

Transformación digital y cambio

Franco Pisano

El gobierno digital más allá de una moda

Concebir al gobierno digital como una tendencia pasajera en las organizaciones del Estado sería desconocer una serie de transformaciones más profundas que están sucediendo en nuestras vidas y relaciones cotidianas, en las interacciones comerciales y por ende en las organizaciones que integran la sociedad y el Estado.

Las iniciativas sobre gobierno digital se enmarcan en lo que se ha dado en llamar la “Transformación Digital”, entendida como: “el cambio asociado con la aplicación de tecnologías digitales en todos los aspectos de la sociedad humana. Stolterman, Erik; Croon Fors, Anna (2004). En dónde la transformación sería la tercera fase de la adopción de tecnologías digitales, luego de las fases de adquirir competencias digitales y el uso digital. Wikipedia (2020 a)

Leonardo Schvarstein (2018) menciona que la Transformación Digital en tanto la aplicación de la tecnología digital en todos los ámbitos de la sociedad está transformando nuestra experiencia humana, la personal y subjetiva y también la relación con nuestros prójimos. “Lo importante no es la tecnología requerida para la transformación digital, sino el impacto sobre la experiencia humana al utilizar cualquier servicio o equipamiento motorizado por tal tecnología” Schvarstein (2018:3)

Francois Jullien (2006) siguiendo la filosofía oriental hace la distinción sobre el significado del concepto de transformación como algo distinto al de cambio. Define a la Transformación como algo que sucede ineluctablemente, sin que nadie la gobierne, que sucede de una manera envolvente, cargada de sentido y penetrante, en un todo como conjunto afectado, siguiendo un proceso progresivo y continuo, y que no se ve, sólo se ven sus resultados, como es el caso de la transformación digital y el impacto en la experiencia humana.

En contraposición define al cambio como la acción que sucede en un momento y lugar determinado (ocurre aquí y ahora) y que es llevada por un sujeto individual o colectivo. “Y ser sujeto significa tener allí una pregunta acerca del sentido de eso y una intención de apropiarse del sentido de ese cambio en el curso de ésta transformación”. Schvarstein (2018b) Por lo tanto, siguiendo a Jullien (2006), para que exista cambio tiene que existir un sujeto con intenciones de cambiar, “la mera utilización de la tecnología digital no garantiza el cambio” Schvarstein (2018b), no asegura el gobierno digital.

La transformación digital es inexorable, tarde o temprano vemos sus resultados en nuestras vidas, atraviesa todos los ámbitos sociales por lo tanto es global y no remite a un sujeto, no hay una persona que la determine, tampoco una organización, y si en algún momento algunos asumen cierto liderazgo, hemos visto como los mismos van rotando y brotando de los lugares menos inesperados.

Ver Cuadro 1: Transformación y cambio

Son varias las transformaciones, que, a partir de la tecnología digital, vienen cambiando sectores verticales de nuestra economía y sociedad: Salud (biotecnología, biología sintética), Educación (desescolarizada), Industria (4.0, materiales), Energía (nanotecnología), Medios de Comunicación (convergencia, streaming), Movilidad-Transporte (sustentable), Finanzas (Fintech, bitcoin), Derecho-Notariado (blockchain) y como también en el Gobierno (electrónico, abierto).

También hay transformaciones que son transversales y cruzan a todos los sectores: automatización, robótica, inteligencia artificial, realidad virtual, ubicuidad (móviles), control social (IoT), demografía, empleo (plataformas), seguridad digital.

En un contexto mundial de y pos pandemia, en dónde se requiere asumir una nueva normalidad basada en el “distanciamiento social”, muchas de estas transformaciones se aceleran. Desarrollos digitales que eran una alternativa más, ahora son la única alternativa, por citar alguno, el teletrabajo ya no es solo posible en el Estado, sino ahora es un hecho.

Automatización de la burocracia

El modelo burocrático concebido por Max Weber (1987) dista bastante de la connotación de sentido negativo que tiene para muchos como “algo que funciona mal”. La “burocracia se asocia a ineficiencia, pereza y derroche de medios desde un solo lugar. Generalmente se percibe, en la imaginación popular, como un ente que existe únicamente para sí mismo y que sólo logra resultados que acaban ampliando sus dimensiones”. Wikipedia (2020 b)

Para Weber (1987) la burocracia era una virtud, un modelo organizacional que permitía tomar decisiones de manera objetiva en contraposición a la dominación tradicional carismática. Un modelo racional concebido como una máquina perfecta con engranajes articulados en beneficio de todos los ciudadanos a través del gobierno de las leyes.

Así, como ocurrió con el modelo mecanicista de administración científica impulsado por Taylor, el modelo burocrático fue llegando a su propio límite por la rigidez que impone su accionar para adaptarse a un cambiante mundo circundante.

Al modelo burocrático en el Estado le devino los intentos de impulsar un modelo gerencial del Estado (“New Management”) Restrepo Medina, M. A. (2009). Se introdujeron técnicas gerenciales en la administración pública y se comenzó a concebir al Estado tal cual fuera una empresa. Se caracterizó por la reducción de estructuras y de personal, la tercerización y privatizaciones de funciones y servicios públicos. Asumir un enfoque empresarial de la administración implicaba entre otras cosas hablar de: cliente en vez de ciudadano, gerencias por objetivos, eficiencia y rentabilidad.

Esta nueva concepción del Estado se enmarcó en la reforma económica orientada al mercado, en un entorno de competencia y privatización, década de los ochenta para los países más desarrollados y principalmente década de los noventa para los países en desarrollo.

