
Polítiques d'administració i govern electrònic

PID_00268499

Xavier Fernández i Marín
Sergio Jiménez Meroño

Temps mínim de dedicació recomanat: 6 hores




Xavier Fernández i Marín

Doctor en Ciències Polítiques i Socials per la Universitat Pompeu Fabra amb la tesi *Tecnologia i política pública: una avaluació de les polítiques d'internet i de govern electrònic a Espanya*, i postgraduat en Anàlisi de Dades en Ciències Socials per la Universitat d'Essex. És investigador a ESADegeo (Center for Global Economy and Geopolitics) des de l'any 2012. Ha publicat diversos treballs sobre la relació entre l'Administració pública i la incorporació de les tecnologies de la informació i la comunicació, com per exemple: *Planificant la Societat de la Informació: una anàlisi de les iniciatives impulsades per les administracions públiques a Espanya* (publicat per la Generalitat de Catalunya en la sèrie «Quaderns de la Societat de la Informació»). També ha publicat en la revista *Policy & Internet* de l'Oxford Internet Institute un article sobre l'impacte de la promoció del govern electrònic a Europa.


Sergio Jiménez Meroño

Doctor en Ciències Polítiques i de l'Administració per la Universitat Complutense de Madrid, especialitzat en tecnologia, burocràcia i govern electrònic. A més, és màster en Gestió Pública per la mateixa universitat i *achievement award* en Intel·ligència Web per les Universitats de Califòrnia Irvine i British Columbia. Ha treballat en diferents projectes de recerca universitaris sobre l'Administració pública i ha desenvolupat programari per a la gestió de les administracions públiques d'àmplia implantació a Espanya. És editor i autor del blog *Anàlisi Pública*, especialitzat en la transformació digital per a les administracions públiques, referent a nivell nacional en disseny dels serveis públics digitals, transformació digital i govern obert. En l'actualitat, és consultor especialitzat en aquestes matèries assessorant en projectes a diferents institucions i administracions públiques de l'àmbit local, estatal i autonòmic. També és professor en diferents programes d'estudi de postgrau per a empleats públics.

La revisió d'aquest recurs d'aprenentatge UOC ha estat coordinada pel professor: Albert Batlle Rubio (2019)

Segona edició: setembre 2019
 © Xavier Fernández i Marín, Sergio Jiménez Meroño
 Tots els drets reservats
 © d'aquesta edició, FUOC, 2019
 Av. Tibidabo, 39-43, 08035 Barcelona
 Realització editorial: FUOC

Cap part d'aquesta publicació, incloent-hi el disseny general i la coberta, no pot ser copiada, reproduïda, emmagatzemada o transmesa de cap manera ni per cap mitjà, tant si és elèctric com químic, mecànic, òptic, de gravació, de fotocòpia o per altres mètodes, sense l'autorització prèvia per escrit dels titulars dels drets.

Índex

Introducció	5
1. Concepte d'administració electrònica	7
1.1. La societat de la informació com a paradigma	7
1.2. Què inclou i què no inclou l'administració electrònica	8
1.3. L'e-govern com a política pública	9
1.4. Tipus d'avaluació	12
1.5. Estat general de la recerca en administració electrònica	13
1.6. Nivells de govern	14
1.7. El paper de l'Administració	15
1.8. La importància de mesurar	16
1.9. Fonts	17
1.10. Lectures	18
1.10.1. «Y ahora... gobierno abierto: nuevos términos en la constante búsqueda por la transparencia y la rendición de cuentas»	18
1.10.2. «Redes de políticas públicas y promoción de la sociedad de la información. Una comparación entre Cataluña y Euskadi»	20
1.10.3. «La normativa de administración electrónica como herramienta para la mejora de las Administraciones Públicas»	22
2. Oferta	25
2.1. L'oferta de l'e-govern com a política pública	25
2.1.1. L'evolució dels models d'oferta de l'e-govern	25
2.1.2. La transformació digital com a paradigma	27
2.1.3. Mesurar l'oferta de serveis públics electrònics	28
2.1.4. Propostes dels organismes oficials d'estadística	28
2.1.5. Propostes des de la consultoria	30
2.1.6. Propostes des del món acadèmic	32
2.1.7. Elements a considerar en els índexs i indicadors	33
2.2. Factors de la variació en l'oferta	34
2.2.1. Factors de l'Administració	34
2.2.2. Factors socials i polítics	39
2.3. Impacte de la variació en l'oferta	41
2.4. Lectures	43
2.4.1. «Evaluando la administración electrónica: ¿medición de servicios o de una política pública?»	43
2.4.2. «e-Government Factsheets anniversary report»	45

3. Demanda	48
3.1. Mesura de la demanda	48
3.1.1. Mecanismes i sistemes de mesura de la demanda	48
3.1.2. Informes estadístics i quadres de comandaments	50
3.2. Factors de la variació en la demanda	54
3.3. Processos de difusió	55
3.3.1. Adopció d'internet: la bretxa digital	57
3.3.2. Adopció del govern electrònic	58
3.4. Característiques dels individus	59
3.4.1. Característiques personals i observables	59
3.4.2. Característiques no observables	61
3.4.3. Anàlisi i recerca d'usuaris	62
3.5. Lectures	67
3.5.1. «Como diseñar una estrategia <i>online</i> » i «Definición de <i>insight</i> y posicionamiento»	67
3.5.2. « <i>Expectations and challenges. Informing the future of the Federal Front Door</i> »	68
Bibliografia	71

Introducció

El material docent per a *Polítiques públiques i administració electrònica* comprèn fonamentalment dues parts clarament diferenciades. D'una banda, ens podem aproximar a l'avaluació de l'impacte que han tingut les polítiques d'administració electrònica des del punt de vista de l'oferta. És a dir, des del punt de vista del que representa per a l'Administració invertir per a generar més i millors serveis públics electrònics. D'altra banda, podem fer una aproximació des del punt de vista de la demanda. Això és, des de l'anàlisi de qui realment són els usuaris d'aquests serveis. Així doncs, partint de la diferència entre l'oferta i la demanda, el material docent següent es divideix en dos apartats, cadascun dels quals té assignat un d'aquests dos continguts. A més, amb l'objectiu de situar l'estudiant, hi ha un primer apartat introductori amb diferents seccions que han de permetre delimitar l'àrea de coneixement fent èmfasi en el debat sobre què inclou o no el concepte d'administració electrònica, els tipus d'avaluació de les polítiques públiques que es poden fer, la fase en què està l'estudi del govern electrònic, els nivells de govern, el paper de l'Administració i la importància de les bones mesures per a fer una bona avaluació de les polítiques. Tot això fent referència a una sèrie de fonts generals amb diversos materials sobre el tema.

1. Concepte d'administració electrònica

1.1. La societat de la informació com a paradigma

L'evolució de les tecnologies des de les acaballes del segle XX ha significat un canvi radical a tots els nivells, tant econòmics com socials. La generalització dels ordinadors primer i, posteriorment, el naixement i expansió d'internet han comportat una transformació social a nivell internacional. En aquest sentit, ens trobem amb un model econòmic i social que, si bé no està articulat exclusivament entorn de les tecnologies de la informació, sí que està fortament relacionat amb aquestes. Així:

- Les principals multinacionals a nivell mundial són tecnològiques: Microsoft, Apple, Google, Amazon o Facebook s'han convertit en les empreses més importants de l'economia mundial, no solament per volum de facturació, sinó per la generació de nous reptes i enfocaments difícilment controlables pels models tradicionals de l'estat-nació (Khanna, 2016).
- Els mitjans digitals es converteixen cada vegada més en els principals a l'hora de fer arribar la informació i crear opinió entre la ciutadania. Encara que en l'actualitat hi segueix havent una majoria de població que usa els mitjans convencionals, cada vegada és més gran la importància i l'impacte d'aquests mitjans digitals en la vida política i social (Matsa i Shearer, 2018).
- El comerç nacional i internacional tenen una dimensió digital cada vegada major. Les transaccions comercials, tant a l'engròs com en la nostra vida quotidiana, es realitzen de manera creixent per mitjà d'internet, com també ho fa la publicitat (CNMC, 2018).
- L'articulació de l'acció política té una major dimensió nacional i transnacional gràcies a les xarxes digitals. La facilitat de generar continguts, diàleg i d'augmentar el seu impacte han fet possible que moviments molt difusos al llarg de la geografia adquireixin en el plànol digital una visibilitat i una importància difícilment igualables, com, per exemple, el cas de les campanyes del *Me too*, el 15 M o moviments similars. Aquest element implica addicionalment un desbordament de la capacitat d'acció dels mitjans tradicionals d'interacció política com són els partits polítics, que sovint es veuen superats pels moviments digitals.

En termes generals, ens trobem amb un escenari en què la informació (i la capacitat d'accelerar el seu impacte i volatilitat) han transformat els escenaris principals de la interacció social humana. Aquest element inclou, inevitablement, l'acció de les organitzacions públiques i del govern en general. Hem

vist com la tecnologia ha fet que canviï la manera de funcionar dels principals mecanismes econòmics i socials, desbordant la lògica que existia prèviament. Però l'esfera política també s'ha transformat: com no podia ser d'una altra manera, la política és un àmbit social afectat per aquests nous instruments i aquesta influència incideix en la seva naturalesa reguladora de tots els elements que hem esmentat abans. Dit d'una altra manera, el govern i l'acció pública canvien per dos factors simultanis:

- Com a organitzacions que utilitzen tecnologies que són noves i que canvien de manera ràpida i dinàmica, modificant de manera substancial les possibilitats i limitacions de la seva acció. Aquests factors són els que podem anomenar *push* perquè impulsen el canvi.
- Com a organitzacions que regulen i dirigeixen societats en profunda transformació a causa del canvi de paradigma que ha representat aquesta tecnologia. Aquests són els factors *pull* perquè tiren de l'acció pública. Generen situacions no controlades, no previstes o organitzades per aquestes.

1.2. Què inclou i què no inclou l'administració electrònica

El concepte de govern electrònic (*e-government*) no té una definició unívoca per part dels acadèmics.

Algunes definicions emfatitzen l'«ús d'internet i el WWW per a **proveir d'informació** i serveis governamentals als ciutadans» (UN i APSA, 2002, pàg. 1). D'altres emfatitzen la **relació** entre els governs i els actors per mitjà dels mitjans electrònics (Means i Schneider, 2000). I, finalment, un altre grup de definicions se centra en el **procés**, subratllant l'ús de la tecnologia –especialment les aplicacions web– per a millorar l'accés i l'eficiència dels programes governamentals (Brown i Brudney, 2001).

L'any 2002, Cardona va trobar fins a trenta-nou definicions diferents de govern electrònic (Cardona, 2002, pàg. 12-15), la qual cosa evidencia la incertesa entorn de l'objecte d'estudi. No obstant això, sí que hi ha acord en certs aspectes fonamentals (Cardona, 2002, pàg. 2; UN i APSA, 2002). El component més evident és la relació dels governs amb les noves tecnologies, però no és gens clar quines tecnologies formen part integral de l'administració electrònica i quines no. Internet i els serveis associats clarament formen part de l'administració electrònica, però hi ha una àrea tecnològica que resulta poc evident si forma part o no de l'administració electrònica, com és el telèfon o la televisió.

En tot cas, aquesta vessant tecnològica, encara que sigui necessària, cada vegada es difumina més. La ubiqüitat i la versatilitat de la tecnologia dificulten saber fins a quin punt aquesta tecnologia té una relació substantiva amb el canvi organitzatiu. Per exemple, podem suposar que un paquet ofimàtic com a tal no és un mecanisme de govern electrònic. No obstant això, l'augment de funcionalitats que comporta, la disponibilitat del programari com a servei (SaaS) i la capacitat d'actualitzar formularis o reproduir documents de manera generalitzada i instantània afecten de manera directa els mecanismes de gestió, encara que sigui a baix nivell. És a dir, entenem que és aquest valor transformador el que atorga la naturalesa electrònica al govern.

No obstant això, el valor d'aquesta tecnologia depèn enormement de la seva aplicació real en cada cas. Una tecnologia es pot implantar sense tenir un efecte transformador per manca d'ús o perquè la mateixa organització assimila la tecnologia sense generar canvis, com, per exemple, quan es demana per correu electrònic el document nacional d'identitat escanejat. En aquest sentit, cal valorar cas per cas si hi ha una variable tecnològica que pot canviar l'organització i, en cas afirmatiu, si realment ho està fent.

Una de les fonts de confusió més importants en el concepte de govern electrònic és la diferència entre la **provisió de serveis**, d'una banda, i la **participació política** en el sistema, de l'altra. Quan parlem de polítiques públiques en aquest material docent, es fa referència solament a la primera dimensió, la que sovint s'ha entès com a administració electrònica (*e-administration*) i que també es pot assimilar al terme *serveis públics electrònics*. En aquest sentit, tot allò que té a veure amb el procés de deliberació pública (democràcia digital) no es tindrà en compte.

L'èmfasi en l'**optimització de recursos** també ha estat una part important de la definició de govern electrònic. Això és així perquè una part important de la bibliografia sobre el govern electrònic ha estat produïda per persones amb rols directius en projectes, productes o serveis (Heeks i Bailur, 2007, pàg. 249). Encara que l'optimització sí que pot estar relacionada amb les polítiques de govern electrònic, no forma part de la seva definició essencial.

Government

El fet que una part de la bibliografia i dels casos pràctics vinguin d'EUA, on el terme *government* abasta ambdues esferes, no fa més que augmentar aquesta dificultat.

1.3. L'e-govern com a política pública

En termes pràctics, l'intent de construcció d'una definició de govern electrònic reproduïx debats ja iniciats en la ciència política. D'una banda, l'enfocament de les polítiques públiques trenca la clara distinció entre l'esfera de la decisió pública i la de l'execució. Evidentment, hi ha tecnologies que apunten més a l'àmbit decisor i polític (e-govern) i altres tecnologies més dirigides a la part tècnica. No obstant això, una vegada més, la integració de la tecnologia té implicacions al llarg de tota l'administració. Per exemple, un programari de gestió tributària té un clar vessant administratiu. Tanmateix, aquest mateix programari pot disposar d'un component que reflecteixi l'estat de la recaptació i l'impacte als pressupostos municipals de molta utilitat a l'hora de pren-

dre decisions públiques. En aquest cas, parlem de quelcom que potencia l'e-govern i l'e-administració. D'aquesta manera, simplificant es podria establir la diferenciació següent:

- **e-govern:** la tecnologia s'aplica i opera canvis rellevants a l'organització en l'esfera de la decisió pública, especialment en els seus aspectes conformadors o de canvi.
- **e-administració:** s'aplica la tecnologia i opera canvis rellevants a l'organització, especialment en l'estructura i funcions organitzatives, i també en la producció efectiva dels serveis.

D'altra banda, especialment des de la presidència de Barack Obama als Estats Units, es va iniciar l'impuls de canvis encara més profunds als governs a partir de la tecnologia. Si en els aspectes d'e-govern i e-administració parlàvem de l'organització i l'operativa, ara afegim una dimensió addicional relativa a la relació entre el govern i la ciutadania: el govern obert. Aquest fenomen no tracta exclusivament el plànol tecnològic, sinó que el transcendeix abastant àmbits no tecnològics. Tot i això, en el govern obert la tecnologia juga un paper important en, almenys, dos sentits:

1) **Incorpora la dimensió d'administració electrònica al discurs.** El concepte de govern obert integra una part dels principis de més eficiència i eficàcia, i d'orientació al servei públic cap a la ciutadania. No obstant això, la lectura efficientista prèvia passa a un plànol subordinat en una societat més democràtica, basada en més i millors serveis per a la ciutadania.

2) **Emptra la tecnologia per a establir nous mecanismes de relació entre els poders públics i la ciutadania.** Usa la tecnologia per a establir un model relacional més obert per mitjà de dues estratègies fonamentals (Bellix, Burle i Machado, 2016):

- **Augmentar la informació cap a la ciutadania.** Per a això es generen entorns en què es faciliten aspectes rellevants de la gestió i la decisió pública, com ara portals de transparència, entorns de rendició de comptes, visors de pressupostos, etc. Hi ha una àmplia relació d'eines que faciliten la publicitat i claredat sobre l'acció pública.
- **Facilitar les vies de comunicació i participació ciutadana per mitjà de la web.** Una major informació i claredat permet una participació més activa, que s'adapta de manera coherent als discursos i eines desenvolupades al començament de segle (pressupostos participatius, assemblees ciutadanes, referèndum locals, etc.) i que augmenta la seva viabilitat (tant per costos com per importància) gràcies a la tecnologia.

D'aquesta manera, la creació del govern electrònic constitueix una veritable política pública en què l'organització de prioritats i línies d'acció planteja diferents escenaris segons la importància de cadascuna d'aquestes.

a) Enfocaments eficientistes i gerencialistes. Són aquells que posen un major èmfasi en la creació de mecanismes que redueixin el cost de l'acció pública i augmentin la qualitat en l'atenció dels serveis. Estan especialment vinculats i hereten una part dels elements del paradigma de la nova gestió pública.

b) Enfocaments neopúblics. Podem trobar dos enfocaments:

- **Neoburocràtics:** són els principis segons els quals s'aprofita l'ús tecnològic per a solucionar determinades fallades dels controls burocràtics, la qual cosa permet eliminar focus d'incertesa en la gestió quotidiana i una millor aplicació de les normes. Per exemple, la millora dels contractes públics en portals de contractació o els sistemes de notificacions telemàtiques.
- **Neolegitimistes:** són els enfocaments que aborden una reforma que tracta d'ampliar les àrees d'acció pública a espais que abans no havien estat abordats. No centra tant l'atenció a fer millor el mateix i amb menys costos, sinó a fer cada vegada més. Per exemple, la creació de telecentres i xarxes públiques d'accés.

c) Enfocaments de reforma democràtica. Recullen les iniciatives de reforma institucional en les seves diferents dimensions (participació, governança, etc.) i utilitzen la tecnologia per a potenciar-les. Podem trobar exemples d'aquests enfocaments en processos participatius, espais de diàleg, portals de transparència, etc.

Lògicament, aquests enfocaments es poden donar de manera simultània i no sempre recauen en els mateixos actors. No obstant això, cal considerar que tant l'instrument, la tecnologia com la pròpia visió institucional dels governs que els tiren endavant, solen mantenir una coherència entre tots aquests elements en funció de la relació existent entre els poders públics i la ciutadania.

Per tant, al llarg del material docent farem diverses distincions. Parlarem d'administració electrònica quan ens referim exclusivament a la creació de serveis i estructures organitzatives. La majoria de vegades parlarem de govern electrònic, una idea que té implicacions en la presa de decisions i de canvi social mitjançant l'ús de la tecnologia, la qual cosa comprèn l'accés a **serveis** usant internet (**canal**), i també la relació entre les administracions públiques i els ciutadans (**impacte**) per motius personals (**ús**). Finalment, quan parlem d'*o-gov*, o govern obert, ens referirem al paradigma que marca una relació més clara i bidireccional entre els poders públics i la societat.

Vegeu també

Aquesta definició encaixa amb el que es planteja en l'assignatura *Transformacions de la societat de la informació*.

1.4. Tipus d'avaluació

Encara que el disseny de les polítiques d'administració electrònica és rellevant (Brewer, Neubauer i Geiselhart, 2006), el material docent se centra sobretot en la possibilitat de la seva avaluació. Fonamentalment, hi ha quatre tipus d'avaluació de les polítiques públiques (Knill i Tosun, 2012):

- Models experimentals.
- Avaluació qualitativa.
- Avaluació econòmica.
- Mesura del rendiment.

En el cas de les polítiques de govern electrònic, tot i tenir en compte la seva novetat, trobem exemples d'avaluació de cadascun dels quatre tipus.

Es tracta d'aproximacions que, emprant el mètode comparatiu, permeten generalitzar conclusions de caràcter més general.

La **metodologia de l'observació** ens indica com obtenim la informació per a dur a terme l'avaluació. Tenim, d'una banda, l'observació que es realitza de manera directa i, de l'altra, la que es fa de manera indirecta.

D'aquesta manera, bàsicament trobem els models següents d'avaluació:

1) Avaluació des de l'oferta. Estudi dels serveis disponibles d'ús i dels canvis operats en l'administració:

- **Estimació directa:** es fa un estudi dels serveis disponibles i, si escau, del grau de transaccionalitat. Permet una observació més objectiva, però potser més descontextualitzada.

Oxford Internet Institute

L'Oxford Internet Institute, per exemple, fa recerca experimental amb individus i transaccions en línia amb l'Administració en un laboratori per a calibrar els efectes de diferents variables.

- **Estimació indirecta:** es fa una avaluació o informe d'experts sobre una visió integral dels serveis digitals. Això permet una visió més integral i completa, però pot generar biaixos que es traslladin al model.

2) **Avaluació des de la demanda.** Estudia l'ús dels instruments de govern electrònic:

- **Estimació directa:** s'obtenen dades reals d'ús dels diferents recursos. Això facilita fer un seguiment real dels casos d'ús, encara que ens podem trobar amb una fotografia incompleta d'aquests usos.
- **Estimació indirecta:** es fan consultes o enquestes d'ús i satisfacció sobre l'ús de les eines de l'administració electrònica. Com passa amb els mecanismes basats en l'oferta, ens trobem amb possibles implicacions negatives derivades de possibles biaixos o desviacions, tant en el disseny mostral com en la qualitat de les respostes.

1.5. Estat general de la recerca en administració electrònica

Yildiz (2007) fa una compilació de la recerca desenvolupada sobre l'administració electrònica fins a l'any 2007. L'article proposa una categorització del que s'ha fet segons l'orientació de la recerca i ho divideix en **outputs**, **outcomes** i **processos**.

Aquest autor també assenyala que la recerca sobre el govern electrònic presenta dues característiques fonamentals. La primera és una **orientació cap als outputs**, en què el focus d'atenció ha estat els serveis governamentals i la relació amb els ciutadans. Aquest tipus de recerca fonamentalment utilitza anàlisis de contingut per a determinar les millors pràctiques. Aquesta perspectiva també ha emprat enquestes dirigides als usuaris per a obtenir dades descriptives, però mai amb una funció analítica, la qual cosa limita l'abast d'aquests estudis a un caràcter exploratori. La segona característica és l'ús indiscriminat (i gairebé exclusiu) dels **estudis de cas** com a eina metodològica. En la majoria d'estudis, per no dir en gairebé tots, l'estudi d'un cas ha estat l'aproximació metodològica usada (Danzinger i Andersen, 2002, pàg. 599). Les aproximacions qualitatives s'han usat tant per a comparar casos com per a analitzar dades comparades (sobretot dels Estats Units), o per a explorar resultats d'enquestes usant taules bàsiques o inferències merament descriptives. Encara que això ha anat canviant en els últims anys, les eines metodològiques utilitzades per la majoria de la bibliografia són molt rudimentàries i, al seu torn, les conclusions obtingudes sempre són d'abast molt reduït i poc generalitzables.

