

Tecnologías de Información y Gestión del Cambio en las Administraciones Públicas.

Pando Diego.

Cita:

Pando Diego (2010). *Tecnologías de Información y Gestión del Cambio en las Administraciones Públicas*. V Congreso Latinoamericano de Ciencia Política. Asociación Latinoamericana de Ciencia Política, Buenos Aires.

Dirección estable: <https://www.aacademica.org/000-036/172>

Tecnologías de Información y Gestión del Cambio en las Administraciones Públicas

Autor: Dr. Diego Pando (Universidad de San Andrés)

Correo electrónico: dpando@udesa.edu.ar

Área temática: Opinión Pública, Comunicación Política y Comportamiento Electoral

Trabajo preparado para su presentación en el V Congreso Latinoamericano de Ciencia Política, organizado por la Asociación Latinoamericana de Ciencia Política (ALACIP). Buenos Aires, 28 a 30 de julio de 2010.

Abstract

En la última década, la gran mayoría de los éxitos de transformación que han experimentado los organismos públicos se ha logrado a partir de la utilización intensiva de las tecnologías de información. Paradójicamente, este fenómeno no ha concitado la debida atención de aquellos que se dedican a estudiar los procesos de reforma de la Administración Pública. En este sentido, la ponencia se propone abordar el tema a partir de la introducción de nociones básicas de ciencia política y de la administración relacionadas con la gestión del cambio, dado que la utilización de tecnologías de información en las administraciones públicas significa modificar estructuras jerárquicas, replantear flujos de trabajo, rediseñar procesos, reasignar recursos humanos, transferir partidas presupuestarias, lograr apoyos y neutralizar resistencias.

Introducción

En la última década, la gran mayoría de los éxitos de transformación que han experimentado los organismos públicos se ha logrado a partir de la utilización intensiva de las tecnologías de información (TI).

Varios son los ejemplos en este sentido, con diferentes productos, resultados e impactos. Podemos comenzar pensando en una página web con información útil, que simplifica trámites, incentiva la transparencia (presentando, por ejemplo, la declaración jurada de bienes de los funcionarios políticos) y fortalece los mecanismos de rendición de cuentas (mostrando, por ejemplo, la ejecución detallada del presupuesto) y participación ciudadana (vía redes sociales).

Y podemos terminar en servicios en los cuales el Estado asume el costo de su complejidad a partir del intercambio de información vía electrónica entre organismos públicos y no se lo traslada a sus ciudadanos, desligándole a éstos, por ejemplo, la obligación de tener que presentar una y otra vez los mismos datos ante distintas oficinas públicas (y que constituyen hoy en día el principal valor agregado que las tecnologías de información pueden aportar para mejorar la calidad de la gestión pública). Las ventanillas únicas, en las cuales el sector público se presenta como una sola entidad, constituyen ejemplos en esta dirección.

Paradójicamente, este fenómeno de utilización de TI no ha concitado la debida atención de aquellos que se dedican a estudiar los procesos de reforma de la Administración Pública, predominando en los escasos trabajos que tratan esta problemática una visión esencialmente tecnológica. Más aun, aquellos que intentan aproximarse pretendiendo ir más

allá de lo tecnológico, lo suelen hacer desde una mirada del fenómeno como si fuera un mero hecho comunicacional, sin lograr capturar el verdadero impacto y potencial que tienen las TI.

Desde nuestro punto de vista, el gobierno electrónico (definido de manera amplia como la utilización de TI en las administraciones públicas) es demasiado importante como para dejarlo en manos de informáticos. De esta manera, tomando distancia de las visiones predominantes sobre la utilización de TI en el sector público, consideramos que el gobierno electrónico no se limita a un asunto de desarrollo de soluciones informáticas para la conexión y transmisión de datos. La cuestión trasciende ampliamente a la discusión del software y del hardware.

En este sentido, la ponencia se propone abordar el tema de la utilización de TI en el sector público a partir de la introducción de nociones básicas de ciencia política y de la administración relacionadas con la gestión del cambio, dado que la utilización de estas tecnologías significa modificar estructuras jerárquicas, replantear flujos de trabajo, rediseñar procesos, reasignar recursos humanos, transferir partidas presupuestarias, lograr apoyos y neutralizar resistencias.

Parafraseando a Tomás Schelling (1978), podemos decir que no se trata de restringir o simplificar el fenómeno del gobierno electrónico, sino de ampliar nuestro pensamiento de tal manera que el mismo esté en proporción a la complejidad del fenómeno. Y en esta dirección, creemos que es imprescindible introducir elementos de ciencia política y administración relacionados con la gestión del cambio para iluminar los procesos de utilización de TI en las administraciones públicas. A riesgo de ser esquemáticos, en los próximos apartados planteamos de modo exploratorio un conjunto de estos elementos sobre los cuales creemos necesario profundizar en futuros estudios, tanto desde el punto de vista conceptual como desde el punto de vista empírico vía estudios de casos.

