

# X Congreso de la AECPA

Murcia, Septiembre 2011

*Título de la ponencia:* Explicando la extensión del Gobierno electrónico: ¿importa la política?

*Autor:* David Sancho. Universidad Pompeu Fabra de Barcelona. Departamento de Ciencias Políticas y Sociales.

*Nota biográfica del Autor:* David Sancho es profesor Titular de Universidad del Departamento de Ciencias Políticas y Sociales de la Universidad Pompeu Fabra de Barcelona. Sus líneas de investigación son: Gestión Pública e innovación Administrativa; Políticas Públicas.

*Grupo de trabajo en el X Congreso de la AECPA:* GT 5.5

*Resumen:*

La utilización de las tecnologías de la información y la comunicación han contribuido a potenciar los sistemas de gobierno y de prestación de servicios al ciudadano, disminuyendo los costes de acceso, facilitando las transacciones y poniendo al alcance del conjunto social todo un conjunto de sistemas de información y gestión que buscan como resultado ofrecer más valor a menos coste.

Esta ponencia tiene como objetivo contribuir al debate académico sobre cuáles son los factores políticos e institucionales que explican la introducción de los sistemas de Gobierno electrónico en el ámbito local. El trabajo se centra en el análisis estadístico pormenorizado de la extensión de servicios y procesos de e-Administración en los municipios catalanes.

El estudio proporciona la evidencia de que más allá de las diferencias político-ideológicas, son otros los factores (gerenciales e institucionales), los que explican la adopción o no de iniciativas de Gobierno electrónico. Los resultados del análisis empírico muestran que los factores institucionales y los modelos de gerencialización influyen significativamente en las opciones de incorporación de la e-Administración de los municipios, mientras que los factores ideológicos no son relevantes.

*Palabras clave:*

Gobierno electrónico; Administración electrónica; Gestión pública municipal; gestión local; Innovación administrativa.

## **1. Introducción**

La administración local es un referente en el desarrollo de iniciativas innovadoras en materia de gestión pública (Ihrke et al., 2003), especialmente en aquellas orientadas a potenciar la prestación de servicios a la ciudadanía (Baldersheim y Wollman, 2006). De igual forma, la extensión de los sistemas de Gobierno electrónico a escala local es también una muestra del fuerte dinamismo muestran nuestros municipios como estrategia de mejora en sus procesos de gestión interna y de prestación de servicios al ciudadano. Distintos estudios han focalizado el impacto en la mejora de la gestión de la incorporación de las tecnologías de la información en la Administración Pública y, especialmente, a través de la digitalización de servicios públicos (La Porte et al. 2000; Salvador et al. 2000; Demchak et al. 2000; Wong y Welch 2004; Dunleavy et al. 2003, Gallego et al. 2010).

La introducción de fórmulas de gestión interna y de servicios al ciudadano basadas en un uso intensivo de las tecnologías de la información y la comunicación (TIC) se ha visto marcada por un contexto de creciente influencia de referentes conceptuales e ideológicos internacionales que, con mayor o menor grado de ajuste y adaptación, se han incorporado a la realidad administrativa española. Entre estos referentes destacan, a partir de los años 80s y 90s, las corrientes integradas en la Nueva Gestión Pública (Hood, 1991; Osborne y Gaebler, 1994) que promueven una gestión orientada a la eficiencia en el uso de los recursos públicos. Aunque se registran notables diferencias en la aplicación de estos modelos de gestión a las distintas realidades político-administrativas (Pollitt and Bouckaert, 2004; Torres, 2004; Ramió y Salvador, 2005), es clara la apuesta, más allá de la incorporación de mecanismos de mercado, por la utilización intensiva de las tecnologías de la información como vía para incrementar la eficiencia en la prestación de servicios públicos (Hughes, 2001). Ello ha contribuido a potenciar todo un conjunto de sistemas de Gobierno y Administración electrónica, cuyo objetivo se centra en la disminución de los costes de acceso a los servicios y la facilitación de las transacciones tanto internas como externas por parte de las Administraciones Públicas (Criado / Ramilo, 2003). La pretensión subyacente es desarrollar un

conjunto de sistemas de información y gestión que buscan como resultado ofrecer más valor a menos coste.

Esta ponencia, a modo de “working progress”, presenta un trabajo que, en estado preliminar, intenta identificar sobre cuáles son los factores políticos e institucionales que explican la introducción y el desarrollo de los sistemas de Gobierno electrónico en el ámbito local. La reflexión sobre el grado de influencia de estos factores, conduce a proponer un conjunto de hipótesis explicativas sobre el grado de complejidad de los modelos de Administración y Gobierno electrónico a escala local. Este trabajo preliminar sobre las distintas variables políticas e institucionales que configuran el desarrollo de estos modelos de gestión, deberá ser testado en un futuro proyecto de investigación, cuyo esquema se apunta en esta ponencia, proyecto centrado en el análisis estadístico pormenorizado del desarrollo de servicios y procesos de Administración y Gobierno electrónico en los municipios catalanes.

Mediante este estudio pretenderemos proporcionar la evidencia de que más allá de las diferencias político-ideológicas, son otros los factores (gerenciales e institucionales), los que explican la adopción o no de iniciativas de Administración y Gobierno electrónico. Los resultados del análisis empírico que se propone en este papel esperamos que nos muestren qué factores institucionales y políticos influyen significativamente en las opciones de incorporación de la e-Administración a escala municipal, y valorar cuales son los factores más relevantes y en qué grado.

### *Conceptos de Gobierno y Administración electrónica*

En primer lugar, debemos definir el objeto de la investigación en base a los conceptos de Gobierno y Administración electrónica. Nos referimos a aquellos programas de acción pública que introducen el uso intensivo de las tecnologías de la información y la comunicación en los distintos procesos de diseño, implementación y evaluación de la acción pública (Castells, 2001).

