar dadas para un momento concreto del tiempo. Por ejemplo, nivel de riqueza, características culturales, difusión tecnológica, brecha digital, etc.
- Variables de proceso: son las que intervienen en forma dinámica en la configuración de una modalidad específica de e-governance. Por ejemplo, voluntad política; relaciones intra e interadministrativas; percepción y relaciones entre los actores que intervienen en el proceso de definición de actuaciones (públicos y privados); definición de políticas, etc.

Las variables de contexto son importantes para inscribir el desarrollo del gobierno electrónico en un marco de actuaciones integrado y para explicar también el alcance de su desarrollo. Esto significa que hay que organizar

recursos en función de objetivos políticos enraizados en contextos concretos y no siguiendo pautas tecnológicas abstractas o prefijadas. De lo contrario, esto puede conducir a realizar grandes inversiones en innovación tecnológica que no den los resultados deseados en términos de reorganización administrativa y/o que sean escasamente utilizadas por los usuarios previstos y/o que no respondan a las prioridades de los ciudadanos.

Por ejemplo, los estudios sobre la difusión de Internet en general señalan que la primera variable explicativa es la riqueza (OCDE 2001; Hargittai 1999; Guillén y Suárez 2001). Cabe recordar este dato porque muchas veces se pasa por alto que, por ejemplo, el diseño de una buena web gubernamental, la introducción de ordenadores o la digitalización de información es, aunque no exclusivamente, también una cuestión de recursos. Dicho esto, la bibliografía señala que sólo la riqueza no explica las particularidades de esta difusión sino que hay que considerar distintas variables: los contextos institucionales, el sistema político, variables culturales como la alfabetización, etc. (Guillén y Suarez 2001, Milner 2003, Norris 2000, Castells e Himanen 2002, Gibbs et. al 2003). Y más aún, en el campo de la administración pública, no se trata solamente de distinguir entre administraciones que fomentan la innovación tecnológica desde un plano más ligado a la economía o más ligado a la modernización administrativa, por citar un ejemplo, se trata también de ver qué ocurre en el proceso de innovación tecnológica, ya que esto nos puede dar pistas para comprender las dimensiones que explican el cambio y sus resultados.

Las variables que intervienen en el proceso de configuración de la e-governance permiten no sólo comprender los elementos que juegan un rol en su definición concreta sino que también conducen a una redefinición de los indicadores de resultados. Por esto es necesario crear un modelo de análisis integral y que no simplemente evalúe en términos de incorporación de tecnología y/o digitalización de procesos. Algunos ejemplos muestran las limitaciones en que se puede incurrir si se realizan sólo análisis restringidos a la tecnología (y más aún si estos análisis se centran exclusivamente en la evaluación de portales). Primero citaremos dos ejemplos en que algunos de los indicadores usuales muestran sus limitaciones para comprender los resultados y, a continuación, veremos como las percepciones de los actores, la forma en que se incorpora la tecnología, las relaciones interadministrativas y la convivencia entre los procesos digitalizados y los gestionados de forma tradicional tienen un rol decisivo en la configuración de la e-governance en casos específicos.

Señalar que el e-government más desarrollado, por ejemplo, es el que desde la administración central cuenta con la mayor cantidad de servicios on line no permite conocer si la administración es más eficiente o no. El objetivo es simplificar los trámites, para ello las administraciones deben rediseñar sus procesos, intercambiar información y compartir recursos para evitar que el ciudadano se vea obligado a entregar a la administración documentación que debe demandar a la misma o a otras administraciones de su ámbito territorial, etc. Y más aún, si se utiliza este criterio para comparar realidades sin considerar otros aspectos, vemos que la puntuación de las administraciones estará condicionada también por otras variables. Esto es así porque se presupone un diseño institucional centralizado; en España las administraciones

autonómicas tienen amplias competencias en áreas como salud y educación, con lo que la evaluación del gobierno central en términos de cantidad de servicios on line puede en el análisis comparativo llevar a conclusiones erróneas (Red.es 2004).