Unes altres referències interessants sobre l'estat general de la bibliografia en administració electrònica són Heeks i Bailur (2007) i Scholl (2008). Aquests autors analitzen els últims desenvolupaments de la recerca en govern electrònic. Mitjançant el buidatge sistemàtic de vuitanta-quatre articles en revistes

acadèmiques, aquests autors estudien les perspectives, les filosofies, les teories, els mètodes i la pràctica de la recerca sobre el govern electrònic. La conclusió és que la recerca en aquest àmbit està en una situació precària (Heeks i Bailur, 2007, pàg. 261). Una de les fonts de preocupació per a aquests autors és la manca de rigor en molts dels articles considerats, tant des del punt de vista de la recol·lecció de dades, la manca de mètodes i la pobre combinació de mètodes i dades, com des del punt de vista dels dissenys sense interès, ateses les seves limitacions espacials i temporals. De fet, per a alguns autors, la bibliografia entorn del govern electrònic és més aviat una sèrie inconnexa d'estudis de cas (Edmiston, 2003, pàg. 20).

Podríem dir que l'evolució de la recerca sobre el govern electrònic està marcada per dos elements fonamentals: l'agenda del govern i el paradigma tecnològic del moment.

Per exemple, en els casos de polítiques més expansives, és a dir, de generalització de serveis, se sol recórrer a un enfocament sobre l'oferta d'estimació directa. Aquest enfocament implica fer una comparació generalitzada del grau de disponibilitat dels serveis.

En els casos en què es planteja una perspectiva més comparada i heterogènia, se sol optar per estimacions més indirectes que aportin dades més contextuals.

Finalment, cal considerar que l'avenç en la creació, l'emmagatzematge i el processament de dades ha permès utilitzar metodologies més «dures» a partir d'estudis de dades d'ús. Això sol incloure la publicació de dades d'ús dels diferents recursos per institucions governamentals perquè es faci un processament i una anàlisi d'aquestes dades.

1.6. Nivells de govern

En termes generals, s'ha optat per afavorir les proves basades en casos comparats internacionalment, fet que porta a estudiar, sobretot, els governs estatals i a donar menys èmfasi als governs regionals i altres entitats subestats. Això permet, d'una banda, mantenir una certa homogeneïtat en les unitats d'anàlisi però, de l'altra, genera una certa dificultat a l'hora de reflectir els governs multinivell. Això és especialment així en administracions que tenen un sistema competencial més compartit, com és el cas d'Espanya.

No obstant això, a l'àrea de l'administració electrònica, hi ha hagut una gran quantitat de recursos dedicats a l'anàlisi de les capacitats dels governs locals, amb la qual cosa aquest nivell de govern sí que es veu relativament representat en aquest material docent.

1.7. El paper de l'Administració

En certa manera, es pot entendre l'adopció i la implementació de polítiques de govern electrònic com el resultat d'un procés de difusió transnacional de pràctiques, en què les organitzacions internacionals han exercit sovint un paper molt destacat.

Per tant, també cal entendre els processos d'implementació i d'avaluació del govern electrònic en el marc d'aquestes organitzacions internacionals.

En aquest sentit, cal considerar la importància del context internacional en, almenys, dos vessants. Els organismes multilaterals han generalitzat una sèrie de principis i plans compartits que incideixen en la seva línia política. Per exemple, la Unió Europea ha fet grans esforços d'impuls de l'e-administració cap a la integració de mercats i persones de tota la unió, i la creació d'un model digital propi fora de l'espectre nord-americà.

Per la seva banda, l'OCDE ha vinculat els seus models d'e-administració a models eficientistes i de reforma de l'Estat, cap a enfocaments més economicistes.

En el cas de les Nacions Unides, ens trobem amb l'interès en el desenvolupament estructural, personal i de mecanismes democràtics i de participació.

Amb això volem dir que, encara que tots aquests organismes parlen de l'administració electrònica, ho fan amb enfocaments diferenciats segons perspectives polítiques diferenciades. La influència d'aquestes organitzacions a cada país té un impacte en el disseny de les polítiques.

Independentment de l'impuls inicial o dels motius originals que portin una burocràcia a aplicar una política d'administració electrònica en termes generals, la pregunta que sorgeix entorn de les polítiques públiques i de l'administració electrònica és si l'Administració ha actuat com a motor d'aquests canvis o, per contra, si ha anat a remolc de les colossals transformacions que es produïen en les societats que administrava.

Encara que en termes generals, podem observar que els primers desenvolupaments de l'administració electrònica són molt propers a l'eclosió d'internet (cosa que deixaria clar que és una decisió pròpia de l'Administració), és la permeabilitat entre les tendències tecnològiques i el disseny de l'Administració el que planteja més dubtes.

OCDE i UE

És el cas, per exemple, de l'OCDE, que el 2001 recomanava polítiques actives de serveis en línia perquè els governs es convertissin en un model a seguir en tecnologies de la informació i la comunicació.

Des de començament del mil·lenni, també la Unió Europea (UE) ha estat pressionant els estats membres a adoptar una política activa de suport al govern electrònic.

És a dir, encara que comencessin en paral·lel, sembla que l'Administració tendeix a adoptar determinats enfocaments anant per darrere del sector privat, a causa de la versatilitat i el dinamisme d'aquest, tal com ocorre amb els elements com l'arquitectura en el núvol, per posar un exemple.

Tanmateix, la intenció d'una part de la política de govern electrònic és precisament impulsar aquest dinamisme i modernització en determinats nínxols del sector privat. Per exemple, la factura electrònica és un element que, a més de reduir el cost de gestió, facilita que les empreses adoptin eines digitals en els seus processos interns.

En resum, hem de considerar que les polítiques de govern electrònic no solament busquen efectes interns de canvi i de relació amb la societat, sinó també efectes d'impuls de canvis en la mateixa societat fomentant determinats comportaments.

1.8. La importància de mesurar

L'avaluació de les polítiques implica la necessitat de generar informació, dades, que es puguin emprar per a l'anàlisi del seu impacte. Per a analitzar i entendre les polítiques públiques, cal poder mesurar. Hi ha hagut esforços diversos en aquest sentit, des dels exemples més rudimentaris fins a mètodes d'extracció d'indicadors de TIC basats en entropia (Hanafizadeh, Hanafizdeh i Khodabakhshi, 2009), però probablement la referència més clara de per on començar és Menou i Taylor (2006). Aquests autors presenten els reptes de mesura que deriven de l'existència d'un nou camp de coneixement. Hi ha vuit qüestions en àrees crítiques que s'han de considerar:

- 1) Definició de l'univers que cal mesurar.
- 2) Definició dels objectes i fenòmens que s'han d'incloure en aquest univers.
- 3) Necessitat d'establir mesures basades en teories sòlides.
- 4) Unitats de mesura.
- 5) Fonts de dades i processos de recollida.
- 6) Mètodes d'anàlisi i de construcció d'indicadors.
- 7) Audiència potencial dels resultats.
- 8) Propòsit i utilització de les mesures.

L'avaluació, i més encara quan parlem de temàtiques i tecnologies noves, juga un paper fonamental. En primer lloc, perquè cal tenir dades que ens ajudin a entendre tant els mecanismes que funcionen com els que no funcionen a l'hora de crear aquest nou ordre de coses. En aquest cas, estem avaluant els resultats. En segon lloc, el valor transformador de les tecnologies, i el seu canvi en la situació social, pot precisar revisions addicionals sobre com afecta l'entorn social, per la qual cosa avaluarem l'impacte.

En termes generals, com hem assenyalat en apartats anteriors, qualsevol avaluació implica comparar la política duta a terme amb una finalitat concreta. A l'hora de realitzar o analitzar una avaluació, hem de considerar que està relacionada intrínsecament amb una visió de la política que pot ser coincident o no amb el criteri amb què s'ha formulat inicialment (Bustelo, 2004).

1.9. Fonts

Un apartat apart mereixen les fonts fonamentals que han generat informació i coneixement a l'entorn de l'administració electrònica i les polítiques públiques.

L'**Oxford Internet Institute** és el centre acadèmic de referència a Europa. No solament per la qualitat de la seva recerca, sinó també per la capacitat que té de galvanitzar la recerca que es fa a Europa, sobretot entorn dels seus congressos bianuals i de la revista de nova creació *Policy & Internet*.

L'**IN3 (Internet Interdisciplinary Institute)** de la Universitat Oberta de Catalunya també és un referent en la recerca d'internet al nostre país i inclou línies que fan referència a l'administració electrònica.

Finalment, també cal esmentar el treball a títol individual d'**Ake Grönlund** qui, des del començament de la dècada dels 2000, ha estat revisant a consciència el treball fet en aquest camp en diferents participacions en congressos internacionals. L'any 2009, en una anàlisi de xarxes socials en el camp de la recerca en govern electrònic, va ser reconegut com «l'investigador més influent en govern electrònic en el període 2005-2008» (Erman i Todorovski, 2009).

No obstant això, actualment, gràcies tant a l'avenç de la tecnologia com al desenvolupament d'entorns de govern obert per mitjà de portals de transparència i de dades obertes, és fàcil trobar dades d'accés, ús i implementació dels serveis públics digitals en governs de pràcticament tots els nivells a diferents països del món.

Lectures recomanades

En castellà:

M. Gascó (2007). «Más allá de la ejecución: la necesidad de evaluar las iniciativas de gobierno electrónico». A: E. Kaufman. *Políticas públicas y tecnología. Líneas de acción para América Latina* (pàg. 173-199). Buenos Aires: La Crujía.

F. Tricas Lamana (2007, 2 de febrer). «El gobierno electrónico: servicios públicos y participación ciudadana». Fundación Alternativas (document de treball 109/2007).

En anglès:

R. Heeks; S. Bailur (2007). «Analysing e-government research: Perspectives, philosophies, theories, methods and practice». *Government Information Quarterly* (vol. 24, núm. 2, pàg. 243-265).

M. Yildiz (2007). «E-government research: Reviewing the literature, limitations and ways forward». *Government Information Quarterly* (vol. 24, núm. 3, pàg. 646-665).

1.10. Lectures

1.10.1. «Y ahora... gobierno abierto: nuevos términos en la constante búsqueda por la transparencia y la rendición de cuentas»

Aquest article presenta la gènesi del govern obert. O més que la gènesi, retrata, des de la seva proximitat cronològica, un concepte que està en primera línia política des d'una perspectiva comparada. En primer lloc, es tracta d'una definició, en la mesura del possible, de què és el govern obert. I diem en la mesura del possible perquè un concepte tan ambiciós i transformador escapa a explicacions simples que es puguin encaixonar en una definició. És un problema similar al que tenim amb el govern electrònic. En tot cas, l'article aporta una reflexió interessant sobre els elements que comprèn aquest fenomen, encara que no discuteix el grau amb què ho hauria de fer, i també els elements substancials que el separen del simple govern o administració electrònica. Encara que l'article detalla amb més profunditat els elements que diferencien ambdues perspectives, hi ha dos eixos substancialment diferents:

- **Diferències ontològiques:** la diferència més marcada és la naturalesa de cada enfocament. Mentre que en el cas de l'administració electrònica hi ha una part important de canvi organitzatiu i operatiu cap a una major satisfacció, eficàcia, eficiència o qualitat per part de la ciutadania, aquests elements són insuficients per al govern obert. Aquest últim cas denota una sèrie de canvis en la relació entre el govern i la societat a què serveix, en la qual els elements tractats anteriorment són, si no antecedents, sí desitjables.
- **Diferències tecnològiques:** encara que l'administració electrònica i el govern electrònic tenen com a element comú l'ús de la tecnologia per al seu compliment, en aquests casos la tecnologia és un factor essencialment instrumental. En aquest sentit, la tecnologia, amb finalitats diferents, genera aproximacions diferenciades entre tots dos enfocaments. El govern electrònic se centra en recursos de gestió, mentre que el govern obert concep la comunicació descendent (del govern a la ciutadania), ascendent (de la

Referència bibliogràfica

Carlos E. Jiménez Gómez; Mila Gascó (2012). «Y ahora... gobierno abierto: nuevos términos en la constante búsqueda por la transparencia y la rendición de cuentas». *Paper* presentat al XVII Congrés Internacional del CLAD sobre la Reforma de l'Estat i de l'Administració Pública, Cartagena, Colòmbia, 30 oct. - 2 nov. 2012.

ciutadania al govern) i horitzontal (facilitant la interacció entre els agents de les xarxes de polítiques).

Malgrat aquestes diferències cal entendre que, tot i ser fenòmens diferents, estan intrínsecament relacionats en tots dos plans. En l'aspecte ontològic, el govern electrònic, com assenyalàvem, és un element antecedent del govern obert. Resulta complicat, per no dir impossible, explicar, implicar i incorporar la societat en la presa de decisions de les organitzacions sense una simplificació, normalització i «aclariment» de quins són els mecanismes que operen en l'acció pública. D'altra banda, resulta pràcticament impossible dissenyar elements que facilitin la compra, la transparència o la participació ciutadana sense una informació disponible sobre la qual basar-se. És molt difícil fer portals de transparència sense gestors documentals i expedients que normalitzin, assegurin i automatitzin la creació i publicació de la informació. En els casos en què es procedeix en aquestes circumstàncies, molt possiblement acabem amb equips duplicats de treball, saturats i amb una qualitat d'informació pobre.

Una vegada establertes aquestes bases, l'article presenta diferents experiències en diferents àmbits de països iberoamericans. Això ens apropa a accions que, compartint un propòsit comú (l'obertura del govern), estan generant una àmplia dispersió i disponibilitat de solucions segons els diferents contextos. Possiblement, aquesta heterogeneïtat és l'aspecte més interessant de l'article i del govern obert en si mateix. Trobem enfocaments centrats en la contractació, la transparència, la rendició de comptes a diferents països i amb enfocaments completament diferenciats. Cadascun ha treballat amb una finalitat més o menys compartida, però centrant-se en aspectes i metodologies pròpies. Això es pot explicar pels elements contextuais, culturals o organitzatius, però, en tot cas, evidencien una qüestió: no hi ha «un govern obert» predefinit, sinó una filosofia a la qual s'adapten els països segons les necessitats que puguin tenir i l'agenda política de cada govern. Aquests processos de canvi complex, tant en l'àmbit intern del govern com en la seva relació amb la societat, no es poden tractar ni entendre d'una manera unívoca, sinó com a resultat del context polític i cultural concret en què creixen. D'una banda, això implica un problema metodològic però, de l'altra, també representa una gran varietat de possibilitats a l'hora d'entendre i triar opcions per a canviar l'acció pública.

Com a conseqüència, ens trobem amb un panorama altament complex, que fa difícil denotar què és o no és un govern obert amb una simple definició, i també comparar el funcionament i l'evolució de cadascun d'aquests projectes.

1.10.2. «Redes de políticas públicas y promoción de la sociedad de la información. Una comparación entre Cataluña y Euskadi»

Aquesta lectura no tracta directament de l'administració electrònica, però parla de tot el que l'envolta: les polítiques públiques en la societat de la informació i les polítiques públiques de la societat de la informació.

Hi ha tres elements que resulten interessants en aquest text per a comprendre la matèria a abordar:

- L'acció pública en una societat en què la composició de les forces no és tan vertical com ho era abans.
- L'acció pública com a element de promoció de la societat de la informació: la capacitat de les polítiques públiques per a canviar la societat i com fer-ho en el context actual.
- L'administració electrònica com un fenomen que té sentit en el context de la societat de la informació en una doble dimensió. D'una banda, és una conseqüència de la mateixa societat de la informació, atès que solament té sentit en una societat que aprofiti les tecnologies. D'altra banda, es tracta d'un element dinamitzador que impulsa mecanismes d'assimilació per part de la societat que faciliten la modernització econòmica i social.

Aquest article se centra essencialment en els dos primers elements: és a dir, el canvi de paradigma polític en un context diferent i la capacitat de gestionar una política pública que precisament impulsà el creixement d'aquest nou model social.

L'article toca de manera molt col·lateral l'e-administració i parteix de la comparació de dues xarxes de polítiques entorn de la tecnologia en un context relativament similar. En termes generals, podríem assenyalar que:

- Es tracta d'una política relativament jove impulsada des de tots els nivells de govern europeus.
- Hi ha una àmplia varietat d'actors públics i privats que poden participar i aportar algun tipus d'experiència, coneixement o mitjans per al seu desenvolupament.
- La relació entre aquests actors no es pot entendre des d'un punt de vista jeràrquic, ni per capacitat de poder, ni per influència intersectorial: un actor pot ser molt rellevant en una esfera molt concreta (xarxes de comunicacions), però sense capacitat d'influència en altres (relacions laborals).

Referència bibliogràfica

M. Carmen Ramilo Araujo (2009). «Redes de políticas públicas y promoción de la sociedad de la información. Una comparación entre Cataluña y Euskadi». *Gestión y Análisis de Políticas Públicas* (Nueva Época; núm. 1, pàg. 125-148).

- Els governs i les administracions públiques que desenvolupen la política tenen una capacitat d'acció limitada a l'hora d'obligar o decidir el desenvolupament d'accions en què els actors tenen una certa autonomia, coneixement i recursos especialitzats.

En aquest context, hi ha una comparació interessant en què podem trobar diferències d'enfocament derivades d'una visió política i unes estructures administratives definides i, més o menys, consolidades. D'aquesta manera, observem que dues xarxes amb una temàtica similar i un nombre d'actors relativament semblant tenen aproximacions molt diferents.

D'una banda, el model de Catalunya, que a més incorpora un canvi de visió política al llarg del període estudiat, ha generat una xarxa molt més activa, amb comunicacions més fluïdes i interaccions més freqüents. De fet, això està possiblement relacionat amb una major implicació política que ha definit un nou tauler d'interacció.

En el cas del Govern basc, trobem una visió una mica menys fluïda i extensa, i més compartimentada. En aquest cas, aparentment, la separació entre els actors beneficia aquells que tenen una major centralitat, els que tenen més influència en el conjunt de la xarxa. En aquest cas, no apareix un desenvolupament polític explícit per a la xarxa de polítiques públiques, sinó que s'aprofita una estructura administrativa prèvia entorn de la innovació per a portar endavant la política.

Què ens indica això? El primer a tenir en compte és que la generació de noves estructures té més possibilitats d'obrir el desenvolupament de la política. És a dir, crear una nova xarxa per a una política no significa per si mateix que aquesta sigui més oberta, però la reutilització d'una xarxa preexistent acaba consolidant l'*status quo*.

En segon lloc, quan una política nova no obre la seva participació a nous actors (i no solament formalment, sinó de manera activa), és més probable que la incorporació d'enfocaments i temes diferents als ja consolidats per la xarxa anterior es vegi bloquejada. És a dir, si per a potenciar una xarxa d'e-administració reutilitzem la xarxa d'innovació tecnològica, és molt probable que sorgeixin les polítiques i objectius plantejats per la xarxa anterior.

I en tercer lloc, i aquest és el punt més important, la naturalesa política és fonamental a l'hora d'emprendre determinats canvis. En un sistema polític democràtic, l'enfocament de les polítiques públiques està orientat al lideratge social, i no assumir la necessitat d'un canvi genera polítiques públiques amb menor embranzida. El fet d'abordar un nou problema i una nova política amb una nova xarxa requereix, per lògica democràtica, una implicació política que distribueixi la comunicació i les funcions al llarg de la xarxa. És a dir, en els

casos en què no hi ha lideratge o intervenció política en la pròpia definició i selecció d'actors, és molt probable que es repeteixin les pautes i les estructures incrementals basades en polítiques anteriors.

Aquest fenomen és, per tant, extrapolable al desenvolupament de l'e-administració. En la mesura en què una política nova d'administració electrònica es basi exclusivament en la modernització administrativa o la dinamització tecnològica, els resultats s'aproximaran previsiblement molt als que tradicionalment han generat aquestes polítiques. Per tant, la generació d'una nova política requerirà incorporar nous actors i facilitar la integració i col·laboració per a generar un discurs de veritable canvi social.

1.10.3. «La normativa de administració electrònica como herramienta para la mejora de las Administraciones Públicas»

El capítol seleccionat està escrit no per un acadèmic, sinó per un professional de l'administració electrònica en l'Administració general de l'Estat i, precisament, presta molta atenció a l'evolució de l'e-administració en aquesta organització, la qual cosa, cal dir, ha influït en el desenvolupament de l'administració electrònica en els diferents nivells de govern a Espanya.

L'elecció d'aquesta lectura obeeix a tres motius:

- Presenta una visió marcada per l'experiència. És relativament complicat trobar articles tan basats en l'experiència de l'àmbit acadèmic o de la consultoria.
- Ofereix una revisió de l'evolució de la tecnologia en l'administració electrònica en l'AGE des de 2007 i la Llei d'accés electrònic a l'arribada de la Llei 39/2015, la qual cosa permet una visió de continuïtat a aquest fenomen.
- Presenta un estudi basat en aquesta experiència. L'article fa una revisió detallada del que ha passat, com ha passat i les principals crítiques i aprenentatges per a la construcció de l'administració electrònica del futur.

Hem triat aquest article perquè fa una reflexió sobre com s'ha construït una part de l'administració electrònica a Espanya, analitzant allò que realment ha succeït al llarg d'aquest procés de construcció.

El text comença amb una contextualització important de la relació entre l'administració electrònica i el govern obert: la importància del govern obert per a legitimar una part de les accions i necessitats de la creació de l'e-administració, la unificació dels arxius i documents, l'estandardització de les dades i la mecanització dels procediments.

Referència bibliogràfica

Fernando de Pablo Martín (2017). «La normativa de administració electrònica como herramienta para la mejora de las Administraciones Públicas». A: I. Martín Delgado (dir.). *La reforma sobre la administración electrónica: una oportunidad de la innovación desde el derecho* (pàg. 49-78). Madrid: Instituto Nacional de Administración Pública (INAP).

El treball parteix de l'anàlisi de la Llei 11/2007 i el que va significar tant en el plànol del canvi com dels desafiaments que comportava a l'hora de canviar l'Administració. És en aquest context en què l'AGE comença de manera massiva la digitalització d'una gran quantitat de procediments en diferents graus i amb diferents resultats. En termes reals, els principals reptes estaven, més que en aquest canvi massiu, en el desenvolupament d'estructures, condicions i normes que ho permetessin. Això va generar no solament algunes complicacions, sinó que una part de les limitacions dels impactes i resultats de la Llei deriven d'aquests aspectes estructurals subjacents.

La segona part d'aquesta evolució és la que converteix l'e-administració d'una variable «independent» i voluntària de modernització a una variable «dependent» que deriva de les pressions rebudes en dos sentits: els problemes de legitimitat del sistema polític espanyol i les pressions internacionals per a reduir el dèficit i la despesa pública, ambdues arran de la crisi econòmica de 2008. I és que aquest és un dels elements a tenir en compte: l'administració electrònica no és un element aliè al context social i polític, sinó que, de fet, normalment és resultat d'aquest.