El Gobierno electrónico se ha definido de diversas maneras. La División de economía y Administración pública de Naciones Unidas, sugiere la siguiente

definición: “[el gobierno electrónico] es un compromiso permanente del gobierno para mejorar la relación entre los ciudadanos y la administración pública, mediante el intercambio eficaz y eficiente de servicios, información y conocimiento (<http://www.unpan.org/egovernment2.asp>). En nuestra propuesta, nos centraremos en los sistemas de gestión interna y de prestación directa de servicios locales (“back office y front office”). Estas iniciativas se estructuran a partir de tres ejes básicos de actividad (Jordana / Sancho, 2001) que nos serán útiles como elementos de guía para nuestro análisis:

Eje primero: La mejora en la relación del gobierno local con los ciudadanos y empresas en relación a la prestación de servicios. Aquí nos referimos por ejemplo a facilitar el acceso telemático de los ciudadanos y empresas a las bases de datos públicas; promoción de servicios administrativos “on line”; ó garantizar la identificación electrónica de ciudadanos y empresas.

Eje segundo: El aumento de la eficacia y eficiencia de la gestión interna gubernamental. Se trata de identificar iniciativas como la reorganización interna a través del uso intensivo de las TIC; integración de la información y de la comunicación intergubernamental (interoperabilidad); reingeniería de procesos por la vía del uso de TICs; programas de políticas de recursos humanos, basados en TICs; nuevas formas de contratación, incentivando a los contratistas por la vía de procedimientos y facturas electrónicas o sistemas integrados de información y control de la gestión pública, tanto en los procesos de diseño, implementación y evaluación.

Eje tercero: La potenciación y mejora de las dinámicas de gobernabilidad. Aquí nos estaríamos refiriendo a nuevas formas de participación democrática; aumento de la implicación ciudadana en los asuntos públicos; discusión, debate informado, participación en los procesos de decisión; sistemas de incentivos para el aumento de la transparencia de la acción pública; iniciativas para la mejora de la legitimidad de la actuación gubernamental o la potenciación de las redes sociales y capital social.

### *Relevancia del estudio de la extensión del Gobierno y Administración electrónica a escala local*

La demanda de servicios de Gobierno y Administración electrónica a que nos referimos es todavía incipiente, limitada por varios motivos: En primer lugar porque una parte de la población sigue excluida del acceso a internet o carece de la formación suficiente para obtener valor del uso de las redes telemáticas. El “gap” digital continúa siendo un elemento clave de desigualdad en relación a los servicios telemáticos, desigualdad referida tanto a criterios geográficos, económicos, educacionales, sociales, o culturales (OCDE, 1998; <http://www.digitaldivide.org>). Esta fractura digital no es sino reflejo de la desigualdad social, por lo cual no debe ser sólo afrontada con medidas de promoción del acceso digital, sino también con políticas que se dirijan directamente a combatir el problema central, las causas de la desigualdad y la pobreza. La lucha contra la desigualdad digital no es efectiva si no se combina con una acción decidida de promoción de la equidad social, estableciendo políticas de redistribución y posibilitando la mejora de las condiciones socioeconómicas de los grupos sociales más desfavorecidos.

Para el aumento de la eficacia y la eficiencia de la gestión gubernamental a través de las TICs hace falta reconsiderar cualitativamente las formas de organización del trabajo, las relaciones humanas en el seno de las organizaciones públicas y consiguientemente las estructuras de poder dentro de la propia Administración (Salvador, 2002). La introducción efectiva de la Administración electrónica en su vertiente interna favorece la disminución del número de niveles administrativos, gracias a la mejora de los sistemas de control y coordinación en manos de los gerentes (Orlikowski 2000, Fountain 2005). Por ello, incentiva el rediseño de los sistemas y puestos de trabajo y el incremento del grado de flexibilidad tanto de la organización como de su personal. También cambia de forma profunda las dinámicas de relación de la organización con los agentes sociales y los proveedores y finalmente introduce nuevos parámetros informativos en la toma de decisiones organizativas. Todo esto nos muestra que la introducción de estrategias de gobierno electrónico puede producir en el seno de la administración un impacto organizativo de gran

magnitud, que afecta tanto su estructura, a sus procesos de gestión, y a sus relaciones internas y externas de poder. De ahí la relevancia del estudio de los factores que pueden potenciar su extensión en los distintos niveles de gobierno, y en especial en el ámbito local.

Del mismo modo que la introducción del uso intensivo de las TICs en las Administraciones Públicas genera un impacto en la estructura y en los procesos administrativos, el efecto es también relevante en el ámbito de los recursos humanos y de la cultura organizativa (PUMA, 2001, Sancho 2003). Una muestra de ello es la progresiva transformación de los perfiles laborales de nuestras administraciones, el aumento de las necesidades en formación y las repercusiones que la introducción del cambio genera en las expectativas de carrera profesional dentro de la organización. Tampoco debemos olvidar el efecto de los nuevos sistemas de gestión en el clima y la cultura organizativa, factores que modelan las actitudes de los miembros de la organización.