1- Las TI son nada más ni nada menos que herramientas

Apoyándose en el enorme potencial de cambio que significa la utilización de TI, algunas experiencias, ya sea por conveniencia o por error, parecen asignarle a lo tecnológico una función casi mágica. Sin embargo, por tratarse de herramientas, las TI constituyen un conjunto particular de medios y, como tales, dependen de su integración y coherencia con los objetivos que se persigan¹.

El riesgo de pedirle a las TI lo que ellas no pueden dar consiste en generar falsas expectativas que terminen deslegitimando los beneficios potenciales y reales que conlleva su utilización en la administración pública.

Es necesario prestar atención a los objetivos de la acción de gobierno a cuyo servicio se desenvuelven aquellas herramientas, así como de los peligros que usualmente provienen de la confusión entre instrumentos de gestión y objetivos derivados de la construcción política. Siguiendo la lógica de Vilas (2001), podemos decir que el intento por utilizar TI, con el enorme potencial de cambio que ellas significan, no mejora la calidad de los objetivos de la acción de gobierno a cuyo servicio las TI se desenvuelven, al igual que el tipo de vehículo hace el viaje placentero o incómodo, veloz o lento, caro o económico, pero no modifica su

¹ Como lo expresó el rector de la Open University, John Daniel, en una conferencia: “Señoras y señores, las nuevas tecnologías son la respuesta. Pero ¿cuál era la pregunta?”. En la misma dirección, Subirats (2001) sugiere primero pensar qué problemas tenemos y luego en qué nos pueden ayudar la TI.

dirección ni su destino, cuestiones éstas en las que el manejo del volante resulta insustituible².

2- La introducción de TI implica alterar equilibrios de poder

Como planteáramos arriba, la introducción de TI implica afectar estructuras, procesos y presupuestos; en última instancia, cambios que alteran el equilibrio de poder existente en los organismos públicos. Responder vía electrónica pedidos de acceso a la información pública, presentar declaraciones juradas y pagar impuestos a través de Internet o permitir que los operadores aduaneros puedan consultar en tiempo real el estado de sus operaciones comerciales, son cuestiones que trascienden lo tecnológico.

Por lo tanto, no debe perderse de vista que la utilización de TI en los procesos de transformación del aparato estatal es un trabajo eminentemente político, en el sentido que para la pluralidad de actores que intervienen significa tensiones, negociación, incertidumbres, costos y beneficios.

Cabe señalar aquí que el concepto de actor hace referencia a aquel sujeto individual o colectivo que posee capacidad de influir en las instancias reales de formulación y/o implementación de las acciones públicas mediante el uso de recursos políticos, organizacionales, económicos y/o simbólicos (Repetto, 2004).

Desde una mirada de “economía política” de la gestión del cambio, los actores (tanto los individuales, por ejemplo un político o alto directivo público como los colectivos, por ejemplo un organismo público) deciden racionalmente en función de preferencias consistentes y estables, pero lo hacen en función de límites cognitivos, información incompleta y dificultades para el seguimiento y cumplimiento de los acuerdos. Que los actores se comportan racionalmente debe entenderse en el sentido de que dadas ciertas metas y frente a un conjunto de estrategias posibles, las personas seleccionarán aquella estrategia que incremente sus chances de satisfacer dichas metas. La racionalidad, por tanto, es concebida como instrumental: las acciones son evaluadas y elegidas no por sí mismas sino en función de sus resultados o “utilidad” esperada. El comportamiento estratégico y la interdependencia son características fundamentales de la política. Los actores deben decidir cuál es la mejor forma posible de alcanzar sus metas teniendo en cuenta no sólo las restricciones del ambiente sino, también, el comportamiento igualmente racional y estratégico de los demás actores (Acuña, 2005a).

De esto se desprende que toda iniciativa de impacto orientada a la utilización de TI en la administración pública constituye un espacio de conflictividad, motivo por el cual los intereses de los actores involucrados se procesan condicionados por los recursos de los participantes del juego. Pensemos la dinámica política que está detrás de, por ejemplo, transparentar bases de datos, controlar la actividad económica vía factura electrónica, integrar sistemas aduaneros y tributarios, acceder a información pública o realizar compras electrónicas.

