

Administració electrònica, transversalitat i gestió del canvi

Miquel Salvador Serna

PID_00210631



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. Administració electrònica i transversalitat	7
2. El concepte de <i>transversalitat</i>	10
3. Administració electrònica i transversalitat: organització, rols directius i estils de relació	12
3.1. L'organització de la transversalitat: el paper de les unitats transversals i la gestió en xarxa	13
3.2. La gestió de la transversalitat: rols directius i models de relació	16
4. La cultura de la transversalitat	19
5. Administració electrònica i gestió del canvi	22
5.1. Factors que condicionen el resultat de la gestió del canvi associat a l'administració electrònica	23
6. Balanç final: administració electrònica i canvi organitzatiu	29
7. Lectures complementàries	30
Bibliografia	33

Introducció

En aquest darrer mòdul de l'assignatura *Administració electrònica i canvis organitzatius* es presenten dos temes cabdals per a complementar la visió integrada de la incidència de la introducció estratègica de les TIC en la gestió pública i els processos de transformació associats.

En una primera part, i seguint les referències apuntades ja en els mòduls anteriors, s'introdueix el concepte de *transversalitat*, entès com una visió integrada de l'organització que s'ha associat a canvis en profunditat en els processos, en la gestió dels recursos humans, i també en els models de relació de les administracions amb la ciutadania. La revisió dels principis organitzatius que fonamenten la transversalitat permet revisar el potencial i els reptes de la introducció d'una transformació "transversal" com és l'administració electrònica.

En una segona part, i enllaçant amb els principis de la transversalitat vinculada a l'administració electrònica, s'introdueix una reflexió final sobre el canvi organitzatiu en l'Administració pública, parant especial atenció als factors que en condicionen el resultat.

Amb aquest mòdul es proposa completar el cicle iniciat amb el marc conceptual de l'administració electrònica plantejat des del canvi organitzatiu, la introducció de l'enfocament analític neoinstitucionalista, com també la revisió dels processos de canvi en els àmbits clau de la gestió per processos i els recursos humans. El conjunt permet abordar, en especial a partir d'aquest quart mòdul de cloenda, la diagnosi i la definició d'estratègies de canvi organitzatiu associades a l'administració electrònica en les organitzacions públiques.

1. Administració electrònica i transversalitat

La incorporació de les TIC a la diversitat de subsistemes de la gestió pública, des del disseny d'instruments de seguiment i avaluació a la gestió dels recursos humans, l'han convertit en un instrument imprescindible en tota organització pública. Així, malgrat la diversitat d'apostes organitzatives i les complicades concrecions operatives que solen allunyar-se dels objectius i expectatives que s'han generat, les TIC ja formen part dels àmbits de suport intern transversal de les administracions públiques.

Tanmateix, la seva evolució no ha estat lineal sinó que sembla que s'assimila a un cicle que s'ha mogut des d'una visió essencialment operativa de canvi intern a una visió que prioritzava la relació cap a l'exterior, per tornar a revalorar la necessitat de generar canvis interns, tot i que en una nova fase caracteritzada per una visió estratègica i integral.

A la segona meitat del segle XX, la incorporació de les TIC en la gestió pública es va plantejar amb una orientació interna, bàsicament associada a la millora de l'eficiència i la productivitat del sector públic, en un estadi que alguns autors han denominat *informatització* (Bellamy i Taylor, 1998). Aquesta fase, centrada en la dimensió interna presentada en el mòdul "Enfocaments conceptuals per a analitzar l'administració electrònica i el canvi organitzatiu", no presentava, però, un abast integral ni un enfocament estratègic. A aquest estadi s'associa la introducció d'aplicacions sectorials orientades a millorar processos concrets de l'activitat administrativa, amb una empremta notable d'enfocaments propis de l'enginyeria industrial aplicada, amb més o menys èxit, i amb la voluntat d'assentar bases per a facilitar un procés d'adaptació a una realitat en canvi constant (més enllà del tecnològic).

En paral·lel, encara que sense abandonar els objectius de millora interna plantejats en la fase inicial d'orientació interna, molts governs van apostar pel potencial de relació externa que oferien les TIC, especialment a partir de l'extensió d'Internet i del sorgiment de nous usos socials de relació i comunicació (Dunleavy i Margetts, 2007). En aquest segon enfocament, ubicat en la dimensió externa, es destaca l'orientació al ciutadà de les administracions públiques i, amb aquesta, la necessitat d'oferir continguts d'informació i serveis públics electrònics adequats als diferents col·lectius. Així, l'aparició de les primeres pàgines web de les administracions públiques a mitjan anys noranta del segle XX constitueix un indicador d'aquest enfocament (Criado i Ramilo, 2001; Salvador i altres, 2004; Mesa del Olmo, 2007). Però, en tot cas, la concreció en moltes administracions públiques dista d'incloure realment plantejaments de canvi integral o connexions realment consistents amb l'orientació anterior.

El tret rellevant d'aquesta evolució és la manca de coincidència dels avenços fets en la fase inicial interna (encara avui incipients en moltes administracions) amb les apostes per millorar la dimensió externa de la segona (posteriors en el temps però amb ritmes d'extensió molt més accelerats), la qual cosa denota l'absència de plantejaments integrals que permetessin generar sinergies i, en definitiva, fer sostenibles les estratègies de millora del servei públic plantejades mitjançant la incorporació estratègica de les TIC.

A les orientacions anteriors, especialment a partir dels primers anys del segle XXI, se suma un nou enfocament de caràcter més relacional amb el qual es proposa utilitzar les TIC com a instrument que hauria de facilitar la relació entre administracions públiques i entre aquestes i altres organitzacions implicades en la prestació de serveis públics (Comissió Europea, 2006). Es tracta de l'anomenada *dimensió relacional*.

Més enllà de les importants dificultats tecnològiques associades al desenvolupament de cadascuna de les tres dimensions (interna, externa i relacional), es planteja la conveniència de desenvolupar estratègies que facilitin la consolidació dels avenços assolits en els diferents àmbits o, dit en altres termes, estratègies integrals d'administració electrònica (Salvador, 2005). No obstant això, l'altra qüestió rau en l'encaix d'aquests impulsos transformadors basats en els diferents enfocaments de l'ús de les TIC amb les dinàmiques internes i relacionals de les administracions públiques; organitzacions públiques amb una lògica d'actuació que no propiciava els enfocaments integrals i transversals que es podrien associar a la introducció de les TIC per a incrementar el valor públic que aquestes haurien d'oferir a la societat.

Aquestes dificultats d'ajust poden interpretar-se en termes de convivència d'institucions diverses en el si d'unes administracions públiques dissenyades per a respondre a uns tipus d'entorns i reptes diferents dels actuals. El disseny dominant ha tendit a la multiplicació d'organitzacions sectorials canalitzades en estructures de caràcter jeràrquic, fruit tant de lògiques polítiques com de lògiques administratives orientades a la creació d'unitats professionals i operatives que s'articulaven mitjançant plantejaments basats en la sectorialització i la jerarquia.

Aquests plantejaments condicionen en bona mesura la cultura organitzativa dominant en les administracions públiques. Com a resultat d'aquest procés s'han creat estructures administratives amb unitats molt especialitzades que generen processos de decisió i de gestió fortament fragmentats (Ramió, Salvador i García, 2007). Encara que es tracta d'un disseny que eventualment pot ser eficient, cada vegada és menys eficaç, ja que les noves polítiques associades als canvis de l'entorn i les dinàmiques internes de funcionament de les administracions públiques requereixen solucions transversals.

Vegeu també

Hem vist el concepte de *dimensió relacional* en el mòdul "Enfocaments conceptuals per a analitzar l'administració electrònica i el canvi organitzatiu".

Nota

Malgrat que, en determinats contextos, el concepte de *transversalitat* s'hagi pogut considerar com una moda, el requeriment de donar respostes coherents i integrades als nous reptes que es plantegen en la multiplicitat de camps d'actuació de les administracions públiques l'ha convertit en una necessitat i una oportunitat per a transformar la gestió pública.