En tercer lugar estudiar el desarrollo de los sistemas de Gobierno y Administración electrónica es importante por su impacto en la potenciación y mejora de las dinámicas de gobernabilidad (Hague / Loader 1999). Si analizamos cuáles son los elementos que caracterizan un entorno a buena "gobernabilidad", podremos considerar los posibles "impactos" en ellos del uso intensivo de las TIC por parte de los gobiernos:

a.- Una acción pública con legitimidad democrática se caracteriza por su capacidad de dar respuesta a las demandas y expectativas de los ciudadanos. Por la vía de la incorporación de sistemas integrados de información, la gestión pública puede aumentar su capacidad de detección y análisis de las necesidades y demandas de los ciudadanos, lo cual constituye un elemento básico para garantizar un diseño de políticas públicas más coincidente con aquellas preferencias que los ciudadanos manifiestan (Sancho, 1999, 2002; Rowley, 2011).

b.- El respeto de la normativa vigente constituye un segundo requisito elemental de toda acción pública. Por la vía de las TICs, se pueden sistematizar nuevos mecanismos de control del seguimiento de los procesos de

intervención pública, de forma que sean más fácilmente detectables las desviaciones y corruptelas en los procesos de implementación de las políticas públicas.

c.- La transparencia contribuye a la gobernabilidad por la vía del escrutinio público del diseño, la implementación y la evaluación de la acción gubernamental. Las TICs son de gran utilidad estratégica en este campo, disminuyendo los costes de acceso y facilitando información en tiempo real a los ciudadanos, tanto en los aspectos técnicos, de gestión, económicos como en los propiamente políticos de la gestión pública. Los procesos de transacción electrónica, pueden incorporar sistemas de seguimiento y control que proporcionen al ciudadano herramientas para exigir responsabilidades públicas en caso de incumplimiento de normas o de desviación de la actividad pública. El aumento de la información y la facilidad de contacto, son dos instrumentos que pueden presentar grandes beneficios en esta dirección (Pratchett, 1999; Pinilla et al. 2010).

d.- Por último la gobernabilidad mejora con una mayor participación e implicación del ciudadano en los asuntos públicos. Más allá del aumento de la legitimidad, el acceso ciudadano a la toma de decisiones garantiza la presencia de sus preferencias a la hora de decidir las prioridades de intervención pública (Harvard Policy Group, 2000). Las TICs, ofrecen multitud de mecanismos para facilitar la comunicación bidireccional entre gobierno y ciudadanos, al mismo tiempo que constituyen un medio ideal para la agregación de intereses dispersos de los distintos colectivos sociales. Así, tanto la libertad de expresión como la de asociación podrían ser potenciadas desde esta perspectiva.

## **2. Factores políticos e institucionales explicativos de la adopción de sistemas de Gobierno y Administración electrónica**

La aproximación que se propone se centra en el análisis de la incidencia de las variables políticas e institucionales como factores explicativos del grado de complejidad de los sistemas de Gobierno y Administración electrónica a escala municipal, ampliando el análisis de otros estudios en esta materia (Ferroa /Sorrentinob, 2010; Jain / Kesar, 2011; Arduini et al. 2011). Con ello se pretende indagar hasta qué punto la existencia de ciertos factores políticos e institucionales presentes en algunos ayuntamientos del sistema administrativo español pueden potenciar la adopción y el desarrollo de sistemas de Gobierno y Administración electrónica.

Para desarrollar dicho argumento y contrastarlo más adelante con evidencia empírica, se presentan distintos grupos de variables referidas a aspectos políticos, institucionales y de contexto de los ayuntamientos que se consideran que pueden incidir en el nivel de desarrollo y complejidad de los sistemas de Gobierno y Administración electrónica: (a) un primer que incluye indicadores sobre la fortaleza y la estabilidad de los equipos de gobierno, (b) un segundo referido a la situación económica del ayuntamiento, y a los recursos a su disposición en función de su tamaño poblacional (c) un tercero referido a las características del empleo público del ayuntamiento, considerando su nivel de tecnificación (d) un cuarto grupo de variables que incluye el peso de los gerentes municipales como figuras clave en los procesos decisionales en materia de gestión pública local y (e) un quinto grupo referido al contexto de la ciudad, destacando el carácter o no metropolitano de la ciudad; el nivel medio de estudios y la edad de la población. A continuación presentamos estos grupos de variables.

### **2.1. La orientación y fortaleza política del gobierno local**

La orientación política del municipio es un factor destacado por distintas investigaciones (Fernández et al., 2008; Joassart-Marcelli and Musso, 2005) sobre los sistemas de gestión a escala local. Aunque tradicionalmente se ha asociado la utilización de fórmulas de gestión del New Public Management (una

de cuyas propuestas es potenciar el uso de las TIC como factor de eficiencia en la gestión) a posiciones ideológicas conservadoras, la traslación de dichas influencias a la realidad política española permite atribuir también a gobiernos progresistas la utilización de estos instrumentos como mecanismos de transformación de la gestión pública, aunque con singularidades en su concreción. Pero más importante resulta destacar que el tema de la gestión pública en España ha permanecido tradicionalmente fuera de la agenda del debate político, reservándose a posiciones más “técnicas”, especialmente en los niveles subestatales de gobierno y administración (Salvador, 2005). Considerando estos factores cabe hipotetizar que la variable política no incidirá de forma significativa en el grado de desarrollo y complejidad de los sistemas de Gobierno y Administración electrónica a escala municipal.

Complementariamente, y atendiendo a las particularidades del sistema electoral y el gobierno local en España, pretendemos introducir la variable “fortaleza del gobierno”. Según el resultado de las elecciones locales, el gobierno resultante puede contar con mayor o menor apoyo en el pleno de la corporación (órgano en el que están presentes todos los partidos políticos con representación según su resultado electoral local). Aunque en la lógica política local la figura del alcalde juega un papel muy importante, a efectos del presente análisis se asimila su poder efectivo al apoyo con que cuenta su gobierno. Se distinguen así gobiernos mayoritarios o de coalición mayoritaria, que se asocian a una mayor capacidad de liderazgo político del equipo de gobierno y de robustez de cara a gestionar cambios y programas de innovación en los servicios públicos, de gobiernos minoritarios o de coalición minoritaria, en situación opuesta. Aunque caben distintas opciones en cuanto a su impacto en el desarrollo y complejidad de los sistemas de Gobierno y Administración electrónica a escala municipal, se considera que los gobiernos fuertes pueden liderar mejor los procesos de innovación y superar las tradicionales resistencias al cambio ante la introducción de sistemas de Gobierno y Administración electrónica.

