

Enfocaments conceptuals per a analitzar l'administració electrònica i el canvi organitzatiu

Miquel Salvador Serna

PID_00208728



Els textos i imatges publicats en aquesta obra estan subjectes –llevat que s'indiqui el contrari– a una llicència de Reconeixement-NoComercial-SenseObraDerivada (BY-NC-ND) v.3.0 Espanya de Creative Commons. Podeu copiar-los, distribuir-los i transmetre'ls públicament sempre que en citeu l'autor i la font (FUOC. Fundació per a la Universitat Oberta de Catalunya), no en feu un ús comercial i no en feu obra derivada. La llicència completa es pot consultar a <http://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/3.0/es/legalcode.ca>

Índex

Introducció	5
1. Govern electrònic i administració electrònica des de la perspectiva del canvi organitzatiu	7
2. El concepte d'administració i les dimensions que té	10
2.1. La dimensió externa	10
2.2. La dimensió interna	11
2.3. La dimensió relacional	12
2.4. La dimensió de promoció	12
3. La perspectiva neoinstitucionalista i l'anàlisi de l'administració electrònica	14
3.1. El concepte d' <i>institució</i> i de <i>govern electrònic</i>	15
3.2. Dinàmiques d'aprenentatge institucional i govern electrònic	17
3.3. Canals i dinàmiques de difusió institucional i govern electrònic	20
4. Un model integrat d'administració electrònica?	24
5. Lectures complementàries	27
Bibliografia	29

Introducció

En aquest primer mòdul de l'assignatura es planteja una doble aproximació conceptual, tant per a definir el concepte mateix d'*administració electrònica* des de la perspectiva del canvi organitzatiu com per a introduir un marc analític que faciliti la interpretació, la diagnosi i la valoració de les propostes de canvi que s'hi plantegin.

L'objectiu és presentar les diferents dimensions de l'administració electrònica atenent la manera com la introducció de les tecnologies de la informació i la comunicació (TIC) poden generar canvis organitzatius substantius. Es diferencien així quatre dimensions:

- La dimensió externa o de prestació de serveis de l'administració amb la ciutadania i el teixit social i econòmic.
- La dimensió interna de transformació d'estructures, de dinàmiques de funcionament, de perfils professionals i de sistemes de gestió.
- La dimensió relacional, referida a l'establiment d'intercanvis amb organitzacions externes, tant públiques com privades, amb les quals es plantegen processos de col·laboració.
- I, finalment, la dimensió de promoció, que fa referència a l'impuls d'infraestructures i capacitats, tant adreçades a la població com als membres mateixos de les organitzacions públiques, per a fomentar-ne la implicació efectiva amb els canvis que es proposen.

Complementàriament i mitjançant l'enfocament analític proposat, el neoinstitucionalisme, s'introdueixen eines per a identificar quines són les regles del joc vigents que convé tenir en compte a l'hora de valorar tant la viabilitat com la capacitat de consolidació dels canvis organitzatius associats a l'administració electrònica. En aquest sentit, es presenten les bases de l'enfocament i el concepte d'*institució*, les dinàmiques d'aprenentatge institucional, i els canals i dinàmiques de difusió d'innovacions que, en el cas de l'administració electrònica, contribueixen a explicar bona part dels resultats que s'han assolit en moltes experiències.

Aquest mòdul conceptual i analític constitueix el punt de partida per a introduir diferents àmbits i iniciatives de transformació de l'administració a partir de l'ús intensiu i intencional de les TIC en la gestió pública, objecte dels mòduls següents de l'assignatura.

1. Govern electrònic i administració electrònica des de la perspectiva del canvi organitzatiu

La implantació de les TIC està tenint un paper important en els processos de transformació dels governs i les administracions públiques. Però les TIC no són més que una nova expressió de la importància que estan cobrant els anomenats *factores intangibles*, com el coneixement, la capacitat d'innovació, l'adaptació, la creativitat, la qualitat o les actituds, enfront de l'equilibri tradicional dels factors de producció de les economies agrícoles i industrials (terra, treball i capital). En aquest context, es plantegen nous reptes a les administracions públiques, especialment perquè, darrere dels supòsits potencials de desenvolupament de l'era del coneixement, també s'amaguen riscos importants, en especial els vinculats a l'anomenada *fractura digital* (*digital divide*), tant en la seva expressió territorial com en la social i la interna, referida a les mateixes organitzacions públiques.

La introducció de les TIC en les organitzacions públiques i el sorgiment de l'anomenada *administració electrònica* és encara un fenomen en expansió que planteja canvis importants en el funcionament dels ens públics i en la manera en què aquests desenvolupen la seva activitat i es relacionen amb els agents del seu entorn de referència.

Però, com sol succeir amb els conceptes que apareixen i s'estenen amb molta rapidesa en el món de la gestió, encara persisteix una certa ambigüitat en el significat operatiu del concepte que s'utilitza per a referir-se a aquest fenomen. Com a conseqüència d'això, és habitual trobar referències a actuacions vinculades a les noves tecnologies o a Internet utilitzant termes com *govern electrònic*, *e-government*, *administració oberta*, *administració online*, entre d'altres. Sol tractar-se d'actuacions que presenten una sèrie d'elements comuns que van des de la construcció d'infraestructures i la creació de pàgines web fins al redisseny de processos aplicant les TIC i oferint espais virtuals d'informació i participació política, entre d'altres. És per això que convé plantejar una definició clara del concepte que es proposa utilitzar i disposar d'un marc conceptual rigorós però també manejable que sigui útil com a instrument per a orientar l'anàlisi dels processos de canvi organitzatiu, objecte d'aquesta assignatura.

Per aquest motiu, convé situar inicialment el concepte de *govern electrònic* i, a partir d'aquest, el d'*administració electrònica*, des de la perspectiva del canvi organitzatiu.

Partint d'una definició inicial (un clàssic) de *govern electrònic* entès de la manera següent:

“L'aplicació de tecnologies basades en Internet per a activitats comercials i no comercials en el si de les administracions públiques”.

OCDE, 2003

es pot incloure la referència a les diferents vies per les quals es connecten i interactuen amb altres organitzacions i persones, especialment mitjançant les seves pàgines web, però també mitjançant el correu electrònic i altres eines com el telèfon mòbil, la videoconferència, les intranets privades, les extranets, el cable, les ones de ràdio o el satèl·lit (Criado i Ramilo, 2001).

De manera complementària, des d'institucions reconegudes en aquest camp com el Gartner Group o VINNOVA (Gartner Group, 2000; Nordfors, Ericson i Lindell, 2005) es defineix *govern electrònic* de la manera següent:

“La contínua optimització de la prestació de serveis per part dels governs, la participació ciutadana i la governança, transformant les relacions internes i externes a través de les tecnologies, Internet i els nous mitjans”.

A diferència d'altres definicions que insisteixen únicament en la dimensió de millora de la prestació de serveis, aquesta definició considera la importància del canvi, la transformació institucional i l'articulació de consensos entre els agents i interessos que són fonamentals per a aconseguir l'èxit del projecte (Pratchett i Polat, 2006; Ferguson, 2000). A banda, d'aquesta definició es desprenen diferents conceptes associats:

- Els processos i projectes vinculats a la prestació de serveis públics (administració electrònica), que inclou les dimensions d'informació, gestió i tramitació.
- Projectes vinculats a la promoció de la democràcia (democràcia electrònica), que inclou la implicació de la ciutadania en els processos de presa de decisions i la transparència i la rendició de comptes (*accountability*).
- Els processos vinculats a l'elaboració de polítiques públiques (governança electrònica), que inclou la participació d'agents externs en l'elaboració de les polítiques, en la seva gestió i en la seva avaluació.