La Nueva Gerencia Pública hizo énfasis en reducción del Estado, incorporar gestores (gerentes/ management) y la orientación a resultados. Para lograrlo se centraron en reformas que apuntaron a: privatizar, desregular, descentralizar, aplicar tecnologías, fortalecer la carrera de recursos humanos, tercerizar servicios de apoyo, “desburocratizar” y “desprocedimentalizar”, gestionar por metas y objetivos.

La aceptación en parte de este modelo gerencial no significa que se haya aplicado a cabalidad y que la nueva gerencia pública se haya convertido en un paradigma vigente. Dentro de las críticas que fueron surgiendo sobre este modelo aparecen: arbitrariedad y desnaturalizar el carácter público de los servicios, bajo grado de responsabilidad de los funcionarios respecto de la sociedad, dificultad para ejercer el poder del Estado y articular a los diferentes actores, desconceptualizar el concepto de ciudadano como sujeto y la limitación de la participación ciudadana. Restrepo Medina, M. A. (2009)

Como alternativo a este modelo se comienza hablar del Modelo de gobernanza, el cual el interés público sea el resultado de un diálogo sobre valores compartidos entre ciudadanos y grupos de la comunidad (ecosistema). El papel del Gobierno consiste en crear coaliciones de agencias públicas y privadas, como auspiciador de un diálogo basado en la ciudadanía.

Este modelo ha promovido algunas ideas y acciones como ser la apertura a la sociedad civil, transparencia y rendición de cuentas, control por vigilancia social y por ley, fuerte participación ciudadana y la comunidad, basado en las personas y pensado para las personas (servidores públicos y ciudadanos). Restrepo Medina, M. A. (2009)

Para los defensores de este modelo, si bien la eficiencia es extremadamente relevante, no puede ser el único principio guía de la acción del Estado, y ella siempre debe equilibrarse con consideraciones de interés público.

Ver Cuadro 2: De la burocracia al gobierno digital

Si se quiere la incorporación de las tecnologías de la información a la gestión del Estado fue acompañando en gran parte la evolución organizacional de los mismos. Antes de hablar de gobierno digital se hablaba de gobierno electrónico y abierto. Y antes, se hablaba de la incorporación de tecnología para reducir costos, tomar decisiones y hacer más eficiente la gestión del Estado.

En un proceso creciente de modernización de las instituciones públicas, la digitalización de la gestión ha sido la estrategia preponderante utilizadas por varios países para impulsar y desarrollar el gobierno digital.

En particular, en Uruguay con la creación de la Agencia de Gobierno Electrónico y Sociedad de la Información y del Conocimiento (Agesic) desde el año 2006, se trabajó primero en crear un marco habilitante para hacer posible el gobierno digital, esto incluyó regular y establecer derechos digitales para la ciudadanía y organismos, incorporar plataformas tecnológicas de infraestructura digital y desarrollar una política de Estado para masificar el uso de internet en los hogares.

Una vez sentadas las bases para su despliegue la estrategia de Uruguay se ha centrado en la digitalización de los procesos de trabajo en el Estado, donde se destaca la sustitución de procedimientos administrativos realizados en papel por los mismos procedimientos realizados con tecnología informática, entre ellos resaltan la expansión del expediente electrónico, los trámites y servicios en línea. Como también transparentar la gestión a través de la disposición de datos abiertos y la aplicación de mecanismos de acceso a la información pública.

Como procesos de cambio en sí mismo, las iniciativas de gobierno digital, generan incertidumbre y resistencias en los actores involucrados, como también generan impactos organizativos en los procedimientos y responsabilidades en las administraciones. En tal sentido, la digitalización fue acompañada por acciones de gestión del cambio realizadas de forma directa o indirecta por un equipo conformado a tales fines. Encargado de generar nuevas capacidades y gestionar a los interesados impactados por los cambios.

En cierta forma la digitalización promovida por el gobierno digital se puede asimilar a automatizar la burocracia. Y para aquellos que la burocracia es una virtud de gestión administrativa en las organizaciones del Estado, la digitalización podría ser contar con una mejor burocracia.

Automatizar la gestión existente puede ser un gran paso para iniciar cambios organizacionales en la administración. Si partimos de procedimientos fuertemente arraigados, de ausencia de procesos de trabajo estandarizados, una fuerte identificación de los funcionarios con la función (y no con los resultados). Y por su parte, un cambio mayor al de la automatización corre grandes riesgos de que sea abortado por las dificultades de no poder superar las resistencias inherentes al mismo.

Lograr automatizar lo existente se puede ver como un gran avance que permite transparentar la gestión, identificar responsabilidades, estimar tiempos de respuestas, cuantificar y ponderar las gestiones realizadas, entre otras. Todos elementos que pueden servir para identificar oportunidades de mejora que permitan realizar un salto cualitativo de reformas en el Estado.

Leonardo Schvarstein (2018 c) siguiendo la clasificación sobre la variación de los organismos realizada por Humberto Maturana y Francisco Varela (1994) y la clasificación de tipos de aprendizaje que efectúa Gregory Bateson (1998), elabora una matriz de tipos de cambios y niveles de aprendizajes requeridos.

Para Maturana y Varela (1994) la fenomenología de la evolución biológica depende de dos procesos: de reproducción y de variación. En el primero el organismo realiza compensaciones que no requieren cambios en las variables mantenidas constantes a través de sus procesos homeostáticos componentes (cambios conservativos). Y en el segundo, implican cambios en las interacciones que conducen a una variación en el modo realizarse la autopoiesis (cambios innovadores).