## 2.2. La situación económica del gobierno local y el “fiscal stress”

Las crisis económicas y su impacto sobre el sector público han forzado la búsqueda de referentes para mantener la contención del gasto y la prestación de servicios públicos. De hecho, uno de los objetivos de la introducción de sistemas de eGobierno en contextos de reducción del gasto público ha sido la búsqueda de “ahorro” en coste de recursos humanos, gracias a la mecanización de determinados procesos de gestión. Este tipo de estrategia es típica en la gestión pública municipal en momentos de crisis y se une a otras modalidades de mejora de la eficiencia en la producción de servicios y la reducción de costes en respuesta a situaciones de dificultades de financiación “local government fiscal stress” (Joassart-Marcelli and Musso, 2005; Bel and Fageda, 2007). También desde otras perspectivas como la de gestión pública, la situación municipal de “fiscal stress” implica la necesidad de reorganización y reingeniería administrativa que suele venir acompañada por la introducción de procesos intensivos de TIC en el “back office” municipal (Zullo, 2009). Por ello, nuestra propuesta es hipotetizar que las situaciones de “fiscal stress” en las administraciones locales, situaciones que promueven procesos de reingeniería, serán más propicias para permitir innovaciones, esto es, profundizaciones en el grado de desarrollo y complejidad de los sistemas de Gobierno y Administración electrónica.

Junto a ello, es evidente que a mayor disposición de recursos económicos, mayor es la capacidad de invertir en innovación. Por ello, la anterior variable pretendemos controlarla en base al tamaño poblacional del municipio, que es un indicador indirecto del volumen de recursos económicos a disposición del gobierno municipal en un periodo de mandato (Brudney /Sallym, 1995; Weare, Musso y Hale, 1999; Moon, 2002).

## 2.3 Tecnificación del empleo público local

Un tercer indicador se centra el grado de tecnificación del empleo público local. Bajo este epígrafe queremos argumentar que el porcentaje de personal que ocupa puestos que requieren titulación universitaria en relación al conjunto de empleados públicos es un indicador de la capacidad de la administración local

para gestionar procesos complejos como son las innovaciones en materia de Gobierno y Administración electrónica. Aunque con diferentes medidas, esta dimensión aparece referenciada en investigaciones sobre gestión de servicios locales como Fernández et al (2007), Brown and Potoski (2003b) o Bradbury and Waechter (2009). Siguiendo este argumento, cabe esperar que administraciones locales más tecnificadas registren mayores niveles de innovación, (por sus capacidades para el diseño, implantación control y monitorización del procesos de cambio).

#### 2.4. Gerencialización de la administración municipal

Un cuarto grupo de indicadores para complementar el análisis se centra en el perfil gerencial de determinados altos cargos técnicos internos de la administración local. Las opciones sobre cómo prestar determinados servicios públicos (identificación de canales o el grado de utilización de la eAdministración) se asocian a un importante contenido técnico, por lo que suelen quedar fuera de la agenda de la máxima dirección política (Salvador, 2005). Pero también existen importantes decisiones en este espacio y las organizaciones, en búsqueda de legitimidad, tienden desarrollar dinámicas de isomorfismo institucional (“mimetic isomorphism”), adoptando formulas y rutinas que se consideran exitosas en otras organizaciones (Meyer and Rowan, 1977, Dimaggio and Powell, 1991). Las comunidades de especialistas (“epistemic communities”) juegan un papel decisivo en la promoción o en el rechazo de innovaciones y reformas en materia de gestión pública (Radaelli, 2002, Ruhil et al, 1999).

Una comunidad epistémica destacada en relación a las opciones de gestión pública se configuró a partir de finales de los años 90's, cuando numerosas ciudades introdujeron la figura del gerente municipal. La incorporación de esta figura supone una apuesta por un modelo de dirección y gestión local más próximo a los postulados del New Public Management (Longo, 2003; Brugué i Gallego, 2003). La concreción de esta figura muestra importantes diferencias en cuanto a su alcance (algunos ayuntamientos optan por la figura de gerente general de toda la organización y otros eligen gerentes solo en algunas áreas) y a sus capacidades de actuación (con competencias variables, determinadas

en cada caso) (Ramió, 1999). Aunque estas figuras no podrían equipararse directamente la del City Manager de la administración local de Estados Unidos, sí que se apuntan notables paralelismos que permiten establecer comparaciones.

En cuanto a su consideración como comunidad epistémica, aunque su perfil formativo inicial suele ser heterogéneo, en su mayor parte coinciden en la experiencia formativa en escuelas de negocio, así como en el establecimiento de redes informales tanto a través de asociaciones vinculadas a dichos centros formativos como generando una suerte de mercado laboral entre administraciones a través del cual desarrollan su carrera profesional. A través de estos canales, los perfiles gerenciales locales tienden a compartir planteamientos sobre su actividad, con una clara impronta de la lógica del sector privado aplicada a la gestión pública como referente para su transformación (King y Kraemer, 1991).

Siguiendo la experiencia internacional, diversas investigaciones vinculan la existencia de este perfil profesional al surgimiento de reformas en la línea del New Public Management en general (Ruhil et al, 1999) o a procesos de externalización de servicios públicos locales en particular (Brown and Potoski, 2003; Joassart-Marcelli and Musso, 2005; Fernandez et al, 2008; Zhang and Feiock, 2009).