Aquesta assignatura centra l'atenció en l'àmbit de l'administració electrònica per destacar-ne la relació amb el canvi organitzatiu, per bé que entès en un sentit ampli, que implica la incorporació de components propis de la democràcia electrònica (en especial els vinculats als processos de transparència i rendició de comptes) i de la governança electrònica (en especial els vinculats a la col·laboració publicoprivada en la prestació de serveis públics).

Així, atenent aquest focus, es considera oportú complementar la introducció que s'ha dut a terme aportant una nova definició del concepte d'*administració electrònica* des del punt de vista del canvi organitzatiu que es proposa considerar.

2. El concepte d'*administració* i les dimensions que té

Per a centrar la reflexió sobre l'administració electrònica i el canvi organitzatiu, es proposa un concepte operatiu que permet situar les dimensions del canvi potencial a què s'associa.

Així, l'administració electrònica es defineix com:

La utilització de les TIC per part de les organitzacions públiques mitjançant la millora de la seva gestió interna, de l'oferta de serveis i d'informació i dels sistemes d'intercanvi i interacció amb la ciutadania i amb les organitzacions públiques i privades. Accions a les quals cal afegir les orientades a establir les bases per al desenvolupament de la societat de la informació, tant pel que fa a la promoció d'infraestructures com a la promoció d'una cultura de la informació (en el teixit social però també en la mateixa organització), d'acord amb la nova realitat.

Partint d'aquesta definició, es construeix un model d'administració electrònica que s'articula en quatre dimensions: dimensió externa, dimensió interna, dimensió relacional i dimensió de promoció. Per a cadascuna s'introdueix una descripció dels continguts i de les implicacions.

2.1. La dimensió externa

La plasmació del govern electrònic en la dimensió externa s'associa a l'oferta d'informació, a la prestació de serveis i a la capacitat d'interacció amb els ciutadans, empreses i organitzacions socials mitjançant els canals d'informació i comunicació que sorgeixen de la implantació de les TIC.

Encara que les pàgines web potser en són l'exponent més visible i estès, cal no oblidar un altre tipus de mecanisme com el correu electrònic, els grups de discussió, els xats o les votacions en línia, a més de l'aparició de moltes administracions públiques en plataformes com Facebook o en espais d'interacció com Twitter, entre d'altres.

El conjunt d'àmbits temàtics sobre els quals es construeix la dimensió externa sol classificar-se en tres grups:

- **Qüestions referides a la vida quotidiana**, en què l'administració assumeix un paper d'articuladora del territori, informant dels serveis de diferent tipus que es troben en el seu marc espacial de referència.
- **Qüestions referides a l'administració a distància**, amb una clara orientació prestacional, centrada en els serveis públics que s'ofereixen des de les organitzacions públiques.

- **Qüestions referides a la vida política i a la participació**, en referència a la naturalesa pública i política de les administracions, obrint nous espais, més àgils i permanents, per a l'intercanvi i la interacció entre ciutadans i la direcció política de l'organització pública.

El major o menor avenç en cadascun dels àmbits temàtics considerats configura un determinat estil de relació entre l'administració i la societat a la qual s'adreça. En aquest sentit, pot presentar-se com una empresa de serveis públics, erigir-se com un espai de participació i decisió política, o configurar el portal d'un territori o un espai de trobada entre diferents agents públics i privats.

2.2. La dimensió interna

El desenvolupament de l'administració electrònica té un impacte destacat en l'organització i en la gestió interna de les administracions públiques. L'adaptació i modernització dels aparells públics, un dels temes clàssics de la gestió pública, sembla que troba en la implantació de les TIC una oportunitat com a palanca de canvi per a iniciar dinàmiques transformadores.

Efectivament, la tasca de repensar estructures i processos a partir del potencial que ofereixen les TIC pot ser un catalitzador de canvis, però cal recordar que aquestes tecnologies només són instruments i que el veritable canvi es troba en com s'utilitzen, és a dir, atenent un pla d'actuació dissenyat de manera coherent amb uns objectius estratègics.

Així, invertir en infraestructures, equips i programes informàtics és un pas, però introduir tecnologia no significa gestionar el canvi. Instal·lar ordinadors o crear una intranet no comporta la millora de l'organització si no s'emmarca en una estratègia de transformació organitzativa, de redisseny de processos des del punt de vista del ciutadà, incidint en la formació i la motivació dels empleats públics i en la cultura administrativa amb què es treballa.

El desenvolupament de la dimensió interna comporta, en definitiva, que les administracions esdevinguin usuaris líders en la utilització de les TIC, donant resposta a les expectatives que generen les accions en l'àmbit del govern electrònic.

Per a mesurar-ne els resultats es requereixen metodologies que combinin l'aproximació quantitativa i la qualitativa i, més enllà de comptabilitzar costos i èxits en termes d'increment d'equips, que analitzin els canvis que s'han produït en estructures orgàniques i processos de treball efectius. De fet, un element essencial que cal mesurar és la transformació registrada en els valors i actituds dels membres de l'organització. A partir de la combinació d'aquestes aproximacions, es pot avançar en la identificació dels èxits en ter-

mes d'eficàcia, eficiència i economia associats a la introducció de les iniciatives de govern electrònic, però atenent també els valors públics que caracteritzen l'actuació de les administracions públiques.

2.3. La dimensió relacional

Un dels àmbits de govern electrònic amb més potencial es troba en la dimensió d'interrelació, amb la possibilitat de crear una xarxa i intercanviar recursos amb altres agents del context social i institucional de referència, tant per a la millora de serveis i processos de treball actuals com per a la generació de nous. Aquesta dimensió tindria, per a les administracions públiques, un caràcter essencialment interorganitzatiu, en un sentit ampli que inclouria des d'altres administracions fins a empreses i entitats socials.

L'intercanvi i la interrelació que afavoreixen les TIC tenen un paper clau per a establir protocols de relació entre administracions¹, entre administracions i "socis"², com ara les organitzacions que contribueixen a proveir de serveis públics o participen en la seva gestió, i entre administracions i empreses³, en la dimensió de provisió de béns i serveis (provisió de subministraments, construcció d'infraestructures o activitats de consultoria, entre d'altres). Aquesta dimensió es pot concebre seguint la idea de les extranets, en què una sèrie d'agents autoritzats poden accedir a certs espais interns de les administracions atesa la seva especial relació de col·laboració, de manera que la comunicació es fa més fluida i eficient.

⁽¹⁾ *government to government* o G2G

⁽²⁾ *government to partners* o G2P

⁽³⁾ *government to business* o G2B

En els creixents processos de col·laboració publicoprivada aquesta dimensió cobra especial rellevància com a referent de l'administració electrònica i dels processos de canvi organitzatiu necessaris per a la seva adaptació.