² A modo de ejemplo acerca de este divorcio entre herramientas y objetivos, Vilas se apoya en la literatura latinoamericana para hacer referencia al capitán Pantaleón Pantoja, el personaje de una de las novelas más originales de Mario Vargas Llosa. Según narra la historia, Pantaleón, soldado disciplinado y gran patriota, fue destinado por el ejército de su país a administrar el servicio de prestaciones sexuales en un destacamento militar en la selva amazónica. La capacidad de Pantaleón así como su conocimiento de las técnicas más innovadoras de gestión le permitieron convertirse en poco tiempo en el gerente público más eficiente y exitoso de lo que, de todos modos, nunca dejó de ser un prostíbulo.

El reconocimiento de esta conflictividad inherente a toda iniciativa de impacto basada en el uso de TI, sirve para llamar la atención de los riesgos asociados a promover esfuerzos guiados pura y exclusivamente por la apelación a la buena voluntad de los organismos.

3- Es necesario reconocer los problemas de coordinación al interior del aparato estatal

Las acciones orientadas al desarrollo del gobierno electrónico son elaboradas por organismos públicos, los cuales se caracterizan en su mayoría por ser jerárquicos y monolíticos, así como por su lógica de trabajo basada en la división departamental y en la especialización de funciones.

A su vez existen choques, discrepancias, competencia y hasta contradicciones en estos organismos públicos que hacen que el intercambio de información y de experiencias sea bajo. Más aún, muchas veces la colaboración tiende a ser percibida como una pérdida de poder –y en realidad lo es, en la medida en que implica ceder autonomía en función de una acción colectiva más eficiente- (Acuña, 2005b).

Asimismo, los organismos públicos suelen sentirse dueños de la información que producen y manejan y no tienen incentivos para compartirla, teniendo en cuenta que muchas veces el manejo de la misma constituye un factor de poder³.

De ahí que la imagen del gobierno electrónico en los países de nuestra región sea una especie de “cementerio” de proyectos, en la cual no hay una práctica exitosa de planificación ni de colaboración, con ritmos de crecimiento y desarrollo desiguales, en la cual apenas se articulan los restos de las reiteradas y contradictorias iniciativas frustradas muchas veces a poco de su inicio.

En este sentido, cada organismo público ha ido incorporando TI a partir de sus propias necesidades, generando “islas” que se caracterizan por un manejo ineficiente de la información. Por esto es que, tal como lo planteáramos en la introducción, la interoperabilidad (es decir, el intercambio de información entre organismos públicos a través de servicios electrónicos) constituye el principal valor agregado para una estrategia de madurez de gobierno electrónico.

En este contexto, es importante señalar por dónde no comenzar para hacer frente a este problema de coordinación: (re) diseños de organigramas y estructuras formales. Metafóricamente hablando, podríamos decir que concentrar esfuerzos en trabajar sobre organigramas y estructuras formales es como vender leche vieja en botellas nuevas, si no se contemplan los incentivos y la lógica en clave “economía política” con la que operan los distintos actores, tal como fue explicada en el apartado anterior.

4- No se puede pensar en desarrollar procesos de cambio exitosos a partir de la utilización de TI sin un adecuado liderazgo

Todas las experiencias relevantes de apropiación de IT en organismos públicos, sean éstos grandes, medianos o pequeños, muestran que el liderazgo ha sido un componente clave detrás de aquellos procesos.

³ Ante nuestra inquietud acerca de por qué no intercambiaba información con otros organismos públicos, un funcionario con nivel de decisión nos decía: “no me pagan para eso y además es información que nos costó mucho conseguir”.

Incorporar TI para modificar la realidad implica movilizar recursos y para esto la dirección es clave. Teniendo en cuenta la abundante y variada bibliografía sobre el tema liderazgo, es importante avanzar en estudios que permitan “separar la paja del trigo” y mejorar en el conocimiento del líder como agente de cambio.

Además de la importancia del político con responsabilidad máxima sobre el conjunto de la organización, también es fundamental reflexionar sobre el rol del llamado CIO (Chief Information Officer).

A medida que se visualiza cada vez más el potencial de la TI, aumenta la importancia del CIO en el diseño de políticas sustantivas de los organismos, independientemente de que esto a veces no se vea reflejado en un organigrama.

Un ex CIO en un importante organismo público nos decía: *“Un CIO es mucho más que un Jefe de Informática. Es una persona que debe imbuirse del rol estratégico de la organización y debe poner la TI al servicio de las principales áreas y de los principales negocios de aquella organización”*. En este sentido, es importante entonces que el CIO, además de ser una persona experta en sistemas de información, esté dispuesto y tenga capacidad para asumir los costos del proceso de apropiación tecnológica.