En el caso español, su presencia se asocia a las capacidades de innovación en el ámbito local y a un estilo que toma referencias del sector privado para transformar la gestión pública. Por ello cabe esperar que aquellos gobiernos locales que cuenten con un gerente, ya sea unitario o en alguna de sus áreas, tiendan a registrar mayores niveles de profundidad en los sistemas de Gobierno y Administración electrónica.

## 2.5. El contexto de la ciudad

Diversas investigaciones sobre la gestión pública en el ámbito local han incorporado indicadores referidos al contexto urbano en el que se ubican las ciudades (Brown and Potosky, 2003a and 2003b; Fernandez et al, 2008) como

factores condicionantes de los modelos de gestión. El carácter urbano o no del municipio puede ser un factor condicionante del grado de desigualdad digital, es decir, de la existencia de una mayor o menor demanda de servicios electrónicos. En relación al Gobierno y Administración electrónicas otras variables relacionadas con factores de desigualdad digital pueden suponer también incentivos para que el gobierno municipal “invierta” o no recursos económicos y organizativos en procesos de innovación, tanto en la gestión interna, como en la prestación de servicios al ciudadano. Como decimos, la existencia de un déficit digital (tanto en el acceso como en la capacidad de la población en cuanto al uso de los servicios electrónicos) puede suponer un desincentivo para que el gobierno local actúe esfuerzos organizativos para profundizar en los sistemas de eGobierno.

Podemos identificar distintos tipos de indicadores indirectos para poder valorar estos aspectos:

a.- En primer lugar, el grado de acceso a internet de la población a través de banda ancha. Se presupone que a mayor acceso existirá mayor demanda de servicios electrónicos municipales, lo que incentivará en mayor medida la aparición de la oferta de estos por parte del gobierno local. La adopción de innovaciones tecnológicas es costosa por lo que las organizaciones no procederán a su adopción hasta que no identifiquen mayores beneficios que costes (Rogers, 1995).

b.- En segundo lugar, el nivel de estudios de la población: a mayor nivel de estudios secundarios y superiores, aumenta la capacidad de uso intensivo de las posibilidades que proporciona la red, de ahí que aumente de forma consiguiente la demanda de servicios electrónicos del gobierno local (Ho, 2002).

c.- Por último, un tercer factor tradicionalmente considerado como desencadenante de desigualdad digital es la edad. Así, proponemos considerar la pirámide de edad de la población del municipio: podemos considerar que una mayor proporción de población en el segmento de más edad, supondrá una

menor probabilidad de demanda de servicios electrónicos municipales (Norris, 2001).

### **3.- Propuesta de análisis: operacionalización de las variables**

En la mayoría de los países desarrollados, el gobierno electrónico ha tenido una evolución común, en base a las siguientes fases:

1. Informar: poniendo disponible información departamental en la web.
2. Interactuar: permitiendo a los ciudadanos hacer comentarios y plantear cuestiones electrónicamente, así como recibir respuestas.
3. Transaccionar: permitiendo a los ciudadanos y a las empresas hacer transacciones con el gobierno.
4. Integrar: integrando servicios de manera novedosa, por ejemplo los relativos a eventos de la vida como nacimientos, matrimonios, defunciones, de manera que estos servicios se presenten ordenados de una forma lógica para los ciudadanos. Esto ha dado como resultado muchos portales integrados de servicios gubernamentales.
5. Innovar: utilizando el gobierno electrónico para posibilitar todas las operaciones de la administración y construir nuevos modelos de gobierno.

Los tres primeros pasos tienen que ver con proporcionar a los ciudadanos, mediante la utilización de las TIC, un nuevo canal de servicio que se incorpora a los ya existentes del mostrador, el teléfono y el correo. Las etapas 1 a 3 representan un movimiento desde la ausencia de las tecnologías a su utilización para fines de prestación de servicios u otros fines. Esto requiere un trabajo fundacional, como la adquisición de equipos y la construcción de infraestructura interna y externa. En la medida en que los gobiernos se mueven de la etapa 4 a la 5 avanzan hacia estrategias de innovación administrativa. En este sentido, el gobierno electrónico no es algo estático, sino que es una manera de gobernar orgánica y adaptable que tiene como finalidad resolver las necesidades sociales en un entorno cambiante.

### *Variable dependiente*

El modelo presentado parte de considerar como variable dependiente el grado de desarrollo de los sistemas de Gobierno y Administración electrónica del gobierno municipal. Para operacionalizar esta variable utilizaremos un índice compuesto, determinado para cada municipio en función del siguiente conjunto de indicadores, que nos revelaran el grado de complejidad y desarrollo de la estrategia de gobierno electrónico municipal:

(página siguiente)

- 1.- Existencia de página web
- 2.- Publicación del catálogo de servicios
- 3.- Existencia de sede o registro electrónico
- 4.- Existencia del perfil del contratante y sistema de contratación electrónico
- 5.- Existencia de información cartográfica
- 7.- Aplicaciones cartográficas sobre urbanismo
- 8.- Disposición de un buscador web
- 9.- Tramitación activa en línea
- 10.- Notificaciones electrónicas
- 11.- Facturas electrónicas
- 12.- Intercambio de datos con otras Administraciones
- 13.- Disposición del padrón municipal
- 14.- Posibilidad de comunicar el cambio de domicilio
- 15.- Compartir información cartográfica de creación propia (metadatos)
- 16.- Si es entidad de registro T-CAT
- 17.- Si es entidad de registro idCat
- 18.- Si el Ayuntamiento incorpora en su gestión interna información cartográfica
- 19.- Si utiliza servicios de seguridad, mediante análisis preventivo de vulnerabilidades externas
- 20.- Si el Ayuntamiento tiene aprobada normativa en materia de Administración y Gobierno electrónico
- 21.- Si el Ayuntamiento mantiene activos sistemas de eDemocracia

### *Variables independientes*

Siguiendo el modelo propuesto para el análisis de los factores políticos e institucionales se han incluido las siguientes variables independientes:

*Orientación y fortaleza política del gobierno local.* Para construir la variable “orientación política” del equipo al frente del gobierno municipal se propone realizar una agrupación de partidos políticos según el posicionamiento que ofrecen los resultados del Barómetro de Opinión Política del Centro de Estudios de Opinión (<http://ceo.gencat.cat/ceop/>) de julio de 2008. La medida de la “orientación política” es la media del el posicionamiento de cada partido ponderada por el porcentaje de regidores que aporta cada uno de ellos al gobierno<sup>1</sup>. El resultado es una variable continua entre 0 (orientación de izquierdas) y 10 (orientación de derechas).