2.4. La dimensió de promoció

L'especificitat del sector públic local fa necessària una quarta dimensió a considerar en el model, la dimensió de promoció, referida al desenvolupament tant de la cultura com les infraestructures i capacitats necessàries per a facilitar l'expansió i consolidació de la societat del coneixement, i que s'ha de concebre com una altra part essencial i integrada de l'actuació en matèria d'administració electrònica.

Les actuacions en aquesta dimensió giren al voltant de dos eixos. D'una banda, la promoció de les infraestructures per a facilitar l'accés, i que es concreten en actuacions sobre el suport a l'extensió de la xarxa, les intervencions sobre les tarifes de connexió o facilitar l'accés de la població a determinades aplicacions.

D'altra banda, la promoció d'unes capacitats i, en definitiva, d'una cultura adequada als nous paradigmes i reptes que plantegen les TIC, oferint instruments que facilitin l'extensió de l'ús dels nous equips i recursos per a optimit-

zar-ne els resultats. Saber on buscar la informació, com llegir-la i com transformar-la en coneixement són alguns dels reptes que es plantegen en aquest segon eix de la dimensió de promoció. Implícitament, les actuacions també tenen un component de cohesió social, amb l'objectiu d'evitar els problemes derivats de l'anomenada *fractura digital* que, per raons de territori o de coneixement, poden generar un desenvolupament desequilibrat de la societat de la informació. Un desequilibri que, atenent la rapidesa i complexitat creixent de les aplicacions tecnològiques, també s'ha de considerar en l'interior de les organitzacions públiques, en què els ritmes i velocitat d'adaptació dels diferents col·lectius professionals tampoc no sol ser uniforme. És per això que també és important vincular aquesta dimensió de l'administració electrònica als processos de canvi organitzatiu.

Considerant les quatre dimensions esmentades, la valoració de l'impacte de les TIC sobre les administracions públiques, en bona part pel seu estat actual de desenvolupament i el seu relatiu alentiment, ha de ser abordada a través de diferents perspectives. Aquesta diversitat es deu en bona mesura a l'ambigüitat que ha caracteritzat la translació de conceptes i iniciatives generats en altres contextos, aliens a les realitats de les administracions públiques. Això és especialment rellevant atenent l'important impacte que tenen les TIC sobre les dinàmiques de funcionament i sobre les regles del joc amb què operen les administracions. Per aquest motiu convé introduir l'enfocament teòric del neoinstitucionalisme per a calibrar, en cadascuna de les quatre dimensions del govern electrònic comentades, les dificultats que poden marcar l'actuació dels governs locals.

Amb la combinació del model proposat, basat en les quatre dimensions i les aportacions des del neoinstitucionalisme, es vol contribuir a la reflexió entorn dels components de l'administració electrònica, amb la idea d'integrar-les. Amb la integració de les quatre dimensions, se'n poden potenciar les sinergies i evitar desequilibris que poden entorpir, o arribar a bloquejar, el desenvolupament d'un model coherent d'integració de les TIC en l'activitat de les administracions públiques.

3. La perspectiva neoinstitucionalista i l'anàlisi de l'administració electrònica

La introducció de les TIC en les organitzacions públiques constitueix un dels processos principals de canvi organitzatiu de les administracions públiques. Diferents informes d'organismes internacionals com l'OCDE (2003, 2009a i 2009b) recomanen l'extensió de l'ús de les TIC per a millorar el funcionament de les administracions públiques. Sense entrar a valorar l'oportunitat o l'adequació d'aquestes recomanacions, en alguns casos distants de la realitat social, econòmica, política i administrativa dels països als quals s'adrecen, sí que convé destacar que en l'anàlisi d'aquestes dinàmiques de canvi se sol destacar l'impacte de les TIC tant en el sistema polític, habitualment associat a un suposat increment del grau de democratització, com en el sistema administratiu, destacant-se la transformació en el funcionament intern i en les dinàmiques de relació amb la societat. Les quatre dimensions del concepte d'*administració electrònica* que s'han comentades en l'apartat anterior permeten rellegir alguns d'aquests espais de canvi.

Per a interpretar l'abast i la viabilitat d'aquest tipus d'iniciatives, els anomenats *enfocaments neoinstitucionalistes* aporten un marc analític rellevant per visió integrada. En aquest sentit, les perspectives neoinstitucionalistes se centren en el paper de les institucions, enteses com un conjunt de normes, regles, valors i processos que orienten i constreixen el comportament dels actors implicats, condicionant els resultats efectius de la implantació de l'anomenada *administració electrònica*. Amb aquest objectiu es combinen els arguments sobre la definició i caracterització de les institucions amb la seva incidència en el funcionament de les organitzacions públiques.

Els arguments a favor de la introducció de les TIC en les activitats de les administracions públiques destaquen el seu potencial per a millorar l'eficiència, la qualitat i la responsabilitat del sector públic. A això cal afegir que el sorgiment de les iniciatives en aquest àmbit s'acostumen a plantejar en termes d'oportunitat per a la innovació en la gestió pública o com a ocasió per a trencar amb els supòsits, vicis i defectes de l'administració pública en qüestió. No obstant això, la pràctica ve a relativitzar-ne els èxits, mostrant com, amb tan sols nous suports digitals, les organitzacions públiques tendeixen a reproduir les pautes de funcionament i de relació que volien superar.

Amb la perspectiva neoinstitucionalista es focalitza l'atenció, en primer lloc, en els processos de transferència i difusió de pautes de funcionament i relació que es donen entre administracions, tot i que atenent també el paper que tenen determinats agents, especialment els proveïdors de "solucions" no sempre pensades per a la realitat del sector públic. Es vol argumentar, doncs, sobre com determinades regles i pautes de funcionament, basades en determinats

valors i visions de la realitat, aconsegueixen transferir i generar una “manera de fer les coses” que acaba condicionant els resultats efectius de les iniciatives empreses en la matèria.

3.1. El concepte d'*institució* i de *govern electrònic*

Des dels diversos enfocaments neoinstitucionalistes s'ofereix una pluralitat de definicions del concepte d'*institució* com a element central dels models d'anàlisi. Atenent l'objecte i objectius d'aquest mòdul introductor i a l'anàlisi de l'administració electrònica i el canvi organitzatiu, es defineix el concepte d'*institució* de la manera següent:

“Un conjunt de valors, normes, regles, rutines i processos que estructuraven les relacions entre els agents implicats, establint els paràmetres d'allò que es considera acceptable a partir de les relacions entre rols a seguir i situacions definides”.

March i Olsen, 2006; Hall, 2010

“Aquest conjunt d'elements constitueix, a més d'un marc normatiu i regulatiu, un esquema cognitiu que, amb un cert caràcter simbòlic, proporciona estabilitat i significat al comportament dels agents, i desenvolupa, a partir de la cultura organitzativa, les estructures formals i informals, i les rutines i processos”.

Scott, 2001 i 2008a

Seguint aquesta definició es destaca el paper de les institucions no solament com a “regles del joc” que utilitzen els actors per a desenvolupar les seves estratègies, sinó també com a configuradores de la visió que aquests actors desenvolupen del seu àmbit d'actuació. Per al desenvolupament d'un model d'administració electrònica, les institucions han d'incidir tant en el tipus d'estratègies per a aconseguir-la com en els models alternatius a considerar per a configurar-la.