Para Bateson (1998) al aprender sufrimos una transformación que transgrede nuestra herencia genética -superándola. En otras palabras, sólo hay aprendizaje si desarrollamos una capacidad más allá de nuestros límites heredados. Bateson (1998) clasifica los tipos de aprendizaje -así entendido- según la magnitud (o calidad) de esas transformaciones transgresoras de los límites naturales. Sitúa en el nivel más rudimentario al acopio de información en ausencia de transformación, y en el más sofisticado, al desencadenamiento profundo de cambios personales, aún en ausencia de nueva información.

Schvarstein (2018 c) tomando ambas clasificaciones construye una matriz que permite identificar los niveles de aprendizaje requeridos para lograr los diferentes tipos de cambios buscados. Si consideramos que cambiar en sí mismo es aprender, en tanto generación de nuevas capacidades. Utilizando dicha matriz podemos clasificar las diferentes iniciativas de Gobierno Digital según el cambio buscado, como también identificar qué nivel de aprendizaje se requiere para lograrlo, en otras palabras, que gestión del cambio es necesaria para lograr ese aprendizaje.

Ver Tabla 1: Tipos de cambios, niveles de aprendizaje y ejemplos de gobierno digital.

La digitalización de la gestión del Estado requiere desplegar una serie de actividades de gestión del cambio, que en resumidas cuentas permitan “aprender” hacer lo mismo, pero ahora a través del uso de la tecnología. Quizás sea en parte lo que explique que las herramientas más utilizadas por los gestores del cambio en el marco del gobierno digital se han centrado en acciones de comunicación (dar a conocer el cambio) y capacitación (para la utilización de las herramientas informáticas).

Los niveles de resistencia han sido en general bajo, exceptuando algunos casos de conflictos puntuales, las implementaciones de tecnología de gobierno digital no se han caracterizado por la necesidad de generar instancias de negociación y resolución de conflictos con los actores involucrados.

Por su parte, tampoco podemos hablar de altos niveles de apropiación por parte de los usuarios, alta satisfacción y adhesión a las nuevas formas de trabajo. Quizás el comportamiento más generalizado por parte de funcionarios ha sido la apatía o indiferencia hacia el gobierno digital, una forma de manifestar su resistencia, pero de forma pasiva.

Para los funcionarios hay impactos emocionales del cambio que implica la digitalización, algunos propios a cualquier tipo de cambio como ser: salir del lugar de confort y seguridad, incertidumbre y cierto miedo a lo desconocido; y otros particulares como ser: la brecha cultural y de educación con las nuevas tecnologías digitales; y especialmente el cambio de perfil o sentido del trabajo que trae aparejado la incorporación de tecnología en los lugares de trabajo.

También la digitalización trae aparejada impactos organizacionales que hay que gestionar. Los más evidentes en esta etapa lo constituyen los cambios de normativa (aspectos jurídicos) que hace posible que lo digital sea válido, la adecuación de procesos de trabajo (reorganización de flujos de trabajo) y la independencia del lugar físico en dónde se realiza la gestión (oficina puede ser diferente a servicio).

Para la ciudadanía estos cambios quizás sean vividos de una forma más desapercibida, hay una cierta falta de consciencia de la dimensión de los cambios impulsados por la administración del Estado. Para los mismos es parte del marco de transformaciones que se vienen sucediendo en la sociedad, casi de una forma natural. Como nos indicaba Jullien (2006), estos ven los resultados de las transformaciones (ahora las cosas se hacen así).

La gestión digital convive con la gestión tradicional en papel, a nivel organizativo la incorporación de tecnología no ha revertido las estructuras, cultura, propósitos y relaciones de poder existente. La digitalización no ha perseguido y no ha hecho, reducir el número de niveles de las organizaciones, reducir los puestos de trabajo, establecer nuevos equilibrios de poder, flexibilizar las fronteras o cambiar el proceso de gerenciamiento. En suma, la gran mayoría de iniciativas impulsadas hasta el momento por el Gobierno Digital se sitúan en el nivel de los cambios conservativos que busca mejorar lo existente.

Las oportunidades de lo ineluctable

Jullien (2006) habla del concepto de potencial de situación como aquel que explota la propensión de las transformaciones en curso, identificar los factores facilitadores de los mismos para sacar provecho de ellos ("ayudar a lo que viene solo"). También la transformación puede ser un potencial de conflicto ya que hay una diversidad de intereses en juego en la que algunos ganan y otros pierden. Vistos en conjunto son dos caras de la misma moneda que en la práctica hay que gestionar.

Las nuevas tecnologías y prácticas pueden hacer resquebrajar varias de las reglas del modelo burocrático preponderante, la misma tienen un potencial de situación que permiten: una mayor flexibilidad a los procesos de trabajos, promover la innovación, habilitar procesos de participación, descentralizar servicios y así ampliar la cobertura, lograr la polifuncionalidad de los funcionarios y generar redes institucionales de integración (ecosistema).

Ver Tabla 2: Burocracia Tradicional y Burocracia "Digital"

La propia concepción de definición de gobierno digital promovida por Agestic (2019) puede traer implícito, según L. Schvarstein (2017) una tensión dialógica entre el gobierno digital en contraposición a una realidad de los organismos públicos.

Implicaría poder partir de un gobierno ineficiente a un gobierno eficiente a través de la utilización de sistemas informáticos de gestión; de un gobierno lejano a un gobierno cercano con trámites y canales de atención a la ciudadanía; de un gobierno cerrado a un gobierno abierto con datos y servicios abiertos para lograr una mayor transparencia; de un gobierno desintegrado a un gobierno integrado a partir de plataformas de interoperabilidad e integración de sistemas; de un gobierno vulnerable a un gobierno confiable en el manejo de la información; y de un gobierno irreflexivo a un gobierno inteligente con proliferación de datos para la toma de decisiones.