Siguiendo los estudios pioneros de gestión del cambio de Kurt Lewin, Chiavenatto (2002) plantea las etapas de todo proceso de cambio, las cuales resultan interesantes considerar para entender la incorporación de TI en las administraciones públicas, así como para considerar el rol del líder en cada una de esas etapas.

La primera etapa es la del descongelamiento de ideas y prácticas. Ocurre cuando la necesidad de cambio es entendida y aceptada por las personas, grupos o por el conjunto de la organización. En esta etapa, el líder debe crear un sentimiento de necesidad de cambio, mediante el establecimiento de relaciones con las personas involucradas, ayudando a que se perciban que los comportamientos actuales pueden mejorarse y minimizando las resistencias a los cambios.

La segunda etapa es la del cambio propiamente dicho. Es la etapa en que se experimentan, ejercitan y aprenden las nuevas ideas y prácticas. Aquí el líder debe poner en práctica el cambio a través de procesos de identificación de nuevas ideas y prácticas y de adopción de las mismas.

Finalmente, la tercera etapa es la de recongelamiento, en la cual las nuevas ideas y prácticas se incorporan definitivamente al comportamiento. En esta etapa, el líder debe estabilizar el cambio, creando aceptación y continuidad de los nuevos comportamientos, proporcionando apoyo a las personas y grupos involucrados y utilizando recompensas efectivas para el desempeño y el refuerzo positivo. En relación a esta etapa, el ex CIO antes citado mencionaba: *“Para que los planes y proyectos impulsados no se caigan cuando yo me vaya, debo conseguir aliados que los preserven cuando llegue ese momento. Y para ese fin, el personal contratado no me sirve porque va y viene. Los aliados deben ser integrantes de la planta de personal estable de la organización. Ellos son los que deben comprar los proyectos y, por lo tanto, tienen que ser el núcleo privilegiado de formación”*.

Dos tensiones valen la pena subrayar vinculado a este aparatado. En primer lugar, muchas veces existe tensión entre los tiempos políticos y los tiempos de gestión, algo que la literatura sobre public management ha venido trabajando con mayor intensidad en las dos últimas décadas. En algunas ocasiones, el CIO puede estar trabajando intensamente en algún servicio con un fuerte componente tecnológico, bajo un calendario determinado, y recibir un llamado de la máxima autoridad política del organismo o del ministerio para decirle que no es el momento adecuado para seguir avanzando. De manera inversa, también

sucede en ocasiones que el CIO está trabajando con un planificado cronograma de acciones y que la autoridad política le informa que los cambios serán anunciados la semana próxima. La probabilidad de que suceda esto se acrecienta en la medida en que existan políticos con desprecio o incomprensión de la importancia de la gestión pública.

Una segunda tensión es de carácter intertemporal. A veces, la definición y la primera fase de implementación de una política de TI de alto impacto generan, a corto plazo, conflictos y las ventajas sólo se perciben a medio y largo plazo, momento en el que probablemente ocuparán los puestos políticos autoridades distintas a las que impulsaron, trabajaron y “sufrieron” el proceso de mejora. Reconocer este problema intertemporal es importante para generar iniciativas sustentables a través del tiempo.

5- Todo proceso de cambio implica enfrentar resistencias

Siguiendo la lógica basada en la “economía política” con la cual operan los actores, descrita en el apartado 2 de este trabajo, conviene señalar aquí que la resistencia al cambio de personas y grupos internos y externos a la organización es inherente al proceso.

En este sentido, Davis (1981) identifica tres tipos de resistencia al cambio. En primer lugar, plantea la resistencia lógica, aquella que es consecuencia del esfuerzo y el tiempo requerido para que los actores se ajusten al cambio. En segundo lugar, se encuentra la resistencia psicológica, producto de actitudes y sentimientos de los actores frente al cambio (temor a lo desconocido, dudas de la capacidad de liderazgo del CIO, percepción de que la seguridad laboral está amenazada, etc.). Por último, aparece la resistencia sociológica, derivada de intereses y valores de los actores involucrados.

6- Existe un sendero de dependencia detrás de todo proceso de cambio

La noción de sendero de dependencia (*path dependence*) muestra que la adopción de un determinado curso de acción restringe las alternativas de futuro para las organizaciones, lo cual está estrechamente vinculado a la memoria y las dinámicas de aprendizaje, que no sólo retienen la historia de las organizaciones, sino que también dan forma a su curso futuro (Mahoney, 2000). Como plantean Tolbert y Zucker (1983), el concepto de sendero de dependencia refleja las implicancias que determinadas elecciones en un momento dado tienen sobre opciones futuras para las organizaciones, aun incluyendo aquellas que podían ser las más eficientes en el largo plazo.