Amb referència a l'administració electrònica, la consideració d'aquest concepte condueix a incorporar l'anàlisi no simplement del conjunt de components de les institucions, sinó també de les interaccions que es donen entre aquests. Mitjançant una visió de conjunt es pot comprovar, per exemple, com determinats valors o processos es reforcen mútuament i se sostenen en normes formals i informals, la qual cosa crea un entramat que difícilment pot modificar-se alterant tan sols parcialment algun dels components. Aquestes institucions es converteixen en la base del paradigma vigent i actuen com a armadura que suporta i articula una determinada configuració de les organitzacions públiques.

És per això que una anàlisi des de la perspectiva neoinstitucionalista ha d'esbrinar les regulacions subjacents del sistema institucional i les seves conseqüències, atenent tant l'estructura d'incentius que ofereix als diferents actors (segons els recursos disponibles, les normes que en regulen l'ús i els objectius que es plantegen) com els “models mentals” d'aquests actors, que vénen condicionats en part per les mateixes institucions. En aquest epígraf s'inclouen els aspectes menys tangibles, referits a la cultura, als valors i a les normes i processos no formalitzats, però que contribueixen a explicar el funcionament de les

administracions públiques. La ideologia dominant, el model d'administració de referència o les "modes" organitzatives vigents són alguns dels aspectes que cal considerar per a identificar la incidència de les institucions en aquesta dimensió.

Seguint aquest argument, les iniciatives d'administració electrònica es veuen condicionades per la normativa explícita però també pels valors i regles informals, que estableixen què és allò que es pot modificar i fins a quin punt pot "legítimament" alterar-se. D'aquesta manera la institució tendeix a oferir resistència a determinades accions (les contràries als acords i significats establerts), al mateix temps que tendeix a afavorir-ne d'altres (les que estan d'acord amb la institució).

En el context de les administracions públiques, els projectes d'administració electrònica que van més enllà de la publicació en un web d'informacions de caràcter enunciatiu o d'iniciatives merament formals topen sovint amb barres i resistències importants per al seu desenvolupament, tant socials com corporatives, legislatives, de processos i interorganitzatives, essent la tecnològica la menys important (Criado i Ramilo, 2001). I això s'explica perquè el desenvolupament de projectes d'administració electrònica és sobretot una qüestió política, de voluntats, prioritats d'actuació i capacitat de lideratge, més que una qüestió merament tècnica.

Amb aquesta perspectiva es vol destacar la necessitat d'abordar el canvi institucional com un dels eixos per a facilitar la implantació amb èxit de l'administració electrònica i el canvi organitzatiu que representa. Encara que la millora dels sistemes de govern i administració mitjançant el desenvolupament de les TIC pugui plantejar-se mitjançant la millora de les capacitats organitzatives, una veritable transformació sostenible ha de considerar el paper de les institucions que configuren les relacions i el comportament d'aquestes organitzacions. Amb aquesta menció es vol evitar l'anàlisi que concep les administracions i els seus sistemes de gestió com un ordre tancat, aïllat i completament autoexplicable. Distingint entre organització i el seu entorn, l'anàlisi institucional permet apuntar com el segon incideix sobre la determinació d'elements com els valors, les estructures o els processos de treball, que condicionen les dinàmiques organitzatives resultants.

D'això deriva que, tot i que el canvi en l'àmbit organitzatiu pugui anticipar-se i planificar-se més, l'organització difícilment pot canviar més enllà dels límits institucionals. Dit en altres termes, encara que aprovar noves reglamentacions formals per a canviar l'estructura i funcionament dels ens públics pot ser una estratègia parcial en una direcció adequada, els resultats seran molt pobres si no s'entren a considerar les institucions vigents en l'entorn i com aquestes modulen i faciliten la visió i la interpretació de les iniciatives transformadores.

No es tracta d'obviar les solucions vàlides tècnicament, sinó de contextualitzar a partir de la identificació de les institucions que configuren l'organització i el comportament de les administracions públiques en què es volen aplicar. Amb vista a identificar les institucions i la influència que tenen en la configuració organitzativa d'aquests governs, cal considerar, a més dels seus components i interrelacions, les seves dinàmiques de desenvolupament i canvi.

3.2. Dinàmiques d'aprenentatge institucional i govern electrònic

Des de la perspectiva neoinstitucionalista, el canvi organitzatiu que implica l'aparició de noves institucions tendeix a interpretar-se més en clau de modificació incremental de les vigents que com a innovacions radicals i trenca-dores respecte a les dinàmiques anteriors. Així, encara que la introducció de l'administració electrònica hauria de comportar canvis importants en la manera d'actuar de les organitzacions públiques, el seu abast efectiu s'ha de mesurar atenent l'equilibri institucional vigent en cada administració pública en el moment de posar-se en marxa i durant el procés d'implementació.

La introducció dels postulats de l'administració electrònica es poden concebre com a canvis en les situacions que les institucions vigents han d'abordar (o canvis en la manera com els agents perceben aquestes situacions) i que donen origen a dinàmiques de canvi institucional amb caràcter incremental i reactiu, seguint lògiques d'innovació limitada o *bounded innovation* (Weir, 1992). De la combinació de noves idees, associades a la introducció de les TIC i tot allò que comporten, amb les regles, valors i processos actuals que determinen les relacions entre actors, sorgeixen innovacions limitades. Aquest concepte, coherent amb la idea d'estabilitat i persistència de les institucions, parteix de considerar que aquestes actuen creant oportunitats per a la innovació però també establint-ne els límits.

Per a identificar la naturalesa i abast d'aquests processos d'ajust incremental de les institucions vigents, convé analitzar les dinàmiques d'aprenentatge organitzatiu, enteses com els processos que segueixen les organitzacions per generar noves rutines de funcionament quan les actuals no responen a les aspiracions sobre la funció que han de complir (March i Olsen, 2006). En els processos de transformació associats a la introducció del concepte d'*administració electrònica* es destaquen com a inductors del canvi els nivells de satisfacció amb el seu rendiment actual i les aspiracions sobre el seu rendiment potencial. Aquí les potencialitats de l'administració electrònica representen un factor dinamitzador del canvi institucional encara que l'abast de les seves propostes, en la mesura que representen una alteració de l'equilibri, ha de superar resistències importants.

En aquest sentit, els informes descriptius i prescriptius que sorgeixen sobre la manera com les administracions públiques impulsen l'administració electrònica poden classificar-se, seguint l'esquema que planteja Pollit (2002), en dos tipus de materials:

- D'una banda, materials promocionals o documents de caràcter enunciatiu sobre els avenços aconseguits o en perspectiva, és a dir, mirar "què estem fent" (*look at what we are doing*).
- D'altra banda, els materials guia o documents de caràcter orientador sobre les actuacions que cal emprendre, és a dir, "com ho hem de fer" (*how-to-do-it*).