Según Farabollini, (2003) "Para explotar estas tecnologías, es necesario entender primero que la tecnología de la información es más que sólo computadoras. La tecnología de información debe ser concebida en forma amplia para encauzar la creación y uso de la información organizacional. "El beneficio de la sola automatización de funciones es de tipo táctico, de corto plazo y lleva a la creación de "islas automatizadas de información. El aporte que debe proveer la TI es en función de la integración y se debe alinear con la estrategia global de la organización de un cambio de paradigma". Farabollini, (2003: 2)... "Cuando la introducción de tecnología de información no desarrolla simultáneamente nuevas formas de organización del trabajo y de gestión, se genera un proceso de modernización aparente, basado en la variable tecnológica "dura". En tales casos, más que adaptarse a la estructura, se deben modificar los procedimientos administrativos, para que la informatización no sea absorbida por la lógica burocrática de la organización" (Korinfeld, 1998). Por ello, se debe evitar mecanizar o automatizar tareas administrativas sin analizar sus objetivos y las necesidades de información del usuario o sin modificar los obstáculos normativos que entorpecen la fluidez del proceso. Caso contrario, es probable que se potencien las características no deseadas de la burocracia. Contribuye a esto el sesgo de racionalidad funcional que trae consigo la TI, como el énfasis en las técnicas, los procedimientos y el control que le son propios. Farabollini, (2003: 5)

El desafío de la gestión del cambio es capitalizar las ocasiones brindadas por la tecnología para lograr cambios de corrientes profundas y no simples turbulencias en la superficie. La transformación digital genera oportunidades de cambio en las organizaciones públicas, permite concebir nuevas formas de relacionarnos e interactuar con la ciudadanía para mejorar los servicios públicos.

Siguiendo el concepto de potencial de situación surgen entre varias, tres oportunidades de cambio en los organismos del Estado producto de la transformación digital en curso, las cuales me interesa destacar:

1 - El ciudadano como centro

Poner al ciudadano como centro de la gestión del Estado, es uno de los objetivos buscados por el gobierno digital que se viene impulsando de forma satisfactoria y tiene un potencial de desarrollo para lograr un mayor nivel de reformas.

En el ámbito privado y empresarial, este fenómeno se lo denominó el de pirámide invertida. El mismo consistió en adecuar las estructuras organizativas a las necesidades del cliente en un contexto de una oferta mayor a la demanda. Se caracterizó por acercar la toma de decisiones, adecuar productos y servicios, rediseñar e integrar procesos para orientarlos a las necesidades de los clientes.

A partir de los sistemas de producción "pull" (tirados por el cliente), son las demandas de los clientes que traccionan los cambios internos de la organización, en una necesidad de las empresas de adaptarse o perecer en el intento de sobrevivir. En contrapartida el fenómeno de la insularidad, totalmente vigente en la administración pública, se caracteriza por la "tendencia generalizada en grandes organizaciones, particularmente públicas, a generar en su interior "islas autónomas" con agendas propias, con las consecuentes falencias derivadas de la ausencia de coordinación y propósitos superiores comunes". Weissbluth, M. (2008:17)

En estos sistemas organizativos el usuario de los mismos termina interactuando de una forma independiente con cada una de los sectores de la organización para ver satisfechas sus demandas. En el Estado, muchas veces sucede que es el propio ciudadano que funciona como un sistema integrado que une partes que no se comunican naturalmente. Es así que el ciudadano se convierte en una especie de “cadete” del Estado, llevando y trasladando sus trámites por las diferentes oficinas de la administración.

En esa relación con el Estado el ciudadano queda como rehén de la ineficiencia propia de la fragmentación de las organizaciones públicas. La transformación digital brinda un potencial de situación que puede ser aprovechado por el gobierno digital para impulsar cambios más profundos que ponga al ciudadano en el centro de la gestión. Dentro de las acciones concretas de gobierno digital, que ya se están llevando en la materia para comenzar a invertir la pirámide en el Estado se encuentran:

- Poner a disposición los trámites del Estado para que se puedan realizar 100% en línea (Programa Trámites en Línea)
- La implementación de canales centralizados de atención de los organismos, integrando con tecnología las atenciones en sus diferentes modalidades (presencial, telefónico y on-line)
- Contar con un repositorio único de trámites y servicios para todo el Estado (www.tramites.gub.uy)
- Acceso a bases de datos del Gobierno, consultas de estado de trámites y buzones y encuestas de satisfacción de los servicios.

Para que efectivamente esta oportunidad se convierta en un cambio más profundo, estas iniciativas se deberían completar con acciones, como, por ejemplo:

- Simplificar y mejorar la experiencia de los usuarios de los trámites en línea
- Adecuar la gestión interna de los organismos a las necesidades concretas de los ciudadanos, integrando procesos de trabajo en los organismos y con el resto de los organismos del Estado.
- Mejorar los sistemas de back office que dan soporte a la atención, tanto en los aspectos propios de los cometidos (aplicaciones sectoriales, BPM, etc.) como en los de soporte administrativo (expedientes electrónicos, GRP, etc.)
- Unificar los servicios informáticos del organismo, a través de la optimización de los servicios de infraestructura y seguridad.

En síntesis, alinear los servicios y la gestión interna, siguiendo una lógica de los sistemas pull, impulsado por las necesidades efectivas de la ciudadanía, las que se pueden cuantificar y valorar a partir del gobierno digital ya implementado.