En aquest cas, ens trobem amb les mesures de la Comissió per a la Reforma de l'Administració (CORA), que recull i impulsa polítiques d'administració electrònica. Com assenyala el text, estem davant d'un canvi de context i, per tant, d'enfocament. Mentre que el 2007 la vocació era expansionista, és a dir, de cobrir tots els serveis amb criteris de qualitat i drets ciutadans, en el cas de CORA canviem a un enfocament estratègic i eficientista. D'una banda, prevalen els plans i els conceptes centrats en la reducció de costos i en la fomentació de l'estalvi en la gestió, entre els quals hi havia potenciar i millorar la recaptació efectiva. De l'altra, tenim la visió de potenciar la transparència i el control públic d'aspectes especialment relacionats amb la corrupció i els comptes públics (contractes, despeses de viatge, nòmines i sous públics, etc.). Cal considerar que, si bé el 2007 la Llei tenia una visió més aviat individual i voluntària del Govern espanyol, en el cas de CORA, l'auditoria o supervisió dels òrgans com l'OCDE significa un estímul fonamental.

Finalment, arribem a l'actual Llei 39/2015, que l'autor aborda des de la seva pròpia concepció assenyalant aspectes relatius a la creació de la Llei i les limitacions per a incorporar determinats sectors en la seva elaboració. Posteriorment, dissecciona els principals canvis i reptes que representa per a l'Administració els canvis que planteja la Llei, com ara la notificació, els nous obligats o el desenvolupament d'instruments per al seu compliment. Alguns d'aquests problemes s'han evidenciat com a encara no resolts o en procés de resolució quatre anys després.

L'article tanca amb una reflexió interessant sobre els aprenentatges i reptes en la construcció de l'administració electrònica. Entre aquests, destaca la importància del canvi organitzatiu més enllà del jurídic o el tecnològic, la personalització en la satisfacció dels serveis o la importància del mòbil com a eina bàsica d'interacció digital.

L'article és una reflexió sobre deu anys de canvis en l'administració electrònica considerant diferents condicions, contextos i desafiaments. Ens demostra que la política d'administració electrònica canvia segons el context en què es desenvolupa, tant pel que fa a l'Administració com a la societat en què actua. Això afecta l'establiment d'objectius, prioritats i mitjans disponibles. De la mateixa manera, permet veure com s'han assimilat o intentat assimilar aprenentatges sobre les rigideses a l'hora de desenvolupar aquesta política en successives fases, i també que cadascuna d'aquestes ha tingut els seus propis problemes. Un element més a tenir en compte és que mostra una evolució dels serveis al llarg de tots aquests anys que han permès un avenç important en els rànquings i estadístiques comparades, almenys a nivell europeu, en termes d'ús. La qüestió és que, fins i tot així, una gran part dels desafiaments i reptes plantejats al final de l'article ja es podien plantejar el 2007 i, en alguns casos, sense grans modificacions o canvis.

2. Oferta

L'objectiu d'aquest apartat és presentar la construcció de les polítiques d'administració electrònica, i també l'impacte que tenen en la ciutadania.

Com ha evolucionat la construcció del govern electrònic? Hi ha alguna relació entre l'esforç de l'Administració i l'adopció de serveis públics electrònics? El fet de tenir iniciatives de govern electrònic madures té un reflex en els ciutadans que usen els serveis públics electrònics? Com transformen la societat les polítiques, si és que ho fan? Abans de l'anàlisi de la relació entre les polítiques i el seu ús, cal comprendre quins han estat els indicadors que s'han desenvolupat per a poder «mesurar» les diferències en l'oferta. Aquest és l'objectiu d'aquest apartat. Es farà especial èmfasi en mesures comparades a escala internacional.

La perspectiva d'anàlisi de l'administració electrònica des del punt de vista de l'oferta s'ha centrat en dos aspectes. En primer lloc, en l'**elaboració d'índexs** més o menys complexos sobre la qualitat i l'abast dels serveis oferts per diverses administracions. En segon lloc, en l'**anàlisi comparada** d'aquests indicadors en relació amb diferents variables dels països. En realitat, la segona part ha estat molt menys treballada, ateses les limitacions que presenten els índexs: és evident que cal millorar la mètrica abans de poder fer una anàlisi raonable amb unes dades de qualitat relativa.

L'oferta és la part menys coberta pel que fa a la recerca acadèmica. Tanmateix, això no impedeix que sigui la part on hi ha hagut més esforços per a desenvolupar mètriques amb indicadors del nivell i la maduresa de l'oferta. Per això, per a mesurar les diferències en l'oferta, farem especial èmfasi en les mesures comparades en la primera part de l'apartat i, després, passarem als impactes.

2.1. L'oferta de l'e-govern com a política pública

2.1.1. L'evolució dels models d'oferta de l'e-govern

Quan parlem de l'oferta, ho fem realment dels aspectes concrets que porta a terme el govern electrònic en relació amb la ciutadania.

És a dir, en principi podríem entendre com a **oferta** tots els serveis i accions, siguin aquestes transaccionals o no, que ofereixen els governs i administracions per mitjà dels mitjans electrònics.

No obstant això, atès que hem assenyalat el valor conformador que representa el govern electrònic, cal entendre que aquesta oferta, perquè sigui de govern electrònic, ha d'obeir a un criteri concret. Així doncs, el primer que hem d'analitzar és quin és aquest fil conductor de l'oferta i quins aspectes incideixen en el fet que aquesta sigui possible i efectiva o no.

En primer lloc, cal dir que els principis pels quals ha evolucionat l'oferta dels serveis públics digitals han seguit, en gran manera, el camí iniciat pel sector privat. És a dir, ja des de les primeres aproximacions, trobem plantejaments relacionats amb dos eixos bàsics:

- 1) La reducció de càrregues burocràtiques i la flexibilització de procediments interns (Criado, 2004).
- 2) L'accés als serveis públics a distància per a reduir complicacions i tràmits externs, seguint models propers al comerç electrònic.

Aquests dos elements han estat relativament constants en totes les aproximacions al govern electrònic.

A aquests dos cal afegir, com assenyalàvem, el paper dinamitzador del canvi que l'e-govern pretén impulsar en la societat. Això ho podem veure, per exemple, en els successius plans d'e-govern i de la societat de la informació a la Unió Europea. Les diferents estratègies han seguit un plantejament similar de seleccionar una sèrie de serveis públics digitals amb valor estratègic a dos nivells. En primer lloc, per la seva capacitat de dinamitzar l'economia i la incorporació de la tecnologia a la societat civil, triant serveis públics que tinguin una gran expansió i que permetin que les persones que els usen es familiaritzin amb el mitjà. És el cas, per exemple, d'obrir una empresa. El segon element a considerar és l'impacte intern a l'hora de posar a la disposició dels ciutadans i organitzacions aquests serveis electrònics. Per exemple, un altre dels serveis típics dels plans e-Europa, la matriculació universitària, requereix tenir informatitzats, almenys, els expedients acadèmics i els mitjans de pagament, i també la gestió interna de la secretaria.

Aquesta tònica s'ha mantingut, com dèiem, relativament constant, amb algunes variacions. Per exemple, trobem aproximacions més flexibles a l'hora de definir aquests serveis, més centrades en els resultats que en el tràmit en si mateix. O també fent que els serveis siguin dissenyats segons les seves funcionalitats (la gestió quotidiana de les empreses, per posar un exemple).

En el cas d'Espanya, s'han donat dinàmiques expansionistes en la creació dels serveis. Això és així especialment a partir de la Llei 11/2007, que introduïa la universalitat a l'accés als serveis públics digitals com a dret ciutadà. Arran de la crisi econòmica de 2008 i de les polítiques de rigor pressupostari, trobem una reorientació. Més enllà d'una aplicació universal o expansiva, es posa l'accent en les polítiques d'estalvi i eficientistes recollides, per exemple, en la Comissió de Reforma de les Administracions (CORA). Aquestes dinàmiques estan més o menys presents en la pràctica totalitat dels països desenvolupats,

encara que en alguns trobem un enfocament menys indiscriminat, buscant, com dèiem, centrar l'atenció en serveis o línies considerades estratègiques.

2.1.2. La transformació digital com a paradigma

No obstant això, l'element més substancial és l'evolució, de nou marcada pel sector privat, de la simple disponibilitat dels serveis cap a una veritable transformació digital. Aquest enfocament significa una rearticulació d'ambdues dimensions, un canvi intern i la creació dels serveis de manera coordinada. D'aquesta manera, la transformació digital implica (Solis, 2017):

- **Posicionar l'usuari final al centre de l'estratègia.** Aquest és el primer punt diferencial. En un entorn competitiu com el digital, el principal element de supervivència és tenir un públic disposat a usar un servei. En el cas de l'Administració pública, moltes vegades no hi ha competència, però la manca d'orientació al públic que podria derivar d'aquest fet, pot generar problemes de legitimitat pública (Bañón i Carrillo, 1997).
- **Creació de valor.** La relació principal entre el públic i l'organització es basa en l'aportació de valor. Aquest element, amb un alt component subjectiu, és el resultat del benefici que implica la transformació digital, els costos que comporta, la incertesa que pot generar i la comparació amb possibles elements substitutius. Com més gran sigui el valor, més forta serà la relació amb el públic, i viceversa. En termes de l'Administració, aquests principis, fins i tot en termes de monopoli, són aplicables. Per exemple, una guarderia pública ofereix un alt valor a un cost més baix que la competència, i aquest fet aporta força satisfacció al públic. No obstant això, fer un tràmit administratiu implica un valor molt petit i un nombre variable de complicacions, per la qual cosa és important reduir la complexitat i els costos d'accés.
- **Processos interns orientats a la innovació i les dades.** Un altre element bàsic és la necessitat d'adaptar-se a un mercat altament volàtil en condicions d'alta competència, i l'obligació de buscar aquesta proposta de valor de manera constant i amb la major certesa possible. Això significa una revisió i millora constant dels processos interns de treball sustentats en dades reals tant per al seu disseny com per a la seva validació.
- **Explotació de nínxols tecnològics.** Un dels elements que hem de considerar és que la tecnologia té una vessant important com a variable independent. És a dir, una part important de les pautes de creació del govern electrònic depèn de l'assimilació de les noves aplicacions de la tecnologia, sia aquesta totalment nova o per l'ús d'una aplicació nova en un entorn i circumstàncies diferenciats.
- **Estructuració flexible i especialitzada.** Finalment, en el plànol intern cal plantejar alguns canvis a favor d'aquesta cerca constant d'innovació

i creació de valor. Per a això, es potencia la creació d'equips més petits i especialitzats en serveis públics que busquen nous enfocaments i models.

Com assenyalàvem, aquest enfocament està molt marcat pel sector privat, especialment el de les *start-up*. No obstant això, el model ha irromput a una gran part dels països que han anat evolucionant el seu enfocament d'«estratègies de govern electrònic» o plans estratègics d'e-administració a models de transformació digital del govern.

2.1.3. Mesurar l'oferta de serveis públics electrònics

Quant a la mesura del nivell de qualitat de l'oferta dels serveis públics electrònics, les iniciatives es divideixen bàsicament en tres grups: les que venen dels organismes oficials d'estadística, les que provenen del món de la consultoria i les que ho fan del món acadèmic. En els apartats següents es comenta cadascuna d'aquestes aproximacions.

En general, la referència bàsica és el model dels estadis de complexitat de les iniciatives (Layne i Lee, 2001), que proposa avaluar les iniciatives segons el grau de complexitat. Hi ha hagut intents d'actualitzar aquest model (Andersen i Henriksen, 2006; Zakaria i Gebba, 2012), però en realitat les variacions sobre el model original estan a la base de qualsevol indicador.

Vegeu també

En l'assignatura *Transformacions de la societat de la informació* ja es comenta que l'oferta és la part menys coberta de la recerca acadèmica.

2.1.4. Propostes dels organismes oficials d'estadística

Nacions Unides

El programa de les Nacions Unides per a l'Administració pública elabora, des de l'any 2003, un índex de preparació de cada país per al govern electrònic (*Global e-Government Development Index*), que pretén mesurar la disponibilitat de cada país per a la implementació del govern electrònic (UN, 2018). L'índex resumeix les dades de cada país i, al seu torn, comporta una agregació de tres índexs: el d'infraestructura de telecomunicacions, el de capital humà i l'índex de mesura web.

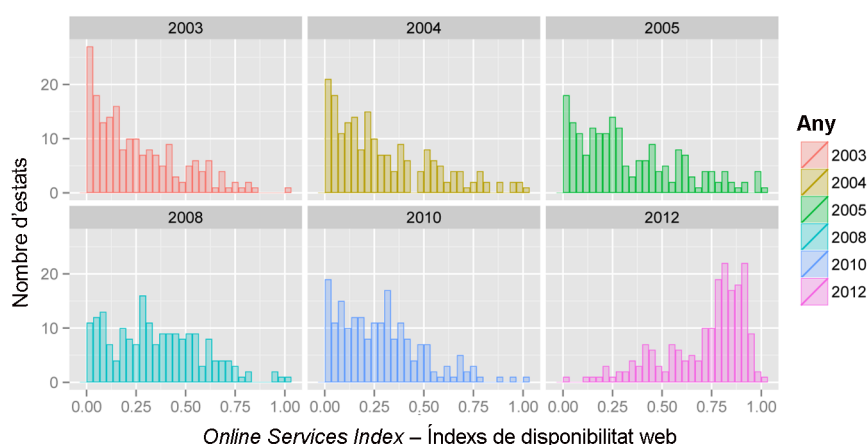
- **L'índex de telecomunicacions** pretén mesurar la disponibilitat de les infraestructures tecnològiques i de la xarxa. És una combinació ponderada de sis índexs primaris: ordinadors per persona, taxa d'usuaris d'internet, línies de telèfon per persona, percentatge de població en línia, mòbils per persona i televisors per persona.
- **L'índex de capital humà** té a veure amb la disponibilitat dels recursos educatius que els ciutadans de cada país tenen per a accedir efectivament a les infraestructures tecnològiques. També és una combinació ponderada de la taxa d'alfabetització adulta i les taxes d'educació primària, secundària i terciària.

- Finalment, l'índex de disponibilitat web¹, que realment és el que interessa, ja que mesura el grau de desenvolupament dels serveis públics electrònics. Per tant, en realitat no es pot dir que l'índex global sigui una mesura de l'oferta de govern electrònic, sinó que solament ho és el de disponibilitat web. L'índex es genera a partir dels resultats d'enquestes que s'envien als estats i de la sofisticació dels serveis i el nombre d'àrees de polítiques públiques que cobreixen. Precisament, l'índex de disponibilitat web és el que mostra la figura 1.

⁽¹⁾En anglès, *online services index*.

En termes generals, el model s'ha mantingut estable al llarg dels anys amb lleugeres variacions per a mantenir una certa consistència al llarg del temps.

Figura 1. Histogrames amb la distribució de l'índex de disponibilitat web en cadascuna de les onades en què s'ha dut a terme



L'índex de disponibilitat web és un dels components de l'índex de preparació per al govern electrònic de les Nacions Unides. Les barres representen el nombre de països amb un nivell de disponibilitat web entre dos valors de l'escala de l'índex, que va entre 0 i 1. Es pot observar que l'oferta de serveis ha anat millorant amb el temps, especialment en l'última mesura de 2012. Font: elaboració pròpia a partir de les dades d'UN (2018).

Unió Europea

Dels organismes oficials d'estadística de tot el món, la Unió Europea ha estat bàsicament, mitjançant l'Eurostat, la que més ha desenvolupat una mètrica per a mesurar l'oferta de serveis públics electrònics des d'un punt de vista comparat.

L'*e-government availability* mesura la disponibilitat web de vint serveis públics electrònics bàsics de les autoritats estatals, regionals i locals. És la mesura estàndard de l'esforç dels països membres per a complir els objectius de la iniciativa i2010. La disponibilitat s'entén en un marc de quatre nivells de sofisticació, que es corresponen, en bona mesura, amb els del model de Layne i Lee (2001):

- Informació.
- Interacció en una direcció.
- Interacció en dues direccions.
- Servei electrònic complet.

e-Europe

És una iniciativa de la Unió Europea en què es detallen una sèrie de serveis que es consideren clau per al desenvolupament de l'administració electrònica i que s'usaran com a indicadors de l'estat de maduresa de les iniciatives de govern electrònic.

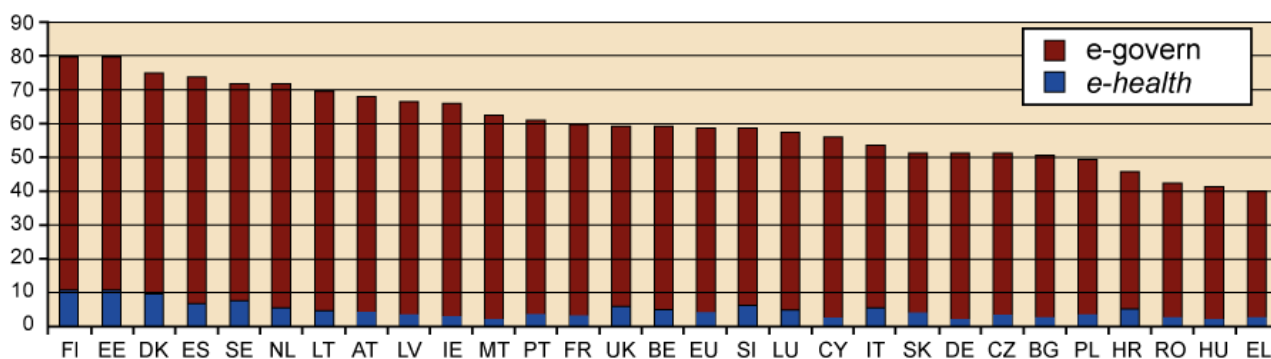
La franja central europea (països nòrdics, eslaus i el Regne Unit) presenten una disponibilitat més elevada de serveis, mentre que els extrems oest i, especialment, est, presenten taxes molt menors. L'índex té un recorregut llarg, amb valors entre 15 i 100, en una escala que va de 0 a 100.

Aquest model s'ha integrat a l'informe de l'Índex de l'Economia i la Societat Digital (DESI), amb el seu apartat corresponent als serveis públics digitals, que es compon de sis indicadors:

- 1) Usuaris d'e-govern (percentatge de persones que han de presentar formularis i ho fan en línia).
- 2) Formularis precomplimentats per l'Administració.
- 3) Grau de transaccionalitat del servei (el model que s'usava anteriorment, detallat una mica més amunt).
- 4) Serveis interoperables transfronterers per a negocis.
- 5) Compromís amb *open-data*.
- 6) Ús de serveis d'*e-health*.

Aquest enfocament intenta fer un salt cap a una visió més àmplia, que inclou una separació de serveis per a la ciutadania i per a les empreses, la integració econòmica i la dinamització de l'economia digital.

Figura 2. Valoració DESI (2018), serveis públics digitals



Font: Comissió Europea.

2.1.5. Propostes des de la consultoria

Diverses empreses de consultoria han presentat informes sobre l'estat dels serveis públics electrònics, amb la intenció de confeccionar índexs més o menys elaborats que permetin comparar els serveis oferts per diferents països. Es tracta d'iniciatives dutes a terme, en general, a mitjan dècada del 2000 i que poques vegades han trobat continuïtat i estabilitat, amb la qual cosa solen ser estudis concrets de moments puntuals en el temps. Ens referirem concretament als casos de CapGemini i d'Accenture.

CapGemini, millors pràctiques

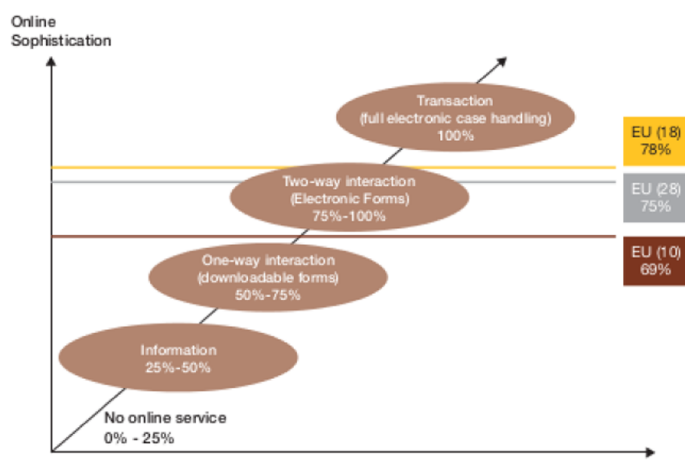
El 2004, la consultora CapGemini va publicar un informe amb una selecció de les millors pràctiques en administració electrònica (CapGemini i EC, 2007). L'indicador de maduresa emprat es basava en la metodologia següent: en primer lloc, se seleccionaven uns serveis públics concrets i després es comparaven amb aquells que la UE usava com a serveis de referència per a complir la iniciativa e-Europe.

La maduresa de les iniciatives es mesura com el producte de la seva disponibilitat i la seva sofisticació.

CapGemini, filial espanyola

El 2007, la filial espanyola de CapGemini va aplicar el rànquing a les iniciatives dels diferents governs autonòmics a Espanya.

Figura 3. Detall de la figura de la sofisticació en línia segons CapGemini



Accenture

En el mateix any 2004, Accenture va presentar l'informe *eGovernment Leadership: High Performance, Maximum Value* (Accenture, 2004). En aquest treball podem trobar una avaluació del valor afegit que aporta cada administració (selecció d'estats). L'informe, de nou, assignava un índex per Estat (*maturity score*) que pretenia capturar de manera agregada la maduresa de les iniciatives de cada Estat. L'objectiu era conèixer el nivell dels serveis en línia que estava proporcionant cada Estat. La metodologia és més completa que en el cas anterior (figura 1) i incloïa l'avaluació de 165 serveis en tres aspectes: si eren o no responsabilitat del govern estatal, si estaven disponibles en línia i quin lloc ocupaven en la corba de maduresa. Es pretenia que la selecció dels serveis fos representativa de diferents sectors. Un equip de cent investigadors analitzava ciutadans i empresaris de vint estats durant deu dies.

El nivell de maduresa es divideix en els tres nivells següents:

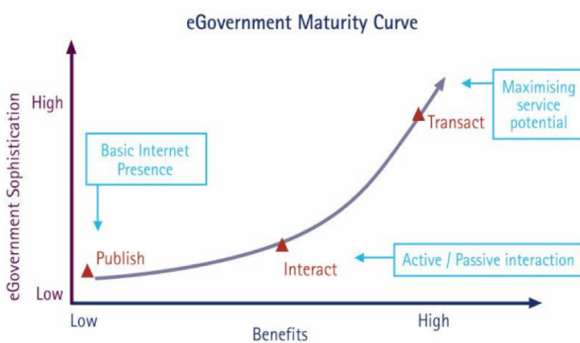
- **Publicar:** passiu/passiu. «Puc veure».
- **Interactuar:** actiu/passiu. «Puc veure i connectar amb el responsable».
- **Transacció:** actiu/actiu. «Puc pagar i rebre la confirmació».

El nivell de maduresa es defineix en relació amb les diferents dimensions que, una vegada agrupades, es ponderaven d'acord amb l'equació següent:

$$70\% \text{ Global} + 30\% \text{ Sofisticació}$$

- **Abast.** De tots els serveis considerats (165) i d'entre aquells que estan assignats al govern de l'estat, quants estan disponibles en línia?
- **Profunditat.** Dels que estan en línia, en quin nivell de maduresa estan?
- **Global.** Abast \times Profunditat.
- **Sofisticació.** Grau de sofisticació («El servei em reconeix?», «Afegeix valor?», «Hi ha més d'un únic punt d'entrada?»).