Para construir la variable “fortaleza del gobierno”, y según la composición política del gobierno y del pleno del ayuntamiento, se propone construir una variable ordinal que permita diferenciar gobiernos mayoritarios o de coalición mayoritaria, asignándoles valor 1 y gobiernos en minoría o de coalición minoritaria, asignándoles valor 0.

*La situación económica del gobierno local y el fiscal stress.* Para incorporar esta dimensión en el modelo de análisis se proponen dos indicadores: En primer lugar, un indicador referido a las dificultades que tiene un municipio para endeudarse. El indicador es el cociente que relaciona la suma de los capítulos

---

<sup>1</sup> La fórmula utilizada es:

$$\text{Orientación del gobierno municipal} = \sum_{i=1}^k \frac{C_i}{E} \cdot W_i$$

Siendo k = número de partidos que forman el gobierno;

$C_i$  = número de regidores del partido i

$W_i$  = posición ideológica del partido i (según el Barómetro del Centro de Estudios y Opinión) y

$$E = \text{número total de regidores del gobierno} = \sum_{i=1}^k C_i$$

III y IX de la clasificación económica de los presupuestos consolidados de gasto, con derechos y obligaciones reconocidas, y la suma de los capítulos I a V de ingresos (Bel, Fageda and Mur, 2010). El indicador se expresa en resultado por habitante, para evitar distorsiones asociadas a la población del municipio. El resultado es una variable continua. En segundo lugar, se propone la utilización del indicador de tamaño poblacional del municipio, como medida indirecta de los recursos a disposición del Ayuntamiento.

*Tecnificación del empleo público local.* Para esta dimensión se propone un indicador de carácter continuo, que informe sobre el porcentaje de empleados públicos con titulación universitaria reconocida en su puesto sobre el total de personal del ayuntamiento.

*Gerencialización de la administración municipal.* Se propone incorporar un indicador sobre la “presencia de gerentes” para considerar la incidencia de la comunidad epistémica apuntada en el modelo analítico. Se ha asignando valor 1 a los ayuntamientos que disponen o bien de gerente unitario para toda la organización o bien de gerentes en alguna de las áreas sectoriales y con valor 0 aquellos casos en que no aparece ninguna figura con este perfil.

*Contexto de la ciudad.* Se propone considerar distintos indicadores:

- a. El carácter metropolitano o no del ayuntamiento, como variable dicotómica con valor 0 si la ciudad no se encuentra en un área metropolitana y valor 1 en caso contrario.
- b. El grado de acceso a internet de la población a través de banda ancha. Se presupone que a mayor acceso existirá mayor demanda de servicios electrónicos municipales, lo que incentivará en mayor medida la aparición de la oferta de estos por parte del gobierno local. La banda ancha significa acceder siempre a Internet con “alta velocidad”. Dado que las conexiones con banda ancha transmiten la información de manera más rápida, y por tanto producen una interacción más rica, hay quien ha dicho que “la banda ancha significa contenido”. Las páginas de gobierno electrónico, incorporan imágenes, videos, audio y mecanismos

de transacción. La habilidad para acceder a dichos contenidos está seriamente limitada por el tradicional acceso de llamada a 56 kbps.

- c. El nivel de estudios de la población: a mayor nivel de estudios secundarios y superiores, aumenta la capacidad de uso intensivo de las posibilidades que proporciona la red, de ahí que aumente de forma consiguiente la demanda de servicios electrónicos del gobierno local.
- d. Edad de la población del municipio: podemos considerar que una mayor proporción de población en el segmento de más edad, supondrá una menor probabilidad de demanda de servicios electrónicos municipales.

#### **4. Datos y método de análisis que se propone**

##### *Datos*

Proponemos analizar el efecto de las anteriores variables sobre el desarrollo y profundización en materia de Gobierno y Administración electrónica por parte de los gobiernos municipales en todo el universo de municipios de la Comunidad Autónoma de Catalunya. Para ello, se utilizarán dos fuentes de información primaria:

a.- La encuesta realizada en 2007 y 2008 por la Fundació Carles Pi i Sunyer de Estudios Autonómicos y Locales a la totalidad de municipios de Catalunya (<http://www.observatorigovernlocal.org/>). La encuesta combinaba la información sobre datos básicos del municipio con datos referidos a su estructura y funcionamiento (a nivel político y de gestión), sobre sus servicios públicos y la fórmula de gestión utilizada para su producción y sobre la información económica y presupuestaria, como principales apartados. El hecho de que la evidencia se base en el universo de ayuntamientos de la CCAA permite incluir en el análisis las distintas opciones de gestión desarrolladas por ciudades con una importante variabilidad interna, tanto en rasgos socioeconómicos como en opciones políticas en el gobierno y características institucionales, entre otras. Los datos considerados no son de opinión sino evidencias, que se recopilaron mediante la encuesta pero que también se contrastaron mediante la consulta a fuentes de información complementarias para confirmar su validez.

b.- Estudio de l'Administració Oberta de Catalunya sobre usos de Administración electrónica a nivel municipal que se realiza desde el año 2008 ([www.aoc.cat](http://www.aoc.cat)): Se trata de una recopilación estadística de datos sobre administración electrónica municipal desarrollada por el Consorcio público de l'Administració Oberta de Catalunya. Este consorcio formado por la Generalitat de Catalunya, Localret y las entidades locales, se articula como plataforma de interoperabilidad entre Administraciones públicas y promueve el uso de aplicativos compartidos. El consorcio ha desarrollado distintos estudios e informes sobre el estado de la Administración electrónica en Catalunya.