En aquest context, més enllà de la necessària clarificació del concepte, el mòdul planteja una sèrie de reflexions sobre les opcions per a desenvolupar estratègies que, de manera realista i pragmàtica, donen contingut i concreció al concepte de *transversalitat* i les seves vinculacions potencials amb l'administració electrònica.

2. El concepte de *transversalitat*

El concepte *transversalitat* ha fet fortuna en el lèxic dels gestors públics i hi ha un ampli consens a considerar-lo com un canvi necessari per a implementar polítiques públiques més eficaces que superin les limitacions d'unes estructures massa sectorialitzades. Però aquest consens genèric se sol basar en definicions ambigües del concepte i en referències encara més indefinides sobre la seva concreció. El concepte se sol vincular a qüestions com la coordinació, la cooperació o la millora de la comunicació entre les unitats de l'organització. Encara que aquests termes constitueixen algunes de les manifestacions d'un funcionament transversal, s'haurien de complementar amb referències a l'estructura orgànica i al seu funcionament d'acord amb els objectius de l'organització. A manera de concepte operatiu que cal considerar, es pot entendre la transversalitat en termes d'opció organitzativa orientada a introduir objectius compartits pel conjunt de l'organització i que van més enllà dels assignats a cada divisió o òrgan sectorial (Serra, 2004), però que en requereixen la participació efectiva per a la seva consecució.

Dit en altres termes, es pot entendre la transversalitat com una nova tendència organitzativa de caràcter horitzontal que busca la integració, la coordinació i la comunicació interdepartamental, caracteritzada per proposar uns objectius assumits per tots els sectors de l'organització però que no són propis de cap d'aquests, sinó generals del conjunt organitzatiu. Una tendència que encaixa perfectament amb l'impuls de l'administració electrònica.

Així definida, la transversalitat es planteja com un model organitzatiu alternatiu al tradicional per a donar resposta als nous reptes que es plantegen als governs i a les administracions públiques. Aquest model es defineix per contraposar el principi de coordinació horitzontal al principi de jerarquia i coordinació vertical, com també per la creació de grups de treball multidisciplinaris en detriment de l'especialització funcional pura. Però, encara que la transversalitat es conformi com una alternativa organitzativa, aquesta no s'ha d'entendre com una opció substitutiva al model burocràtic sinó més aviat com una aproximació que el complementa i l'enriqueix.

En la contraposició esmentada no s'ha d'obviar que en les administracions públiques hi ha serveis transversals molt desenvolupats, i un exemple clar el constitueixen les unitats de la tecnoestructura encarregades de la gestió econòmica i els recursos humans o que estan vinculades a la implantació de les TIC. Però dins de la categoria d'aquestes últimes, convé distingir les plantejades amb un caràcter operatiu i de suport, amb un enfocament altament sec-

torialitzat i freqüentment jerarquitzat, de les unitats amb un plantejament de treball transversal que, per a un àmbit estratègic com el desenvolupament de l'administració electrònica, plantegin estratègies basades en els objectius compartits apuntats en la definició del concepte.

En aquesta línia cal considerar que, més enllà de plantejar-se com un instrument de gestió o una solució tècnica, la transversalitat implica el sorgiment d'una nova manera d'entendre les relacions en l'organització. Encara que complementari de l'existència de determinades dinàmiques de funcionament, l'impuls de la transversalitat implica incorporar nous valors i pautes de relació que incideixen en el conjunt d'unitats que conformen l'administració pública.

En relació amb l'enfocament de la transversalitat, les TIC representen una gran oportunitat per a trencar les lògiques sectorials i avançar en el desenvolupament de dinàmiques de disseny i gestió de caràcter transversal.

La creació de bases de dades úniques, les intranets corporatives, els serveis públics electrònics, les extranets interadministratives o les pàgines amb continguts creats de manera participativa són només alguns instruments operatius que, segons com es plantegin, poden fomentar la institucionalització de lògiques transversals, tant en l'àmbit intern com en l'àmbit extern i relacional.

En l'àmbit intern, les TIC poden facilitar la distribució plural de la informació i amb això contribuir a superar lògiques de gestió patrimonialista d'aquesta. En l'àmbit extern i relacional, les tecnologies poden contribuir a donar suport a l'activitat de prestació directa de serveis públics i la coordinació de xarxes d'actors que participen en les polítiques públiques. A més, les TIC també poden contribuir a fomentar valors democràtics i una participació ciutadana més informada, generant espais de relació i creació conjunta de respostes des del sector públic. En definitiva, les TIC poden constituir el sistema nerviós de l'organització, un sistema dinàmic i de geometria variable que pot potenciar molt activament les lògiques organitzatives de caràcter transversal.

De tota manera, les TIC tenen una dimensió tecnològica i tecnocràtica que requereix lideratge polític i de continguts; en aquest sentit, les TIC seran potents en el foment de la transversalitat quan es plantegin més enllà de la seva concreció tecnològica i amb una orientació estratègica clara, en clau d'administració electrònica. Per això resulta essencial passar del nivell de discurs al nivell de la concreció, però atenent tant als actors involucrats com a les institucions vidents i a la gestió del canvi necessària per a adequar-les als objectius plantejats.

Vegeu també

Hem vist les dimensions interna, externa i relacional de l'administració en el mòdul "Enfocaments conceptuals per a analitzar l'administració electrònica i el canvi organitzatiu".

3. Administració electrònica i transversalitat: organització, rols directius i estils de relació

Per a abordar la complexitat inherent a l'estudi de la transversalitat en les administracions públiques resulta convenient recuperar la perspectiva neoinstitucionalista.

Aquesta perspectiva permet caracteritzar les diferents dimensions de canvi que incorpora el concepte en la seva concreció vinculada a l'administració electrònica. Tal com s'ha apuntat, des dels enfocaments neoinstitucionalistes, s'entén per *institució* el conjunt de regles, processos i estructures, però també de rutines, normes i valors (March i Olsen, 2006; Kiser i Ostrom, 1982; Scott, 2008) que vertebreren les organitzacions i n'expliquen el funcionament.

En aquest sentit, el concepte d'*institució* enriqueix i amplia el d'*organització*, ja que no solament s'ocupa de la dimensió formal, de les estructures administratives, dels objectius i les regles que governen el funcionament intern i la seva relació amb l'entorn, sinó que també incorpora la dimensió cultural, informal, els comportaments que es donen entre els membres de l'organització i la intersecció entre aquestes dimensions. En altres termes, les institucions constitueixen un conjunt interrelacionat de normes, valors, estructures, rutines i processos, que es reforcen mútuament i generen una mena de regles del joc que contribueixen a explicar tant el comportament dels actors involucrats com el funcionament i els resultats efectius del sistema (March i Olsen, 2006; Kiser i Ostrom, 1982; Scott, 2008).

Partint d'aquesta perspectiva, la transversalitat planteja un nou equilibri dins les administracions públiques, un canvi en els objectius i les estructures, però també un canvi en les regles del joc i en les pautes de comportament dels individus i de les unitats; i resulta especialment complicat canviar regles del joc o institucions si, tal com s'ha apuntat anteriorment, aquestes disposen d'una tradició prèvia important i del suport de diferents col·lectius professionals involucrats en el seu manteniment i reproducció (Lanzara, 1999).

Les estructures i dinàmiques de funcionament de les administracions públiques disten d'afavorir dinàmiques de funcionament transversal, tot i les exigències de l'entorn social i econòmic i malgrat la pressió creixent de referents externs en aquesta direcció (Mora, Morat i Ezpeleta, 2006; Ramió i Salvador, 2007).

Vegeu també

Hem introduït el concepte de *perspectiva neoinstitucionalista* en el mòdul "Enfocaments conceptuals per a analitzar l'administració electrònica i el canvi organitzatiu".

La generació de projectes transversals, habitualment vinculats a un àmbit temàtic o territorial concret, ha estat una resposta habitual amb problemes importants de consolidació i institucionalització més enllà de l'experiència puntual (Ramíó, 2005). La incorporació de serveis públics electrònics vinculats a aplicacions sectorials podria ser un exemple d'aquest tipus d'enfocament.