Exemples de materials

Com a valoracions aplicables al cas dels materials produïts en relació amb l'administració electrònica, del primer grup sobresurt la producció de llibres blancs, agendes de reforma, pronunciaments, en els quals s'intenta convèncer els legisladors, els mitjans de comunicació, el públic i els empleats públics mateixos que les reformes són significatives, ben intencionades i tenen probabilitats de produir millores (Pollit, 2002). Es tracta, fonamentalment, de documents promocionals per a intentar persuadir, de manera que moltes vegades situen la retòrica favorable als canvis per sobre de l'autocrítica. Pel que fa al segon grup de materials, els de caràcter normatiu i que solen procedir de determinats grups de pressió, extrapolant l'anàlisi de Pollit, els consultors i altres assessors proporcionen treballs promocionals i sobre "com ho hem de fer", sovint venent les seves eines i serveis a governs, agències públiques i empreses. Les guies sobre "com ho hem de fer" toquen més de peus a terra que els brillants informes oficials i llibres blancs, però aquestes també (necessàriament i comprensiblement) assumeixen que l'èxit és possible i que, si el personal segueix els bons consells, els objectius promulgats oficialment s'assoliran (Pollit, 2002). Aquest sol ser el cas de documents, articles i llibres que presenten receptaris normatius, si no meres translacions mimètiques, sense la més mínima intenció de produir coneixement per a elaborar una anàlisi explicativa sobre el que està succeint en el sector públic.

Precisament per a evitar les paradoxes que es produeixen en tots dos casos, és rellevant considerar les institucions actuals en el context en què sorgeixen les iniciatives d'administració electrònica. Segons el grau d'incentivació que les institucions ofereixin als processos d'innovació, seran diferents les estratègies d'aprenentatge institucional que les noves organitzacions públiques desenvolupin per afrontar les noves situacions que planteja l'administració electrònica.

En relació amb aquests processos d'innovació i d'aprenentatge institucional, s'introdueixen els conceptes d'*exploració* (de noves alternatives) i d'*explotació* (de les institucions vigents).

Si l'exploració de nous equilibris entre valors, normes, regles i processos requereix que els actors dirigeixin una gran part dels seus esforços a la investigació activa, per contra, l'explotació de les estructures ja creades es caracteritza per la refinació i el perfeccionament de les institucions ja disponibles. Es contraposen així una actitud d'experimentació, propensió al risc, inventiva i disponibilitat per a afrontar la incertesa, i una actitud més aviat conservadora, amb aversió al risc i a la presa de decisions clau (Lanzara, 1999).

En clau d'administració electrònica, les estratègies d'exploració generen variabilitat, amb uns costos d'experimentació alts dels quals cal fer-se càrrec en el curt termini, mentre que els beneficis poden ser mínims i habitualment a mitjà o llarg termini. En aquest sentit, el desenvolupament d'estratègies d'exploració requereix un suport continuat i estable, tant des de la direcció política com mitjançant un lideratge dinamitzador que mantingui l'impuls necessari per aconseguir resultats.

Per contra, les estratègies d'explotació exigeixen menys inversió en la mesura que parteixen d'uns referents ja contrastats, que es proposen millorar tan sols de manera incremental. Amb aquests processos s'aconsegueixen respostes ràpides, a curt termini, i amb menys risc que en el cas anterior. També és inferior el suport de les esferes política i directiva que es necessita, en la mesura que s'assumeixin com a "legítims" els resultats que les institucions vigents proporcionen i que es prenen com a punt de partida. No obstant això, per al desenvolupament de les estratègies associades a la implantació del model d'administració electrònica, optar per un canvi incremental pot implicar deixar iniciatives innovadores aïllades, que fàcilment produiran decepció, sense correspondència amb una transformació integral que l'èxit del programa requereix.

El fet que una administració opti per una determinada combinació de les dues estratègies d'aprenentatge institucional depèn en bona mesura de l'entorn institucional en què es troba. Per a les transformacions que exigeix la implantació de l'administració electrònica, els marges de maniobra establerts explícitament en la normativa i plans vigents i els marges establerts implícitament per la cultura organitzativa i les rutines de funcionament de les organitzacions públiques contribuiran a delimitar les estratègies més probables pel que fa a l'aprenentatge organitzatiu. L'opció per l'incrementalisme estratègic, això és, pel canvi radical però centrat en una part de l'organització (amb facilitat per a estendre's posteriorment a la resta de l'administració), es planteja com una opció suggeridora. Tanmateix, la seva efectivitat dependrà de la capacitat per a mantenir una estratègia de canvi sostinguda, ja que la innovació que representa l'administració electrònica, si no s'estén amb una perspectiva integral al conjunt de dimensions que s'han comentat en l'apartat anterior, pot decaure fàcilment i ser anul·lada pels detractors. De fet, un dels trets característics de l'administració electrònica és justament la transversalitat.

Aquestes constriccions, combinades amb la pluralitat d'actors presents en el procés de configuració de les administracions públiques, amb diferents interessos i horitzons temporals, afavoriran una aposta o una altra, per l'explotació o per l'exploració per introduir els canvis associats a la implantació de l'administració electrònica. A això cal afegir que, en associar processos de desenvolupament de l'administració electrònica a programes de foment de

Vegeu també

Veurem la transversalitat en el mòdul "Administració electrònica, transversalitat i gestió del canvi".

la transparència i la participació, el paper dels agents socials vinculats esdevé encara més crucial en la mesura que incideixen de manera més directa en l'obtenció de resultats i en la seva legitimació posterior.

A més d'incidir sobre els processos d'aprenentatge, l'entorn institucional que caracteritza les interaccions entre el conjunt d'actors implicats en els processos de configuració de l'administració electrònica també influeix en la definició dels nivells de satisfacció amb els resultats obtinguts i en les aspiracions sobre el seu rendiment potencial, una altra de les claus per a explicar el canvi institucional i el procés d'institucionalització.

3.3. Canals i dinàmiques de difusió institucional i govern electrònic

A més de les dinàmiques institucionals i els processos de canvi institucional, hi ha altres elements clau per a captar les dificultats d'introducció de l'administració electrònica en les organitzacions públiques: els canals pels quals "flueixen" les institucions i les dinàmiques d'isomorfisme institucional.

L'anàlisi dels canals de difusió d'institucions sol associar-se als seus propis components. Així, Jepperson (1991 i 2001) destaca com a canals "portadors" de les institucions la cultura, els règims i les estructures formals:

- La **cultura** s'associa als valors que caracteritzen la institució, i té un suport de caràcter informal, basat en una acceptació implícita per part dels actors implicats. Mitjançant la cultura es transmeten les institucions tant per mitjà de determinades visions o definicions dels problemes que cal afrontar com de les alternatives acceptades per a resoldre'ls. Les visions promogudes per determinats agents sobre les bondats de la introducció de les TIC en la gestió pública o la introducció de la necessitat de "digitalitzar" el funcionament de les organitzacions públiques en determinats àmbits de decisió política i tècnica contribueixen a configurar una cultura propícia al canvi.
- Els **règims** es refereixen al conjunt de normes i regles establertes formalment, juntament amb un sistema de sancions que n'asseguren el compliment. La normativa estatal, l'autonòmica, i fins i tot la local, orientada a promoure la implantació de l'administració electrònica, es podrien interpretar en aquests termes.
- Les **estructures formals** representen un altre reflex formal de les institucions, en la mesura que reflecteixen la importància i el rang atorgat a determinats actors o àmbits d'actuació, i se solen utilitzar com a indicadors de la seva vigència i difusió. La creació d'unitats internes especialitzades en la promoció de l'administració electrònica és un altre factor dinamitzador que en facilita l'extensió progressiva.

Però també atenent aquests components, els canvis que comporta la introducció de l'administració electrònica es veuran condicionats per la cultura vigent en l'organització pública, no sempre procliu al canvi accelerat que exigeixen les TIC. Aquesta cultura vigent podria estar conformada per un conjunt de normes establertes a partir d'un model d'organització que encara no considera les TIC i el que representen com un factor clau, i per unes estructures formals que es basen en equilibris de poder en què els promotors de les TIC no sempre estan en una posició preminent.