Lo mismo ocurre si se evalúan las políticas públicas de promoción del gobierno electrónico. En este caso encontramos que considerar el presupuesto y la cantidad de actuaciones no permite pronosticar los resultados. El plan estratégico español Info XXI con sus más de trescientas acciones y un presupuesto sólido puede ser un buen ejemplo. Como muestran algunos análisis este plan fue más bien un intento de “cumplir” con los plazos pautados por la Unión Europea, elaborado sin una visión global del cambio, con lo que la lógica sectorial explica en parte la falta de resultados (Welp y Fernández 2004). Otro punto a considerar es la brecha que se puede producir entre la disponibilidad de infraestructuras y su utilización efectiva, e incluso entre su utilización y la obtención de mayor eficiencia. Por ejemplo, la puesta *on line* de servicios públicos coloca a España entre los líderes en el área, del mismo modo que los porcentajes de ordenadores conectados por alumno y de escuelas con conexión a Internet superan la media europea. Sin embargo, si contrastamos estas cifras con el uso de la red por ciudadanos (usuarios del gobierno electrónico) y funcionarios de la administración pública por un lado, y por profesores y estudiantes por otro, encontramos que el uso no se ha extendido, del mismo modo que se ha puesto en evidencia la necesidad de formar a educadores y personal de la administración pública para incrementar la eficiencia en la utilización de la red (eEspaña 2002, Telefónica 2002, Gallup/CE julio 2002, Gallup/CE febrero 2002, CDSI 2003).

Las percepciones de la tecnología también influyen sobre el proceso de innovación, como muestra un estudio del proyecto Administración Oberta de Catalunya, específicamente sobre el portal cat365 (Aibar y Urgell 2003). En el estudio del Cat365 los autores encontraron que una visión muy difundida era que “la tecnología no es un problema” o que “no es lo más importante”. Sin embargo, al examinar en profundidad los procesos de digitalización de servicios, los problemas relacionados con la tecnología además de ser numerosos eran persistentes. Uno de los más destacados era la confianza en una extremada flexibilidad de la tecnología que le permitiría adaptarse a intereses y estrategias muy diferentes. Esta percepción choca contra una realidad en la que no siempre es factible incorporar a un diseño específico un objetivo político determinado. Por el contrario, los cargos directivos mostraban una confianza excesiva en la tecnología y en su poder para transformar la organización y su funcionamiento. Se observó entre ellos una posición determinista que consideraba que la introducción de la tecnología generaría, por si sola, cambios radicales en la cultura y organización del sector público sin necesidad de diseñar y promover grandes reformas administrativas. En contra de esta visión hay que señalar que los supuestos *impactos* de las TIC en la administración están mediados, en realidad, por un cierto número de factores (organizativos, estructurales, culturales, etc.) que condicionan los diseños finales (Urgell et. Al 2004).

Los actores también son centrales para comprender los elementos que facilitan o retardan la innovación tecnológica y la forma en que se configura la administración-red. En este sentido, las TIC son introducidas por actores

concretos -compañías de software, empresas de consultoría, etc.-, como parte de diseños o planes más amplios y ya han sufrido, por lo tanto, un cierto proceso de adaptación a intereses u objetivos externos al sector público (Aibar y Urgell 2003). Encontramos aquí distintos elementos que las administraciones deberían tener en cuenta: la necesidad de generar consensos tanto al interior de una administración como entre administraciones; en este sentido, la percepción de la tecnología (y no de posibilidades tecnológicas entre las que hay que decidir) como un elemento exógeno dificulta el proceso. Por otra parte la pérdida de conocimiento que puede implicar la opción de dejar en manos de un actor externo la información y decisiones de alto valor para la administración. O el poder que van ganando grupos específicos del sector privado en la definición de objetivos que se organiza en una especie de círculo vicioso: Los famosos rankings de *best practices* (elaborados principalmente por consultoras y otras entidades) toman justamente como principal indicador de éxito el número de servicios en línea que ofrecen las administraciones. La voluntad de las administraciones de puntuar satisfactoriamente en estos rankings las conduce a destinar a la digitalización de servicios la mayor parte de sus recursos. En este sentido parece existir un efecto de retroalimentación entre lo que señala la literatura y las acciones emprendidas por las administraciones, que determina la dirección que están tomando este tipo de proyectos.