No obstant això, el canvi que representa introduir la lògica transversal en àmbits que incideixen en el conjunt de l'organització, i que contribueixi per tant al canvi institucional associat, requereix estratègies més integrades. Seguint el cas de l'administració electrònica, aquestes estratègies han d'abordar de manera simultània:

- L'organització: els objectius i les estructures administratives
- La gestió de la transversalitat en termes de rols directius i estils de relació

3.1. L'organització de la transversalitat: el paper de les unitats transversals i la gestió en xarxa

La transversalitat com a eina organitzativa incorpora una nova definició de la relació entre objectius i recursos que, idealment, s'associa a una transformació integral de les dinàmiques internes de l'organització per a abordar el desenvolupament de respostes integrals i atendre noves demandes complexes.

Però davant les dificultats per a aconseguir transformacions d'aquest abast, sovint s'opta per crear unitats orgàniques amb una orientació de caràcter transversal. Aquests òrgans solen ser els impulsors de polítiques transversals per al conjunt de l'organització, i presenten unes característiques que els diferencien de la resta de l'estructura administrativa.

1) Per contra, les unitats transversals a què es refereix l'epígraf anterior no són unitats de gestió operativa ni de producció de serveis, sinó que se situen en un nivell estratègic i col·laboren amb les unitats funcionals (que s'acostumen a mantenir sectorialitzades). Les seves funcions són de disseny, planificació i avaluació de les polítiques vinculades a l'administració electrònica, i la col·laboració en la implantació de les seves concrecions en cada àmbit sectorial.

Les unitats transversals actuen com a unitat de disseny i, a la vegada, com a suport de les unitats sectorials, és a dir, com una consultora interna especialitzada en un àmbit de polítiques que té un impacte transversal en les diferents àrees de l'organització. L'aportació de les unitats transversals es basa en el seu coneixement expert, en la informació, però també en el disseny d'instruments de gestió adaptats i adaptables a les diferents necessitats sectorials. Seguint aquest argument, les funcions més habituals de les unitats transversals es poden agrupar en els nodes següents:

Nota

Cal no confondre aquestes unitats, plantejades en termes d'impulsors d'estratègies integrades d'administració electrònica, amb les unitats de suport informàtic que, amb un enfocament més operatiu, solen dedicar-se al vessant més tecnològic de la implantació de sistemes d'informació i comunicació.

- **Node d'informació.** Captura, produeix i difon la informació a la resta de l'organització. Crea coneixement i experiències per a l'àmbit transversal concret.
- **Node de coordinació estratègica.** No solament identifica els objectius de les actuacions transversals, tant en l'àmbit corporatiu com en l'àmbit sectorial, sinó que també dissenya polítiques, desenvolupa metodologies de treball i estructura les actuacions.
- **Node de xarxa intraorganitzativa que implementa l'estratègia transversal.** La unitat gestiona les xarxes relacionals internes i externes, i per fer-ho desenvolupa canals de comunicació, instruments de coordinació *ad hoc* tant formals com informals, i sistemes d'avaluació de resultats i de rendiment de comptes.

D'acord amb aquest plantejament, les unitats transversals tendeixen a tenir unes dimensions reduïdes, amb un personal especialitzat en les activitats que aporten valor a la implementació de l'estratègia: el disseny, la planificació, el seguiment i l'avaluació de l'actuació pública.

2) En segon lloc, les unitats transversals acostumen a ocupar una posició diferenciada dins de l'organigrama. Per norma general, depenen directament del nivell màxim de decisió política sense integrar-se dins de la cadena de comandament. Aquesta adscripció orgànica s'associa tant al seu paper estratègic en la implementació de les polítiques transversals com a la necessitat de legitimar-se davant les unitats sectorials que portaran a terme la implementació de les línies d'activitat. Tot i que aquesta adscripció pot portar a considerar-les com unitats *staff* o de suport, també presenten dues diferències importants: d'una banda, no donen suport al jeràrquic immediat tal com fan les unitats *staff* tradicionals, sinó a les unitats sectorials; d'altra banda, les unitats transversals no es limiten a exercir un paper de suport, sinó que participen en el procés operatiu, es coordinen amb els àmbits sectorials per a implementar les polítiques transversals d'administració electrònica.

3) En tercer lloc, la relació de la unitat transversal amb les unitats sectorials que gestionen en l'àmbit funcional i operatiu el desplegament de l'estratègia d'administració electrònica no es basa en mecanismes de coordinació jeràrquica, sinó en mecanismes de coordinació horitzontal, de cooperació i d'adaptació mútua. És en aquest sentit que les unitats transversals representen clarament la idea d'organització en xarxa: exerceixen de node de la xarxa d'implementació de les polítiques transversals, liderant –però sense arribar a dirigir les unitats sectorials sinó coordinant-s'hi. Es podria afirmar que les unitats transversals gaudeixen de certa *autoritas*, basada en el seu coneixement expert en l'àmbit de gestió transversal concret però també en la legitimació que els confereix la posició dins l'organigrama. No obstant això, no tenen la

potestas sobre les unitats sectorials que implementen la política pública transversal, de manera que l'eficàcia i l'eficiència de les actuacions impulsades es vincula amb la capacitat de coordinació de les unitats transversals.

El funcionament en xarxa de les unitats transversals en la relació amb les unitats sectorials planteja una sèrie d'elements crítics a l'hora de considerar la transversalitat com una solució organitzativa més eficaç i eficient que l'estructura tradicional jeràrquica (Kickert i altres, 1997).

1) En primer lloc, el cost de la coordinació augmenta amb el funcionament en xarxa de les unitats transversals. A diferència de les estructures verticals, en les quals els fluxos d'informació segueixen principalment una sola direcció, de dalt a baix, en les estructures en xarxa es generen dinàmiques de retroalimentació que assegurin una sensibilitat més acusada a les necessitats reals, però que impliquen uns costos més elevats. Encara que amb la incorporació d'estratègies d'administració electrònica aquest postulat es pot qüestionar obertament, s'haurien de considerar algunes tendències inercials en el funcionament de moltes organitzacions públiques. D'altra banda, en les estructures verticals, les decisions travessen –suposadament– més ràpidament l'estructura administrativa, mentre que en estructures de xarxa cal establir transaccions, negociar i arribar a acords, de manera que el procés de decisió i d'implementació es torna més lent i laboriós, o com a mínim en els estadis inicials en què s'acorden les regles del joc vigents entre els actors implicats.

2) L'establiment de responsabilitats és un altre punt crític en la comparació entre el model de coordinació jeràrquic i el model de coordinació horitzontal en xarxa. Mentre que l'establiment de cadenes de comandament permet identificar les línies de responsabilitat en les estructures tradicionals, el rendiment de comptes en les estructures en xarxa sembla més difús, distribuït de manera menys específica en el conjunt de la xarxa. La incorporació d'instruments vinculats a les TIC pot afavorir, però, nivells més elevats de transparència (tal com s'ha comentat en el mòdul "Administració electrònica, canvi organitzatiu i gestió de recursos humans").

3) Vinculat al punt anterior, en la valoració dels resultats assolits per les estructures que treballen en xarxa també cal tenir en compte les dificultats per a identificar els elements que els expliquen. En contraposició, les estructures fragmentades i sectorialitzades tradicionals permeten atribuir amb més claredat l'aportació de cadascuna de les unitats en la cadena de valor. Però això respon de nou a visions molt concretes i "aïllables" quan la realitat mostra que per a afrontar problemes complexos és necessari desenvolupar visions més integrades.

De totes maneres, les tres crítiques es poden redefinir a partir del potencial que aporta la gestió en xarxa amb criteris transversals. Per exemple, els costos de coordinació es poden contraposar als guanys obtinguts a partir del sorgiment de respostes integrades més adequades a les qüestions que s'han d'abordar; i

les xarxes poden reforçar la rendició de comptes de l'organització incloent la ciutadania com un agent més, o bé mitjançant la major transparència que es dóna entre els integrants de la xarxa.

3.2. La gestió de la transversalitat: rols directius i models de relació

Una segona dimensió d'impuls a la transversalitat va més enllà del funcionament de les actuacions impulsades per les unitats transversals per a centrar-se en la relació que aquestes estableixen amb les unitats sectorials. En aquest punt, els mecanismes de relació i d'influència amb la resta d'òrgans sectorials tenen un paper preponderant en l'explicació dels resultats de la transversalitat.