La posibilidad de impulsar cambios como el fenómeno de la pirámide invertida en las organizaciones no significa revertir o hacer desaparecer el orden jerárquico establecido, en especial en las organizaciones estatales. Si implica a través de diferentes mecanismos que se están impulsando, en una primera instancia, acercar el Estado a la ciudadanía (camino ya iniciado por el gobierno digital) y en una segunda instancia, reorganizar sus procesos de trabajo para aportar valor efectivo a la ciudadanía.

En la medida que esto suceda, si podría traer aparejado organizaciones con menos sectores organizativos (islas) y un cambio en el equilibrio de fuerzas de poder interna en las mismas. “La TI hace posible transformar una estructura organizativa jerárquica de tipo piramidal, debido a la transferencia de tareas de control desde la fuerza de trabajo hacia las nuevas tecnologías. Así, se cuestionan la importancia y funciones de los niveles medios, dado que ahora son menos necesarios para recibir y transmitir la información requerida para tomar decisiones y para ejecutar las tareas, porque aquellas funciones pueden ser cumplidas en tiempo real y a distancia con ayuda de la TI”. Farabollini (2003)

Ver Cuadro3: Fenómeno de la pirámide invertida.

2 - Un Ciudadano un Estado

Desde una mirada ciudadana, las interacciones de estos con el Estado se encuentran totalmente fragmentadas por un sinfín de reparticiones, unidades, sectores, divisiones que se encuentran desintegradas. Los ciudadanos cuando se relacionan con el Estado intentan resolver situaciones de vida (familia, trabajo, salud, diversión, etc.), para estos la insularidad es algo (arbitrario) y circunstancial. El hecho que por ejemplo en Uruguay para poder lograr viajar al exterior con menores a cargo sin uno de los padres se requiera ir a dos reparticiones estatales independientes o realizar dos trámites en línea distintos puede resultar una incomodidad para el ciudadano que debe realizar ese trámite.

El hecho de que sea la administración la que resuelve crear nuevas reparticiones para poder cumplir de mejor forma sus cometidos, no debería repercutir negativamente en la experiencia de los usuarios. Si para el Estado existe un ciudadano con identidad única, para el ciudadano debería existir un solo Estado que se comporte como una unidad integrada.

Esto no implica disolver la organización interna del Estado, la agrupación de servicios en funciones es inherente a la administración pública para cumplir sus cometidos. Lo que si implica es que las partes del cuerpo se comuniquen entre si para que las mismas funcionen como un todo.

“Burocracias rígidas de “comando y control”, descripciones estrechas de funciones, culturas y procesos operativos no orientados al cliente, están particularmente desadaptadas para abordar problemas que a menudo trascienden fronteras organizacionalesgradualmente se está produciendo un nuevo modelo de gobierno en que la responsabilidad de los ejecutivos no se centra tanto en gerenciar personas y programas, sino en organizar recursos que frecuentemente pertenecen a otros, para producir valor público ... en una malla multiorganizacional y multisectorial... que se parece muy poco a un organigrama tradicional y se parece más a una red de computadores que se puede organizar, reorganizar, expandir o contraer, dependiendo del problema del momento”. Waissbluth, M. (2008:17)

Dentro de los servicios concretos que se han ido desarrollando desde el gobierno digital para lograr una administración pública integrada, se pueden mencionar:

- Ventanillas únicas interministeriales (BPS/DGI, Empresa en el día, VUCE, VUS, etc.)
- Portales del Estado unificados
- Canales de atención intergubernamentales (PAC y CALL)
- Plataforma de Interoperabilidad, interconexión de datos entre organismos para la prestación de servicios y eliminar duplicación de información
- Mesa de ayudas centralizada para todos los organismos de la administración pública.

Ver Cuadro 4: Red de organismos conectados.

3 - El funcionario como servidor público

Los funcionarios públicos en el modelo burocrático han adquirido su identidad y sentido de pertenencia a partir de las funciones que realizan, más allá del sentido de la mismas y valor público que éstas generan.

La propia disociación del Estado con la ciudadanía, con organizaciones históricamente centradas en sí mismas, han fosilizado una imagen de los funcionarios en la sociedad como personas insensibles a las demandas sociales, pocos proactivas y con pocas ganas de trabajar. Cuando uno efectivamente interactúa con funcionarios públicos esta imagen se desvanece en la mayoría de los casos, si se encuentran con límites organizacionales que no permiten a los mismos salirse de un marco de actuación rígido. No es solo es el actor, sino el actor en el sistema, o el sistema y el actor.

El concepto de servidores públicos promueve determinados comportamientos y actitudes en los funcionarios, como ser: orientación al ciudadano, polifuncionalidad, proactividad, actualización permanente, atención y cordialidad, eficiencia y profesionalidad, entre otros.

¿Por qué el gobierno digital podría ayudar a consolidar a los funcionarios públicos como servidores públicos? En la medida que ciertas funciones se han comenzado a sustituir por servicios automatizados, determinados actividades como puede ser: brindar información, ingresar trámites, completar información, trasladar expedientes, entre otras, permiten que los funcionarios destinadas a la mismas, en los que casos que sea posible, dedicarse a tareas de mayor valor en el servicio.

Sin duda que este cambio implica un cambio de perfil de muchos de los funcionarios actuales, y una redefinición de requisitos de ingresos y profesionalidad de su desarrollo de carrera.