Una prueba más de que no se trata simplemente de incorporar tecnología sino que el proceso incluye decisiones políticas en las que intervienen diferentes intereses es la misma definición de la forma que debe adoptar un portal administrativo. Una discusión común a algunos proyectos ha sido si debía adoptarse una filosofía similar a la de los portales comerciales donde el objetivo es establecer un portal que claramente sea reconocido, en cierta forma creando una marca propia y conocida por cuantos más ciudadanos mejor o si, por el contrario, lo que se debía perseguir era más bien una plataforma de comunicación invisible (al estilo de las plataforma de comunicación de los bancos) donde no se identifica qué administración presta los servicios ni se debe “viajar” a un entorno específico interorganizativo. Esta última posibilidad se consideraba bajo el supuesto de que a los ciudadanos no les importa qué administración presta un servicio público ni que unidades lo producen, sino la calidad de dicho servicio. Diferentes concepciones de qué debe ser un portal interadministrativo conduce a su vez a distintas concepciones sobre qué se debe considerar como éxito y por lo tanto sobre qué parámetros se debe realizar la evaluación del proyecto. Así, a partir de las dos concepciones anteriores un gran número de visitas o de servicios en línea, puede considerarse como un índice indicativo de éxito desde un punto de vista próximo al *e-business*, pero seguramente como fracaso desde la visión alternativa donde lo que se busca es reducir al máximo el número de veces que el ciudadano debe relacionarse con la administración. (Aibar y Urgell 2003)

La cooperación en el intercambio de información entre unidades y la coordinación de procesos, al interior de la misma administración o entre diferentes administraciones, también deviene un aspecto central en los procesos de construcción de servicios públicos *on line* y de transformación de la administración en una organización de estructura en red. La tecnología y la capacidad de cooperación entre los actores juegan un papel crucial en los procesos de integración. La investigación muestra, sin embargo, que la

cooperación choca con las dificultades clásicas de la administración burocrática que derivan, por ejemplo, en que las unidades administrativas desarrollan un sentimiento de propiedad muy marcado sobre los servicios que prestan y/o en la resistencia a compartir información entre unidades administrativas, puesto que se percibe como una pérdida de poder o influencia (Aibar y Urgell 2003). Además, la administración tradicional, fragmentada en multiplicidad de unidades, cada vez más especializadas y con un alto grado de autonomía (Ramio 2003) explica la heterogeneidad tecnológica existente en muchas administraciones, que luego dificulta la comunicación entre las unidades y retroalimenta la fragmentación.

Por último, en la convivencia entre procesos on line y procesos desarrollados por las vías tradicionales se observa una superposición, la coexistencia en paralelo de los procedimientos nuevos vinculados a los nuevos canales de distribución y los antiguos procesos de provisión. Esta situación a menudo provoca una creciente complejidad de las tareas de los empleados públicos, duplicando en muchos casos ciertos trabajos o teniendo que atender paralelamente distintos canales de relación con los ciudadanos.