A tot això, cal afegir el concepte de *decoupling* o *desacoblament* com a mostra del desajust entre la dimensió formal de les institucions formals i el seu funcionament efectiu. En aquest sentit, diversos autors han posat de manifest la desvinculació de les estructures formals entre elles i respecte a les activitats que es duen a terme habitualment (Meyer i Scott, 1992; Meyer, 2007).

El desacoblament és una resposta de l'organització a les institucions establertes formalment quan entren en conflicte amb els valors predominants (encara que sigui en l'àmbit informal), o bé quan el conflicte es produeix per la presència de diversos contextos de referència (diversos marcs institucionals amb pautes que no s'ajusten entre elles), fet que requereix certa flexibilitat en la interpretació de la formalitat perquè pugui ser acceptada pels diferents agents.

Pel que fa a les dinàmiques de difusió, l'isomorfisme institucional es refereix a la tendència de les organitzacions a adoptar arranjaments i fórmules institucionals ja acceptades i consolidades en l'entorn de referència. Respecte a això, Meyer i Rowan (1991) apunten que les organitzacions tendeixen a incorporar pràctiques i processos definits pels conceptes racionalitzats predominants en l'àmbit organitzatiu i que estan institucionalitzats. En aquests casos, els actors obvien les estratègies d'exploració i aposten per aplicar solucions o respostes que la mateixa organització o altres organitzacions presents en l'entorn de referència ja han provat en el passat (DiMaggio i Powell, 1991). Pel que fa al cas de l'administració electrònica, el pes dels referents es revela essencial en la mesura que moltes administracions solen estar mancades de recursos propis per a l'experimentació i desenvolupament d'alternatives sòlides.

Especialment si els programes d'administració electrònica parteixen del seguiment d'una moda, sense una veritable reflexió que els sustenti, fàcilment tendiran a mostrar ambigüitat en la definició dels objectius, ja que no es disposa d'indicadors efectius per a avaluar-ne l'activitat. En aquests casos, les dinàmiques d'isomorfisme institucional contribuiran a legitimar la iniciativa que s'hagi emprès. Així, amb la reproducció dels mecanismes d'estructuració i actuació per a impulsar l'administració electrònica, tant en l'àmbit formal com informal, acceptats per l'entorn de l'organització, aquesta tendeix a guanyar

legitimitat i augmentar la capacitat de supervivència, ja que la seva avaluació social es fa en aquests termes i no en funció dels resultats de la seva activitat concreta en termes d'eficàcia o eficiència.

Associats a les dinàmiques d'isomorfisme institucional i als processos de desacoblament, cal remarcar que en els projectes de desenvolupament d'iniciatives d'administració electrònica es tendeixen a reproduir certs tipus de convergències. D'acord amb els arguments exposats per Pollit (2002), per a poder parlar de convergència pel que fa a la implantació de reformes en matèria d'administració electrònica caldria distingir almenys quatre nivells d'aquest concepte:

- **Convergència de discurs (*convergence of talk*)**, en relació amb les similituds de les declaracions fetes, és a dir, del sorgiment de l'enfocament com a paradigma dominant, retòricament parlant. Els plans d'implantació d'iniciatives d'administració electrònica solen mostrar així coincidències més que notables.
- **Convergència de decisions (*convergence of decisions*)**, referint-se als posicionaments més concrets dels governs per a implantar iniciatives d'administració electrònica.
- **Convergència de pràctiques actuals (*convergence of current practices*)**, traslladant l'èmfasi en les actuacions operatives, moltes vegades dissociades tant del discurs com dels posicionaments concrets. Presentacions intermèdies de la progressió d'avenços en matèria d'administració electrònica, mostrant internament la incorporació de noves aplicacions per gestionar, entrarien en aquest tipus de convergències.
- **Convergència de resultats (*convergence of results*)**, en relació amb el resultat final, amb el punt d'arribada, ja que encara que eventualment hi podria haver una convergència de resultats, de tècniques i pràctiques, potser això no es relacionaria amb l'impacte produït en els entorns respectius. La presentació de noves tramitacions en línia de serveis públics específics cal situar-la en aquesta categoria.

La consideració d'aquests quatre tipus de convergència, des de la perspectiva neoinstitucionalista, apunta de nou a la necessitat de tenir en compte l'anàlisi del context per a definir propostes de desenvolupament de les iniciatives d'administració electrònica. D'una banda, el fet que les diferents administracions públiques no hagin començat a la vegada a impulsar aquest tipus de processos comporta posicions de partida diferents des del punt de vista cultural, institucional i polític, que no han de passar per alt, evitant aproximacions simplistes que tendeixen a sobredimensionar la importància de la tecnologia per sobre d'un altre tipus de variables més pertinents. En segon lloc, cal diferenciar la retòrica de la realitat en el desenvolupament dels projectes

d'administració electrònica des dels diferents punts de vista implicats, amb una convergència de discurs i de les decisions més marcada que la convergència de pràctiques o que la convergència de resultats.

Per a analitzar aquests processos de convergència, és rellevant introduir el paper de les comunitats de professionals o comunitats epistèmiques, atenent la seva posició estratègica com a agents del canvi institucional que es deriva del seu control sobre els coneixements especialitzats i reconeguts formalment. La seva capacitat d'influència sobre la configuració i canvi de les institucions es dóna tant en l'àmbit cognitiu com normatiu, i això es concreta mitjançant l'establiment de determinades definicions del problema que cal afrontar, generant idees, tipificacions i guies sobre la matèria a partir de les quals es puguin derivar alternatives d'acció. Com a mecanismes de suport cal apuntar el paper de determinades estructures, com associacions o col·legis professionals, que marquen les directrius d'allò que la comunitat epistèmica accepta com a correcte. En aquest sentit, el paper de les consultories privades, els assessors especialitzats i els centres d'educació i investigació de referència són altres concrecions de la influència de les comunitats professionals en la configuració i canvi de les institucions.

En un pla més concret, a partir d'una anàlisi centrada en cada realitat singular, convé identificar quines organitzacions tenen un paper efectiu com a agents del canvi institucional, és a dir, inverteixen recursos en la transformació de les institucions vigents, a partir d'una estratègia que cerca millorar-ne la situació establint nous equilibris institucionals.

Les aportacions fetes des de la perspectiva neoinstitucionalista giren entorn de la consideració de les institucions com a elements fonamentals i del seu paper en les diferents organitzacions públiques, com també la seva incidència en la implantació de les propostes associades a l'administració electrònica. Els agents i les dinàmiques de canvi institucional són els dos elements clau que cal considerar en la reflexió sobre els requeriments que es plantegen al desenvolupament de les noves fórmules de funcionament i de relació associades a la implantació de les TIC en les organitzacions públiques i els processos de canvi organitzatiu associats a aquestes, objecte dels mòduls següents de l'assignatura.

4. Un model integrat d'administració electrònica?

Partint del concepte i les dimensions proposades per a definir l'administració electrònica, i atenent el paper de les institucions com a element determinant per a la seva configuració, convé plantejar com es vertebren les diferents perspectives per a visualitzar un model integrat per a la seva aplicació en les administracions públiques.