Centrar las funciones de los funcionarios en los cometidos específicos a resolver por la administración, sumado a lo anteriormente expresado de acercar y focalizar la gestión el Estado al ciudadano al mismo tiempo permite y requiere de funcionarios que puedan cumplir con su razón de ser: servir a la población brindando valor público.

Dentro de las iniciativas de gobierno digital que facilitan iniciar este camino se encuentra:

- Automatización robótica de procesos (RPA) para el registro de información automática
- Formularios en línea
- Trámites en línea
- Prestación de Servicios a distancia (consultas con especialistas técnicos, ej. telemedicina).
- Reservas por Agenda
- Blockchain

Sin duda que estos cambios requieren un cambio de paradigma vigente sobre los funcionarios públicos, pasar a un paradigma de la prestación de los servicios públicos, centrados en el ciudadano. Esto no es posible sin una adecuada gestión que mejore en las capacidades de gestión de los organismos y de los funcionarios públicos en tanto servidores públicos.

La agenda del cambio para la transformación

La transformación digital nos permite cuestionar no solo cómo se hace, sino también qué se hace y para qué se hace las acciones del Estado. El avance del gobierno digital, a partir de una estrategia clara de digitalización, que ha logrado incorporar la tecnología para la gestión ha permitido mejorar lo existente sin cambiar la esencia de la burocracia.

Estamos en momentos de pensar en un salto cualitativo de reformas. Los organismos y sus funcionarios ya están familiarizados con el uso de la tecnología para realizar sus gestiones, como también hay una masa cada día más crecientes de ciudadanos que han adoptado los canales digitales para sus interacciones.

Impulsar estas oportunidades nos sitúa en otros tipos de cambios que requieren maneras diferentes y complementarias de gestión a lo que habitualmente se viene realizando hasta el momento. Implica impulsar cambios innovativos (“una manera nueva de hacer lo existente”) a través de mecanismos de aprendizaje que permita generar alternativas y promuevan la eliminación y/o simplificación de procesos de trabajo (cómo se hace). Como también los avances en la transformación digital nos permite pensar en cambios radicales (“hacer algo diferente”) a partir de rever los paradigmas existentes. Determinadas tecnologías emergentes (blockchain, inteligencia artificial, etc.) permiten cuestionar los cometidos y razón de existencia de algunas unidades y sectores del Estado (qué se hace).

Para impulsar y afrontar las oportunidades de la transformación digital generando cambios más profundos en el Estado, ya no alcanza con sensibilizar y capacitar a los involucrados para lograr gestionar esos cambios. También la forma de hacer la gestión del cambio debe variar de forma sustantiva para tener éxito en la misma. Como hemos visto los niveles de aprendizaje requeridos en los cambios innovativos y radicales son diferentes a los utilizados en los cambios conservativos, por lo tanto, hay que adecuar los mecanismos de gestión y profundizar determinados aspectos a lo realizado hasta el momento.

Para abordar el desafío de pasar de una estrategia de digitalización a una de transformación de las organizaciones públicas, hay que trabajar en algunos ejes temáticos, que, a modo de agenda, deberían ser tenidos en cuenta a la hora de gestionar el cambio. Como corolario nos interesa poder identificar algunos de esos ejes, que habilite realizar una política de gestión del cambio adecuada y en especial: “sana”¹, para aprovechar las oportunidades que brinda la transformación digital acelerada por una “nueva normalidad”.

Ejes temáticos para una agenda de gestión de los cambios en la transformación digital:

i. Identidad y cambio:

Pensar en funcionarios públicos como servidores públicos implica una serie de impactos emocionales sobre los mismos. Para la gran mayoría de los trabajadores estatales en los procesos de cambio no está en juego el trabajo como sustento para la reproducción material de sus vidas y familia, sino el trabajo como sustento para la reproducción simbólica de sus vidas. El trabajo como constituidor de su identidad, que les da sentido de pertenencia y en cierta medida de existencia.

“El trabajo no solamente produce los medios para la satisfacción de nuestras necesidades, conjuntamente participa en la construcción de la identidad psicológica y social del trabajador, asegura los lazos que unen entre sí a los individuos, y en este sentido se constituye en proceso social básico. Los procesos de cambio en la medida que impactan sobre el trabajo de los individuos generan un desequilibrio en la subjetividad de estos que tiene como consecuencia un costo psíquico. Las personas experimentan una angustia emocional provocada por la perspectiva de una transformación o por el cambio que se está produciendo”. Daniel Sarro a partir de Neffa, Julio Cesar (2002).

El desarrollo del gobierno digital interpela el valor agregado de algunas funciones y en consecuencia, la construcción de identidad de los funcionarios que desempeñan esas funciones (lo que hacen, lo hacen ser los que son).

Los puntos a considerar en una gestión del cambio dentro de este eje temático serían:

- Cambio y efectos sobre la identidad psicológica y social del trabajador
- Aspectos a tener en cuenta para minimizar los desequilibrios en la subjetividad de los actores
- Manejo de los impactos emocionales y psíquicos.
- Subjetividad y resistencia al cambio.

ii. Agenda socio-política

Las organizaciones tienen un sistema de gobierno que permite resolver las tensiones naturales producto de intereses y conflictos existentes en las mismas. Podemos entender las organizaciones como sistemas de gobierno que varían de acuerdo con los principios políticos empleados. En ese sentido las organizaciones son intrínsecamente política, deben de identificar la manera de encontrar orden y dirección entre gente con diversidades potenciales y conflicto de intereses. Morgan (1990)

¹ Término acuñado por Leonardo Schvarstein (2018).