Paradójicamente, el hecho de que en muchas ocasiones los empleados públicos muestren un bajo nivel de implicación –que sin duda supone un obstáculo para el despliegue del proyecto- se describe comúnmente en la literatura como una muestra de *resistencia al cambio* común en los procesos de reforma y transformación de muchas organizaciones. La consecuencia más notoria derivada de esta superposición es que, en contra de lo que la literatura sobre el gobierno electrónico acostumbra a asumir, la provisión electrónica de servicios no conduce necesariamente a un escenario de mayor eficiencia en el funcionamiento interno de la administración pública. Más bien parece darse lo que hemos conceptualizado como un cierto *caos organizativo*, donde las directrices de eficiencia, simplificación, accesibilidad, etc. –habitualmente compartido por la mayoría de estos proyectos- no son, al menos inicialmente, alcanzadas. Más bien al contrario, a menudo se constata que incrementa la ineficiencia en el funcionamiento interno. (Urgell et. al 2004)

4. **Hacia la Administración-Red**

El análisis de la evidencia que hemos podido recoger nos permite afirmar que estamos ante un proceso de transformación de la administración pública hacia una Administración-Red. El proyecto AOC, por ejemplo, a pesar de su focalización prioritaria en la interficie de relación con el ciudadano, está suponiendo una cierta transformación de la estructura organizativa interna de la administración hacia una *forma red* mientras abandona –tímidamente- la estructura burocrática tradicional. Esta tendencia se manifiesta, básicamente en el aumento del nivel de integración horizontal (intraadministrativa) y vertical (interadministrativa) (Aibar y Urgell 2003)

La revisión bibliográfica realizada hasta ahora sugiere que si queremos realizar análisis con sustento científico sólido y que nos permitan arribar a conclusiones sobre la forma de e-governance que se está configurando y realizar comparaciones diacrónicas y sincrónicas sobre sus efectos (en términos de

eficiencia, de participación o *accountability*) debemos construir un modelo de análisis claro y coherente. El punto de partida es desglosar los elementos centrales de que se compone lo que denominamos Administración-Red. Como afirma Castells (2001) en su análisis sobre la sociedad red, creemos que parte del proceso de cambio está marcado no sólo por la innovación tecnológica sino también por la forma en que se organizan los procesos, que adoptan la forma de red. Para el campo específico de la administración pública, se trata de entender que junto al modelo de burocracia tradicional jerarquizada, compartimentalizada y con funciones rígidas convive ahora una nueva forma más flexible y cooperativa.

Algunos autores señalan que la “gobernanza moderna” -como estructura de funcionamiento más allá de la innovación tecnológica- se caracteriza por una forma de gobernar más cooperativa; en que instituciones estatales y no estatales, los actores públicos y privados, participan y a menudo cooperan en la formulación y aplicación de políticas públicas (Rhodes 1997, Mayntz 1998) Esto ha generado la constitución de redes mixtas de actores públicos y privados. La forma en que se articulen estas redes está condicionada por la distribución de poder y puede conducir a resultados diferentes: en los extremos, mayor eficiencia y flexibilidad o dispersión de recursos y cooptación del sector público por el privado (Mayntz 2001).

A su vez, el proceso de innovación tecnológica contribuye a poner a disposición de los actores los elementos facilitadores del proceso. Este nuevo modelo de gestión, asentado sobre bases de datos compartidas, interconexión e interoperabilidad, es lo que denominamos administración xarxa. Sus características concretas derivan de la forma en que se configuren dos elementos centrales: la estructura de toma de decisiones y la reconfiguración de dimensiones de democracia como son la participación ciudadana, la transparencia en la gestión, etc..

Para analizar la estructura de toma de decisiones deberemos considerar a los actores que intervienen y la forma en que se proceda (más o menos jerarquizada, más o menos colaborativa en las relaciones entre administraciones y entre administración y sector privado y más o menos participativa en la inclusión de sectores de la ciudadanía). Luego la evaluación de resultados se da de acuerdo a que se incremente o no la eficiencia y a que haya o no participación ciudadana y transparencia (dimensiones asociadas a la democracia). Esto nos permitirá analizar la administración-xarxa tanto en sus resultados en términos de eficiencia global (y no sólo de sus recursos webs) y su contribución o no al incremento de la calidad democrática. Estudiar procesos impide caer en visiones de determinismo tecnológico en tanto se puede comprobar que a cada decisión acompañan distintas posibilidades y a la implementación de una tecnología particular no corresponde una serie de resultados prefijados sino que estos son la resultante de procesos de interacción más complejos.