Figura 4. Detall de la figura de la sofisticació en línia segons Accenture



2.1.6. Propostes des del món acadèmic

Darrell West és el responsable dels estudis més complets que analitzen pàgines web de l'Administració (West, s/d; West, 2006). Des de l'any 2001, ha desenvolupat una metodologia de mesura del rendiment del govern electrònic que també inclou els perfils dels usuaris. Es tracta d'analitzar pàgines web, i no únicament serveis, i això ho diferencia de la majoria de les aproximacions.

Altres informes

A més de les dues iniciatives analitzades, també cal esmentar els informes de les fundacions Retevisión-Auna-Ono i Telefónica a Espanya. No obstant això, en cap d'aquests casos no es genera contingut que serveixi per a mesurar l'administració electrònica, sinó que solament s'ordena i es presenta la informació obtinguda.

Anàlisi 2001

Per exemple, per a l'any 2001 va analitzar 1.687 pàgines web de 198 estats i va avaluar la disponibilitat d'informació, la prestació de serveis i l'accés públic.

2.1.7. Elements a considerar en els índexs i indicadors

Entre els indicadors que s'han presentat, hi ha una sèrie de problemes i de condicions que paga la pena repassar.

En tot cas, a l'hora d'aproximar-nos a qualsevol estudi comparatiu, ens trobem amb els aspectes següents:

1) Comparabilitat. El primer a tenir en compte és si el sistema està pensat per aquesta comparabilitat. Aquesta dimensió és útil perquè permet trobar millors pràctiques i tendències a nivell internacional. La comparació es pot fer segons una perspectiva geogràfica o segons una perspectiva temporal. Com més comparativa sigui una metodologia, més elements podrem sotmetre al mateix enfocament, però això ens fa perdre fidelitat en els resultats. Per exemple, és realment complicat mesurar, sota el mateix paràmetre, l'evolució del govern electrònic a països de models administratius anglosaxons i als països continentals europeus. Uns presenten un paper més reduït de l'Estat i una major col·laboració del sector privat, mentre que uns altres tenen un enfocament més regalià i, per tant, solen realitzar més tràmits administratius i de manera més directa. Això sense considerar les diferències regionals i de gestió econòmica. Normalment, aquestes dificultats en la comparació se solen rectificar en informes complexos com el de les Nacions Unides amb la distribució regional dels països, però així i tot s'aplica una mateixa metodologia per a un entorn molt diversificat. En la comparació temporal, ens trobem amb canvis tecnològics que poden dificultar l'encaix metodològic al llarg del temps.

Per exemple, de l'any 2002 a l'actualitat, l'evolució i importància de les dades obertes ha canviat. Encara que intentem integrar en un mateix entorn metodològic aquestes dades, ens podem trobar que un país que hagi evolucionat molt en aquest àmbit sobrepassi a un altre que té una estructura de serveis més avançada, però que encara no ha desenvolupat aquesta estratègia. En aquest cas, el segon país perdria posicions en el rànquing, la qual cosa no deixa de ser una valoració correcta, però l'índex comparat permetria una possible desorientació a l'hora de llegir l'evolució d'un país i un altre. En resum, l'augment de la capacitat de comparar representa un cost de fidelització.

2) Criteris mostrals. En un entorn divers, la selecció d'una mostra és complicada, atès que ni totes les administracions i governs tenen els mateixos serveis, ni cal que siguin una selecció d'indicadors estratègics precisos d'una situació real del conjunt de l'administració.

3) Objecte de mesurament. Un altre element clau és l'element sobre el qual es fan els mesuraments.

- **Serveis:** en primer lloc, trobem mesures molt finalistes en la seva gran majoria (com la del DESI), que permeten una certa comparació. Addicionalment, com dèiem, aquest model pressuposa que un servei més madur comporta una millor infraestructura, més personal i una normativa adaptada. No obstant això, el cert és que la mesura que es tria solament té en compte els serveis o valora el grau de transaccionalitat, i podem trobar-nos

amb serveis molt millorats que queden com a sitges destacades a les organitzacions.

- **Govern:** el segon cas és el més holístic i intenta valorar el conjunt de l'evolució d'un govern o administració pública. És el cas de les Nacions Unides com a exemple paradigmàtic. En aquests casos, ens trobem amb estudis més profunds i detallats d'aspectes relatius a l'estructura i l'organització que s'ha d'observar. Això fa que hàgim de recórrer a mecanismes indirectes i agregats.
- **Ús:** l'últim punt, també tractat en el DESI, és, precisament, l'ús real dels serveis públics digitals. Aquest indicador té sentit perquè les polítiques pretenen generar un canvi social i aquest és difícilment viable sense un ús efectiu. No obstant això, no és una metodologia que estigui tan generalitzada, d'una banda, perquè es considera que l'ús efectiu dels serveis pot escapar de les previsions o accions del govern i, de l'altra, perquè fins fa poc, les dades, en el seu conjunt, no estaven disponibles. Tot i això, cada vegada més governs publiquen informació sobre l'ús efectiu dels serveis públics digitals, la qual cosa permet una comparació de base cronològica, però no tant en termes geogràfics o organitzatius. La pròpia estructura de la tecnologia i l'articulació organitzativa de l'Administració fa que, en molts casos, la manera d'organitzar i presentar els serveis estigui fragmentada i organitzada de manera diferent. Així, per exemple, ens podem trobar que en un país un tràmit per obrir una empresa impliqui una càrrega de quatre o cinc transaccions en diferents dependències administratives, la qual cosa dificulta de manera significativa la comparació amb un altre país en què aquest tràmit es pot realitzar d'una sola vegada davant una sola administració.

2.2. Factors de la variació en l'oferta

En aquest apartat es repassen els factors principals que hem esmentat que expliquen la divergència en l'oferta de serveis públics electrònics entre els diferents sistemes polítics. Les principals fonts de variació són el nivell de govern (estatal, regional o local), la riquesa, la grandària de la unitat política, la transparència i els aspectes interns de gestió de l'organització.

2.2.1. Factors de l'Administració

Nivells de govern, centralització i descentralització

Els serveis públics electrònics poden ser oferts per qualsevol nivell de govern. Per això, els ciutadans de cada país, més enllà de les diferències entre els estats, poden estar exposats de manera diferent a una oferta també diferent, depenent de les administracions que operen en el territori on viuen. En aquest sentit, en una recerca en què comparaven els estats dels Estats Units, Tolbert, Mossberger

i McNeal (2008) han mostrat que el principal determinant de les innovacions en polítiques digitals és la capacitat institucional dels governs regionals. En canvi, ni el nivell de riquesa ni l'educació aporten cap capacitat explicativa. En qualsevol cas, es destaca que cada govern regional proveeix un nombre diferent de serveis que també són de complexitat variada.

A escala local, els serveis públics electrònics també presenten molta variabilitat, d'acord amb el fet que les administracions locals tenen uns recursos, una grandària i una capacitat de generar coneixement molt divers. Gil-García i Martínez-Moyano (2007, pàg. 270) han assenyalat que la sofisticació del govern electrònic s'aconsegueix primer a escala estatal, després a escala regional i, finalment, a escala local. Moon (2002) ha trobat que la grandària del municipi s'associa amb el desenvolupament de webs municipals. Encara que, en termes generals, la publicació de webs ja és gairebé comuna a tots els municipis, sí que sembla que hi ha una certa relació entre la grandària i la profunditat dels serveis generats.

En termes generals, podem dir que la centralització i la descentralització afecten, fins a cert punt, la creació d'una administració electrònica. Evidentment, des dels primers enfocaments ja es parlava d'integrar els serveis digitals de portes cap a dins (el *back-office*) perquè la ciutadania solament tingués un punt d'interlocució. Això evidentment recull un dels enfocaments tradicionals de la nova gestió pública.

No obstant això, cal considerar que la realitat és més complexa del que es podia esperar inicialment. En primer lloc, aquest enfocament requeriria la creació d'un model d'estàndards, tant tècnics com semàntics, que permetessin aquesta circulació d'informació. Per exemple, a nivell europeu s'han promogut diferents estàndards per a la cooperació interadministrativa transfronterera i a Espanya es va desenvolupar, a l'empara de la Llei 11/2007, d'accés electrònic dels ciutadans al sector públic, l'Esquema Nacional d'Interoperabilitat.

Tanmateix, més enllà d'aquesta fixació d'estàndards, en l'actualitat ens trobem amb alguns problemes:

- L'assimilació d'estàndards no va a la velocitat que s'esperava ni a nivell tècnic ni a nivell semàntic de les dades.
- La col·laboració interadministrativa requereix un acompanyament institucional no sempre fàcil d'obtenir.
- En molts casos, els models d'intercanvi d'informació entre les administracions van tecnològicament per darrere del sector privat. Per exemple, mantenint estructures d'intercanvi via serveis web (que requereixen una sincronització temporal, generació de fitxers, etc.) enfront de models d'intercanvi de tipus més flexible, més dinàmics i nadius com les API² (es-

⁽²⁾De l'acrònim anglès, *Application Programming Interface*.

pecificacions obertes de programació que permeten operar, per programes externs, conjunts de dades o serveis).

En termes generals, podem assumir que la limitació, més que la centralització o descentralització, està en la capacitat de planificar, implantar i gestionar serveis complets de punt a punt, tal com pot ocórrer amb la majoria d'organismes tributaris.

En altres entorns en què el servei o la gestió requereix una interacció, el marge d'incertesa i conflicte és més ampli, ja que implica una sintonització fina entre tots els participants.

En tot cas, les tendències en països com ara el Regne Unit, amb el *Government Digital Service*, o Espanya, amb la plataforma d'intermediació de dades, que facilita l'accés a les dades de padró per a sol·licitar serveis prestats per diferents administracions, marquen una evolució per a l'establiment de plataformes que permetin implementar intercanvis de dades a escala en lloc d'intercanvis punt a punt. Aquesta tendència sembla accentuar-se, almenys en la segona dècada del segle XXI.

Infraestructures i serveis comuns

Els desenvolupaments estructurals interns són un altre factor a tenir en compte. L'e-administració no és quelcom que es limiti a la tecnologia, però per descomptat, el component tecnològic és una part molt important d'aquesta. Per tant, la disponibilitat d'estructures, tant internes com externes, té una importància crítica per al model d'e-administració. D'aquesta manera tenim:

1) **Infraestructures internes.** Les administracions necessiten tenir un parc tecnològic que permeti el desenvolupament dels seus projectes. Això pot semblar una obvietat, però cal considerar que, fins i tot quan la complexitat tècnica ha facilitat molt la creació (i l'externalització de les estructures), hi ha d'haver un mínim de requisits que permetin abordar els procediments administratius amb garantia. Qüestions com ara l'amplada de banda, la seguretat dels sistemes o la disponibilitat dels serveis influeixen en el model d'Administració que es pot desenvolupar. Encara que fa uns anys el plantejament més normal era la creació de xarxes internes potents, com, per exemple, la que ja desenvolupava Corea del Sud a les acaballes dels anys vuitanta (Center for Public Impact, 2016) o a Espanya la xarxa SARA (Cividas, 2010), s'ha anat evolucionant cap a models en el núvol que, alhora, permeten alleugerir costos i compartir informació per a millorar l'ús de les dades. Més enllà d'aquestes infraestructures, la creació de serveis compartits és un altre element que es converteix en una infraestructura compartida crítica.

Infraestructures internes

Per exemple, l'esmentada Plataforma d'Intermediació de Dades o el sistema X Road d'Estònia es constitueixen com a estructures internes de govern que permeten el desenvolupament de serveis compartits.

2) **Infraestructures externes.** L'e-govern requereix que la ciutadania pugui accedir als serveis públics. Això significa que el nombre d'equips informàtics, l'amplada de banda o la disponibilitat mòbil siguin elements que també influeixen en la planificació de l'oferta. Això és especialment important en la revolució que han representat els telèfons intel·ligents en la segona dècada del segle XXI. La possibilitat de tenir dispositius amb connexió a internet sense haver de fer un gran desemborsament i sense haver de traçar infraestructures de cablejat de milers de quilòmetres fa més viable el govern electrònic en països amb rendes més baixes o amb menys capacitat d'inversió en infraestructures.

Empleats públics i capital humà

Un altre factor a tenir en compte és la capacitat d'usar les eines tecnològiques per part de les persones de l'organització pública. Si bé és cert que l'assimilació tecnològica al llarg dels anys ha fet que aquest tràngol s'hagi suavitzat respecte als primers anys del govern electrònic, la formació i el coneixement són elements crítics. Cal assenyalar aquesta importància a dos nivells.

1) **Com a usuaris dels sistemes.** L'adaptació dels sistemes tecnològics sol significar un punt de fricció a les organitzacions. De fet, la gestió del canvi sol requerir no solament una corba d'aprenentatge que varia segons la complexitat del sistema i les característiques del personal, sinó també una possible conflictivitat (Jiménez, 2010). L'adaptació del personal i la capacitat de construir sistemes que redueixin l'esforç intern en lloc d'augmentar-lo són elements a tenir en compte per a facilitar l'augment de les iniciatives de govern electrònic. No en va, gran part d'aquests plans inclouen no solament aspectes de formació, sinó de definició d'habilitats, competències i recursos necessaris per a abordar el nou escenari.

2) **Com a actius en la gestió del canvi.** D'altra banda, quan parlem de transformació digital, assenyallem la importància de les persones de l'organització per a adaptar-se i generar nous enfocaments i serveis que creen valor. Això fa que la participació i la implicació del personal en aquests canvis sigui crítica.

Una major formació i familiarització del personal en els processos d'e-administració sembla influir en el disseny d'estratègies més reeixides.

Professionalització de la direcció pública

Des del punt de vista organitzatiu, la gestió de l'oferta de serveis públics electrònics representa un repte per a totes aquelles institucions que hi aposten. Hi ha molts estudis que analitzen aquests reptes des de punts de vista diferents. Així, Ho i Ni (2004) analitzen els motius que empenyen els responsables polítics a tirar endavant propostes de serveis públics electrònics. Per la seva banda, Chen i Thurmaier (2008) analitzen els reptes de finançament de les iniciatives de l'administració electrònica. Des del punt de vista de la gestió, Jones, Irani,

Sharif i Themistocleous (2006) estudien els aspectes organitzatius i de gestió de l'adopció de les TIC per part de les organitzacions públiques; Damanpour i Schneider (2008), l'adopció d'innovacions en l'Administració pública tenint en compte el rol dels gestors; Reddick i Frank (2007), la percepció que els administradors i gestors de les ciutats tenen sobre l'impacte de les TIC, i Zheng, Chen, Huang i Zhang (2013), l'adopció d'estratègies basades en les TIC per a les relacions de govern-a-govern (G2G) i el rol del compromís dels alts gestors. També cal destacar els treballs de Mila Gascó sobre la gestió i la direcció del govern electrònic en institucions públiques (Gascó, 2002 i 2006).

Un altre element que sembla influir és la professionalització de la direcció pública (Almonesir, 2018) en una doble perspectiva. D'una banda, es requereix un cert **coneixement tècnic** per a poder adaptar els canvis que comporta el govern electrònic. En segon lloc, la professionalització implica, almenys en principi, donar una major **continuitat a projectes** que, per la seva naturalesa estratègica, requereixen una certa continuïtat en la direcció.

És per això que, especialment en aquesta dècada, s'ha tendit a augmentar el perfil directiu especialitzat en qüestions relatives al govern electrònic. D'aquesta manera, trobem l'aparició del *Chef Information Officer (CIO)*, que es va començar a generalitzar amb l'arribada de Barack Obama a la Casa Blanca. Addicionalment, s'han anat creant perfils per al sector privat que evolucionen cap al sector públic, com el *Chef Data Officer* (responsable de la gestió de dades), el *Chef Security Officer (CSO)*, per a la seguretat) o el *Chef Privacy Officer (CPO)*, per a la protecció de dades).

Orientació a procediments o serveis

Un altre element a tenir en compte és l'enfocament que es fa en l'oferta, és a dir, si l'oferta se centra en els procediments o en els serveis. Encara que tradicionalment els models com ara els plans e-Europa han tingut una vocació de servei públic, el cert és que s'ha tendit a identificar de manera molt estreta els serveis amb els procediments administratius. Això és especialment així en països de dret administratiu, com ara Espanya o França, on generalment és el procediment el que articula tota l'acció.

No obstant això, s'ha intentat suavitzar una mica aquesta visió interna pensant en la ciutadania, especialment amb l'articulació de serveis en portals a partir d'agregadors de contingut, com, per exemple, l'articulació a «esdeveniments vitals».

Aquí la qüestió està molt lligada a la centralització i interoperabilitat en cada cas. Per exemple, mudar-se pot implicar fàcilment actes administratius relacionats amb dues o tres administracions i, si la integració és complexa, la pree-

minència serà la del procediment. A mesura que es puguin integrar diferents accions administratives en una mateixa demanda, estarem més orientats al servei.

Instruments

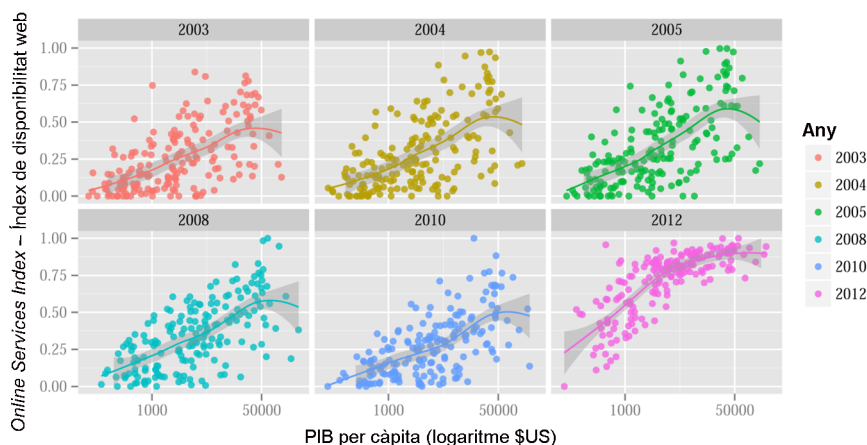
Jordana, Fernández-i-Marín, Sancho i Welp (2005) examinen l'efecte de les polítiques públiques en el creixement d'internet a Espanya. Comparant les polítiques de les disset comunitats autònomes per a explicar la seva variació en l'adopció d'internet, els autors mostren que, malgrat les variacions en els nivells educatius i de renda de les comunitats, hi ha certes característiques de les polítiques públiques que resulten importants per al desenvolupament de la societat de la informació. En aquest sentit, és més efectiva una intervenció política centrada i que hi hagi iniciatives complexes i focalitzades en col·lectius específics i en l'Administració pública que la dispersió de projectes. Així doncs, cal destacar la importància dels instruments que s'emprin per a promocionar el govern electrònic.

2.2.2. Factors socials i polítics

Riquesa

És la riquesa d'una unitat política la que determina el nivell d'oferta de govern electrònic? La riquesa d'un estat o qualsevol altra unitat política determina la seva capacitat per a fer més i millors serveis públics electrònics? En termes generals, la resposta a aquesta pregunta, en perspectiva comparada internacionalment, és afirmativa per a nivells de riquesa comparativament baixos.

Figura 5. Evolució de la relació entre el PIB per càpita i l'índex de disponibilitat web per al govern electrònic



Font: elaboració pròpia a partir de les dades de les Nacions Unides (s/d) i d'<http://data.un.org>.

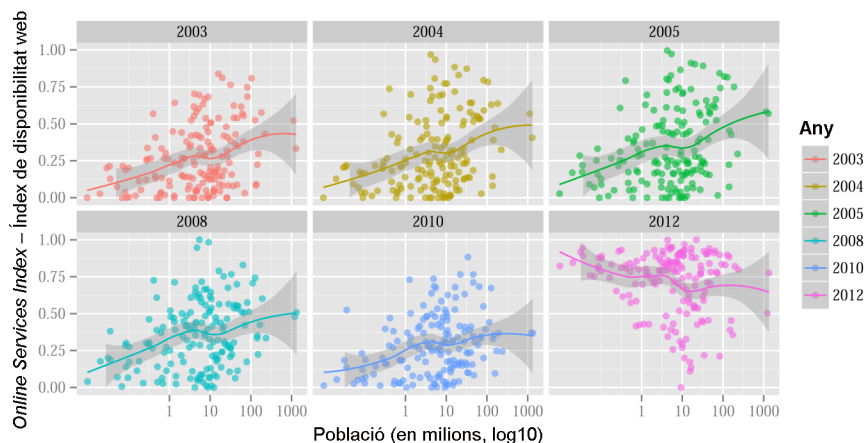
La figura 5 mostra l'evolució temporal de la relació entre el PIB per càpita i l'índex de disponibilitat web per al govern electrònic en l'estudi de les Nacions Unides. Es pot observar que, especialment l'any 2012, a partir d'un nivell de riquesa concret, la diferència de renda d'un estat no explica molt el nivell d'oferta de serveis electrònics. És a dir, que la línia que ajusta l'efecte de la

renda en el nivell d'oferta és bàsicament plana quant a nivells de renda elevats, però no per a nivells baixos de renda. En aquest sentit, Espanya, per exemple, malgrat que està a la cua dels més rics, està relativament ben situada quant al nivell global de les iniciatives de govern electrònic, en els mateixos nivells que els països més rics, o just per sota.

Grandària del sistema polític: economies d'escala

És la grandària del sistema polític un factor determinant per a oferir més i millors serveis públics electrònics? En termes purament econòmics i d'economies d'escala, es podria esperar que les administracions d'unitats polítiques més grans (i, per tant, que han de donar serveis a una quantitat més elevada de població) haurien de tenir més incentius per a desenvolupar iniciatives de govern electrònic que permetessin servir de manera més eficaç a una major quantitat de ciutadans que les administracions més petites, que haurien de fer la mateixa inversió de recursos per a donar servei a una població menor. Per tant, són els estats més poblats els que tenen més necessitat de crear bons serveis de govern electrònic per a poder aprofitar economies d'escala i retallar despeses burocràtiques?

Figura 6. Evolució de la relació entre la grandària de la població i l'índex de disponibilitat web per al govern electrònic



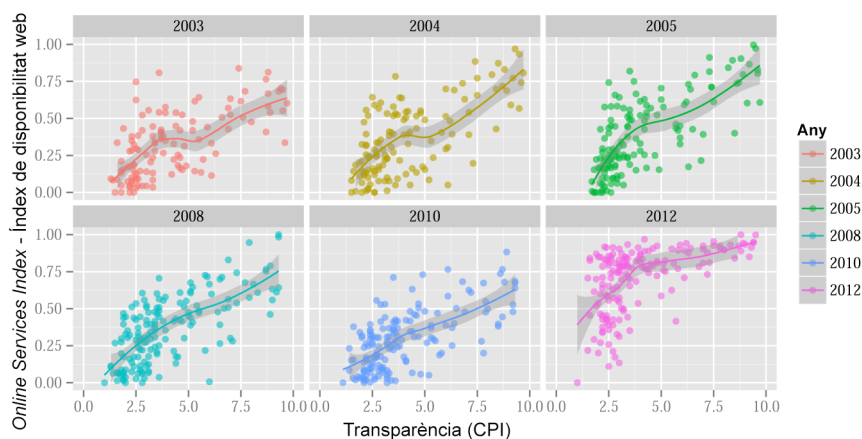
Font: elaboració pròpia a partir de les dades de les Nacions Unides (s/d) i d'<http://data.un.org>.