Existen diferentes tipos de gobierno en las organizaciones, en función de sus propósitos, formas de organización y aspectos jurídicos. Cada una de las formas de gobierno estipula el marco de actuación y el tipo de participación. La organización burocrática tiene sus particularidades, de apego a las normas, la institucionalidad y adecuación a los vaivenes políticos del propio Estado.

La agenda socio política hace referencia a las formas de articular los intereses contrapuestos de distintos grupos de interés y plantea metodologías para la gestión de la comunicación entre ellos y modos de resolución de sus potenciales conflictos. Schvarstein (2003)

En un proceso de cambio el orden establecido se ve perturbado, y aquello que estaba establecido y resuelto en una lógica de poder y roles asignados, muchas veces requiere ser alterado. La gestión del cambio en las organizaciones producto de la transformación digital, también requiere del manejo de una agenda destinada a resolver los potenciales conflictos emergentes de la existencia de partes con intereses contrapuestos y poderes asimétricos.

Sin duda que en organizaciones de carácter político partidario en donde muchas veces hay un desfase entre los estamentos directivos, conformados con designaciones de índole política de carácter temporario, con los estamentos de gestión que perduran en el tiempo, se requiere una adecuada gestión de los aspectos de liderazgo y visión del cambio. En especial, esta agenda resulta más necesaria si pensamos que los cambios que a impulsar implican buscar alternativas a lo que se viene realizando, o cuestionar en cierta manera la forma de hacer las cosas, y en algunos casos cambiar el paradigma imperante.

iii. Capacidades organizativas para el cambio

Pensar la transformación organizacional a partir de lo Digital implica entre otras cosas hacer acompasar las capacidades organizativas que la sostienen: los procesos de trabajo, las estructuras organizativas en cuanto roles y responsabilidades y las habilidades de las personas no pueden quedar exentas sin pensamos en la gestión de un cambio. De lo contrario corremos el riesgo de solo automatizar lo existente.

El concepto de capacidad organizativa hace referencia a la capacidad de hacer algo diferente en una organización, para lo que se requiere no solo recursos materiales, sino también recursos intangibles como los procedimientos, normas, costumbres, entre otros aspectos.

No alcanza con incorporar tecnología, hay que generar capacidades organizativas propias para que esa tecnología cobre sentido en la organización. Esto implica entre otras cosas incorporar un saber hacer diferente en los organismos y paradigmas de trabajo que promuevan y permitan la innovación y el cambio. En especial me interesa detallar los aspectos intangibles de las capacidades que son necesario adquirir, como es la capacidad de innovación. Pareciera que en el Estado la innovación pública fuera un oxímoron, una contradicción entre dos términos opuestos. Lo público como aquello que se mantiene en el tiempo de forma inalterada (siempre lo hicimos así) y la innovación como la búsqueda de formas diferentes hacer las cosas.

El proceso de búsqueda de innovación pública en los organismos implica entre otras cosas de dotarlos de mecanismos y metodologías apropiadas para rediseñar procesos de trabajo, pero sobre todo dotarlos de la capacidad de poder preguntarse por qué las cosas se hacen de determinada forma y cuál es el valor que se le está aportando a la ciudadanía. Capacidad de cuestionar lo existente de una forma constructiva.

A la hora de gestionar un cambio es necesario pensar en los socios que se requieren para hacerlo posible, se necesita generar alianzas con sectores de interno de las propias organizaciones, como también con otros organismos e instituciones públicas encargadas de fortalecer las capacidades organizativas.

En resumen, la transformación digital brinda oportunidades para reformas estructurales en el Estado, siempre y cuando las mismas se encaren de forma proactiva y se gestionen los cambios correspondientes.

Bibliografía

- AGESIC (2019). Plan de Gobierno Digital <https://www.gub.uy/agencia-gobierno-electronico-sociedad-informacion-conocimiento/politicas-y-gestion/plan-de-gobierno-digital-uruguay-2020>. 1-9-2020
- Bateson, Gregory (1998). Pasos hacia una ecología de la mente. Buenos Aires. LOHLÉ-LUMEN ISBN: 950-724-700-9
- Farabollini, Gustavo R. (2003) Gobierno Electrónico: una oportunidad para el cambio en la administración pública. <http://www.ag.org.ar/2congreso/Ponencias/Farabollini.pdf> 1-09-2020
- Jullien, François (2006). Conferencia sobre la eficacia. Buenos Aires : Katz editores. ISBN 987-1283-33-4
- Maturana, F. y Varela H. (1994). De máquinas y seres vivos. Santiago de Chile. Editorial Universitaria. ISBN 956-11-1211-6
- Morgan, G. (1990) , Imágenes de la organización, RA-MA.
- Neffa, Julio César. (2002) ¿Qué son las condiciones y medio ambiente de trabajo? Buenos Aires.I.S.B.N. Copyright HVMANITAS - CEIL, 950-582-248-1
- Restrepo Medina, M. A. (2009). Burocracia, gerencia pública y gobernanza. Revista Diálogos de Saberes, ISSN 0124-0021, No. 30 (Enero-junio de 2009); pp. 167-185. Disponible en: <http://repository.urosario.edu.co/handle/10336/18369>
- Schvarstein, Leonardo. (2003). La inteligencia social de las organizaciones. Buenos Aires, PAIDOS. ISBN 950-12-4516-0
- Schvarstein, Leonardo. (2017). Presentación realizada en el 1er Encuentro de Gestión del Cambio: "Las oportunidades de lo ineluctable", organizado por Agestic. <https://centrodeconocimiento.agesic.gub.uy/web/gestion-del-cambio/materiales-educativos> 1-09-2020
- Schvarstein, Leonardo. (2018) Recursividad, modelos y políticas. <https://centrodeconocimiento.agesic.gub.uy/web/gestion-del-cambio/materiales-educativos> pdf. 1-09-2020.
- Schvarstein, Leonardo. (2018b) Leonardo Schvarstein (Parte 1) <https://centrodeconocimiento.agesic.gub.uy/web/gestion-del-cambio/materiales-educativos> mp3. 1-09-2020.
- Schvarstein, Leonardo. (2018c) Cambio y Aprendizaje en las Organizaciones, Leonardo Schvarstein, 2018 <https://centrodeconocimiento.agesic.gub.uy/web/gestion-del-cambio/materiales-educativos> mp4. 1-09-2020.
- Stolterman, Erik; Croon Fors, Anna (2004). «Information Technology and the Good Life». Information systems research: relevant theory and informed practice. p. 689. ISBN 1-4020-8094-8.
- Waissbluth, Mario (2008). Sistemas complejos y gestión pública. [http://biblioteca.municipios.unq.edu.ar/modules/mislibros/archivos/Waissbluth%20\(2008\)%20Sistemas%20complejos%20y%20gestion%20publica.pdf](http://biblioteca.municipios.unq.edu.ar/modules/mislibros/archivos/Waissbluth%20(2008)%20Sistemas%20complejos%20y%20gestion%20publica.pdf) 1-09-2020
- Weber, M. (1987) Economía y sociedad, Fondo de Cultura Económica
- Wikipedia (2020 a) https://es.wikipedia.org/wiki/Transformaci%C3%B3n_digital. 1-09-2020
- Wikipedia (2020 b) <https://es.wikipedia.org/wiki/Burocracia> 1-09-2020