Conclusiones

Aunque el discurso legitimador de la innovación tecnológica va a tener como principal argumento orientar el gobierno hacia la ciudadanía, las prácticas que

han predominado no han sido las que promuevan esta centralidad. Esto puede obedecer a distintas razones que han sido poco estudiadas:

Orientación conducida por el sector privado y/o orientada hacia la propia administración. Es un tema pendiente el del análisis de los cambios en la gobernabilidad que han derivado en la entrada del sector privado al espacio de toma de decisiones públicas, su peso y la necesidad de redefinir el espacio público desde criterios propios de esta esfera.

Falta de una definición de servicios públicos. Esto puede obedecer a diferentes causas o una combinación de las mismas: la velocidad impuesta por la presión a la innovación tecnológica o la falta de un debate sobre cuáles deberían ser los servicios públicos y cuáles deberían ser las prioridades en su prestación. En cualquier caso, la crisis del estado del bienestar y la consolidación de la *información* como un elemento deben formar parte de este análisis.

Problemas de acceso, de interés y de confianza. Se ha comenzado por el final, es decir, no se han resuelto cuestiones de promoción del acceso y formación digital mientras buena parte de los recursos se orientaban a crear páginas webs, digitalizar servicios públicos, etc. que sólo unos pocos ciudadanos encuentran de interés.

Concepción errónea de la tecnología. Curiosamente, mientras años de estudios de la innovación tecnológica y de filosofía de la tecnología habían señalado aspectos centrales tener en cuenta como la no neutralidad de la tecnología, su carácter modificable (adaptable a contextos concretos) y la importancia de los contextos institucionales y políticos a la hora de identificar resultados (Jasanoff et. al. 1995; Bijker et. al 1987; Kling 1999), los primeros años de impulso al e-government están cargados de una visión lineal y determinista del *impacto* de la innovación tecnológica (Aibar 2001).

La introducción de tecnología como una herramienta de cambio *per se* muestra hoy que la incorporación en sí misma no siempre contribuye a cambios positivos sino que muchas veces puede reforzar el patrón de actuación anterior. (Wong y Welch 2003). Esta fe excesiva en el potencial transformador de la tecnología deriva, en algunos casos, hacia el llamado “imperativo tecnológico” (Winner 1987). Más que poner el énfasis en la simplificación y reconceptualización de los servicios públicos, parece existir una fiebre creciente por parte de las administraciones por digitalizar servicios públicos, esto es, la mera transposición de los servicios públicos en Internet sin repensar sus procesos o trámites internos o sin considerar soluciones no tecnológicas (por ejemplo simplemente suprimiendo trámites de determinados servicios).

En definitiva, consideramos que la definición y utilización corriente de conceptos como e-government, e-administración y e-democracy se ha limitado a aislar los elementos tecnológicos y evaluar su desarrollo en base a parámetros que muchas veces no son capaces de explicar ni las dimensiones del proceso y sus consecuencias ni el cambio que se está operando en la gobernabilidad. Así, el concepto de e-government se ha consolidado como una herramienta de análisis que se centra en la tecnología y a partir de esto en la cara más visible de la relación entre gobierno e innovación tecnológica (los

portales públicos) evaluando sólo la cantidad de servicios públicos on line, usabilidad, personalización de links, etc. Dado que el proceso de innovación afecta y es afectado por la administración pública y la red de actores que intervienen en el proceso de innovación, el concepto resulta restringido como herramienta de análisis. Por otra parte, tal como se ha desarrollado hasta ahora, este concepto refleja una mirada impregnada de determinismo tecnológico y de una visión positiva de la incorporación de tecnología *per se*.