La funció directiva és un primer element clau per a entendre el canvi que es planteja, i es fa necessari definir un perfil directiu transversal diferenciat del perfil de directiu sectorial més estès. El directiu transversal es caracteritza perquè combina la direcció del propi equip de treball però alhora coordina la xarxa intraorganitzativa associada al desenvolupament de les polítiques transversals. Entre d'altres, el perfil de directiu transversal es caracteritza pel següent:

- Utilitzar menys els instruments de gestió operativa i fer un ús més intensiu dels elements d'anàlisi i disseny estratègic, de la gestió relacional i de l'avaluació.
- Desenvolupar intensivament els instruments de relació i coordinació amb els directius sectorials amb els quals no té vinculació jeràrquica.

Per a tots dos grups d'activitat, són essencials les aportacions que permet el desenvolupament d'una estratègia d'administració electrònica que incorpori un apartat dedicat a donar suport a la tasca directiva. Més enllà de les funcionalitats operatives, la sistematització necessària de les dades generades i l'establiment de xarxes d'informació i comunicació faciliten aquesta activitat.

La segona dimensió, la que es refereix als instruments de relació i coordinació amb els directius sectorials, és clau en l'explicació dels resultats de les polítiques transversals: els directius transversals no aspiren a enfortir la seva àrea de comandament, a créixer en recursos i dotacions, sinó a enfortir la relació amb la resta d'àrees, a exercir el lideratge en les polítiques transversals gràcies al seu coneixement expert, però també gràcies a la capacitat de persuasió. En altres termes, redefeixen el concepte de *poder* en l'organització i sovint per això són més qüestionats des de les posicions més consolidades en el model burocràtic.

En un segon nivell vinculat a competències en gestió de la transversalitat, les activitats assignades a les unitats transversals, es vinculen amb una sèrie de metodologies de treball:

1) La gestió transversal requereix un nivell alt de disponibilitat i de transparència de la informació, no solament en el procés de presa de decisions, sinó també en la relació amb les unitats sectorials. D'una banda, la legitimitat de les unitats transversals es basa en el seu coneixement expert, però, d'altra banda, la transparència i la fluïdesa en la comunicació constitueixen elements de primer ordre per a facilitar la coordinació i evitar desconfiances. En aquest cas, les aplicacions TIC poden contribuir enormement al procés, encara que emmarcades degudament en l'estratègia d'administració electrònica que considera la transversalitat com a referent.

2) La relació entre les unitats transversals i les sectorials es dona tant en l'àmbit formal com en l'informal. La gestió transversal permet aflorar l'element informal de l'organització, els lideratges no basats en la posició jeràrquica sinó en la possessió de determinades habilitats, recursos i coneixements, i l'assoliment de solucions de manera conjunta. A més, el grau de formalització orgànica de la relació no està prefixat sinó que és susceptible de prendre diferents formes. En aquest àmbit, les tecnologies basades en el treball col·laboratiu o en els referents de gestió del coneixement abordats en el mòdul "Administració electrònica, canvi organitzatiu i gestió de recursos humans" són exemples clars d'instruments associats a aquest enfocament.

3) La gestió transversal representa un esforç per a visualitzar la cooperació en termes sinèrgics, un guany tant per a les unitats sectorials com per a les transversals. D'acord amb aquest supòsit de partida, es prioritza l'assoliment de solucions adaptades a les necessitats de les parts, amb graus d'implicació variable, tant en relació amb els objectius de la política transversal com en relació amb la implicació de les diferents unitats sectorials. De nou, els sistemes d'informació integrats, com els mateixos quadres de comandament esmentats en mòduls anteriors, permeten il·lustrar el tipus d'instruments que faciliten la visualització de sinèrgies i l'establiment de relacions causals per donar compte dels èxits que s'han aconseguit.

4) Quant a la transparència i el foment de la implicació, l'avaluació dels resultats de les polítiques transversals constitueix un procés participatiu que involucra tant la unitat transversal com les sectorials. D'aquesta manera es visualitzen i es comparteixen els resultats de la transversalitat, alhora que es facilita la rendició de comptes dins la xarxa. En cap cas la unitat transversal s'hauria d'erigir com a auditora dels resultats de les unitats sectorials. La generació de sistemes d'informació associats al rendiment de comptes i a la visualització dels èxits aconseguits, en clau constructiva, resulten aplicacions vàlides per a donar suport a aquest punt.

D'acord amb els aspectes assenyalats, la utilització estratègica dels diferents instruments vinculats a les TIC, en clau d'administració electrònica, és un element crucial per a un veritable funcionament en xarxa, no tan sols perquè faciliten la transparència i permeten establir relacions de confiança entre les

parts, sinó també perquè assegurin un funcionament integrat de la xarxa i una adaptabilitat millor a les contingències, però també l'establiment de línies de responsabilitat i control mutu.

La gestió transversal és intensiva en l'ús de canals d'informació i comunicació, i en aquest sentit cal destacar que la mateixa implantació d'estratègies integrades de govern electrònic propicia el canvi d'enfocament i els seus propis continguts esdevenen elements facilitadors de la gestió transversal. D'una banda, els canvis de les estructures administratives que impulsen les TIC no solament se centren en la millora dels processos de treball, sinó també en una difusió més àmplia de la informació dins l'organització, la qual cosa pot contribuir a incrementar la transparència en la gestió. D'altra banda, la introducció de l'administració electrònica facilita l'establiment de relacions informals, d'enllaços més flexibles, no basats exclusivament en la posició en l'organigrama dels individus, que incrementen el potencial de coordinació en l'actuació sectorial.

La gestió de la transversalitat en la concreció en l'estratègia d'administració electrònica no es limita però, a la dimensió interna de l'organització, sinó que el funcionament en xarxa propi de les unitats transversals també comporta la relació amb l'entorn de l'organització en un doble sentit:

- D'una banda, les unitats transversals han de ser capaces de captar demandes externes i internes, generar nova informació i transferir coneixement.
- D'altra banda, les unitats transversals poden impulsar la relació amb altres administracions i amb les entitats privades a les quals s'externalitza la prestació dels serveis públics i d'aquesta manera vetllar per l'eficàcia en l'execució de les iniciatives transversals vinculades a la creació de valor públic.

4. La cultura de la transversalitat

Igual que en el cas de l'administració electrònica, la transversalitat no s'ha de considerar només com una mera eina de gestió sinó també com una nova manera de definir les dinàmiques de treball i d'entendre les relacions intraorganitzatives i interorganitzatives. Així, la transversalitat no solament comporta un canvi en les estructures administratives, en les seves funcions, en els processos de treball, en els instruments de gestió o en els perfils directius, sinó que també implica un canvi en els valors de l'organització i en les pautes de relació entre els individus i les unitats. El funcionament en xarxa propi de les unitats transversals permet, doncs, apuntar cap a una cultura organitzativa de la transversalitat, que es fonamenta en uns principis, valors i normes substancialment diferents de la cultura organitzativa burocràtica tradicional.

De fet, la cultura de la transversalitat representa una reacció a les limitacions de les estructures burocràtiques i el seu èmfasi en els mecanismes de coordinació jeràrquica, que generen una sèrie de disfuncions com les que destaca Echebarría (2001):

- L'establiment de línies de comandament verticals molt extenses acaba comportant una pèrdua de responsabilitat en cadascun dels nivells de la línia, principalment en els intermedis. Cada nivell de responsabilitat depèn d'un de superior i un d'inferior de manera que l'atribució de responsabilitats acaba essent difusa.
- La dificultat en l'establiment de responsabilitats es vincula amb un problema més estructural, els dèficits de funcionament dels canals de comunicació de les estructures jeràrquiques, que deriva al seu torn en la dificultat per establir de manera clara els resultats de cada nivell i unitat. A més, aquest dèficit d'informació fa que les unitats es percebin en termes de competència i de desconfiança mútua.
- Les estructures jeràrquiques desincentiven el sorgiment de la creativitat dels membres de l'organització en tots els nivells i van també en detriment de la retroalimentació de la informació i del coneixement que es genera. La restricció amb la qual es defineixen els llocs de treball representa un fre per al desenvolupament del potencial dels diferents membres que, d'aquesta manera, tendeixen a desmotivar-se. D'altra banda, el coneixement que es genera en la base operativa, fruit del contacte amb les demandes dels usuaris per exemple, s'acostuma a perdre dins de l'organització.