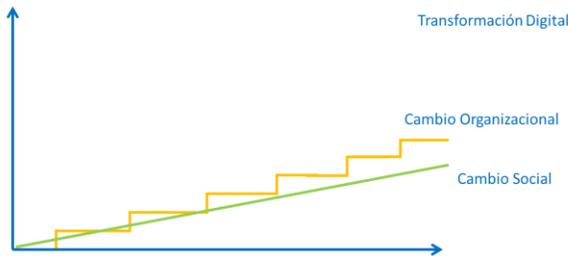
Reseña biográfica

Franco Pisano. Sociólogo, Mag. en Gestión Empresarial Cooperativa. Gerente de Gestión y Diseño del Cambio de la Agencia de Gobierno Electrónico y Sociedad de la Información y Comunicación (AGESIC, Uruguay). Docente universitario sobre Cambio Organizacional.

Cuadros, tablas y gráficos

Cuadro 1: Transformación y Cambio

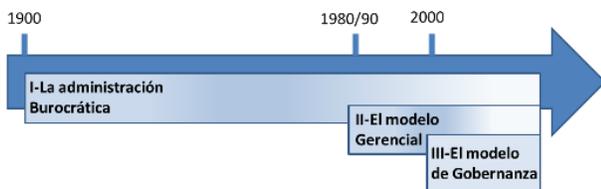
Transformación y Cambio



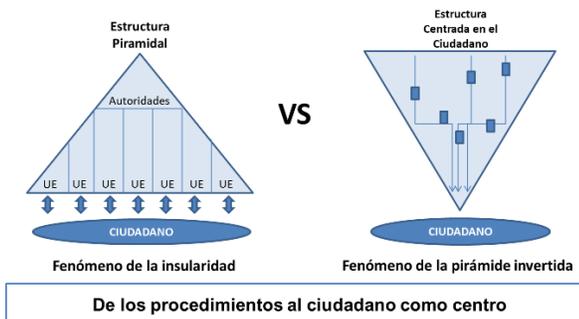
Cuadro2: De la burocracia al gobierno digital

De la burocracia al gobierno digital

Cambios en la concepción de la organización del Estado



Cuadro3: Fenómeno de la pirámide invertida



Cuadro 4: Red de organismos conectados

Red de organismos conectados para brindar servicios a la ciudadanía

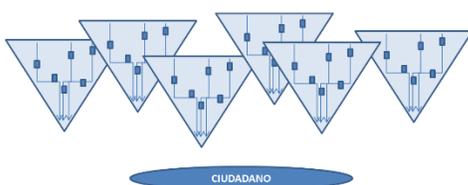


Tabla 1: Tipos de cambios, niveles de aprendizaje y ejemplos de gobierno digital

TIPOS DE CAMBIOS (Maturana y Varela)	NIVELES DE APRENDIZAJE (Bateson)	EJEMPLOS DE GOBIERNO DIGITAL
CONSERVATIVO: “Mejorar lo existente”	Nivel– I Corrección de errores	Digitalización de la gestión documental o trámites en línea
INNOVATIVO: “Una manera nueva de hacer lo existente”	Nivel– II Generación de Alternativas	Eliminación y simplificación de Trámites
RADICAL “Hacer algo diferente”	Nivel– III Cambio de paradigma	Registros automatizados con Blockchain/ Inteligencia Artificial

Ejemplos de Gobierno Digital a partir de matriz elaborada por L. Schvarstein

Tabla 2: Burocracia Tradicional y Burocracia “Digital”

BUROCRACIA TRADICIONAL	BUROCRACIA “DIGITAL”
CENTRALIZACIÓN	DESCENTRALIZACIÓN
VERTICALIDAD	PARTICIPACIÓN
UNIDADES ESPECIALIZADAS	REDES INSTITUCIONALES
RIGIDO	FLEXIBLE
PERMANENCIA	CAMBIO