En el campo científico, un concepto debe identificar los elementos necesarios y suficientes para nombrar un fenómeno y permitir comparar, en este caso entre diferentes países o la evolución del mismo país a lo largo del tiempo. Por esta razón, si queremos realizar análisis sólidos y arribar a conclusiones válidas sobre las formas que adopta esta nueva gobernanza debemos construir un modelo de análisis claro y coherente. Sus elementos definitorios, como hemos mencionado, son una forma de gobernar más cooperativa; en que instituciones estatales y no estatales, los actores públicos y privados, participan y a menudo cooperan en la formulación y aplicación de políticas públicas (Rhodes 1997, Mayntz 1998) Este nuevo modelo de gestión, asentado sobre bases de datos compartidas, interconexión e interoperabilidad, es lo que denominamos administración xarxa. Sus características concretas derivan de la forma en que se configuren dos elementos centrales: la estructura de toma de decisiones y la reconfiguración de la democracia.

Para analizar la estructura de toma de decisiones deberemos considerar a los actores que intervienen y la forma en que se proceda (más o menos jerarquizada, más o menos colaborativa en las relaciones entre administraciones y entre administración y sector privado y más o menos participativa en la inclusión de sectores de la ciudadanía). Luego la evaluación de resultados se da de acuerdo a que se incremente o no la eficiencia y a que haya o no participación ciudadana y transparencia. Esto nos permitirá analizar la Administración-Red tanto en términos de eficiencia global como de su contribución o no al incremento de la calidad democrática. Estudiar procesos impide caer en visiones de determinismo tecnológico en tanto se puede comprobar que a cada decisión acompañan distintas posibilidades y a la implementación de una tecnología particular no corresponde una serie de resultados prefijados sino que estos son la resultante de interacciones complejos.

Este artículo forma parte de una investigación en proceso. Nuestras futuras líneas de actuación, en el plano teórico, continuarán en el desarrollo del modelo propuesto. Además de una identificación clara de las dimensiones a analizar, trabajamos en la incorporación de marcos teóricos (neoinstitucionalismo, policy networks, etc.).

Bibliografía

- Accenture, 2004. *High performance in e-government*.
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.