La figura 6 mostra l'evolució temporal de la relació entre la grandària de la població i l'índex de disponibilitat web per al govern electrònic en l'estudi de les Nacions Unides. Es pot observar que la relació s'ha anat afeblint al llarg del temps. Encara que fins al 2010 hi havia una certa relació entre la grandària de la població i l'índex de disponibilitat web, en l'última observació aquesta relació té un comportament erràtic. Això suggeriria que els possibles efectes de les economies d'escala que podríem trobar al començament del procés de difusió del govern electrònic han desaparegut amb el temps i, al final, la grandària de la unitat política no té cap tipus de capacitat per a explicar si el govern invertirà més o menys recursos a millorar l'oferta de serveis públics electrònics.

Transparència

L'efecte de la transparència del sistema polític en una millor o pitjor oferta de serveis públics electrònics s'ha estudiat relativament poc. Hi ha motius que porten a pensar que un sistema polític més transparent també pot generar més i millors serveis públics electrònics. També hi ha motius que porten a pensar que un sistema polític menys transparent pot tenir molta més pressió per part dels seus ciutadans per a oferir més i millors serveis públics electrònics, ja que aquests poden veure el govern electrònic com una oportunitat per evitar haver de contactar amb l'Administració mitjançant canals interpersonals i, per tant, menys estandarditzats i amb més possibilitats que hi hagi comportaments discrecionals.

Figura 7. Evolució de la relació entre la transparència (inversa de la corrupció) i l'índex de disponibilitat web per al govern electrònic



Font: elaboració pròpia a partir de les dades de les Nacions Unides (s/d) i de transparència internacional.

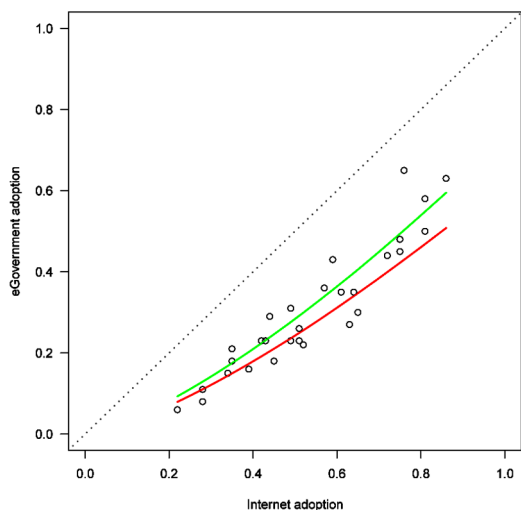
La figura 7 mostra l'evolució temporal de la relació entre la transparència i l'índex de disponibilitat web per al govern electrònic en l'estudi de les Nacions Unides. Els resultats suggereixen que hi ha una relació positiva i constant en el temps entre la transparència d'un sistema polític i la qualitat i quantitat de serveis públics electrònics que posa a la disposició dels seus ciutadans. Les millors iniciatives de govern electrònic es donen en sistemes polítics més transparents. En aquest sentit, també és important tenir en compte els resultats de Wang (2002) sobre l'efecte que té la credibilitat en els sistemes de relació electrònica amb l'Administració, i els d'Ebberts i Van Dijk (2007) sobre el suport i la resistència al govern electrònic en termes de transparència.

2.3. Impacte de la variació en l'oferta

Fernández-i-Marín (2011) analitza l'impacte que té disposar de més i millors serveis públics electrònics en l'adopció d'aquests serveis per part dels ciutadans. Quin resultat genera en termes d'ús per part de la ciutadania el fet de tenir una millor oferta d'aquest tipus de serveis? Mitjançant l'anàlisi comparada dels països europeus s'assenyala que, quan el nombre d'usuaris d'internet és escàs, les polítiques per a millorar l'adopció del govern electrònic (bàsicament, millorar l'oferta de serveis) tenen un impacte baix, encara que no menyspre-

able. En aquest sentit, conclou que és important invertir en govern electrònic en el moment adequat, quan el seu impacte pugui ser major, ja que fer-ho en estadis molt inicials d'adopció d'internet per part dels ciutadans d'un país solament afavoreix a una petita part de la població i no es correspon amb l'esforç que han de fer les administracions.

Figura 8. Adopció del govern electrònic observada (2009) enfront del nivell de penetració d'internet (2007)



Les línies representen el model ajustat quan el nivell d'oferta de serveis públics electrònics és mínim (en vermell) i màxim (en verd).
Font: Fernández-i-Marín (2011).

La figura 8 permet observar l'efecte que genera una oferta diferent de serveis públics electrònics en la implantació del govern electrònic en diferents punts de l'adopció d'internet. Cada punt representa un estat europeu. La línia vermella representa la predicció del model per als casos en què l'oferta de serveis públics electrònics és mínima, mentre que la línia verda representa la predicció quan l'oferta és màxima. Es pot observar que, a més que la prova indica que una millor oferta (línia verda) té un efecte significatiu en l'adopció de serveis públics electrònics (eix vertical), aquesta relació s'eixampla en nivells més elevats d'usuaris d'internet. Per tant, per a tenir impacte en el nombre d'usuaris de govern electrònic, no solament és important una millor oferta de serveis públics electrònics (en més sectors i més avançats), sinó que també és important que hi hagi una massa crítica d'usuaris d'internet. No solament és important l'oferta de serveis, sinó també la quantitat d'usuaris d'internet que ja hi ha.

Lectures recomanades

En castellà:

M. Gascó (2002). «Impacto organizacional e institucional de proyectos de gobierno electrónico». *Paper* presentat al *I Catalan Congress on Public Management*, a Barcelona.

En anglès:

X. Fernández-i-Marín (2011). «The Impact of e-Government Promotion in Europe: Internet Dependence and Critical Mass». *Policy & Internet* (vol. 3, núm. 2).

L. F. Luna-Reyes; J. R. Gil-García; G. Romero (2012). «Towards a multidimensional model for evaluating electronic government: Proposing a more comprehensive and integrative perspective». *Government Information Quarterly* (vol. 29, núm. 3, pàg. 324-334).

Resum

L'oferta de serveis digitals ha anat evolucionant d'una visió instrumental a una de canvi intern orientada al servei, denominada transformació digital.

Les diferents mesures de l'oferta de serveis públics electrònics es fonamenten a ponderar la quantitat de serveis (abast sectorial) amb la complexitat d'aquests.

El mesurament de l'oferta està condicionada per aspectes com ara la capacitat d'agregar diferents entorns i contextos, o la d'obtenir mecanismes fidels i objectius de la realitat.

Com més nivell de renda, la capacitat de generar millors serveis públics electrònics és més elevada, però solament fins a un cert nivell.

La definició de l'oferta està fortament marcada per les estructures i els elements culturals de l'organització que incideixen en el nombre de solucions viables per a adaptar la tecnologia a cada cas.

La relació entre les economies d'escala i la capacitat d'oferir serveis de govern electrònic cada vegada és menys evident.

S'evidencia que una millor oferta de serveis públics electrònics (cobertura en més sectors i serveis més avançats) té un efecte en l'adopció del govern electrònic.

Una millor oferta de serveis públics electrònics té més impacte en el nombre d'usuaris de govern electrònic que en nivells elevats d'usuaris d'internet.

2.4. Lectures

2.4.1. «Evaluando la administración electrónica: ¿medición de servicios o de una política pública?»

L'article seleccionat fa una revisió sobre un dels aspectes tractats en aquest apartat, que és la mesura de l'evolució de l'administració electrònica a Europa. Malgrat ser un text breu, ens mostra una sèrie d'elements importants:

1) Que la mesura més tradicional, iniciada al començament de segle, s'ha mostrat ineficaç en termes de reflectir la realitat o, almenys, determinats aspectes d'aquesta.

2) Que la possibilitat de crear un sistema que reflecteixi de manera holística i completa quelcom tan complex com l'administració electrònica genera desafiaments importants.

Des del naixement dels primers plans i estratègies de l'administració electrònica a la Unió Europea, hi ha hagut la necessitat de mesurar. Quan creem un sistema de mesura, intentem integrar, almenys, dues característiques: la fiabilitat i l'objectivitat. La selecció dels tràmits i serveis que es consideraven estratègics va centrar la seva atenció en la disponibilitat i grau de profunditat o maduresa del tràmit. Això correspon a la lògica que són elements «reals» i «objectius». El servei existeix o no, i compleix o no uns criteris de maduresa. En termes reals, això va significar un augment de la disponibilitat dels serveis

Referència bibliogràfica

Aitor Cubo Contreras; Emilio García García (2013). «Evaluando la administración electrónica: ¿medición de servicios o de una política pública?». *Índice: Revista de Estadística y Sociedad* (núm. 55, pàg. 16-19).

digitals, almenys d'aquells que estan recollits en aquests plans o estratègies. No obstant això, quan trobem molts serveis disponibles amb una certa maduresa i un ús molt per sota de l'esperat, podem plantejar la qüestió de si realment estem mesurant bé l'administració electrònica. O, dit d'una altra manera, si la simple oferta del servei és un element rellevant per si mateix per a avaluar l'administració electrònica.

Atesa la naturalesa relacional de l'administració electrònica, mesurar ignorant l'ús real dels serveis és insuficient per a explicar el grau d'avenç de l'administració electrònica. Una vegada plantejat aquest dubte, l'article relata l'esforç de l'OCDE i la UE (donant més detalls sobre els primers) per a crear i sistematitzar la mesura del fenomen, de manera que es pugui comparar i trobar experiències i pràctiques, i mesurar els progressos dels diferents estats. Aquesta és una qüestió metodològicament complexa, atès que és un fenomen amb suficients variables i perspectives per a denotar elements comuns, comparables i rellevants entre els països que han abordat aquest fenomen de manera diferenciada.

Troblem problemes addicionals entorn de la mesura i la cultura de la mesura i, també, entorn de l'acceptació de la regla. En el primer cas, observem que solament uns quants països sistematitzen la mesura d'ús i avenç dels serveis, la qual cosa fa complicada la recollida i aportació de perspectives i coneixements per a cadascun d'aquests països. Això no solament és un fre a l'hora d'aportar idees, sinó també a l'hora de ser capaços de valorar els elements que poden ser realment efectius per a cada país i cada pas.

En el segon cas, la legitimitat, i cal recordar que en el moment en què acceptem la comparació per a qualsevol instància, estem sotmesos a la tensió d'allò que diguin els resultats. Això, en si mateix, és inevitable, però implica un requisit addicional de transparència i legitimitat que pot afectar la pròpia presa de decisions i gestió de la política.

En qualsevol cas, podem concloure que la mesura del govern electrònic, si bé és complexa, també és necessària per a poder comparar i aprendre no solament entre diferents administracions, sinó entre elles al llarg del temps. És extremadament complicat saber si s'ha encertat en processos que tenen per definició un contacte indirecte amb l'organització i afecten milers de persones, sense una manera de mesurar, avaluar i conèixer el significat de cada decisió i identificar quines d'aquestes serveixen per a millorar.

2.4.2. «e-Government Factsheets anniversary report»

El present document té dos hàndicaps importants a l'hora d'incorporar-lo com a lectura de referència. És una mica més extens que la resta (72 pàgines, encara que amb alguns aspectes introductoris i moltes il·lustracions i taules) i està en anglès.

No obstant això, aquesta lectura abasta el més interessant de les polítiques d'oferta de l'administració electrònica i ho fa de manera comparada: tant des d'una perspectiva geogràfica (els països de la UE), com cronològica (els últims deu anys), i amb un enfocament multinivell (incloent les qüestions i tasques tractades per la Unió Europea).

Es tracta d'un treball que, en primer lloc, considera deu anys de polítiques de govern electrònic a nivell europeu. Pot semblar poc temps, però si pensem que fa deu anys Facebook no tenia gairebé implantació, Obama no havia arribat a ser president dels Estats Units i l'iPhone era un luxe, ens podem fer una idea de com ha canviat el context de les polítiques d'administració electrònica. És una mostra de la rampa lliscant que significa una política que es desenvolupa en un entorn altament canviant i dinàmic. Aquest és l'element contextual bàsic de les polítiques d'administració electrònica i aquí ho podem veure.

El text treballa en tres blocs fonamentals: les accions, la situació i el paper de les institucions europees.

El primer bloc és el de les accions desenvolupades pels diferents països i administracions europees, i aquestes accions s'articulen en tres nivells d'anàlisi. En primer lloc, hi ha les estratègies de canvi dels diferents països. Aquestes estratègies són la forma més habitual d'articular les polítiques públiques a nivell europeu. El document facilita un llistat comparatiu i sinòptic de tots aquests països, la qual cosa ens permet comprovar les diferències entre les aproximacions i aspiracions dels diferents governs al llarg de deu anys. És interessant, per exemple, veure com les terminologies, les aspiracions i els conceptes han anat variant en la composició dels plans al llarg d'aquests anys, i també com cada país ha plantejat cicles i etapes diferents segons la seva cultura. Després hi ha les accions i polítiques legislatives dels diferents països. Això és quelcom necessari, atès que els canvis en l'esfera pública requereixen una acció legislativa pròpia. Però la naturalesa multidisciplinària de l'administració electrònica comporta canvis no solament en el procediment i la norma administrativa, sinó també en la interoperativitat, les estructures, la identitat, la formació, etc., que també requereixen la seva normativa específica. Finalment, parlem de la digitalització de les agències, és a dir, la part més «micro» o detallada de la gestió del canvi. Mentre que les estratègies defineixen el canvi i les normes el mitjà per a dur-lo a terme, la digitalització és la part més concreta i visible, la

Referència bibliogràfica

Comissió Europea (Directorate-General for Informatics) (2019). *e-Government Factsheets anniversary report*. Brussel·les: Comissió Europea.

conseqüència específica de les normes, els mitjans, les aspiracions i la cultura de cada país. Això ens facilita una perspectiva comparada i sintètica del que fa cadascun d'aquests països.

Un segon capítol aborda la situació actual treballant, de nou, sobre tres nivells. D'una banda, es tracten amb detall les polítiques i normes que han permès arribar al punt en què està cada país. En molts casos, parlem de desenvolupaments normatius que afecten una bona quantitat de normes i principis consolidats per a poder avançar.

El segon apartat és un dels que resulta més interessant i aclaridor: la composició d'actors participants als governs, tant centrals com dels diferents nivells, per a la creació i consolidació de la política pública sobre el govern electrònic. Aquest sembla ser un dels temes que més afecten o incideixen en el canvi. No obstant això, aquí trobem una lectura una mica més profunda i interessant, que va més enllà de la simple enumeració i fa una descripció per etapes del desenvolupament de les polítiques públiques de cadascun d'aquests països, la qual cosa ens dona una idea molt aproximada de la complexitat i les pautes de col·laboració a cadascun d'aquests.

Tot això es concreta en el resultat de serveis en què es plasmen aquests canvis, tant per a la ciutadania com per a les empreses. En aquest cas, és molt interessant comparar o llegir aquest document juntament amb l'informe DESI de la Unió Europea, en què també es detallen aquests aspectes.

L'últim apartat d'aquest document se centra en l'acció de la Comissió Europea. Resulta de gran interès per dos motius. Primer perquè la Comissió és un actor fonamental dirigint i definint la política d'administració electrònica dels seus estats membres. La seva normativa, principis, accions i instruccions s'han de traslladar als països. Així doncs, la normativa comunitària no és solament el motor de la creació de l'e-administració europea, sinó que influeix en la direcció que pren cada país en aquestes polítiques. Això no és una qüestió capritxosa o arbitrària, sinó que la mateixa Comissió està realitzant una política de desenvolupament de la societat de la informació a nivell europeu en què les administracions de cada país tenen un paper fonamental. Hi ha una política d'administració electrònica de la Unió Europea, si bé aquesta sembla més subordinada a la creació del mercat únic i la cooperació econòmica que a la política administrativa. Això ho podem observar si analitzem les accions i polítiques que ha anat desenvolupant al llarg d'aquests deu anys. Aquesta política mostra un interessant contrast i explicació d'allò ocorregut als diferents països tractats en els capítols anteriors.

En resum, podem dir que aquesta obra és un compendi força sintètic de com a Europa s'està construint amb major o menor èxit l'administració electrònica, trobant diferents enfocaments, polítiques i filosofies segons les necessitats i

possibilitats de cadascun dels països. El text és d'un enorme valor per a comprendre els elements menys evidents de la creació i gestió d'aquesta política pública.

3. Demanda

L'objectiu d'aquest apartat és entendre com les característiques de la demanda (factors propis dels individus) poden afectar l'ús que aquests individus fan dels serveis públics electrònics.

Per factors individuals s'entenen les variables sociodemogràfiques més emprades en sociologia, com són el sexe, l'edat, el lloc de residència o el nivell d'ingressos.

Com en el cas de l'oferta, el primer subapartat analitza els esforços que s'estan duent a terme per a tenir mesures fiables dels usuaris dels serveis públics electrònics i de la metodologia emprada per a conèixer el consum de l'e-govern. El segon subapartat analitza els factors que expliquen per què hi ha variació en l'ús que es fa dels serveis de govern electrònic, fent especial èmfasi en l'adopció d'internet, que és la tecnologia fonamental mitjançant la qual es proporcionen aquests serveis. El tercer punt se centra en les característiques individuals de la demanda que poden influir en l'èxit de les polítiques d'administració electrònica. Finalment, parlarem de tècniques i models de desenvolupament dels serveis orientats a la demanda.

Des del punt de vista de les empreses de consultoria, els índexs de govern electrònic explicats en l'apartat «Mesurar l'oferta de serveis públics electrònics» s'han associat de forma molt rudimentària a l'ús dels serveis públics electrònics per a analitzar la seva influència.

Per exemple, Accenture (2004) només relaciona visualment la penetració d'internet amb el percentatge d'individus que usen el govern electrònic. Els estudis de Darrell West citats tampoc no han anat molt més enllà, afirmant, en la versió del 2006 i per als Estats Units, que mentre l'ús del govern electrònic augmenta entre la població i entre els usuaris d'internet, hi ha hagut una reducció de la taxa de creixement, fonamentalment associada a raons burocràtiques, institucionals i de pressupost (West, 2007).

Els instruments de mesura de la demanda de l'e-govern han anat augmentant i evolucionant, oferint diferents objectes de mesura, i també diverses metodologies i informació que podem obtenir.

3.1. Mesura de la demanda

3.1.1. Mecanismes i sistemes de mesura de la demanda

Els mecanismes més habituals i disponibles són els **quantitatius**. Aquests permeten obtenir una àmplia varietat de dades i extrapolar-les amb un cert grau de fiabilitat. Encara que originalment es va optar per mecanismes com

l'enquesta, la millora de les eines de mesura i l'evolució del processament, l'emmagatzematge i la visualització de les dades, juntament amb les dades obertes, han facilitat l'augment de mecanismes disponibles en temps real.

Normalment solem mesurar d'aquesta manera:

- **Ús del servei.** Són les dades que ens indiquen quantes vegades s'accedeix a un servei de manera digital. Normalment, se sol comptar el nombre de tràmits o serveis prestats pel canal digital i se sol comparar amb el total de transaccions que es presten. D'aquesta manera, podem fer-nos una idea, més que de la magnitud absoluta, del volum que pot comportar el total de l'acció pública. Aquest mecanisme depèn directament que el servei es pugui sol·licitar en línia i es pugui comptabilitzar de manera separada i individualitzada. Per exemple, podem saber quantes partides de naixement es presenten per cada canal, però això no és tan senzill en elements com la petició d'informació en canals presencials. En termes generals, des d'aquestes dades podem obtenir aspectes relatius al tràmit (per exemple, import d'un pagament d'impostos o ubicació geogràfica) o tècnics. No sempre és fàcil trobar dades demogràfiques.
- **Consum de contingut i accés.** Un dels elements més interessants en els últims anys és l'evolució de les dades d'accés a les diferents plataformes i serveis electrònics i la seva publicació gairebé en temps real. Serveis com l'Observatori de l'Administració Electrònica (OBSAE), amb tot just unes setmanes de retard, o les eines d'anàlítica web de governs com el d'Estats Units o el Regne Unit ens faciliten informació sobre l'accés a tipus de web, consum, ubicació geogràfica, tipus de dispositiu, etc. De nou, les dades demogràfiques no solen estar disponibles, però permeten un grau d'informació força alt sobre l'ús real o l'interès d'una temàtica concreta.
- **Enquestes d'ús.** Un mecanisme força menys directe, però que ofereix una informació més àmplia, són les enquestes. En aquest cas, se solen fer preguntes a les persones sobre aspectes com ara l'accés als serveis, el tipus d'ús que fan d'aquests, els dispositius utilitzats o la valoració que fan d'aquests. Això permet tenir una informació més completa sobre l'ús dels serveis, i també de les dimensions que envolten el fenomen. És a dir, mitjançant les enquestes d'ús obtenim informació referent a l'ús o no ús del govern electrònic, incloent variables no estrictament tecnològiques, com ara els valors demogràfics de les persones que accedeixen als serveis electrònics, la intenció a l'hora de fer-ho, com els han conegut i quins serveis relacionats utilitzen. Addicionalment, permet conèixer aspectes valoratius sobre el servei, com, per exemple, la satisfacció, la valoració o el record.

En termes generals, entendre un fenomen com l'ús dels serveis digitals requereix emprar tot tipus d'eines i indicadors per a tenir una visió global. D'una banda, les estadístiques d'ús ens serveixen per a dimensionar i contextualitzar l'ús real que es fa dels serveis digitals. Ens aporten el coneixement d'ús real i la seva rellevància en el conjunt de l'acció de l'organització pública.

Els aspectes relatius al consum de contingut ens permeten tenir un coneixement sobre nivells d'interacció més lleus que la transacció, però que no deixen de formar part dels serveis del govern electrònic. Ens permet fer una aproximació de la conversió dels serveis digitals. Aquest concepte fa referència al percentatge d'usuaris que acaben realitzant una transacció respecte del conjunt d'usuaris que accedeixen a la web. Això permet comparar aspectes relatius a l'eficàcia de l'espai web a l'hora de guiar les persones en el procés. D'altra banda, el consum de contingut sol anar acompanyat d'elements que permeten identificar determinats aspectes de les persones que els usen, com ara el tipus de dispositiu, la ubicació geogràfica, les hores d'accés, la durada de les sessions, etc.

Finalment, hi ha les enquestes i panells, que permeten completar la informació i conèixer els aspectes personals, demogràfics i d'intenció del públic, i també la seva valoració del servei. Això ens permet, per exemple, conèixer amb més detall quins aspectes demogràfics incideixen en l'ús o no dels serveis, el grau de transaccionalitat a què s'arriba o la valoració que es fa de l'experiència.