Així, les estructures burocràtiques afavoreixen un tipus de cultura organitzativa en què es debilita el rendiment de comptes i la responsabilitat, el funcionament per resultats no és clar, i en què es desaprofita tant el potencial dels recursos humans de l'organització com la informació que es produeix internament.

Davant d'aquesta diagnosi, la transversalitat i la seva opció per la coordinació horitzontal impliquen uns canvis que comporten l'aparició d'una nova cultura organitzativa, la cultura de la transversalitat que, posant en valor la dimensió informal de l'organització, aposta especialment per valors com la confiança (Brugué, 2003).

Des de la dimensió informal, la cultura de la transversalitat vol mobilitzar recursos, canals d'informació i un capital humà que es poden integrar en l'organització mitjançant les estructures transversals. A més, en incorporar els mecanismes de coordinació propis de la dimensió informal es redueix el cost a la vegada que es dona més flexibilitat al funcionament de les organitzacions: els sistemes de relació informals, basats en canals d'informació lateral, negociacions i normes de reciprocitat que s'adapten millor a les necessitats canviants del funcionament operatiu en entorns complexos. En aquest tipus d'actuacions, les aportacions de l'administració electrònica són crítiques per a generar aplicacions operatives d'acord amb el model.

Seguint les línies crítiques de la cultura organitzativa burocràtica, la cultura de la transversalitat presentaria les característiques següents:

1) En primer lloc, la cultura organitzativa transversal emfatitza el sentit compartit de l'organització, una visió de conjunt dels objectius, que alhora es vincula a una ètica revitalitzada de la responsabilitat. Els mecanismes de comunicació interna que poden associar-se a un desenvolupament integrat i estratègic de l'administració electrònica mitjançant intranets corporatives poden contribuir a reforçar aquest punt en l'àmbit operatiu.

2) En segon lloc, la cultura de la transversalitat s'expressa mitjançant sistemes de coordinació horitzontal que afavoreixen la participació dels diferents membres de l'organització. En aquest sentit, la transversalitat es configura com una cultura participativa que motiva els individus i els ofereix opcions per desenvolupar. Seguint l'enfocament estratègic de l'administració electrònica, la utilització d'espais de treball col·laboratiu, amb lògiques de web 2.0 dins de les intranets corporatives, pot afavorir l'operativització d'aquesta tendència.

3) En tercer lloc, una cultura de la interdependència de l'organització, que cal entendre com la vinculació dels membres de l'administració. En el cas de la transversalitat, aquesta vinculació tendeix a associar-se a un sentit més democràtic, igualitari i solidari de concebre l'organització pública. L'impuls de models de gestió per processos com a referent de suport al desplegament de

L'administració electrònica en la dimensió interna pot contribuir en aquest sentit, articulant les línies d'activitat no en funció de l'adscripció orgànica sinó a partir dels fluxos de treball identificats en l'organització.

4) En quart lloc, la cultura de la transversalitat es fonamenta en el coneixement i la informació, no en la dominació i la distribució selectiva d'informació: la cooperació es fonamenta en l'intercanvi d'informació especialitzada, però alhora l'autoritat tendeix a basar-se més en el coneixement expert i en la capacitat de mobilització que en la mera posició jeràrquica. Cada vegada més la lògica de xarxes socials, i les concrecions en les comunitats virtuals de professionals també incideixen en la mateixa orientació, per la qual cosa haurien de considerar-se en una estratègia d'administració electrònica.

Aquesta aproximació a la cultura de la transversalitat s'ha d'emmarcar en els canvis en l'organització i en la gestió apuntats anteriorment, i que tan sols són el punt de partida d'un procés d'ajust de la realitat de les administracions públiques.

Així, un repte que assumeixen les administracions públiques actuals és el de convertir l'ambiciós discurs de la transversalitat en una realitat aplicable a tots els àmbits de gestió pública, de manera que permeti millorar la capacitat de resposta dels organismes públics davant la complexitat creixent de les necessitats socials i dels interessos de la ciutadania.

L'impuls i la implantació d'iniciatives d'administració electrònica requereixen estratègies basades en el model descrit de la transversalitat si realment es vol que constitueixin un veritable canvi institucional. Massa vegades la implantació de les TIC s'ha limitat a la introducció de meres aplicacions que, partint d'enfocaments excessivament tecnològics, han deixat de banda la transformació organitzativa i institucional que potencialment podien oferir. La revalorització de l'enfocament de la transversalitat ofereix, en aquests termes, una oportunitat per a replantejar estratègies a partir d'un nou estil de treball i relació entre les organitzacions públiques i els professionals que les integren. Per això resulta essencial replantejar les estratègies d'administració electrònica considerant-ne el valor operatiu en tant que oportunitat per a assentar noves institucions en les administracions públiques.

5. Administració electrònica i gestió del canvi

El fet d'assentar noves institucions o regles del joc en el funcionament de les organitzacions públiques resulta ser un dels reptes clau dels processos de desenvolupament de l'administració electrònica; i una de les claus d'èxit d'aquests es troba, justament, en la gestió del canvi. Per això, per a completar aquest darrer mòdul de l'assignatura es planteja una reflexió final sobre això revisant els factors que incideixen en el resultat dels processos de gestió del canvi en les administracions públiques.

En definir què s'entén per *canvi* solen variar les aportacions atenent a les tipologies d'aquest segons l'abast, naturalesa, complexitat, o àmbit organitzatiu o de polítiques públiques a què es refereix, encara que generalment comparteixen la idea d'una transformació significativa d'estratègies, models de referència, sistemes, procediments i pràctiques de l'activitat desenvolupada.

El canvi és consubstancial a l'existència de les organitzacions, tant públiques com privades, encara que varien significativament tant els condicionants com els ritmes, les resistències i els resultats. Una aproximació suggeridora a la caracterització del canvi en les administracions públiques planteja la seva anàlisi a partir de tres dimensions:

- De context
- De contingut
- De procés

1) La dimensió de context es refereix als condicionants tant externs com interns que expliquen el canvi. En aquest cas es tractaria de transformacions econòmiques (com la crisi fiscal i financera, i la crisi de competitivitat), polítiques (com la incidència de la crisi de confiança amb les institucions públiques i els seus representants, i la desafecció política), socials (canvis demogràfics i urbans, però també i especialment per la crisi de valors) i tecnològiques (pel sorgiment –i el ritme– de noves aplicacions que incideixen en la informació i la comunicació), una sèrie de transformacions que incideixen en els diferents agents socials i en les administracions públiques.

2) La dimensió de contingut es refereix a allò que realment es vol transformar, a l'àmbit substantiu que es planteja canviar. Aquí cal diferenciar canvis vinculats a l'actuació de les organitzacions públiques, això és, a les polítiques públiques, considerant tant modificacions dels àmbits d'intervenció com de les modalitats per a desenvolupar-los, entre d'altres, i canvis organitzatius, que inclourien la revisió de les estructures orgàniques, dels processos i els sistemes formals de gestió, canvis en l'àmbit dels recursos humans o canvis en la cultura organitzativa, entre d'altres. És freqüent que les iniciatives de canvi incorporin

diferents continguts i que aquesta dimensió resulti complexa d'articular, especialment per les relacions entre diferents dimensions que s'han de transformar necessàriament de manera simultània per a assolir els objectius previstos.

3) Finalment, la dimensió de procés es refereix als aspectes que permeten caracteritzar el tipus de canvi a partir dels agents implicats (i els rols que adopta cada un, des dels promotors als que disposen de capacitat de veto), l'abast del canvi, segons la transformació que es pretén en relació amb la situació de partida, o amb els instruments que s'articulen per a donar suport al canvi (tant formals com informals).