- Aibar, E. 2001. "Fatalisme i tecnologia: és autònom el desenvolupament tecnològic?". Universitat Oberta de Catalunya. (<http://xina.uoc.es/cat/>)
- Bijker, W., 1995, *Of Bicycles, Bakelites, and Bulbs. Toward a Thoery of Sociotechnical Change*. Cambridge (MA): MIT Press.
- Bijker, W.; Hughes, T.; Pinch, T. (eds.). 1987. *The Social Construction of Technological Systems: New Directions in the Sociology and History of Technology*. Cambridge (MA): MIT Press.
- Cairo Carou Heriberto Comp. 2002. *Democracia Digital. Límites y oportunidades*. Madrid: Trotta.
- Castells, Manuel. 1997. *La era de la Información*. Madrid: Alianza.
- Castells, Manuel. 2001. *La Galaxia Internet*. Barcelona: Plaza & Janés.
- Castells, M. Y Himanen, P. 2002. *El estado del bienestar y la sociedad de la información. El modelo finlandés*. Madrid: Alianza editorial.
- Clift, S. 2003. <http://www.publicus.net/articles/edempublicnetwork.html>
- 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).
- eEspaña 2002. Informe anual sobre el desarrollo de la Sociedad de la Información en España. Fundación Auna.
- Comisión Especial de Estudio para el Desarrollo de la Sociedad de la Información en España (CDSI) 2003. "Aprovechar la oportunidad de la Sociedad de la Información en España".
- Fountain, J., 2001, *Building the virtual state information technology and institutional change*, Washington, D.C: Brookings Institution Press.
- Gallup/ Comisión Europea. Julio de 2002. "Flash Eurobarómetro: Internet and the public at large".
- Gallup/ Comisión Europea. Febrero de 2002. "Flash Eurobarómetro: Los profesores y la sociedad de la información".
- Gibbs, Jennifer; Kraemer, Kenneth and Dedrick, Jason. 2003. "Environment and Policy factors shaping global eCommerce difusión: a cross country comparison". *The Information Society*, 19: 5-18.
- Guillén, Mauro y Suárez, Sandra. 2001. "Developing the Internet: entrepreneurship and public policy in Ireland, Singapore, Argentina and Spain". *Telecommunications Policy* 25: 349-371.
- Hagen, M. 1997. "A Typology of Electronic Democracy". Disponible en: http://www.uni-giessen.de/fb03/vinci/labore/netz/hag_en.htm
- Hargittai, Eszter. 1999. "Weaving the Western Web: explaining differences in Internet connectivity among OECD countries". *Telecommunications Policy* 23: 701-718.
- Heeks, S. (ed) 2001. *Reinventing Government in the Information Age*. Londres. Routledge.
- Hobsbwam, E. 1975. *The age of capital 1845-1875*. New York Scribner.
- Hughes, O. 2001. "The Way Ahead for New Public Management". Working Paper 55/01, Agosto. Department of Management, Monash University.
- Jasanoff, Sh. (et. al.) Ed. ¡995. Handbook of Science and technology studies. London Sage.
- Jordana, J.; Sancho, D., Fernández, X.; Welp, Y., y 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.
- La Porte, T.; De Gong, C y M, Demchak, 2002, "Democracy and Bureaucracy in the age of the web. Empirical findings and theoretical speculations". *Administration and Society*, vol. 4, pp. 411-446.
- Lijphart, A. 1987. Las democracias contemporáneas. Barcelona: Ariel.
- 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, N° 21, Octubre.
- Milner, Helen. 2002. "The global spread of the Internet: the role of international diffusion pressures in technology adoption". Paper presented in Yale University in may 10-11, 2002.
- Morlino, L. y Sartori, G. 1994. La comparación en Ciencias Sociales. Madrid: Alianza Editorial.
- Norris, Pippa. 2000. "The Worldwide Digital Divide". Paper for the Annual Meeting of the Political Studies Association of the UK, London School of Economics and Political Science, 10-13º abril.
- OCDE. 2001. *Understanding the digital divide*.
- OCDE. 2002. *Measuring the Information Economy*.
- Osborne, D. y Gaebler, T. 1995. *La Reinención del Gobierno*. Barcelona-Buenos Aires-México: Paidós.
- SIBIS, 2003. Benchmarking e-Government in Europe and the US.
- Ramio, C., 2003. "L'Administració de la Generalitat de Catalunya des d'una perspectiva institucional: model d'organització, gestió de personal i innovació administrativa", a *Informe Pi i Sunyer sobre l'Administració de la Generalitat de Catalunya*. Barcelona: Fundació Carles Pi i Sunyer d'Estudis Autonòmics i Locals.
- Red. Es. 2004. Seminario sobre Indicadores de la Sociedad de la Información. Madrid 2 y 3 de noviembre.
http://observatorio.red.es/general/seminarios/indicadores_nov_04.html
- Rhodes, R. 1997. *Understanding Governance. Policy Networks, Governance, Reflexivity and Accountability*. Buckingham/Philadelphia: Open University Press.
- Telefónica (2002) *La Sociedad de la Información en España. Situación actual y perspectivas*.
- United Nations, 2001. *Benchmarking E-government: A global perspective. Assessing the Progress of the UN Member States*.
- Urgell, F., Welp, Y. y Aibar, E. 2004. "¿De los portales públicos a la administración-red? Un estudio de caso sobre e-governance". Ponencia presentada al II Congreso On line de la Cibersociedad (<http://www.cibersociedad.net/congres2004>)
- Welp, Y. 2004. "Nuevas Tecnologías, Viejos Problemas. El modelo español de difusión de Internet". Revista Internacional de Sociología N° 37, enero-abril.
- Welp, Y. y Fernández, X. 2004. "Del gobierno al gobierno electrónico: ¿cómo evaluar la sociedad de la información?" Ponencia presentada en el IX Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública. Madrid, España, 2 - 5 de noviembre de 2004
- Winner, Langdon, 1987, *La ballena y el reactor*, Barcelona: Gedisa.