Podem entendre que aquests elements es complementen entre ells. El volum d'ús ens ajuda a saber com d'importants són els avenços reals i el que significa en el conjunt de l'acció pública. El coneixement dels aspectes demogràfics i socials que obtenim amb les enquestes ens ajuden a identificar els elements que ens permeten associar pautes de consum amb les persones que hi accedeixen.

3.1.2. Informes estadístics i quadres de comandaments

Unió Europea

A pesar que no han anat més enllà de les notes de premsa, les oficines d'estadística governamentals permeten als investigadors fer més passos. En les notes de premsa, solen aparèixer taules sobre l'ús d'internet per part de diverses agrupacions d'individus (per exemple, segons el sexe, l'edat, la renda, el lloc de residència i d'altres) (Comissió Europea, 2005, pàg. 25-28, sobre inclusió, i UN, 2003, 2004 i 2005). Molt rarament apareixen específicament característiques relacionades amb el govern electrònic (Comissió Europea, 2005, pàg. 20-25, sobre el govern electrònic). Però quan les dades de les enquestes a individus i l'ús de les TIC es posen a l'abast del públic i els investigadors hi poden accedir, permeten relacionar aspectes de la demanda (característiques dels individus) amb l'ús dels serveis públics electrònics. Solament els models

Accés amb mòbil

Per exemple, si observem que la majoria de l'accés amb mòbil correspon a persones entre dinou i vint-i-cinc anys segons les nostres enquestes, podem suposar quants són els que constitueixen el públic real de la web per mitjà de les dades de consum.

estadístics que controlen alhora diversos factors permeten estimar els efectes de cada covariable (edat, sexe, grandària del municipi i d'altres) en l'ús final que aquests serveis tenen en la ciutadania.

La Unió Europea també ha estandarditzat les mesures de demanda del govern electrònic i permet un accés fàcil a les dades (Eurostat, 2017) que provenen dels diferents instituts d'estadística dels països membres. L'avantatge és que permet una comparació senzilla entre les diferents poblacions, ja que es tracta d'enquestes similars per als diferents països.

A Espanya

1) Institut Nacional d'Estadística

Com ja s'ha esmentat, els instituts d'estadística dels països membres duen a terme les enquestes. Així doncs, des de l'any 2002 l'Institut Nacional d'Estadística fa l'enquesta sobre l'equipament i l'ús de les tecnologies de la informació i la comunicació a les llars (INE, 2007). Es tracta d'una enquesta a una mostra de prop de 18.000 individus cada any (i bianual el 2005 i el 2006), un nombre que està molt per sobre de l'habitual en enquestes. La grandària de la mostra la determina el desig d'obtenir mostres amb un baix nivell d'incertesa estadística a les comunitats autònomes. Malgrat el gran esforç que representa per l'INE l'elaboració d'aquesta enquesta, no hi ha hagut molt interès per part de la comunitat acadèmica per a explorar els resultats ni les dades individualment.

Enquesta sobre l'equipament i l'ús de les tecnologies de la informació i la comunicació a les llars

Una de les preguntes que ha romàs des de la primera edició ha estat la que fa referència a l'administració electrònica. El text concret diu:

«Digui'm si en els últims 3 mesos ha emprat per motius particulars els següents serveis de comunicació amb les administracions públiques: (1) obtenir informació de pàgines web de l'Administració, (2) descarregar formularis oficials, (3) enviar formularis emplenats».

Desgraciadament, en la versió de 2011, la compatibilitat de la pregunta s'ha vist anul·lada, atès que la finestra temporal s'ha ampliat de tres a dotze mesos, de manera que ja no és possible comparar les respostes de les diferents edicions de l'enquesta.

Per tant, segons aquesta pregunta, l'administració electrònica comprèn els serveis públics electrònics per internet entre l'Administració i el ciutadà per a usos personals. Cal recordar que això exclou altres canals, i també les relacions entre l'Administració i altres administracions o empreses, i també exclou els usos professionals.

Malgrat les limitacions, hi ha una sèrie de dimensions que es poden estudiar analitzant aquesta pregunta:

- **Temps.** Com que hi ha diferents sèries d'enquestes en el temps, es poden emprar les dades per a entendre el procés de difusió en el temps.
- **Regió.** El fet que la mostra estigui dissenyada per a obtenir la representativitat de les comunitats autònomes, permet analitzar situacions gairebé experimentals, en el sentit que el marc legal i polític és únic, mentre que

les polítiques públiques divergeixen, amb la qual cosa es poden delimitar en gran manera els problemes que sovint presenta la comparació internacional.

- **Servei.** En l'edició de 2006, es demana per serveis concrets de l'Administració, com ara hisenda, policia, universitats, biblioteques, etc.
- **Característiques sociodemogràfiques.** Les variables sociodemogràfiques clàssiques (edat, sexe, nivell d'estudis, grandària del municipi i, fins i tot, renda en algunes edicions) estan completes perquè el disseny mostral prové de l'EPA (Enquesta de població activa).

Finalment, l'últim avantatge de l'enquesta de l'INE és la comparabilitat que té amb la resta d'enquestes que duen a terme els organismes estadístics de la resta dels estats membres. En aquest sentit, es pot comparar fàcilment amb els resultats d'altres països d'Europa. No obstant això, la volubilitat de les definicions a llarg termini cal entendre-la en el context del naixement d'un nou objecte d'estudi (que sempre és difícil de mesurar al començament) i per la pròpia naturalesa de les ciències socials (en què les definicions sovint canvien amb el temps).

2) Informes de l'Observatori Nacional de les Tecnologies

L'Observatori Nacional de les Tecnologies i la Societat de la Informació realitza estudis sobre l'ús i la disponibilitat de serveis al seu web. Entre aquests inclou:

- Internet a les llars d'Espanya (a partir de les dades de l'INE).
- Empreses.
- Administració local.
- Sobre l'ús de determinats tipus d'indústries.

De la mateixa manera, inclou indicadors que s'actualitzen amb certa periodicitat i dades descarregables.

L'avantatge principal que significa l'ONTSI és la continuïtat temporal i metodològica sobre aquests elements, la qual cosa ens permet conèixer l'evolució de la presència d'internet a les llars i de l'ús dels serveis digitals.

3) Informes de qualitat de l'Agència Estatal d'Avaluació de les Polítiques Públiques i la Qualitat dels Serveis

La ja desapareguda Agència Estatal d'Avaluació de les Polítiques Públiques i la Qualitat dels Serveis, més coneguda com a Agència d'Avaluació i Qualitat, va realitzar un estudi anual de la qualitat dels serveis digitals fins a l'any 2015.

L'interessant d'aquests informes, atès que no podem considerar les seves dades com a actuals, és el detall de les dades que ens facilita, entre les quals destacaríem:

- Els canals i mitjans de contacte.
- La probabilitat de recomanació del servei a tercers.
- El tipus de contingut o servei a què s'ha accedit.
- El nivell de satisfacció amb el servei.
- Els mecanismes de localització del servei.
- Els sistemes d'atenció del servei.
- Els elements de valoració per etapes i fases del servei.

Com dèiem, no es tracta d'informes especialment actuals, però sí que ens indiquen línies d'evolució al llarg de mitja dècada de l'ús i la valoració feta pel públic.

Adicionalment, resulta molt interessant l'explicació que fa l'estudi dels mecanismes que mostren una relació entre la satisfacció del servei i els atributs que influeixen en aquesta. D'aquesta manera, en la seva última versió, l'estudi assenyalava aquests elements com els més rellevants:

- La facilitat d'ús.
- La informació sobre altres aspectes o tràmits.
- La fàcil comprensió del contingut.
- El temps per realitzar el tràmit.
- Les funcions d'ajuda.
- La informació que contenia.

4) Observatori de l'Administració Electrònica

L'Observatori de l'Administració Electrònica mostra les dades d'ús real de determinats portals i recursos de l'Administració general de l'Estat des de 2010 amb una freqüència mensual. Això inclou dades com l'accés al punt d'accés únic de l'Administració de l'Estat, de la Carpeta Ciutadana o de l'Institut Nacional d'Administració Pública.

Aquestes dades no aporten una gran quantitat d'informació sobre l'ús individual de l'e-administració, però sí que indiquen tendències i pautes de creixement al llarg dels anys amb un cert nivell de segmentació de les dades.

De la mateixa manera, en el plànol de l'oferta, permet analitzar dades d'integració en solucions horitzontals, serveis compartits i recursos per a terceres administracions, la qual cosa permet entendre la capillaritat i expansió dels serveis digitals.

Un sistema similar d'ús dels serveis digitals a partir de dades reals és el que facilita el Consorci Administració Oberta de Catalunya.

5) Informe Societat Digital a Espanya

L'informe *Societat Digital a Espanya* mostra, des de 2012, les dades principals d'ús i tendències en la societat digital a Espanya. Si bé és cert que inclou un apartat de dades sobre l'ús de l'administració electrònica a Espanya, generalment derivades de l'INE o dels informes assenyalats amb anterioritat, és especialment interessant la dissecció que fa de l'ús i l'expansió de la societat digital a Espanya.

Inclou qüestions com ara l'evolució de l'amplada de banda, el consum per tipus de dispositius, l'ús de pantalles diferents com la TV o tendències de futur.

Cal assenyalar que l'ús del govern electrònic no és un fenomen separat de la societat. Per això, tenir una visió completa dels hàbits de consum, de la disponibilitat tecnològica o de les tendències són elements que ens aporten context sobre la situació real.

Altres mesures

- **L'Estudi general de mitjans**, una enquesta feta a Espanya, representa la font més antiga per a conèixer patrons de difusió d'internet. Desgraciadament, no té cap pregunta sobre els serveis públics electrònics, però té una sèrie temporal extensa sobre els usuaris d'internet. I també permet conèixer patrons regionals.
- **L'Oxford Internet Institute** fa bianualment, des de l'any 2003, enquestes sobre la influència d'internet en la vida quotidiana al Regne Unit.
- **Government Analytics USA**. És un quadre de comandaments que presenta les dades de consum dels llocs web del Govern federal dels Estats Units a temps real, afegint dades com ara idiomes, dispositius, ubicació o navegador.
- **Activity on GOV.UK**. Portal que mostra el consum del portal del Govern britànic i dels serveis, i també aspectes tècnics com ara el temps de càrrega, les transaccions realitzades, etc.

3.2. Factors de la variació en la demanda

Entendre el comportament de la demanda en els serveis digitals té la complexitat d'entendre les persones com a individus subjectes a una enorme quantitat de variables. És a dir, a diferència d'aspectes més simples, poder identificar el cúmul de variables, moltes d'aquestes implícites o tàcites en les persones, complica fer un diagnòstic certament profund, almenys amb les dades actuals. A més, cal considerar que una part important de la demanda està condicionada per la profunditat i la qualitat de l'oferta, per la qual cosa elaborar explicacions universals i genèriques és complicat, per no dir ineficient. Com a màxim, podem aspirar a establir nivells d'anàlisi de comprensió que serveixin per a entendre el comportament d'una demanda en un moment concret i com adaptar una política pública a les seves característiques i atributs.

3.3. Processos de difusió

En general, cal entendre els processos de difusió per a saber com s'adopten les tecnologies. Cal entendre internet (el vehicle, la tecnologia, el maquinari) abans d'entendre el servei. Les diferències en els patrons de difusió d'internet i el govern electrònic poden ser a causa de molts factors. Una primera interpretació és que les dues innovacions tenen una naturalesa diferent: mentre que internet és purament una tecnologia, el govern electrònic és un servei. En aquest sentit, internet té uns efectes de xarxa que no té el govern electrònic. Així, la decisió individual d'adoptar o no internet depèn, fins a cert punt, de la grandària de la xarxa, això és, de la proporció d'altres individus que estiguin usant la tecnologia. No té gaire sentit convertir-se en usuari d'internet si no hi ha ningú més. Però, en canvi, la decisió d'adoptar o no els serveis públics electrònics no depèn necessàriament de la proporció o el coneixement dels ciutadans que també ho estan fent, sinó també de variables addicionals individuals.

Per exemple, Rhee i Kim (2004) reporten que «l'adopció d'internet a Corea del Sud està més influïda pel suport familiar que per altres característiques», per la qual cosa el valor de connectar-se a la xarxa depèn fonamentalment del nombre de familiars que ja hi estiguin connectats, de manera que augmenta exponencialment. Per la seva banda, el valor de l'administració electrònica només depèn d'una oferta centralitzada.

Una segona diferència crucial és que l'ús d'internet està associat a l'accés a dispositius físics que requereixen una infraestructura de, com a mínim, una **xarxa** i un **dispositiu**. Encara que al començament de segle això suposava una àmplia dependència de l'expansió de les xarxes i un cost elevat en equipament, la qual cosa beneficiava els nuclis urbans amb una alta concentració, l'evolució de la tecnologia mòbil, tant en terminals com en xarxes, ha alleugerit enormement aquest cost i ha democratitzat l'accés abaratint els costos.

Convertir-se en usuari de serveis públics electrònics no té cap tipus de cost afegit al cost addicional d'estar connectat. Així doncs, per a convertir-se en un usuari dels serveis públics electrònics, els requisits d'infraestructura no augmenten, excepte en condicions puntuals com ara l'ús de determinats tipus de suports, com, per exemple, un lector de xips, els certificats digitals o altres elements.

Així com accedir a la xarxa requereix relativament poques habilitats, fer ús dels serveis públics electrònics pot requerir habilitats educatives i competències més avançades, depenent del tipus de servei i el seu propi disseny, habilitats cognitives vinculades a nivells formals d'educació i de competències tècniques. Cal saber llegir i entendre textos i instruccions que, de vegades, no són clarament intuïtius, i tenir una certa habilitat en la navegació i gestió de documents que van més enllà de les pàgines web.

Efectes de xarxa

Per efectes de xarxa s'entenen els factors que fan que el valor de la innovació depengui fonamentalment del nombre de persones que l'adopten.

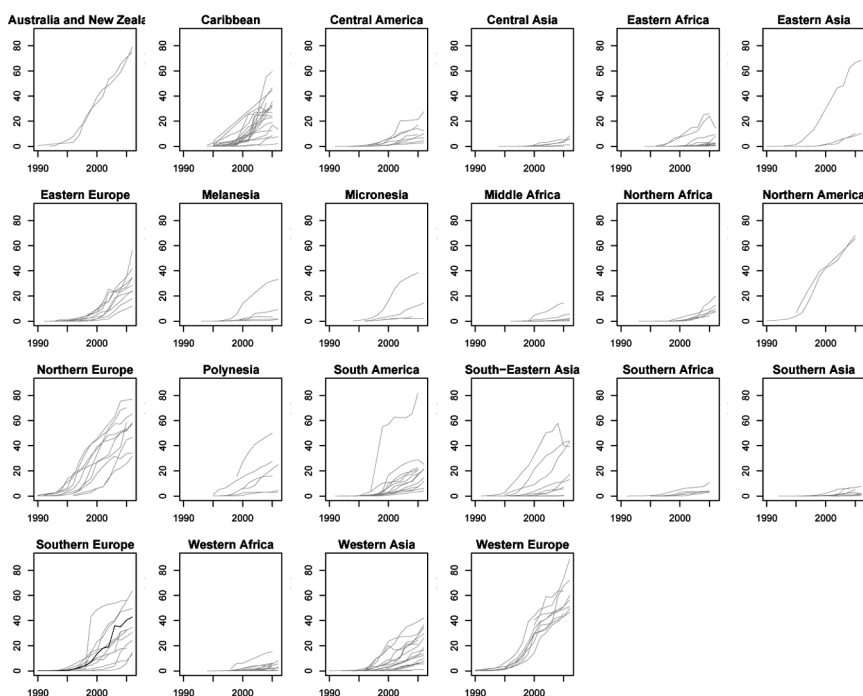
Per tant, internet i el govern electrònic requereixen dues característiques molt diferents. Mentre que el primer implica l'accés a una infraestructura, el segon requereix habilitats cognitives vinculades a les capacitats individuals.

En aquest sentit, Andersson i Grönlund (2003) usen **disponibilitat** (*availability*) per a referir-se al primer requisit i **entendibilitat** (*approachability*) per a referir-se al segon.

Així, mentre que la disponibilitat està associada a la renda i al treball, l'entendibilitat està associada al nivell educatiu, i adaptar-se a ambdues dimensions és una qüestió que s'ha de tenir en compte per a expandir l'ús dels serveis. Totes aquestes diferències en la naturalesa de les característiques i la manera d'entendre-les porten a diferents dinàmiques que expliquen les diferències en els patrons de difusió de les dues innovacions. Per tant, a l'hora de dissenyar i avaluar les polítiques de promoció dels serveis públics electrònics, cal tenir en compte aquests dos eixos.

A més de les característiques pròpies de les innovacions, el context i les característiques dels innovadors són els altres factors que expliquen les diferències en l'adopció (Wejnert, 2002), i que seran revisats més endavant.

Figura 9. Evolució de la penetració d'internet per regions



L'eix horitzontal és el temps, i l'eix vertical, el percentatge de població que usa internet. Espanya està marcada amb una línia negra sòlida a la regió «sud d'Europa».

Font: elaboració pròpia amb dades d'<http://data.un.org>.

El treball seminal de Rogers *Diffusion of Innovations* va aparèixer en els anys seixanta i el seu model s'ha emprat per a explicar una gran varietat de processos d'adopció de tecnologies i innovacions (Rogers, 2003). L'argument principal és que l'adopció de tecnologies és un procés governat per mecanismes de difusió, que segueixen empíricament un patró característic en forma d'S.

La relació d'accés a un servei o producte digital segueix un procés de cinc passos (audiència, consideració, activació, conversió i fidelització). L'evolució entre cadascuna d'aquestes etapes, tant en ritme com en progrés real, permet situar els individus en diferents col·lectius (visionaris, adoptants precoços, majoria inicial, majoria final i endarrerits).

3.3.1. Adopció d'internet: la bretxa digital

La bretxa digital³ és objecte de preocupació per als governs de les economies industrials avançades en el si de les seves societats i també per a les organitzacions internacionals (UN, 2003, 2004 i 2005; OECD, 2001).

⁽³⁾En anglès, *digital divide*.

El juny de 2005, la Comissió Europea va presentar un nou marc per a la societat de la informació, anomenat i2010. El document, entre d'altres aspectes, presentava una avaluació del que havia estat el llançament d'e-Europe 2005 l'any 2003.

Es recomanava que els estats membres desenvolupessin polítiques de govern electrònic per a aconseguir una societat del creixement i l'ocupació. A més, de forma paral·lela s'advertia de les divisions que s'estaven creant en la societat i que no semblava que es tanquessin. Per tant, recomanava fer polítiques actives per no deixar enrere les persones grans, els aturats o els que no tenen estudis formals. A més d'aquests grups específics, s'assenyalaven altres fonts de desigualtat com són el sexe, l'edat i el context urbà o rural.

Sobre els problemes de mesura de les desigualtats digitals i la bretxa digital, Barzilai-Nahon (2006) critica les visions simplistes de les mesures de divisió digital. Guillén i Suárez (2005) presenten una revisió dels arguments per explicar la bretxa digital com a resultat de l'evolució en el temps de les característiques sociopolítiques, econòmiques i reguladores dels països.

En relació amb les característiques sociodemogràfiques dels usuaris, Lera-López, Izquierdo i Billón-Currás (2009) presenten per a Espanya una revisió dels factors regionals i sociodemogràfics que expliquen la divisió entre els usuaris i els no usuaris d'internet.

En tot cas, la bretxa digital a partir de l'evolució dels mòbils amb accés a internet i les xarxes sense fils ha variat substancialment en alguns aspectes.

D'una banda, el nombre de persones que accedeix a internet (incloent les que ho fan amb dispositius mòbils) ha augmentat de manera significativa. La penetració d'internet és major i només nínxols de població molt reduïts estan exclosos de l'accés a la xarxa.

No obstant això, aquest augment a l'accés desplaça la bretxa a altres àmbits. En primer lloc, la **bretxa d'accessibilitat** (o **entendibilitat**) té una major importància en la mesura que internet es fa més present a les nostres vides. O, dit d'una altra manera, la severitat de la dificultat per a utilitzar una internet cada vegada més present i complexa és major.

En informes com el de l'INE o el de Telefónica, trobem que, si bé hi ha una major connexió a internet i ús, l'accés a determinats serveis que requereixen una major complexitat segueix tenint un ús molt menor, tot i que el seu paper en l'economia i la societat és més important. Per exemple, si l'accés en línia a la banca té cada vegada un paper més important en l'ús de serveis financers en detriment de l'atenció personal, les persones amb dificultats a l'hora d'interactuar amb aquestes tecnologies poden quedar al marge dels beneficis de la banca en línia.

D'altra banda, hem de considerar que l'accessibilitat per a persones amb discapacitat és més dificultosa, la qual cosa ha obligat la Unió Europea a generar una directiva específica per als serveis públics digitals que impedeixi que aquests serveis i continguts que depenen de les organitzacions públiques les discriminin.

3.3.2. Adopció del govern electrònic

Encara que la bretxa digital entre els usuaris d'internet i els que no ho són és força significativa per merèixer les atencions dels organismes internacionals, aquesta esquerda és encara major si tenim en compte, pel que fa als usuaris d'internet, les persones que també han adoptat el govern electrònic i les que no. L'any 2003 ja hi ha proves d'aquesta doble bretxa digital (Thomas i Streib, 2003). En aquest sentit, doncs, els serveis públics electrònics serien un graó més enllà de la divisió que separa els individus que estan connectats dels que no ho estan. Per la pròpia definició en la majoria de les mesures, un usuari de serveis públics electrònics també ho ha de ser, abans, d'internet. Això òbviament implica que països amb una penetració d'internet del 50% de la població necessàriament no poden superar aquest llindar de demanda de serveis públics electrònics.

En una revisió dels «mites» de l'administració electrònica, Bekkers i Homburg (2007) destaquen el primer d'aquests mites, és a dir, si realment el govern electrònic pot portar a resultats tan ambiciosos com promet. Els resultats de l'anàlisi empírica suggereixen que el rol de l'administració electrònica quan intenta tancar la bretxa digital és pobra, la qual cosa afavoreix encara més les

desigualtats entre els individus que accedeixen o no a la xarxa. En tot cas, cal considerar que el desenvolupament de l'e-administració i dels serveis públics digitals en aquesta data era molt diferent a l'actual.

3.4. Característiques dels individus

A l'hora d'entendre els factors individuals de les persones que accedeixen a un servei o serveis digitals, podem assenyalar tres nivells de categorització:

1) **Factors descriptius.** Són els factors que fan referència a elements observables i avaluables. Per exemple, aspectes demogràfics, de renda o de disponibilitat tecnològica.

2) **Factors de conducta.** Expliquen els aspectes interns o de motivació que influeixen en la decisió d'accedir o no a un servei, com ara les motivacions personals, l'estil de vida o la identificació amb la marca. Aquests elements són difícils de detectar o explicitar, però generen una implicació major. Si, per exemple, considerem crear un servei de cita prèvia en línia, més rellevant que l'edat o el sexe poden ser aspectes com la confiança amb la tecnologia o l'Administració.