Un canvi com l'associat a la introducció de l'administració electrònica té una complexitat que els mòduls precedents han permès caracteritzar, però que va més enllà de components concrets per assolir aspectes més propis de les institucions. Però aconseguir transformar les institucions, seguint allò apuntat en el mòdul "Enfocaments conceptuals per a analitzar l'administració electrònica i el canvi organitzatiu", revesteix una complexitat especial. Per afrontar-ho convé revisar els factors que condicionen el resultat de la gestió del canvi.

5.1. Factors que condicionen el resultat de la gestió del canvi associat a l'administració electrònica

Més enllà de la caracterització del canvi, gestionar-lo implica tant preparar-ne el disseny i implementació com acompanyar-ne la posada en pràctica. Si dissenyar un canvi com el que implica el desenvolupament de l'administració electrònica des del punt de vista conceptual i tècnic resulta relativament assumible, la posada en pràctica acostuma a resultar molt més complexa en la mesura que implica alterar equilibris de poder i interessos creats, transformar hàbits i incidir en els fluxos d'informació de l'organització i d'aquesta amb el seu entorn.

Aquestes alteracions associades al canvi acostumen a generar el que s'anomena *resistència al canvi*. La resistència al canvi és normal i esperable com a resposta derivada del temor davant un escenari desconegut que comporta alterar l'*statu quo* vigent.

A tall d'exemple per a la reflexió, en la taula següent (taula 1) es presenten alguns mètodes per a afrontar diferents resistències al canvi.

Mètode	Situacions en què s'usa habitualment	Avantatges	Desavantatges
Educació i comunicació	Quan hi ha una falta de comunicació o bé d'informació i anàlisis inexactes.	Un cop s'ha persuadit les persones, generalment ajudaran a implantar el canvi.	Pot tardar massa si hi ha moltes persones involucrades.

Font: Kotter (2001)

Mètode	Situacions en què s'usa habitualment	Avantatges	Desavantatges
Participació i compromís	Quan els iniciadors no disposen de tota la informació que necessiten per a dissenyar el canvi i quan els altres tenen un poder de resistència considerable.	Les persones que participen estan compromeses amb la implementació, i qualsevol informació important que tinguin s'integrarà en el pla de canvi.	Pot tardar molt si els participants dissenyen un canvi inadequat.
Facilitació i suport	Quan les persones es resisteixen per problemes d'adaptació.	Cap mètode no funciona millor que aquest quan hi ha problemes d'adaptació.	Pot tardar molt, ser costós i tot i així fallar.
Negociació i acord	Quan una persona o grup perdrà clarament amb el canvi i quan aquest grup té un poder de resistència considerable.	De vegades resulta una manera relativament fàcil d'evitar una resistència més forta.	En molts casos pot ser massa costós si alerta els altres perquè en negociïn el compliment.
Manipulació i cooptació	Quan les altres tàctiques no funcionen o són massa costoses.	Pot ser una solució relativament ràpida i econòmica davant els problemes de resistència.	Pot provocar problemes en el futur si les persones se senten manipulades.
Coerció explícita i implícita	Quan la rapidesa és fonamental i els iniciadors del canvi tenen un poder considerable.	És un mètode ràpid i pot superar qualsevol tipus de resistència.	Pot ser perillós si les persones s'enutgen amb els iniciadors.

Font: Kotter (2001)

Però, a banda d'aquestes resistències, hi ha un seguit de condicionants que poden incidir de manera determinant en el resultat del procés i que es vinculen tant al disseny de l'estratègia de gestió del canvi com a la seva implementació (en la qual caldria atendre les resistències eventuais).

Entre els factors considerats cal destacar:

1) La gestió de la pressió de l'entorn i com la perceben els diferents agents implicats

En aquest factor es destaca la necessitat de gestionar la informació externa i oferir-ne interpretacions coherents i adequades als diferents col·lectius per a destacar els riscos de no alterar la situació de partida, les inèrcies o els eventuais escenaris de futur en absència de canvi. El desenvolupament desigual de les diferents dimensions de l'administració electrònica (amb l'impuls principal de l'externa) ha estat una font de tensions i de pressió per a la transformació. Aquesta tensió entre diferents parts de l'organització i l'exterior s'hauria de mesurar per a modular-la al llarg del procés i, més enllà de generar incentius per a l'avenç conjunt en el procés, equilibrar esforços i atendre a visions contraposades dels agents implicats.

Vegeu també

Hem vist les diferents dimensions de l'administració electrònica en el mòdul "Enfocaments conceptuals per a analitzar l'administració electrònica i el canvi organitzatiu".

2) La història de l'organització

Per al disseny d'estratègies de canvi i dels instruments que han d'acompanyar el desenvolupament de l'administració electrònica resulta essencial tenir en compte les experiències prèvies de l'organització en aquest camp. Considerar el pes i els aprenentatges tant dels èxits com dels fracassos en la transformació de l'organització associada a la introducció d'aplicacions tecnològiques, per exemple, és clau per a evitar repetir errors i aprofitar oportunitats. La revisió dels precedents requereix un coneixement important de la trajectòria prèvia de l'organització, atendre els protagonistes dels intents de canvi que s'han impulsat (independentment del resultat) i respectar (almenys com a punt de partida) la cultura i els valors vigents en la institució. En aquesta línia, se sol destacar la necessitat de reconèixer errors eventuais del passat, canviar el tipus de missatges i estratègies desenvolupats en experiències fracassades, i aprofitar impulsos de les reeixides, incloent-hi la incorporació dels agents eventuais (tant interns com externs) impulsors d'aquestes. El resultat desigual d'algunes iniciatives, com les que s'han comentat en el mòdul dedicat a recursos humans, és un exemple de la necessitat d'actuar amb cautela.

3) L'elaboració de la diagnosi

L'imprescindible procés de diagnosi de l'organització, previ al disseny dels continguts i estratègia de canvi per a desenvolupar l'administració electrònica, resulta per si mateix un condicionant clau per a l'èxit. En la mesura que els diferents agents (interns, però també de l'entorn que eventualment pugui quedar afectat pel canvi) se sentin participants i reconeguts en la diagnosi, serà molt més fàcil que s'impliquin de manera efectiva en l'estratègia. Per a això, acostuma a ser interessant plantejar la diagnosi, com a mínim inicialment, des de les necessitats dels agents implicats. La combinació necessària d'elements tangibles i intangibles, d'elements de caràcter tècnic i de caràcter cultural, permet ajustar les accions que cal emprendre per a aconseguir el canvi que se cerca. La detecció de necessitats tecnològiques per part de les diferents unitats internes, però atenent l'estratègia corporativa en matèria d'administració electrònica, pot ser un bon punt de partida per a generar aquestes diagnosi compartides.

4) La gestió de les expectatives

Tenir en compte què és allò que els diferents agents (interns i externs) esperen de la introducció de l'administració electrònica és essencial per a dissenyar l'estratègia en la direcció perseguida. Però les expectatives es poden modular mitjançant missatges, oferint informació i formació o demostrant determinats avenços en la línia buscada, tal com reflectiria un cicle eventual d'un **canvi sense gestionar** davant d'un **canvi gestionat**. Així, si s'opta per exagerar les expectatives prèvies per a facilitar l'inici del procés, això pot derivar més fàcilment en desencant i, de manera més notable, en la paralització del canvi. Aquest postulat es basa en el més que probable escenari (tot i que depèn del tipus i estratègia de canvi) en què els rendiments aconseguits amb la transfor-

mació distint en excés d'allò que s'ha promès i, fins i tot, siguin molt menors en les fases inicials del canvi. En un canvi sense gestionar, aquesta situació pot conduir a la paralització de l'estratègia del canvi i fins i tot a la seva anul·lació. Per contra, en el canvi gestionat s'eleva les expectatives inicials (reflectint la mateixa justificació de la transformació proposada) però sense abusar-ne i advertint dels riscos i dels terminis per al retorn dels esforços i recursos invertits. Amb això, es modulen expectatives i es facilita la "resistència" quan el canvi ofereix (inicialment) resultats per sota d'allò previst. Aquesta estratègia facilita el manteniment de la tensió dels agents implicats i permet que, en la consolidació progressiva de la transformació (donant per fet que el seu plantejament organitzatiu és positiu), aquesta pugui oferir resultats que millorin la situació de partida.