## *Metodología*

Para desarrollar el modelo analítico se propone realizar una regresión lineal múltiple tomando como variable dependiente el índice compuesto, antes descrito, sobre el grado de desarrollo de los sistemas de Gobierno y Administración electrónica del gobierno municipal, y tomando inicialmente la totalidad de variables independientes señaladas en el apartado anterior.

Aunque la restricción de analizar el conjunto de ayuntamientos de una Comunidad Autónoma, plantea importantes cuestiones sobre la generalización de los resultados a otros entornos territoriales, cabe destacar que la selección puede permitir agrupar un universo de gobiernos locales manteniendo constantes una serie de variables de difícil medida en estudios comparados. Además se considera que los resultados pueden ser generalizables a regiones que compartan las mismas características de Catalunya, multiplicidad de ayuntamientos medianos, con sistemas electorales representativos, con áreas metropolitanas, con sistemas administrativos de tradición europea continental y con diferentes grados de presencia de modelos gerenciales.

## 5. Bibliografía

Arduini, D. / Zanfei, A. / Denni, M. / Giungato, G. (2011): The e-Government services delivery of the Italian municipalities. European Investment Bank. Roma.

Bel, G. and Fageda, X. (2007): "Why do local governments privatise public services? A survey of empirical studies", *Local Government Studies*, 33 (4), 2007, pp: 517- 534

Bel, G., Fageda, X. and Mur, M. (2010): "Why are services privatized in (small) municipalities? Empirical evidence on solid waste and water", *Hacienda Pública Española*, 2010, 192 (1), pp: 33-58

Bradbury M.D. and Wachter, G.D. (2009): "Extreme Outsourcing in Local Government: At the Top and All But the Top" in *Review of Public Personnel Administration*, Vol. 29 No. 3, 2009, pp. 230-248

Brown, T. L. and Potoski, M. (2003a): "Transaction Costs and Institutional Explanations for Government Service Production Decisions" in *Journal of Public Administration Research and Theory*, Vol. 13, No. 4, 2003a, pp. 441-468.

Brown, T. L. and Potoski, M. (2003b): "Contract-Management Capacity in Municipal and County Governments" in *Public Administration Review*, Vol. 63, No. 2, 2003b, pp. 153-164.

Brown, T. L. and Potoski, M. (2006): "Contracting for Management: Assessing Management Capacity under Alternative Service Delivery Arrangements" in *Journal of Policy Analysis and Management*, Vol. 25, No. 2, 2006, pp. 323-346

Brudney, J. y Selden, S. (1995): The Adoption of Innovation by Smaller Local Governments: the Case of Computer Technology. *American Review of Public Administration* 25 (1):71-86.

Brugué, Q. y Gallego, R. (2003) "Actituds i habilitats en els gerents públics (locals) del segle XXI" in VV.AA. *Repensar el paper del gestor públic en el segle XXI*, Barcelona: EAPC. 2003, pp. 188-199.

Castells, M. (2001): La Galaxia Internet. Barcelona : Plaza y Janés.

Comisión Europea (2002): Informe de evaluación comparativa de la acción e-Europe, COM(2002)62 final,

Criado, J. I. y Ramilo, MC (2003): e-Government in Practice. An Analysis of Web Site Orientation to the Citizens in Spanish Municipalities. International Journal of Public Sector Management 16 (3):191-218.

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

Dimaggio, P. and Powell, W. (1991): The new institutionalism in organizational analysis. Chicago: Chicago University Press.

Dunleavy, P.; Margetts, H.; Bastow, S. y Tinkler, J. (2003): "E-Government and Policy Innovation in Seven Liberal Democracies". Paper preparado para la Political Studies Association's Annual Conference 2003, 15-17 de abril, Leicester University.

Fernandez, S.; Eungha Ryu, J. and Brudney, J. L. (2008): "Exploring Variations in Contracting for Services among American Local Governments: Do Politics Still Matter?" in American Review of Public Administration, 2008; Vol. 38, Number 4, pp. 439-462

Ferroa, E. / Sorrentinob, M. (2010): Can intermunicipal collaboration help the diffusion of E-Government in peripheral areas? Evidence from Italy. Government Information Quarterly. Volume 27, Issue 1, January 2010, Pages 17-25.

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

Fundació Pi i Sunyer (2003): Informe Pi i Sunyer sobre l'Administració de la Generalitat de Catalunya. Barcelona: Fundació Carles Pi i Sunyer d'Estudis Autònoms i Locals.

Hague, B. / Loader, B. (eds.) (1999): *Digital Democracy. Discourse and Decision-Making in the Information Age*. New York: Routledge.

Ho, A. (2002): *Reinventing Local Governments and the e-Government Initiative*. *Public Administration Review* 62 (4):434-444.

Hood, Ch. (1991): "A Public Management for All Seasons?" in *Public Administration*, No. 69.

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

Ihrke, D., Proctor, R. and Gabris, J. (2003): "Understanding Innovation in Municipal Government: City Council Members Perspective", en *Journal of Urban Affairs*, Vol. 25, N. 1.