3) **Factors de benefici.** Són els aspectes que pretén buscar el col·lectiu d'usuaris d'un servei electrònic concret. Per exemple, un sistema de notificacions telemàtiques és interessant per a un segment que té un factor de benefici orientat a l'estalvi de temps a l'hora de recollir-les o estar immediatament informats de les novetats que el poden afectar.

Normalment, podem articular un producte o servei utilitzant segments en aquests tres nivells.

Per exemple, un sistema de notificacions telemàtiques pot ser més atractiu per a un segment demogràfic concret (homes entre trenta-cinc i quaranta anys) amb un element motivacional basat en la confiança a la tecnologia i amb un benefici concret, que és estar informat a temps real. No obstant això, per a poder construir sistemes de notificacions útils hem de ser capaços d'identificar els usuaris.

3.4.1. Característiques personals i observables

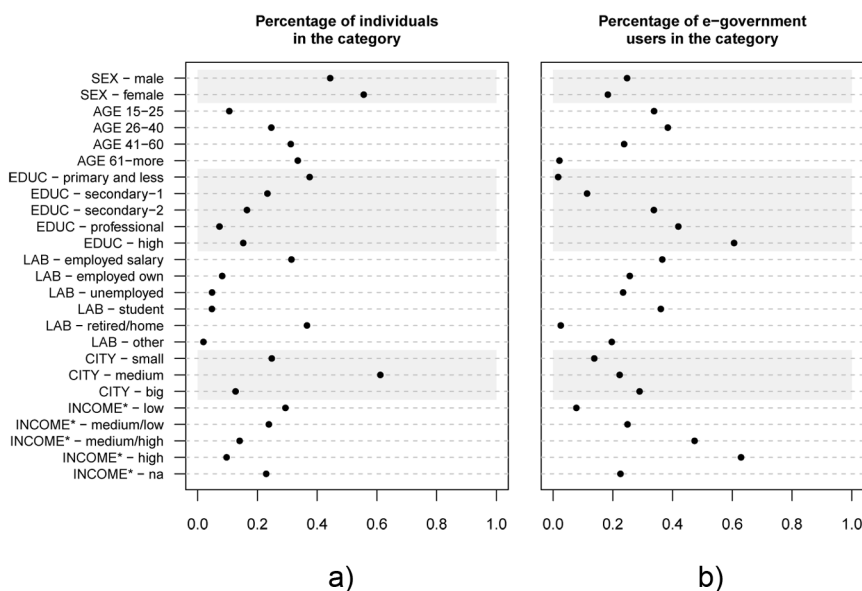
Entre els factors sociodemogràfics, l'educació és el que té més importància a l'hora d'explicar les diferències entre qui es converteix en usuari del govern electrònic i qui no (Thomas i Streib, 2005; Akman, Yazici, Mishra i Arifoglu, 2005).

Malgrat aquesta constatació, la forma en què mesuren l'educació els dos estudis és força rudimentària. En primer lloc, perquè cap d'aquests dos treballs no controla la variable educació tenint en compte la condició d'usuaris o no usuaris d'internet. Tots dos estudis tenen com a mostra individus que, de fet, ja

són usuaris d'internet, i, per tant, en relació amb la població general, l'efecte de l'educació podria ser encara major. En segon lloc, perquè la variable concreta utilitzada és molt limitada, amb només dues categories (tenir estudis universitaris o no tenir-los) (Thomas i Streib, 2005). Finalment, perquè l'estimació del model es fa sense controlar altres variables (Akman i altres, 2005).

L'ús i la freqüència amb la qual els ciutadans interactuen amb les administracions públiques varien molt al llarg del seu cicle vital. Quan s'és jove hi ha menys possibilitats de contactar amb l'Administració que quan els individus tenen responsabilitats familiars i persones al seu càrrec, període en què els contactes amb l'Administració es multipliquen. Això, a més, contrasta amb el fet que el patró d'internet sol ser invers i són precisament els més joves els que més utilitzen la xarxa.

Figura 10. a) Percentatge d'individus en cada categoria de la mostra. b) Percentatge d'individus que, en cada categoria, són usuaris dels serveis públics electrònics, sobre tota la població



Font: elaboració pròpia a partir de les dades de l'enquesta INE ICT-H 2003-2010 (INE, 2007).

La figura 10 presenta la realitat dels factors que expliquen la demanda dels serveis públics electrònics a Espanya entre el 2003 i el 2007. Els factors considerats són els següents:

- **Sexe:** home, dona.
- **Edat:** 15-25, 26-40, 41-60, 61-en endavant.
- **Nivell d'estudis:** analfabet o primaris, secundària 1, secundària 2, FP, universitaris.
- **Estatut laboral:** treballador amb salari, treballador per compte propi, aturat, jubilat o tasques domèstiques, estudiant, altres.
- **Grandària del municipi:** menys de 10.000, 10.000-500.000, més de 500.000.
- **Nivell de renda:** baix, mitjà/baix, mitjà/alt, alt, no disponible.

La columna esquerra de la figura indica el percentatge d'usuaris dels serveis públics electrònics que hi ha a cada categoria. Per exemple, entre els homes hi ha poc més d'un 20% d'usuaris del govern electrònic, mentre que entre les dones hi ha poc menys del 20%. Això permet identificar quina de les variables (indicades per franges horitzontals de color blanc i gris) tenen percentatges més diferents entre cada categoria, i, per tant, quines són les fonts de divisió digital entre els individus. D'aquesta manera, es poden observar quines són les característiques que millor expliquen l'ús dels serveis públics electrònics. L'educació és la variable en què hi ha més diferències entre la característica més elevada (el grup dels que tenen educació superior usen serveis públics electrònics en un 60%) i la més reduïda (el grup dels que tenen educació primària o menor fan un ús dels serveis públics electrònics imperceptible). En segon lloc, trobem el nivell de renda, en què el grup dels que tenen un nivell de renda elevat (amb un ús dels serveis públics electrònics lleugerament per sobre del 60%) contrasta amb el grup de renda baixa, amb un ús de poc menys del 10%. La grandària del municipi, en canvi, presenta grups força homogenis (els tres grups a prop del 20%), la qual cosa suggereix que viure en un municipi més o menys gran no altera l'ús que es pugui fer de l'administració electrònica.

Fora d'Espanya, altres estudis també han destacat diferents aproximacions a les característiques de la demanda i el seu impacte en l'ús dels serveis públics electrònics. Hung, Chang i Yu (2006) han analitzat els factors que determinen l'acceptació pública dels serveis del govern electrònic. Mitjançant l'estudi del sistema de pagament d'impostos en línia a Taiwan, s'ha vist que el que explica l'acceptació del servei, en ordre d'importància, és la percepció de la utilitat, la facilitat d'ús, el risc percebut, la confiança, la compatibilitat, les influències externes i interpersonals i altres condicions individuals. Per la seva banda, Welch, Hinnant i Moon (2005) expliquen com estan interrelacionats l'ús d'internet, la satisfacció ciutadana, el govern electrònic i la confiança. La prova mostra que la confiança amb el govern explica bona part de l'experiència, satisfacció i confiança en els serveis de l'administració electrònica. A més, assenyalen que, malgrat que els ciutadans estan satisfets amb la provisió d'informació, hi ha una certa insatisfacció amb les transaccions i la interactivitat.

Hi ha altres elements, com el nivell d'estudis, que afecten de manera especial l'entendibilitat i l'accés dels serveis, especialment en el sector públic. En la mesura que un servei no està escrit, dissenyat o plantejat de manera clara i senzilla, és menys probable que un usuari amb un baix nivell d'estudis realitzi els tràmits de manera digital, especialment els que tenen una implicació més seriosa.

3.4.2. Característiques no observables

Com dèiem, hi ha aspectes que no són tan observables o objectivables que semblen tenir una certa rellevància a l'hora de facilitar l'accés als serveis digitals, com, per exemple els següents:

- **Coneixements tecnològics.** Evidentment, tenir un coneixement de la tecnologia facilita l'accés a aquests serveis. Això sol estar associat a l'edat i als estudis, però no és necessàriament així. Igualment, l'ús d'un determinat tipus de dispositius o navegadors, i també els mecanismes d'entrada a la web o les pautes d'ús, ens indiquen més sobre aquest tema.
- **Coneixements sobre el procediment administratiu i el sector públic.** El nivell d'entendibilitat és menys important entre aquelles persones que tenen coneixements sobre aquests temes. Com en el cas anterior, això sol estar associat al nivell o tipus d'estudis, però no sempre és així. Aspectes com ara el temps al lloc web, el temps invertit a llegir, els abandonaments i desistiments ens poden indicar que hi ha un desajust entre aquesta dimensió i el que estem oferint.

Finalment, cal assenyalar que la discussió sobre els factors que faciliten o dificulten que els ciutadans adoptin els serveis públics electrònics és necessària per a arribar a saber què tenen a veure amb el rol que l'Administració pren respecte de l'ús de les tecnologies de la informació i la comunicació. D'aquesta manera, si l'Administració únicament valora les noves tecnologies en la mesura que li permeten poder ser més eficaç i eficient en la provisió dels seus serveis, estarà anant a remolc. És a dir, estarà intentant aprofitar la xarxa per a donar serveis que són aprofitats bàsicament pels que tenen més recursos, sia econòmics (perquè l'accés a internet té un cost en dispositiu i en xarxa) o educatius (perquè la interacció amb els portals de les administracions requereix recursos cognitius no sempre a l'abast de la població menys formada). En canvi, una Administració que valori les noves tecnologies com una manera d'aportar valor afegit i atractius suficients per a atreure una part de la població que usa menys aquestes tecnologies, estarà actuant com un motor per incitar noves capes de la població a utilitzar les tecnologies de la informació i la comunicació.

Per tant, buscar informació d'una bretxa en els serveis públics electrònics i veure la seva evolució en el temps permet trobar proves que avalin si els governs estan usant els serveis públics electrònics com un motor (servint els ciutadans) o si van a remolc seu (servint-se a si mateixos).

3.4.3. Anàlisi i recerca d'usuaris

L'ús dels serveis digitals, sia públics o privats, depèn en gran manera de l'adaptació a les característiques, les demandes i les necessitats del públic a què es destinen. I encara més en un entorn com l'actual, en què és important la creació de valor per a les persones a qui es destinen els serveis.

El sector privat fa un esforç constant en la cerca i millora d'elements que millorin la percepció i l'ús dels seus serveis digitals. En el cas del sector públic, trobem algunes experiències d'interès, tal com ocorre en el **Government Digital Service** del Regne Unit, l'agència **18F** dels Estats Units d'Amèrica o el **Canadian Digital Service** de Canadà.

Hi ha diferents tècniques de recerca d'usuaris que permeten adaptar els serveis públics digitals a les característiques de la demanda. Aquí n'assenyalem algunes, i també les metodologies per a poder articular-les en el disseny dels serveis digitals.

1) Investigació de mercats

Les **tècniques d'investigació** de mercats ofereixen una visió agregada de la demanda per a poder definir els atributs i abast del servei. Per mitjà d'aquestes tècniques, intentem definir a quin tipus de públic ens dirigim, quins factors substitutius hi ha pel que oferim i què necessitem perquè el públic aprecii el valor que estem oferint.

Hi ha tècniques d'investigació de mercats que aprofiten fonts indirectes per a l'elaboració dels seus diagnòstics i unes altres que creen les dades d'aquesta investigació de manera directa.

Entre les tècniques d'anàlisi indirecta, podem utilitzar tant els estudis de mercat com els indicadors generals, i també una anàlisi de la competència.

Per exemple, l'ús dels estudis assenyalats anteriorment en aquest apartat ens dona una idea de l'ús que hi ha de determinats serveis entre alguns segments de públic. Temes com el nombre de certificats digitals emesos, de factures electròniques presentades segons la grandària de l'empresa o de les dates en què hi ha una major demanda de serveis, ens ajuden a planificar aspectes que milloren el seu ús i la satisfacció generada.

Pel que fa a l'**anàlisi de la competència**, en el cas del sector públic no es produeix, però sí que permet l'elaboració de tècniques de *benchmarking*, tant dins del sector com fora d'aquest. Si plantejem la creació d'un sistema de cita prèvia electrònica, és interessant comptar tant amb les dades que puguin aportar altres administracions sobre això, com les dels agents privats que tinguin mecàniques similars, com podria ser un sistema d'atenció al client.

Aquest tipus d'anàlisi representa un cost molt menor en temps i diners que ens pot facilitar una aproximació amb pocs mitjans.

Entre les fonts d'obtenció directa, podem trobar les **enquestes** o la **creació de grups de recerca** per a saber quins tipus de necessitats pot tenir la demanda sobre un aspecte concret.

2) Anàlisi heurística

L'**anàlisi heurística** no és una investigació sobre els usuaris en sentit estricte, però intenta cobrir una part dels seus objectius d'una manera més ràpida i senzilla. Consisteix en una revisió per part de persones expertes de totes les etapes i components d'un servei digital.

D'aquesta manera, se sol fer una revisió dels aspectes de disseny i la seva capacitat d'orientació a les persones que utilitzen el servei, la claredat dels textos, l'ús de la iconografia estàndard o els missatges d'error.

Aquesta tècnica aporta una revisió en funció dels paràmetres consolidats en la indústria. Per tant, intentem saber si el servei compleix uns estàndards de qualitat en tota la seva extensió i si aquests estàndards són els que estan consolidats al món digital, de manera que són comprensibles i recognoscibles pel públic.

3) Investigació d'usuaris

La **investigació d'usuaris** permet tenir un bon coneixement de la percepció, les expectatives i les necessitats dels usuaris davant d'un servei o producte digital. Es tracta d'un conjunt de tècniques i mètodes que permeten imprimir la lògica de la demanda en el disseny, la gestió i la millora dels serveis.

Generalment, se solen dur a terme investigacions amb una major o menor obtenció d'informació a partir d'un grup de persones que utilitzen el servei que generem. És a dir, se'ls demana que realitzin una activitat vinculada al servei i que expliquin les sensacions, les percepcions i els problemes que puguin sorgir durant el procés.

És realment important que la selecció de les persones que faran la prova siguin el més semblants i ajustades als atributs de la demanda. És a dir, si considerem que la majoria del públic que usará un servei són persones d'una determinada edat, gènere i nivell d'estudis, és lògic fer les proves amb aquest tipus de persones.

Hi ha variacions en funció de la complexitat que es pot aportar al projecte, incloent elements com la moderació del test (que permet plantejar canvis d'escenari a les persones que estudiem) o l'ús de mesures de biometria per a tenir impressions més fiables i objectives.

4) Avaluació dels serveis

L'avaluació dels serveis intenta optimitzar el disseny dels serveis digitals a partir de dades reals d'ús. Es tracta d'una metodologia que parteix d'un raonament científic per a la millora del servei mitjançant hipòtesis. Per a això es consideren els resultats actuals del servei en termes de conversió (percentatge d'usuaris que compleixen l'objectiu) i es busquen opcions que tinguin un impacte rellevant en l'augment d'aquesta conversió.

Per a comprovar la validesa d'aquestes opcions, es plantegen dissenys alternatius que es mostren de manera aleatòria als usuaris del servei per a veure si alguna de les opcions té un percentatge de conversió efectivament més alt. Aquesta tècnica té un cost reduït i una alta fiabilitat, atès que estem treballant amb dades reals, per la qual cosa s'utilitza de manera generalitzada en el sector privat.

5) Tècniques de disseny dels serveis digitals orientades a la demanda

La necessitat de crear valor per al públic en un entorn competitiu i uns costos estructurals menors en la creació de serveis electrònics ha fet que les metodologies es desenvolupin generalment sobre tres principis:

a) **Treballar en equips petits**, especialitzats i interdisciplinaris que abastin la creació del servei d'extrem a extrem, incloent dissenyadors, informàtics, responsables del servei i persones que atenen l'usuari.

b) **Accions curtes altament iterables**. En lloc de generar serveis molt detallats i de gran abast que significaran mesos de desenvolupament fins a la seva disponibilitat per al públic, es plantegen dissenys lleugers que es poden publicar ràpid i en què les reaccions del públic es poden avaluar ràpidament.

c) **Enfocament centrat en el públic**. La validació o millora dels productes es fa mitjançant l'anàlisi dels usuaris, sia en un entorn controlat fent investigació d'usuaris o en entorns més amplis mitjançant l'avaluació.

Entre aquestes metodologies, podem assenyalar els exemples següents:

- **Design Thinking**. És una metodologia orientada a dissenyar serveis des de l'empatia amb les persones que usaran el servei. Es plantegen etapes que van de la identificació i la ideació fins al disseny i la validació.
- **Metodologia lean**. La metodologia *lean* parteix de la creació de projectes molt petits per a potenciar la iteració des de les seves primeres etapes. És especialment útil per a iniciar projectes amb pocs mitjans buscant la creació d'un valor mínim per a ser útils al públic.

- **Metodologia *agile*.** Aquesta metodologia es basa en la creació d'equips de treball interdisciplinaris que treballen en *sprints* per a crear funcionalitats i llistes de tasques. D'aquesta manera, es prioritzen les àrees d'acció, se centra l'actuació en un nombre limitat d'aquestes per a obtenir bons resultats i permet tenir una visió evolutiva del projecte.

En tot cas, hi ha una àmplia varietat de metodologies i eines per al disseny dels serveis centrats en la ciutadania i, a més, actualment hi ha un cert dinamisme en aquest àmbit.

Lectures recomanades

En castellà:

F. Lera-López; M. G. Izquierdo; M. Billón-Currás (2009). «El uso de Internet en España: Influencia de factores regionales y sociodemográficos». *Investigaciones Regionales* (núm. 16, pàg. 93-115).

En anglès:

E. W. Welch; C. C. Hinnant; M. J. Moon (2005). «Linking citizen satisfaction with e-government and trust in government». *Journal of Public Administration Research and Theory* (vol. 15, núm. 3, pàg. 371-391).

Resum

Les diferents mesures de la demanda dels serveis públics electrònics es fonamenten a analitzar els factors sociodemogràfics que expliquen per què els individus són o no són usuaris dels serveis públics electrònics.

Per a estudiar l'adopció individual del govern electrònic, cal tenir present l'adopció de la tecnologia mare en què se sustenta: internet.

La bretxa digital entre els usuaris d'internet i els no usuaris presenta problemes de governança en les societats modernes.

La bretxa digital es pot veure ampliada quan es té en compte qui són els usuaris dels serveis públics electrònics i qui no.

L'educació formal és la variable que millor explica individualment l'adopció de l'administració electrònica, seguida del nivell de renda.

L'estudi dels factors sociodemogràfics que faciliten o dificulten l'adopció del govern electrònic permet veure si l'Administració actua com un motor de les tecnologies de la informació i la comunicació o va a remolc.

Hi ha elements no explícits a nivell individual que són crítics per a entendre l'expansió dels serveis digitals. L'adaptació a aquests elements marca la visió d'una administració electrònica més proactiva o més orientada a millorar els processos interns.

En l'actualitat, la visió principal de desenvolupament dels serveis digitals està orientada a l'adaptació a la demanda dels serveis generats mitjançant equips àgils i diversificats.

3.5. Lectures

3.5.1. «Como diseñar una estrategia online» i «Definición de insight y posicionamiento»

Aquest text no és una obra emmarcada en l'àmbit de l'Administració pública. No obstant això, considerem que, des del punt de vista de la demanda dels serveis públics, l'e-administració té molt camí per recórrer enfront del sector privat. Els textos recomanats són dos capítols del llibre que mostren els elements necessaris per a elaborar una estratègia en línia. Cal tenir en compte que sempre que parlem d'estratègies, ho fem sobre l'adaptació de les accions a les condicions de l'entorn per a aconseguir uns objectius i transformar aquest entorn. En aquest sentit, les tecnologies digitals i l'e-govern tenen un sentit especialment estratègic. Tot i això, per les pròpies característiques del canvi tan profund que precisen les administracions públiques, gran part de les estratègies s'han centrat en el canvi intern i no tant en la relació directa amb la ciutadania. És per això que utilitzem una lectura molt centrada en l'aplicació de conceptes bàsics d'estratègia que incorporin les característiques de la demanda de serveis públics digitals. En qualsevol cas, hi ha molts elements amb els quals tindrem una certa familiaritat.

En primer lloc, cal considerar que la part més interessant del treball és la definició dels objectius, com en qualsevol estratègia, però en aquest cas, centrant-nos en el seu impacte en l'entorn. El capítol comença amb el treball de recerca com a base de l'estratègia i de la necessitat de tenir una visió global d'aquesta estratègia. En termes reals, un dels aspectes que s'ha de considerar en tota estratègia és la capacitat de governar-la i, per a això, és fonamental tenir una idea clara de què cal mesurar, com mesurar-ho i què fer amb determinats resultats. En l'àmbit digital, això és més senzill que mai per l'enorme quantitat de dades disponibles, però, d'altra banda, requereix una certa claredat de criteri sobre quins elements són rellevants sobre el tema.

En una segona part del capítol, els autors es refereixen a l'audiència i a la recerca de l'audiència. Per què? Perquè, a diferència del sector públic, en el sector privat no conèixer el públic se sol pagar amb el tancament, motiu pel qual la inversió i l'esforç en aquest punt concret són elements bàsics. En aquest sentit, es comença amb una anàlisi de l'audiència, del públic al qual ens podem dirigir. Això inclou no solament la identificació, l'ordenació i la classificació en unitats operatives, sinó també la necessitat d'entendre quins elements són els que generen el seu interès o li aporten valor respecte del servei que proposem.

De la mateixa manera, hi ha elements de l'estratègia que defineixen el que es pot (i s'ha de) fer i el que no. Es tracta de la marca (l'organització en el nostre cas) i la competència. Evidentment, en la majoria dels casos, no hi ha

Referència bibliogràfica

Gema Muñoz; Tristán Elósegui (2015). «Como diseñar una estrategia online» y «Definición de insight y posicionamiento». A: *Marketing Analytics. Como definir y medir una estrategia online*. Madrid: Anaya.

una competència pública com a tal, però sí altres organitzacions que ofereixen serveis substituïtoris o complementaris que influiran en la definició del que les administracions públiques poden oferir a la ciutadania.

En la segona part de la lectura, un segon capítol del llibre, es fa referència a l'*insight* i al concepte de posicionament. Si havíem parlat anteriorment de la necessitat de crear valor a la ciutadania com a base de la transformació digital, és precisament l'*insight* el que defineix en termes clars quins són els elements que ofereixen valor a la ciutadania. Quan es crea un sistema educatiu públic, hi ha diversos atributs importants per a la ciutadania, però alguns tindran un valor més important que d'altres per a determinats públics. Això ens porta al punt anterior: no hi ha un *insight* universal, sinó que és precisament el tipus de públic al qual ens dirigim el que definirà aquests elements.

Per exemple, a l'hora de definir un servei d'ajuda per a empreses en un municipi, és important considerar que no tenen les mateixes necessitats, interessos i expectatives una gran empresa, una multinacional, un autònom o un petit negoci. Cadascun d'aquests possiblement tingui un públic i un *insight* diferenciat (assistència, reducció de tràmits, gestió d'ajudes, orientació, borsa de treball...).