En el cas de l'administració electrònica, atenent els ritmes de progressió i a la necessària consolidació de les transformacions, gestionar expectatives és essencial, especialment davant els riscos de mitificar determinats potencials associats a la tecnologia.

5) La vinculació del canvi amb l'estratègia de l'organització

Més enllà del contingut i la naturalesa del canvi, resulta essencial que les opcions que concreten el model d'administració electrònica que es promou no entrin en contradicció amb l'estratègia global de l'organització. Encara que en moltes organitzacions públiques no hi ha una planificació estratègica clara, cal apuntar la necessitat d'incardinar el canvi en concret amb les tendències de transformació –voluntària i dirigida– de l'administració pública. És clau que la introducció de l'administració electrònica no es plantegi en una direcció oposada o contradictòria respecte a altres iniciatives transversals. El que es vol destacar amb aquest factor és la necessitat de la coherència del canvi, concebut en el seu context, amb els components que es plantegen modificar però també amb les altres alteracions previstes de la situació de partida. En altres termes, atendre la complexitat de la transformació que representa la introducció efectiva de l'administració electrònica i el seu abast si amb aquesta es vol donar suport a un procés de canvi institucional.

6) Els suports clau

És essencial que la introducció de l'administració electrònica tingui el suport de la màxima direcció política, si no la seva implicació directa. Atendre la lògica de l'estratègia política és essencial per a identificar suports per al canvi. Això implica "traduir" el canvi previst en lògica política, atenent les seves implicacions, possibles relectures, i els seus efectes eventuals en aquesta esfera. Però a més s'hauria d'atendre la xarxa d'actors implicats o afectats en la iniciativa de canvi (tant de l'entorn intern com del seu entorn). Mantenint clars els punts essencials i els continguts previstos, l'adaptació de l'estratègia i del discurs associat pot facilitar l'adhesió dels agents clau per al seu desenvolupament.

7) La planificació i l'organització del canvi

És important que la introducció de l'administració electrònica no s'improvisi sinó que estigui planificada, i que aquesta planificació es tradueixi en l'àmbit operatiu tenint en compte continguts, activitats que s'han de desenvolupar, calendari i mecanismes de seguiment. Per això pot ser interessant tenir el suport d'algun suport extern (tipus consultoria) però mantenint tant la gestió de la informació com l'impuls i monitoratge del procés en òrgans propis de l'administració que impulsa el procés. Els plans directors d'administració electrònica que estableixen tant el marc com les línies estratègiques, els objectius i els indicadors associats a la seva consecució són un instrument essencial per a planificar i organitzar el canvi en aquest àmbit.

8) La comunicació del canvi

A més de tenir clars els continguts i l'estratègia de canvi, incloent-hi l'organització interna, la comunicació d'allò que implica la introducció de l'administració electrònica és crítica per a l'èxit de la iniciativa. Per a això és important planificar i desenvolupar la comunicació atenent els diferents grups d'agents implicats. Aclarir el contingut del model d'administració electrònica que s'impulsa, considerant el paper de les expectatives abans comentat, organitzar esquemàticament, considerant les fases previstes del procés, els responsables directes i els interlocutors, pot facilitar la receptivitat de l'organització i de l'entorn. També és interessant combinar estratègies i canals de comunicació, des dels massius per a facilitar una primera aproximació (tant en la fase inicial, presentant la justificació de l'estratègia d'administració electrònica i els seus continguts, com durant el desenvolupament i en acabar per a oferir resultats) fins als ajustats a cada grup d'actors clau (segons el seu grau d'implicació i els efectes del canvi sobre ells), i fins i tot els interpersonals amb els agents individuals clau en el procés (especialment aquells amb capacitat de vetar o aturar el canvi).

9) La implementació del canvi

A partir de la posada en marxa del model d'administració electrònica resulta essencial monitorar-ne el desenvolupament, especialment per a atendre'n eventuais alteracions no desitjades. La resistència al canvi resulta ser un dels factors clàssics que es destaquen en discutir sobre el canvi. Analitzar-ne la ubicació, les causes, els agents implicats i l'abast pot facilitar la definició de respostes adients que permetin mantenir el rumb fixat. S'inclouen entre aquestes des de negociar i persuadir a recórrer al suport polític de la màxima direcció. Però a més s'ha de preparar l'organització per al procés de consolidació de les modificacions promogudes per la transformació associada a l'administració electrònica.

En altres termes, moltes iniciatives vinculades a la implantació estratègica de les TIC cerquen transformar polítiques públiques, actuacions, processos, pràctiques o dinàmiques, tant internes de l'organització com de relació d'aquesta amb el seu entorn de referència. És essencial que la nova manera de procedir es consolidi més enllà de l'impuls inicial que la va promoure, i per això haurien atendre els seus punts crítics, els que poden facilitar-ne la institucionalització en la realitat organitzativa de l'administració pública. Una estratègia pot consistir a iniciar la consolidació amb els canvis més fàcils o pròxims a la situació de partida per a propiciar progressivament els ajustaments posteriors més importants, utilitzant els èxits inicials com a mostra de la voluntat i viabilitat de la transformació. En tot el procés resulta essencial incorporar, a més, la formació i la socialització dels professionals que integren l'administració pública (la dimensió de promoció). Més enllà de la comunicació abans esmentada, és molt important promoure que els agents implicats més directament en el canvi se socialitzin amb aquest, i la formació acostuma a ser un aliat excel·lent tant per a capacitar per als nous requeriments establerts pel model d'administració electrònica com per a facilitar la reflexió sobre aquest, orientada a consolidar suports i a facilitar-ne la consolidació progressiva.

Vegeu també

Hem vist la dimensió de promoció en el mòdul "Enfocaments conceptuals per a analitzar l'administració electrònica i el canvi organitzatiu".

10) La retroalimentació i l'avaluació del canvi

En concordança amb allò que s'apuntava en els mòduls precedents, resulta essencial disposar d'un sistema d'informació i monitoratge del canvi, organitzativament i econòmicament viable, que permeti fer el seguiment de la seva progressió. Per això, és interessant difondre els èxits parcials aconseguits mitjançant indicadors del canvi, a més de facilitar-ne la institucionalització progressiva. Però anant més enllà, ja des del disseny de l'estratègia, s'hauria d'incorporar un sistema d'avaluació del model d'administració electrònica que permetés, d'acord amb els objectius previstos inicialment i d'acord amb els continguts i amb l'estratègia, informar dels elements que han condicionat els resultats que es van obtenint. A més de corregir a temps les eventuais desviacions no desitjades, això permetria oferir informació (degudament ajustada als diferents públics objectiu) del mateix procés i assolir resultats.

La resposta als reptes que plantegen aquests deu condicionants passa per ajustar el model d'administració electrònica a la realitat organitzativa de cada administració pública en concret en què es vol desenvolupar.

6. Balanç final: administració electrònica i canvi organitzatiu

Amb les reflexions sobre la gestió del canvi culmina l'assignatura en la qual s'ha proposat reflexionar des del concepte d'*administració electrònica* definit des de la perspectiva de les transformacions que potencialment es generen en les organitzacions públiques, i analitzat des de les aportacions neoinstitucionalistes que permeten apuntar la importància de les regles del joc i els reptes per a modificar-les.

La revisió de dos àmbits clau de transformació organitzativa associada a l'administració electrònica, els processos i la gestió de recursos humans, permet concretar els elements clau de les institucions vigents i els processos de canvi associats a la introducció estratègica de les TIC. Les il·lustracions aportades en els dos mòduls dedicats a aquests ofereixen una visió integrada dels reptes i potencials de l'administració electrònica per a generar canvis substancials en cadascun.

Aquesta visió integrada culmina, tal com s'apuntava, amb la incorporació d'un concepte clau per a entendre el canvi associat a l'administració electrònica: la transversalitat. La definició del concepte, les seves implicacions i les vies per a poder desenvolupar-lo (mitjançant l'organització i la gestió de la transversalitat) per a arribar a transformar la cultura organitzativa resulten clau per a implantar canvis de l'abast dels plantejaments de l'administració electrònica.