Jain, V. / Kesar, S. (2011): *E-government implementation challenges at local level: a comparative study of government and citizens' perspectives*. *Electronic Government, an International Journal*. Issue: Volume 8, Number 2-3 / 2011. Pages: 208 – 225.

Joassart-Marcelli, P. and Musso, J. (2005): "Municipal Service Provision Choices within a Metropolitan Area" in *Urban Affairs Review*, Vol. 40, No 4, 2005, pp. 492-519.

Jordana, J. / Sancho, D. (2001): *políticas de difusión de la sociedad de la información en Cataluña: de que forma puede estimularse la demanda? Notas de Economía*. Núm 69-70, Barcelona, Generalitat de Cataluña.

King, J. y Kraemer, K. (1991): *Patterns of Success in Municipal Information Systems: Lessons from US Experience*. *Informatization and the Public Sector* 1 (1):21-39.

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

Longo, F. (2003). "Institucionalitzar la gerència pública: reptes i dificultats" in VV.AA. Repensar el paper del gestor públic en el segle XXI, Barcelona: EAPC. 2003, pp. 445-472.

Meyer, J. and Rowan B. (1997): "Institutionalized organizations: formal structure as myth and ceremony" American Journal of Sociology, 83, 1977, p. 340-363

Moon, J. (2002): The Evolución of e-Government among Municipalities: Rhetoric or Reality? Public Administration Review 62 (4):424-433.

Norris, P. (2001): Digital Divide. Civic Engagement, Information Poverty and the Internet Worldwide. Cambridge: Cambridge University Press.

OCDE (1998): Impact of the emerging Information Society on the policy development process and democratic quality, Paris: OECD Publications Service.

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

Osborne, D. y Gaebler, T. (1994): La Reinención del Gobierno. Barcelona: Paidós.

Pinilla, V. / Torres, L./ Royo, S. (2010): Is E-Government Leading to More Accountable and Transparent Local Governments? An Overall View. Financial Accountability & Management, Vol. 26, Issue 1, pp. 3-20, February.

Pollitt, Ch. and Bouckaert, G. (2004): Public Management Reform: A Comparative Analysis. Oxford: Oxford University Press.

Pratchett, L. (1999): New Technologies and the Modernization of Local Government: an Analysis of Biases and Constraints. Public Administration 77 (4):731-750.

PUMA, Public Management Service (2001): Project on the impact of e-government. Diciembre .

Ramió, C. (1999): “El desenvolupament organitzatiu de l'ajuntament gerencial” in *Perspectiva 12, Gobierno local y modelo gerencial*. Barcelona: Fundació Carles Pi i Sunyer d'estudis autonòmics i locals, 1999, pp. 43-74.

Ramió, C. y Salvador, M. (2005): *Instituciones y Nueva Gestión Pública en América Latina*. Barcelona: Fundació CIDOB.

Rogers, E. (1995): *Diffusion of Innovation*. 4 ed. Nueva York: The Free Press.

Rowley, J. (2011): e-Government stakeholders—Who are they and what do they want? *International Journal of Information Management*. Volume 31, Issue 1, February 2011, Pages 53-62.

Ruhil, A.V.S; Scheider, M.; Teske, P. and Ji, B-M. (1999): “Institutions and Reform: Reinventing Local Government” in *Urban Affairs Review*, Vol. 34, No. 3, 1999, pp. 433-455

Salvador, M. (2002): *Gobierno electrónico y gobiernos locales: transformaciones integrales y nuevos modelos de relación más allá de las modas*. VII Congreso Internacional del CLAD. Octubre de 2002.

Salvador, M. (2005): “La función pública autonómica como institución: ¿Buscando alternativas o reforzando un modelo? Los casos de la Comunidad de Madrid y la Generalitat de Catalunya” *Revista Española de Ciencia Política*, núm. 12, 2005, p. 129-151.

Salvador, M. et alia. (2000): *Els Ajuntaments de Catalunya à Internet. Un Estudi sobre les Pàgines Web dels Ajuntaments*. Barcelona: Universitat Pompeu Fabra.

Sancho, D. (1999): *Gestión de Servicios Públicos: Estrategias de Marketing y Calidad*. Madrid. Tecnos.

Sancho, D. (2002): *National platforms for the Information Society development*, En Jordana, J. (ed.) *Governing Telecommunications and Information Society in Europe*. Edwar Elgar. Glasgow.

Sancho, D. (2003): *Gobierno Electrónico y Participación. Factores de Éxito para su Desarrollo*. *Reforma y Democracia* 25:202-222.

The Harvard Policy Group on Network-Enabled Services and Government. John F. Kennedy School of Government. (2000): *Eight Imperatives for Leaders in a Networked World*. Cambridge: JFK School of Government.

Torres, L. (2004): "Trajectories in public administration reforms in European Continental countries" in *Australian Journal of Public Administration*, Vol. 63(3), 2004, pp: 99-112.

Weare, Ch., Musso, J. y Hale, M. (1999): *Electronic Democracy and the Diffusion of Municipal Web Pages in California*. *Administration & Society* 31 (1):3-27.

Wong, W. y Welch, E. (2004): "Does E-Government Promote Accountability? A Comparative Analysis of Website Openness and Government Accountability". *Governance*, Vol. 17 (2): 275.

Zhang, Y. and Feiock, R.C. (2009): "City Managers' Policy Leadership in Council-Manager Cities", *Journal of Public Administration Research and Theory*, Vol. 20, 2009, pp. 461–476.

Zullo, R. (2009): "Does Fiscal Stress Induce Privatization? Correlates of Private and Intermunicipal Contracting, 1992–2002", *Governance: An International Journal of Policy, Administration, and Institutions*, Vol. 22, No. 3, 2009, pp. 459–481.