La dimensió externa de l'administració electrònica, això és, la que es refereix a la utilització de les TIC com a instrument per a prestar serveis, oferir informació i facilitar la interacció amb els ciutadans i agents externs a l'administració pública, és la que presenta avenços més significatius. Moltes administracions han assolit amb èxit avenços importants en aquesta dimensió, però, amb vista a fer una valoració de la situació actual, s'han d'incloure dos comentaris crítics.

- D'una banda, la referència obligada als continguts i, per tant, l'enfocament amb què es planteja la relació des de l'administració cap a la societat a la qual, per definició, hauria de servir.
- D'altra banda, el grau de coherència de les iniciatives impulsades en la dimensió externa amb la dimensió interna, és a dir, amb els processos interns de transformació de les administracions públiques i, especialment, dels professionals vinculats a l'àmbit, per a aprofitar el potencial de millora que ofereixen les TIC en la gestió pública.

No obstant això, per a valorar la viabilitat i sostenibilitat d'aquests avenços cal considerar que, davant les resistències d'importants sectors interns de les mateixes organitzacions públiques, l'aplicació i el desenvolupament de les TIC poden quedar relegats a determinades àrees més permeables o propícies a la seva recepció, sense aconseguir transformar en el fons ni els processos de treball ni els esquemes mentals, ni la cultura organitzativa, és a dir, sense alterar l'equilibri de poders ni les institucions vigents. Segurament, a això es deu també la proliferació de determinades iniciatives de la dimensió externa que, com que no alteren les institucions actuals, tendeixen a ser assumides molt més fàcilment per aquestes.

Així, crear una pàgina web amb els continguts de serveis més o menys redissenyats per a la seva presentació a la nova interfície de contacte es pot fer a un cost assumible, sense generar cap conflicte ni transformar el model de relació amb la ciutadania. Tanmateix, amb això no s'aconsegueix transformar veritablement la naturalesa i l'orientació d'aquestes administracions, i molts dels avenços comentats es queden en només operacions d'imatge que, si bé poden ser punts de partida, en breu esgoten el seu potencial de canvi.

En aquesta línia, habitualment s'observen dinàmiques d'isomorfisme institucional a partir de referents externs, que s'assumeixen tan sols en una primera fase de penetració en les dinàmiques pròpies de les administracions públiques. Aquestes dinàmiques es veuen afavorides pel mateix mitjà (Internet), encara que la seva aplicació i el desenvolupament resultin poc fèrtils, i fins i tot contraproductius, quan només s'adopten amb vista a la imatge. Si aquest context permet, i fins i tot propicia, dinàmiques d'isomorfisme institucional, no és menys cert que el procés de rèplica d'experiències valorades com a reeixides, en la mesura que no incideix en el nucli central de les organitzacions, afavoreix el sorgiment de processos de *decoupling* o desacoblament, que deixen les iniciatives de provisió electrònica de serveis públics al marge del funcionament efectiu i de les dinàmiques d'actuació de les administracions públiques.

Quant a les iniciatives de transformació més profunda i integrada, els processos de canvi en la dimensió interna de l'administració electrònica plantegen la necessitat d'adequar els supòsits potencials de les TIC a la realitat de les administracions públiques. Això deriva de l'existència de diferències importants entre realitats que van des de la mateixa composició dels governs fins al mateix concepte i pràctica del seu rol en relació amb la societat, és a dir, amb les seves competències concretes d'actuació.

Atendre les institucions i abordar el procés de transformació amb una estratègia integrada és una opció oposada a l'assumpció acrítica de solucions estàndards importades seguint plantejaments que sobredimensionen la importància i el potencial de la tecnologia. És per això que és fonamental incorporar estratègies de canvi institucional, integrant les propostes de canvi intern amb els referents externs que moltes vegades permeten explicar l'èxit dels seus resultats.

Per a afavorir aquest procés planificat, amb una visió estratègica coherent amb les institucions en què es troben les administracions públiques, és clau desenvolupar un veritable enfocament integrat de l'administració electrònica.

Avançar en aquesta línia requereix processos importants d'aprenentatge institucional, en què les anomenades *bones pràctiques* són un referent important que cal considerar, però que han de ser necessàriament reinterpretades a partir de la realitat institucional en què es desenvolupa l'administració electrònica. En aquest sentit, la multiplicitat de fòrums, seminaris, jornades i alguns cursos de formació especialitzats constitueixen un referent que cal considerar per a aquest procés de gestió del coneixement.

Utilitzar estratègies d'"exploració institucional" es planteja com una opció adequada a l'abast transformador de les TIC, que són tan sols un mitjà per a aconseguir altres fins, és a dir, una transformació integral del model de gestió pública i d'administració pública. Atrevir-se a experimentar utilitzant el

potencial de canvi de les TIC pot resultar més productiu que obstinar-se en opcions d'“explotació” de les institucions vigents que, moltes vegades, només permeten modificacions dins del seu àmbit limitat de funcionament.

En definitiva, el model d'administració electrònica presentat ofereix una visió global i integrada que cerca aportar coherència al desenvolupament de les activitats i serveis de les administracions públiques per mitjà de l'aplicació de les TIC. La traducció pràctica d'aquest model requereix la definició d'un projecte integral d'administració electrònica en què, a més, s'haurien de considerar aspectes clau com els següents:

- Disposar d'un lideratge emprenedor fort que impulsi i motivi tota l'organització implicada en les quatre dimensions, però que a més, i potser tan important o més, faci extensives les transformacions al conjunt de la societat, de manera que generi dinàmiques participatives que l'afavoreixin,
- eviti duplicar l'administració o crear un sistema a part, integri les iniciatives en el model d'administració pública que es vol impulsar i s'estengui als agents vinculats i, especialment, al conjunt de la ciutadania, de manera que
- incorpori la idea de modernització i millora del model organitzatiu, prenent les TIC com un instrument de suport i no com una finalitat en si mateixes.

En definitiva, és essencial que les actuacions iniciades per les administracions públiques en matèria d'administració electrònica es basin en un model que permeti aprofundir en el potencial que ofereixen les TIC, i generin un nou paradigma de govern i administració que preservi els valors públics que n'han de orientar l'actuació.

5. Lectures complementàries

Lectura 1

Criado, J. I. (2009). "Nuevos enfoques en el estudio de la administración electrónica. Neoinstitucionalismo y tecnologías de la información y comunicación e Internet en las administraciones públicas". Ponència presentada al VII Congrés d'Investigació UAM.

En aquest treball de recerca s'analitza el procés d'adquisició, gestió i utilització de les TIC a la comunitat autònoma de Madrid durant el període 1995-2007. S'aborden les relacions entre les TIC i Internet i les administracions públiques des d'una perspectiva neoinstitucionalista, posant de manifest que la consolidació de l'administració electrònica no va operar de manera autònoma, sinó que va estar determinada per decisions i lògiques d'acció de les elits burocràtiques i les dinàmiques institucionals.

La lectura és interessant per a interpretar l'abast i la viabilitat de les iniciatives d'administració electrònica des d'un enfocament neoinstitucionalista, i aporta un marc analític rellevant per a la visió integrada i aplicat a l'estudi d'un cas pràctic.

Lectura 2

Ramió, C. (2012). "E-administración y renovación institucional para la mejora de los servicios públicos". Ponència presentada al VII Congrés Internacional del CLAD.