El canvi, però, ha de ser necessàriament gestionat. La reflexió sobre els deu factors que condicionen el resultat de la gestió del canvi permet estructurar-ne la reflexió i facilitar-ne una visió integrada de la complexitat, però també de les oportunitats incorporar estratègicament les TIC en la gestió de les organitzacions públiques o, en definitiva, desenvolupar l'administració electrònica.

7. Lectures complementàries

Lectura 1

Serra, A.; Saz-Carranza, A.; Deumal, E.; Sanz, B. (2010). "L'Ajuntament de Sant Feliu de Llobregat: un referent de gestió del canvi integral amb el suport de les TIC". A: *Les noves tecnologies i la modernització local* (pàg. 41-63). Localret.

La ponència presenta un cas de gestió de canvi integral recolzat en les TIC. L'experiència de l'Ajuntament de Sant Feliu de Llobregat permet integrar diferents àmbits d'incidència de les TIC per a donar suport a un canvi estratègic del model de gestió municipal.

La lectura és interessant per a integrar àmbits estudiats en els mòduls anteriors (com la reenginyeria de processos o la gestió del coneixement) amb un enfocament molt aplicat que en permet destacar concrecions operatives.

Lectura 2

Serra, A.; Saz-Carranza; Deumal, E.; Sanz, B. (2010). "L'Ajuntament de Sant Cugat del Vallès: una nova cultura de la gestió pública". A: *Les noves tecnologies i la modernització local* (pàg. 131-165). Localret.

La ponència presenta el cas dels sistemes d'informació de suport a la direcció estratègica de l'Ajuntament de Sant Cugat del Vallès, emmarcat en una nova cultura de gestió.

La lectura és interessant per a complementar la reflexió sobre la vinculació entre la definició d'una estratègia organitzativa i la utilització de les TIC per a donar-hi suport, especialment en allò que té a veure amb els sistemes de control i monitoratge, com també amb la rendició de comptes dels avenços que s'han assolit.

Lectura 3

Casado, L. (2003). "Gestió del canvi en les administracions locals". *Manual de consulta de la Diputació de Barcelona* (núm. 12).

Document en format de manual que combina una introducció conceptual amb una visió més aplicada sobre els processos de diagnosi i disseny del canvi, parant especial atenció a la gestió del procés.

Lectura interessant per a reforçar l'aproximació al text base sobre el canvi, la gestió del canvi i els factors que incideixen en el resultat.

Bibliografia

Bellamy, C.; Taylor, J. A. (1998). *Governing in the Information Age*. Buckingham: Open University Press.

Bekkers, V. J. J. M.; Korteland, E. (2006). "Governance, ICT and the Innovation Agenda of Public Administration: a Comparison of some European Policy Initiatives". A.; V. J. J. M. Bekkers; M. H. van Duivenboden; M. Thaens (editors). *Information and communication technology and public innovation*. Amsterdam: IOS Press.

Brugué, Q. (2003). "Ètica i valors per millorar i transformar l'administració pública". A: *Llibre blanc de la funció pública catalana*. Barcelona: Generalitat de Catalunya.

Burke, W. W.; Litwin, G. H. (1992). "A causal model of organizational performance and change". *Journal of Management* (vol. 18 núm. 3).

Casado, L. (2003). "Gestió del canvi en les administracions locals". *Manual de Consulta de la Diputación de Barcelona* (núm. 12).

Criado, I.; Ramilo, M. C. (2001). "Definiendo la e-administración: las páginas web de las administraciones públicas". *GAPP* (núm. 22). MAP.

Criado, I.; Ramilo, M. C.; Salvador, M. (2002). *La necesidad de teoría(s) sobre Gobierno Electrónico. Una propuesta integradora*. Assaig guanyador de la menció honorífica del XVI Concurs d'Assajos i Monografies sobre Reforma de l'Estat i Modernització de l'Administració Pública, sobre govern electrònic organitzat pel CLAD.

Dunleavy, P.; Margetts, H. (2007). *Government on the Internet. Progress in delivering information and services online*. Londres: National Audit Office.

Echebarría, K. (2001, 5-9 de novembre). *Capital social, cultura organizativa y transversalidad en la gestión pública*. Paper presentat en el VI congrés internacional del CLAD sobre la reforma de l'Estat i l'Administració pública. Buenos Aires, Argentina.

Interoperabilidad de los servicios paneuropeos de administración electrónica (2006). Brussel·les: Comisión Europea.

Kiser, L.; Ostrom, L. (1982). "The three worlds of action: a metatheoretical synthesis of institutional approaches". A: E. Ostrom (ed.). *Strategies of political inquiry*. Beverly Hills: Sage.

Kickert, W. J. M.; Klijn, E.-H.; Koppenjan, J. F. M. (ed.) (1997). *Managing complex networks. Strategies for the public sector*. Londres: Sage.

Kotter, J. (2001). *Gestión del cambio*. Bilbao: Deusto.

Kotter, J.; Schlesinger, L. A. (2008, juliol). "La elección de estrategias para el cambio". *Lo mejor de Harvard Business Review*.

Kotter, J. (2012). "Change management accelerate!". *Harvard Business Review* (vol. 90, I. 11).

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

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

Mesa del Olmo, A. (2007, gener-abril). "La Administración electrónica en el ámbito local del País Vasco: el desarrollo de las páginas web municipales". *Revista Vasca de Administración Pública*. Oñati, Guipúscoa: Instituto Vasco de Administración Pública (IVAP).

Mora, R.; Morat, M. L.; Ezpeleta, T. (2006). *La transversalidad como impulsora de mejoras en la Administración Pública en un contexto de desarrollo de un sistema de servicios locales*. Barcelona: Ediciones del Serbal.

Op de Beeck, S.; Hondeguem, A. (2009). *Managing Competencies in Government: State of the Art Practices and Issues at Stake for the Future*. Public Employment and Management Working Party / OCDE.

Pascualena, J. A. (2009). *La carrera profesional desde un marco de gestión por competencias*. Document de difusió de la Direcció dels Serveis de Recursos Humans de la Diputació de Barcelona. Barcelona.

- Peters, B. G.** (2001). *Institutional theory in political science: The "New Institutionalism"*. Londres: Continuum.
- Ramió, C.** (2005). "Las debilidades y los retos de la gestión pública en red con una orientación tecnocrática y empresarial". *Sistema. Revista de Ciencias Sociales* (núm. 184-185).
- Ramió, C.; Salvador, M.** (2007). *El disseny institucional de l'àmbit de la participació ciutadana a les corporacions locals: definició conceptual i propostes d'actuació*. Barcelona: Diputació de Barcelona.
- Ramió, C.; Salvador, M.; García, O.** (2007). *Los determinantes y la gestión de la externalización en Cataluña*. Barcelona: Fundació Pi i Sunyer.
- Salvador, M.; Cortes, R.; Sanchez, R.** (2004). *Els ajuntaments de Catalunya a Internet: un estudi comparat de les pàgines web (2000-2003)*. Barcelona: Universitat Pompeu Fabra.
- Salvador, M.** (2005a). "Integrando el gobierno electrónico en el ámbito local: el alcance de la transformación más allá de las modas". A: D. Sancho (coord.). *Sociedad de la información y Gobierno*. Màlaga: Instituto Andaluz de Administración Pública.
- Salvador, M.** (2005b, 11, 12 i 13 de maig). "Reflexiones sobre la experiencia catalana de gobierno electrónico en el ámbito local: una visión desde las instituciones". Ponència presentada a *De las Administraciones en la red a los Gobiernos y Sociedad en red*. Jornades d'estudi sobre el Govern electrònic. Universidad del País Vasco - Euskal Herriko Unibertsitatea, Departamento de Ciencia Política y de la Administración.
- Serra, A.** (2004). *La transversalitat en la gestió de polítiques públiques*. Barcelona: Diputació de Barcelona / Síntesi 7.
- Scott, W. R.** (2008). *Institutions and organizations: Ideas and interests* (3a. ed.). Los Angeles: Sage.