Aquesta relació és la que acaba de definir els atributs del servei. No obstant això, cal considerar que aquesta relació no és estàtica. Varia d'acord amb les preferències de la demanda i la posició respecte d'altres organitzacions (públiques i privades) que realitzen activitats similars. Això és el que defineix el posicionament i el que ajuda a governar els serveis no solament respecte del públic, sinó també respecte de les circumstàncies concretes que ho emmarquen.

3.5.2. «Expectations and challenges. Informing the future of the Federal Front Door»

Aquest últim document és un treball realitzat per una agència nord-americana dedicada al desenvolupament de serveis públics digitals per al Govern Federal. Es tracta d'un treball d'un enorme valor, malgrat estar centrat als Estats Units i en anglès, perquè presenta de manera clara, sintètica i visual el cicle de la relació de la ciutadania amb el govern federal en l'entorn digital a partir d'un estudi empíric.

El treball s'articula en diverses parts. Una primera part se centra en la metodologia del treball i, sobretot, en el context de la relació entre la ciutadania i les administracions per la via digital. Aquest context són les expectatives i les estratègies que defineixen les persones abans de tenir contacte amb l'organització. Aquest és un element realment interessant perquè, atès que sempre parlem, en polítiques públiques, d'un entorn macro, l'ús dels serveis públics és quelcom que es construeix mitjançant la suma d'interaccions individuals. Cal considerar que si anteriorment s'ha destacat la importància de la

Referència bibliogràfica

Michelle Chronister; Carolyn Dew; Colin MacArthur; Brad Nunnally; John Yuda (2016). *Expectations and challenges. Informing the future of the Federal Front Door*. 18F Group / GSA / Government of the United States of America.

imatge de la «marca», aquesta és a causa del fet que mitjançant aquesta percepció i idees es tracen cursos d'acció concrets que van des d'evitar qualsevol contacte a abundar en l'ús d'ajudes i salvaguardes.

A partir d'aquí, comencem a parlar de la posada en marxa i el contacte efectiu amb el govern. Es comença per l'elecció dels canals i l'aprenentatge per navegar. En l'entorn digital, *navegar* és la manera que tenim d'orientar la gent (sense gairebé mai un contacte directe) perquè arribi des de qualsevol punt a on necessita arribar sense problemes ni desconfiança. Les condicions del públic i del servei influeixen directament en la capacitat de fer-ho de manera satisfactòria.

Tot seguit es procedeix a examinar diferents elements que van des de l'ajuda de familiars, amics o professionals per a fer els tràmits, fins a les preocupacions que genera el fet d'estar en contacte amb una organització que no coneixem o el cost de generar més opcions de les que una persona sense un coneixement previ pot valorar per a prendre una decisió.

L'última part de l'obra se centra en la creació d'entorns de confiança entre la ciutadania i el servei públic com a base per a l'ús satisfactori dels serveis digitals. Més concretament, se centra en la capacitat d'establir mecanismes que ajustin el cost d'accés amb el benefici de realitzar les gestions públiques mitjançant els canals digitals. Un esment especial mereix el complicat balanç, a què es dedica un apartat, entre les exigències de privadesa i la informació compartida entre les agències per a poder desenvolupar els serveis públics digitals.

En termes generals, la utilitat d'aquest document és fonamental, no tant pel seu contingut, sinó per l'enfocament que desenvolupa. Òbviament, hi ha múltiples elements culturals i polítics que diferencien la ciutadania i l'administració nord-americana de l'espanyola, l'europea o la llatinoamericana. No obstant això, els elements analitzats són comuns a qualsevol relació entre les persones i l'administració. Percepcions prèvies, expectatives, incertesa, valoració de cursos alternatius o elements que generen tensió són aspectes a tenir molt en compte a l'hora de generar un servei públic que s'avanci a la demanda. És la manera de deixar de considerar la bretxa o les bretxes digitals de l'actualitat com una limitació i passar a considerar-les com un context real sobre el qual operar i poder oferir solucions.

Bibliografia

Accenture (2004). «eGovernment Leadership: High Performance, Maximum Value» [en línia]. Accenture. <http://www.accenture.com/nr/rdonlyres/d7206199-C3D4-4CB4-A7D8-846C94287890/0/gove_egov_value.pdf>.

AEVAL (2016). *Estabilidad y mejoría de los servicios públicos*. Madrid: Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas / Agencia Estatal de Evaluación de las Políticas Públicas y la Calidad de los Servicios. <http://www.aeval.es/export/sites/aeval/comun/pdf/calidad/informes/informe_percepcion_2016.pdf>.

Alguacil, M. (2016). «La transformación digital en las Administraciones Públicas». Ponència en el *Congrés Nacional d'Innovació en els Serveis Públics*. <http://cnis.es/ponencias2016/Transformacion_Digital_CNIS.pdf>.

Almonecid, V. (2016, 22 de febrer). «¿Qué es administración digital o administración 2.0?». *Nosoloaytos*[blog]. <<https://nosoloaytos.wordpress.com/2016/02/22/que-es-administracion-digital-o-administracion-2-0/>>.

Almonecid, V. (2018, 6 d'agost). «Personal directivo versus personal eventual: a vueltas con los dedazos en los altos cargos». *Nosoloaytos* [blog]. <<https://nosoloaytos.wordpress.com/2018/08/06/personal-directivo-versus-personal-eventual-a-vueltas-con-los-dedazos-en-los-altos-cargos/>>.

Akman, I.; Yazici, A.; Mishra, A.; Arifoglu, A. (2005). «E-Government: A global view and an empirical evaluation of some attributes of citizens». *Government Information Quarterly* (vol. 22, núm. 2, pàg. 239-257).

Andersen, K. V.; Henriksen, H. Z. (2006). «E-government maturity models: Extension of the Layne and Lee model». *Government Information Quarterly* (vol. 23, núm. 2, pàg. 236-248).

Andersson, A.; Grönlund, A. (2003). «E-Society Accessibility: Identifying Research Gaps». *LNCS* (vol. 2739, pàg. 15-20).

Baldassare, M.; Bonner, D.; Paluch, J.; Petek, S. (2008). *Californians & Information Technology*. San Francisco, CA: Public Policy Institute of Technology.

Bañón, R.; Carrillo, E. (1997). «La legitimidad de la Administración Pública». A: R. Bañón; R. Carrillo (comp.). *La nueva Administración Pública* (pàg. 51-76). Madrid: Alianza Universidad Textos.

Barzilai-Nahon, K. (2006). «Gaps and Bits: Conceptualizing Measurements for Digital Divide/s». *The Information Society* (vol. 22, núm. 5, pàg. 269-278).

Bekkers, V.; Homburg, V. (2007). «The Myths of E-Government: Looking Beyond the Assumptions of a New and Better Government». *The Information Society* (vol. 23, núm. 5, pàg. 373-382).

Bellix, L.; Burle, C.; Machado, J. (2016, 22 de novembre). «Qué tal definir principios de gobierno abierto?». *Open Government Partnership*. <<https://www.opengovpartnership.org/stories/que-tal-definir-principios-de-gobierno-abierto/>>.

Brewer, G. A.; Neubauer, B. J.; Geiselhart, K. (2006). «Designing and implementing e-government systems». *Administration & Society* (vol. 38, núm. 4, pàg. 472-499).

Brown, M. M.; Brudney, J. L. (2001). «Achieving advanced electronic government Services: An examination of obstacles and implications from an international perspective». Paper presentat en la *National Public Management Research Conference*, Bloomington, IN.

Bustelo Ruesta, M. (2004). *La evaluación de las políticas de género en España*. Madrid: Ed. Catarata.

Capgemini (2007). *Online Availability of Public Services: How Is Europe Progressing?*. Diagem: Capgemini Belgium. <https://www.stjornarradid.is/media/innanrikisraduneyti-media/media/Skyrslur/CapGemini_2006.pdf>.

Cardona, D. (2002). «El gobierno electrónico: Una revisión desde la perspectiva de la prestación de servicios». *Repensar el paper del Gestor Públic en el segle XXI*. Congrés Català de Gestió Pública.

Centre for Public Impact (2016). «Building world-beating e-government in South Korea». *Centre for public Impact*. <<https://www.centreforpublicimpact.org/case-study/building-a-world-leading-e-government/>>.

Chen, Yu-Che; Thurmaier, K. (2008). «Advancing e-government: Financing Challenges and opportunities». *Public Administration Review* (vol. 68, núm. 3, pàg. 537-548).

Cividas (2010). «Qué es la Red SARA y para qué sirve» [en línia]. Cividas [blog]. <<http://www.cividas.com/que-es-la-red-sara-y-para-que-sirve/>>.

CNMC (2018, 5 d'octubre). «El comercio electrónico supera en España los 8.900 millones de euros en el primer trimestre de 2018, un 32,8% más que el año anterior». *Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia*. <<https://www.cnmec.es/node/371721>>

Comissió Europea (2005). *Information Society Benchmarking Report*. [en línia]. [Data de consulta: desembre de 2007]. <http://ec.europa.eu/information_society/europe/i2010/docs/benchmarking/051222_final_benchmarking_report.pdf>.

Criado, J. I. (2004). *Construyendo la e-administración local: Las tecnologías de la información y comunicación e internet en los ayuntamientos de la Comunidad de Madrid*. Madrid: EuroGestión Pública.

Damanpour, F.; Schneider, M. (2008). «Characteristics of innovation and innovation Adoption in Public Organizations: Assessing the Role of Managers». *Journal of Public Administration Research and Theory* (vol. 19, núm. 3, pàg. 495-522).

Danzinger, J. N.; Andersen, K. V. (2002). «The impacts of information technology on public administration: An analysis of empirical research from the “golden age” of transformation». *International Journal of Public Administration* (vol. 25, núm. 5, pàg. 591-627).

Di Maio, A. (2010, 27 de maig). «From e-government to Open Government: back to the future». *Gardner Blog Network*. <https://blogs.gartner.com/andrea_dimai/2010/05/27/from-e-government-to-open-government-back-to-the-future/>.

Dunleavy, P.; Margetts, H.; Bastow, S.; Tinkler, J. (2006). *Digital Era Governance: IT Corporations, the State, and E-Government*. Oxford: Oxford University Press.

Ebbers, W. E.; Van Dijk, J. A. G. M. (2007). «Resistance and support to electronic government, building a model of innovation». *Government Information Quarterly* (núm. 24, pàg. 554-575).

Edmiston, K. D. (2003). «State and Local E-Government: Prospects and Challenges». *The American Review of Public Administration* (vol. 33, núm. 1, pàg. 20-45).

Erman, N.; Todorovski, L. (2009). «Mapping the E-Government Research with Social Network Analysis». *EGOV'09* (pàg. 13-25).

Eurostat (2017, 11 d'abril). «Community survey on ICT usage in households and by individuals». <http://epp.eurostat.ec.europa.eu/statistics_explained/index.php/Glossary:Community_survey_on_ICT_usage_in_households_and_by_individuals>.

FEMP (2011). *Experiencias de éxito en e-Administración de las Entidades Locales*. Madrid: Ministerio de Industria Turismo y Comercio.

Fernández-i-Marín, X. (2011). «The Impact of e-Government Promotion in Europe: Internet Dependence and Critical Mass». *Policy & Internet* (vol. 3, núm. 2).

Fountain, J. (2001). *Building The Virtual State. Information Technology and Institutional Change*. Washington, D.C.: Brookings.

Gascó, M. (2002, setembre). «Impacto organizacional e institucional de proyectos de gobierno electrónico». *Paper presentat en el I Catalan Congress on Public Management*, Barcelona.

Gascó, M. (2006). «Civil servants' resistance towards e-government development». *Encyclopedia of digital government* (pàg. 190-195). Hershey, PA: Idea Group Publishing.

Gascó, M. (2007). «Más allá de la ejecución: la necesidad de evaluar las iniciativas de gobierno electrónico». A: E. Kaufman. *Políticas públicas y tecnología. Líneas de acción para América Latina* (pàg. 173-199). Buenos Aires: La Crujía.

- Gil-García, J. R.; Martínez-Moyano, I. J.** (2007). «Understanding the evolution of e-government: the influence of systems of rules on public sector dynamics». *Government Information Quarterly* (vol. 24, núm. 2, pàg. 266-290).
- Graells, J.; Ramilo, M.** (2013). *Ciudadanía y administraciones en red*. La Corunya: INAP-Netbiblo. <https://bci.inap.es/alfresco_file/9d4cee53-959b-4999-bf04-94315125aa6f>.
- Guillén, M. F.; Suárez, S. L.** (2005). «Explaining the Global Digital Divide: Economic, Political and Sociological Drivers of National Internet Use». *Social Forces* (vol. 84, núm. 2, pàg. 681-708).
- Gupta, M. P.; Jana, D.** (2003). «E-government evaluation: A framework and case study». *Government Information Quarterly* (vol. 20, núm. 4, pàg. 365-387).
- Hanafizadeh, P.; Hanafizadeh, M. R.; Khodabakhshi, M.** (2009). «Extracting Core ICT Indicators Using Entropy Method». *The Information Society* (vol. 25, núm. 4, pàg. 236-247).
- Hecks, R.; Bailur, S.** (2007). «Analyzing e-government research: Perspectives, philosophies, theories, methods, and practice». *Government Information Quarterly* (vol. 24, núm. 2, pàg. 243-265).
- Ho, A. T. K.; Ni, A. Y.** (2004). «Explaining the Adoption of E-Government Features». *The American Review of Public Administration* (vol. 34, núm. 2, pàg. 164-180).
- Hung, S.-Y.; Chang, C.-M.; Yu, T.-J.** (2006). «Determinants of user acceptance of the e-Government services: The case of online tax filing and payment system». *Government Information Quarterly* (vol. 23, núm. 1, pàg. 97-122).
- INE** (2007). «Enquesta sobre equipament i ús de les tecnologies de la informació i la comunicació a les llars». Metodologia, qüestionaris i microdades de l'enquesta. Disponible a: <<https://www.idescat.cat/pub/?id=ticll07>>.
- Jiménez, S.** (2010). *Las tecnologías como elemento de poder en las organizaciones públicas*. Madrid: Universidad Complutense de Madrid. <<https://analiticapublica.es/TESIS-Sergio%20Jimenez.pdf>>.
- Jones, S.; Irani, Z.; Sharif, A. M.; Themistocleous, M.** (2006). «e-Government evaluation: Reflections on two organisational studies». *Proceedings of the 39th Hawaii International Conference on System Sciences*.
- Jordana, J.; Fernández-i-Marín, X.; Sancho, D.; Welp, Y.** (2005). «Which Internet Policy? Assessing Regional initiatives in Spain». *The Information Society* (vol. 21, núm. 5, pàg. 341-351).
- Khanna, P.** (2016). *Connectography: Mapping the Future of Global Civilization*. Nova York: Random House.
- Knill, C.; Tosun, J.** (2012). *Public Policy: A New Introduction*. Basingstoke: Palgrave Macmillan.
- Layne, K.; Lee, J.** (2001). «Developing fully functional E-government: A four stage model». *Government Information Quarterly* (vol. 18, núm. 2, pàg. 122-136).
- Lera-López, F.; Izquierdo, M. G.; Billón-Currás, M.** (2009). «El uso de Internet en España: Influencia de factores regionales y sociodemográficos». *Investigaciones Regionales* (núm. 16, pàg. 93-115).
- Luna-Reyes, L. F.; Gil-García, J. R.; Romero, G.** (2012). «Towards a multidimensional model for evaluating electronic government: Proposing a more comprehensive and integrative perspective». *Government Information Quarterly* (vol. 29, núm. 3, pàg. 324-334).
- Luna Reyes, L. F.; Gil-García, J. R.; Sandoval Almazán, R.** (2010). «Reflexiones sobre la evaluación de los portales de gobierno en Internet». *Espacios Públicos* (vol. 13, núm. 27, pàg. 67-78). <<http://www.redalyc.org/pdf/676/67613199005.pdf>>.
- Matsa, K. E.; Shearer, E.** (2018, 10 de setembre). «News Use Across Social Media Platforms 2018 – Most Americans continue to get news on social media, even though many have concerns about its accuracy» [en línia]. *Pew Research Center*. <<https://www.journalism.org/2018/09/10/news-use-across-social-media-platforms-2018/>>.

Means, G.; Schneider, D. (2000). *Meta-capitalism: The e-business revolution and the design of 21st century companies and markets*. Nova York: John Wiley & Sons.

Menou, M. J.; Taylor, R. D. (2006). «A “Grand Challenge”: Measuring Information Societies». *The Information Society* (vol. 22, núm. 5, pàg. 261-267).

Milward, H. B.; Snyder, L. O. (1996). «Electronic government: Linking citizens to public organizations through technology». *Journal of Public Administration Research and Theory* (vol. 6, núm. 2, pàg. 261-276).

Moon, M. J. (2002). «The Evolution of E-Government among Municipalities: Rhetoric or Reality?». *Public Administration Review* (vol. 62, núm. 4, pàg. 424-433).

Muñoz, G.; Elósegui, T. (2015). *Marketing Analytics: Como definir y medir una estrategia online*. Madrid: Anaya Multimedia.

OECD (2001). «Understanding the Digital Divide». *OECD Digital Economy Papers* (núm. 49). París: OECD Publishing. <https://www.oecd-ilibrary.org/science-and-technology/understanding-the-digital-divide_236405667766>.

OECD (2004). *The Economic Impact of ICT. Measurement, Evidence and Implications*. París: OECD.

Ortiz de Zárate, A. (2017, 24 d'octubre). «Buen Gobierno: Piezas, fases y relaciones» [en línia]. *Administraciones en red* [blog]. <<https://eadminblog.net/2017/10/24/buen-gobierno-piezas-fases-y-relaciones/>>.

Pastor, A. (2016). «El Factor Humano en el proceso de transformación digital del Sector Público». *CrisolTIC*. <<https://red.novagob.org/el-factor-humano-en-el-proceso-de-transformacion-digital-del-sector-publico/>>.

Plan de Innovación Pública (2015, 3 de desembre). «¿Qué impide o desmotiva a la ciudadanía para hacer un uso eficaz de los servicios electrónicos en su relación con la Administración?» [en línia]. *Plan de Gobernanza PEGIP 2020*. <http://www.euskadi.eus/web01-pip-post/és/continguts/blog_post/20151203_blog_pgip_0332/és_def/index.shtml>.

Reddick, C. G.; Frank, H. A. (2007). «The perceived impacts of e-government on U.S. cities: A survey of Florida and Texas City managers». *Government Information Quarterly* (vol. 24, núm. 3, pàg. 576-594).

Rhee, K. Y.; Kim, W.-B. (2004). «The adoption and Use of the Internet in South Korea». *Journal of Computer-Mediated Communication* (vol. 9, núm. 4).

Rogers, E. M. (2003). *Diffusion of Innovations* (5a. ed.). Nova York: The Free Press.

Scholl, H. J. (2008). «Discipline or Interdisciplinary Study Domain? Challenges and Promises in Electronic Government Research». A: H. Chen; L. Brandt; V. Gregg; R. Traunmuller; S. Dawes; E. Hovy; A. Macintosh; C. A. Larson (ed.). *Digital Government. E-Government Research, Case Studies, and Implementation*. Nova York: Springer.

Solis, B. (2017, 23 de gener). «The definition of Digital Transformation: The Six Etages of Digital Transformation» [en línia]. *Brian Solis* [blog]. <<http://www.briansolis.com/2017/01/definition-of-digital-transformation/>>.

Thomas, J. C.; Streib, G. (2003). «The New Face of Government: Citizen-Initiated Contacts in the Era of E-Government». *Journal of Public Administration Research and Theory* (vol. 13, núm. 1, pàg. 83-102).

Thomas, J. C.; Streib, G. (2005). «E-Democracy, E-Commerce, and E-Research: Examining the Electronic Ties Between Citizens and Governments». *Administration & Society* (vol. 37, núm. 3, pàg. 259-280).

Tayar, R. (2017). *CRO: Diseño y desarrollo de negocios digitales*. Madrid: Anaya Multimedia.

Torres Burriel, D. (2017). *Usabilidad, deja ya de sufrir*. Madrid: Anaya Multimedia.

Tolbert, C. J.; Mossberger, K.; McNeal, R. (2008). «Institutions, Policy innovation, and E-Government in the American States». *Public Administration Review* (vol. 68, núm. 3, pàg. 549-563).

Tricas Lamana, F. (2007, 2 de febrer). «El gobierno electrónico: servicios públicos y participación ciudadana». *Fundación Alternativas* (document de treball 109/2007).

UN (2018). «Global e-Government Development Index». <<https://publicadministration.un.org/egovkb/en-us/>>.

UN (2003). «UN Global e-Government Survey 2003» [en línia]. <<http://unpan1.un.org/intradoc/groups/public/documents/un/unpan016066.pdf>>.

UN (2004). «Global e-Government Readiness Report 2004. Towards access for Opportunity» [en línia]. <<http://unpan1.un.org/intradoc/groups/public/documents/un/unpan019207.pdf>>.

UN (2005). «Global e-Government Readiness Report 2005. From E-Government to E-Inclusion» [en línia]. <<https://publicadministration.un.org/egovkb/Portals/egovkb/Documents/un/2005-Survey/Complete-survey.pdf>>

UN; APSA (2002). *Benchmarking e-government: A global perspective*. Nova York: O. N. Publications.

Wang, Y.-S. (2002). «The adoption of electronic tax filing systems: an empirical study». *Government Information Quarterly* (vol. 20, núm. 4, pàg. 333-352).

Wejnert, B. (2002). «Integrating Models of Diffusion of Innovations: A Conceptual Framework». *Annual Review of Sociology* (vol. 28, pàg. 297-326).

Welch, E. W.; Hinnant, C. C.; Moon, M. J. (2005). «Linking citizen satisfaction with e-government and trust in government». *Journal of Public Administration Research and Theory* (vol. 15, núm. 3, pàg. 371-391).

West, D. M. (s/d). «Brown University Policy Reports» [en línia]. *Darrell West* [blog]. [Data de consulta: desembre de 2007]. <<http://www.insidepolitics.org/policyreports.html>>.

West, D. M. (2006). «Global E-Government, 2006» [en línia]. <<http://www.insidepolitics.org/egovt06int.pdf>>.

West, D. M. (2007). «Global E-Government, 2007» [en línia]. <<http://www.insidepolitics.org/egovt07int.pdf>>.

Yildiz, M. (2007). «E-government research: Reviewing the literature, limitations, and ways forward». *Government Information Quarterly* (vol. 24, núm. 3, pàg. 646-665).

Zakaria, M. R.; Gebba, T. R. (2012). «Towards Categorizing e-Government Services: The case of Egypt». *International Journal of Business Information and Technology* (vol. 1, núm. 1, pàg. 16-28).

Zheng, D.; Chen, J.; Huang, L.; Zhang, C. (2013). «e-Government adoption in public administration organizations: integrating institutional theory perspective and resource-based view». *European Journal of Information Systems* (vol. 22, núm. 2, pàg. 221-234).