La ponència posa de manifest que, encara que moltes de les iniciatives d'administració electrònica han aconseguit nivells alts d'eficiència en la dimensió externa, hi ha certes mancances relacionades amb la gestió interna o *back-office* institucional. En aquest sentit, s'incideix en les potencialitats de les TIC com a mecanisme per a renovar el sistema de gestió, per a millorar la seguretat jurídica, per a superar el dèficit en matèria de transparència o per a controlar de manera més eficient l'administració davant la xarxa d'actors privats que presten serveis, en contextos de col·laboració publicoprivada.

La lectura és interessant per a treballar les diverses potencialitats de les iniciatives d'administració electrònica, de govern electrònic i de democràcia electrònica en relació amb les quatre dimensions (interna, externa, relacional i de promoció) presentades en l'apartat "El concepte d'*administració* i les dimensions que té", d'aquest mòdul.

Lectura 3

Ramió, C. (2005). "E-administració i nous models de gestió pública". Ponència presentada al I Congrés Català de Gestió Pública.

La ponència vincula l'adopció d'un model d'administració relacional per part de les administracions públiques catalanes i l'impuls dels projectes d'administració electrònica. Amb aquest enfocament articula un conjunt de reflexions sobre com es poden impulsar les TIC en l'àmbit intern de les administracions públiques en un context de gestió pública mitjançant xarxes d'organitzacions públiques i, especialment, xarxes privades amb ànim de lucre o sense, i de govern multinivell.

La lectura és interessant per a ajudar a assentar conceptes i plantejar escenaris en què la dimensió relacional dels processos d'administració electrònica, referida a l'establiment d'intercanvis amb organitzacions externes, cobra importància amb el sorgiment de nous models de gestió pública.

Lectura 4

Ministerio de Política Territorial y Administración Pública (2011). *Las tecnologías de la información y las comunicaciones en las administraciones públicas. Informe IRIA 2010*.

Informe de caràcter anual que recull les dimensions principals de desplegament de les TIC en l'Administració General de l'Estat i en les administracions locals espanyoles. Ofereix dades sobre despesa, parc informàtic, personal TIC, administració en xarxa (connectivitat, signatura electrònica, teletreball) i administració electrònica (pàgines web, seus electròniques) entre d'altres.

La lectura és interessant per a dimensionar quantitativament l'impacte de la introducció de determinats instruments vinculats a l'administració electrònica en el context de les organitzacions públiques estatals i locals espanyoles. És suggeridor, alhora, per a copsar com s'entenen des dels centres encarregats de fer aquests recomptes, determinats conceptes vinculats a l'administració electrònica.

Bibliografia

Nordfors, L.; Ericson, B.; Lindell, H. (2005). *The Future of eGovernment - Scenarios 2016*. Series: VINNOVA Report VR 2006:11. VINNOVA - Swedish Governmental Agency for Innovation Systems.

Campbell, J. (2004). *Institutional Change and Globalization*. Princeton: Princeton University Press.

Criado, J. I.; Ramilo, M. C. (2001). "e-Administración: ¿un reto o una nueva moda para las administraciones del siglo XXI?. Algunos problemas y perspectivas de futuro en torno a Internet y las tecnologías de la información y la comunicación en las administraciones públicas". *Revista Vasca de Administración Pública* (vol. 1, núm. 61).

DiMaggio, P.; Powell, W. (1991). "The iron cage revisited: institutional isomorphism and collective rationality in organizational fields". *American Sociological Review* (núm. 48).

Ferguson, M. (2000). "E-government strategies - the developing international scene". Paper presentat a la Conferència *Internet, Democracy and Public Goods*. Belo Horizonte (Brasil): Universidade Federal de Minas Gerais.

Gartner Group (2000). *Singapore's E-Government Initiative. Gartner First Take*. Stamford, Connecticut.

Hall, Peter A. (2010). "Historical institutionalism in rationalist and sociological perspective". A: J. Mahoney; K. Thelen (editors). *Explaining institutional change: ambiguity, agency, and power* (pàg. 204-220). Cambridge: Cambridge University Press.

Jepperson, R. L. (1991). "Institutions, institutional effects, and institutionalism". A: P. DiMaggio; W. Powell. *The New institutionalism in organizational analysis*. Chicago: Chicago University Press..

Jepperson, R. L. (2001). The "Development and application of sociological neoinstitutionalism". *EUI Working Paper RSC* (núm. 5). Florència.

Lanzara, G. F. (1999, gener-març). "Por qué es tan difícil construir las instituciones". *Desarrollo Económico* (vol 38, núm. 152).

Levitt, B.; March, J. G. (1990). "Chester A. Barnard and the Intelligence of Learning". A: O. Williamson. *Organisational theory: from Chester Barnard to the present and beyond*. Nova York: Oxford University Press.

March, J. G.; Olsen, J. P. (2006). *Elaborating the new Institutionalism. The Oxford Handbook of Political Institutions* (pàg. 3-20). Oxford: Oxford University Press.

Meyer, J. W.; Rowan, B. (1991). "Institutionalized organizations: formal structure as a myth and ceremony". A: P. DiMaggio; W. Powell. *The new institutionalism in organizational analysis*. Chicago: Chicago University Press.

Meyer, J. W.; Scott, W. R. (1992). *Organizational Environments. Ritual and Rationality*. Londres: Sage.

Meyer, J. W. (2007). "Reflections on institutional theories of organizations". A: R. Greenwood; C. Oliver; R. Suddaby; K. Sahlin (editors). *The SAGE handbook of organizational institutionalism* (pàg. 788-809). Londres: Sage Publications Ltd.

OCDE (2003). *The e-Government Imperative*. OECD e-Government Studies.

OCDE (2009a). *E-Gobierno para un gobierno mejor*. Madrid: Instituto Nacional de Administración Pública.

OCDE (2009b). *Rethinking e-Government Services*. OECD e-Government Studies.

Pollit, C. (2002). "The new public management in international perspective. An analysis of impacts and effects". A: Ferlie, E.; McLaughlin, K.; Osborne, S. B. (editors). *The new public management. Current trends and future prospects*. Londres: Routledge.

Pratchett, L.; Polat, R. K. (2006). "Local democracy online: An analysis of local government web sites in England and Wales". *Journal of Electronic Government Reserach* (vol. 2, núm. 3).

Scott, W. R. (2001). *Institutions and organizations* (2a. ed.). Thousand Oaks: Sage.

Scott, W. R. (2008a). "Approaching adulthood: the maturing of institutional theory". *Theory Soc.* (núm. 7, pàg. 427-42).

Scott, W. R. (2008b). *Institutions and organizations: ideas and interests*. Los Angeles: Sage.

Mahoney, J.; Thelen, K. (2010). *Explaining institutional change: ambiguity, agency, and power* (pàg. 204-220). Cambridge University Press.

Tolbert, P. S.; Zucker, L. G. (1996). "The institutionalization of institutional theory". A: S. R. Clegg; C. Hardy; W. R. Nord (editors). *Handbook of organization studies*. Londres: Sage.

Weir, M. (1992). "Ideas and the politics of bounded innovation". A: S. Stenimo; K. Thelen; F. Lonstreth (editors). *Structuring politics: historical institutionalism in comparative analysis*. Cambridge: Cambridge University Press.