Powell (1991) ejemplifica este concepto mediante una mención a la resistencia al cambio en las organizaciones una vez adoptada un tipo de tecnología en un sector. Según Powell (1991: 193): *'cuanto más se adopta una tecnología, se mejora más y mayor es el resultado derivado de su uso. Cuando esto ocurre y la adopción se acumula, la elección en torno a esa tecnología se convierte en estructuralmente rígida y se bloquea (...) Los modelos de sendero de dependencia sugieren que los arreglos institucionales no son flexibles; no pueden cambiar rápidamente en respuesta a perturbaciones externas. Los mecanismos de retroalimentación que producen auto-reforzamiento y apoyan procesos de sendero de dependencia hacen difícil para las organizaciones explorar opciones alternativas. Mientras estos modelos se han aplicado principalmente a la adopción de tecnología, su significación es potencialmente mayor'*.

Como señala Criado (2008), aunque los autores neoinstitucionalistas no limitan sus planteamientos al sector público, ni a las tecnologías, no cabe duda de que estas

conclusiones ayudan a entender la estabilidad organizativa, en general, y de las políticas y administraciones públicas, en particular. El concepto de sendero de dependencia enfatiza la idea de que los arreglos institucionales a los que llegan las organizaciones, en muchas ocasiones, no son necesariamente óptimos, es decir, que las normas, rutinas, valores, procesos o tecnologías que asumen no son siempre los más adecuados en términos de eficiencia, aunque puedan pervivir a lo largo del tiempo. Esto es así como consecuencia de que las elecciones presentes pueden generar unos retornos crecientes derivados de la reducción de los costes de diseminar información, de la seguridad psicológica del uso de determinadas prácticas o de facilitar la coordinación de diversas actividades, que hacen cada vez más complicado y costoso los cambios de dirección una vez iniciado un curso de acción, un sendero determinado (Pierson, 2004). En otros términos, los costos de cambiar de una alternativa a otra se incrementan con el paso del tiempo. De ahí la estabilidad reinante en las organizaciones públicas, donde esos arreglos institucionales son especialmente sólidos.

7- Identificar una coyuntura crítica es clave para iniciar un proceso de cambio

El concepto de coyuntura crítica (*critical juncture*) ilustra los momentos de transición en los cuales se establecen direcciones en los cambios organizativos, dificultando otras vías de transformación, en un camino que configura el curso de acción posterior como un legado institucional.

Relacionado a la noción de sendero de dependencia, el término coyuntura crítica implica que, a pesar de la estabilidad que se presume en las organizaciones, existen momentos en los que se abre la posibilidad al cambio a modo de ventana de oportunidades (*policy window*).

En síntesis, la noción de coyuntura crítica se define como ‘*un período de cambio significativo, que ocurre típicamente de maneras diferentes en distintos países (o en otras unidades o análisis) y que se hipotetiza que producirá legados diferentes*’ (Collier y Collier, 1991: 27). Las coyunturas críticas se caracterizan por la adopción de un determinado ajuste entre diversas alternativas institucionales, de manera que cuando se selecciona una de ellas resulta progresivamente más difícil volver al punto inicial. El análisis de una coyuntura crítica se realiza así en términos de punto de partida de un sendero de dependencia, de forma que los dos conceptos están ligados en forma estrecha, mostrando de esta manera el potencial del enfoque neoinstitucional para analizar las oportunidades de cambios y la tendencia a la estabilidad en el seno de las organizaciones.

8- Reconocer los costos y beneficios del tipo de estrategia a implementar es importante para el éxito del proceso de incorporación de TI

La literatura sobre cambio organizacional presenta básicamente dos tipos de estrategias para llevar adelante el proceso. Por un lado, la estrategia incremental, menos costosa en términos de recursos humanos, materiales y económicos y de resultados más previsibles (Damanpour, 1996). El cambio incremental permite responder con menor riesgo a la demandas. Según Lindblom (1979), el incrementalismo (la “ciencia de salir del paso”) permite anticipar con más precisión sus impactos, costos y beneficios. Asimismo, se amplía la capacidad para prever el comportamiento de los individuos y de los grupos con intereses en el tema y, al ser más previsible, disminuye las resistencias al cambio. Además, la

viabilidad de las decisiones queda asegurada, según sus defensores, porque se basa en un itinerario empírico lento y sostenido en el que los errores pueden ser rápidamente absorbidos (Ramió, 2002).

Los críticos del cambio incremental sostienen que éste enfatiza en exceso el factor de la viabilidad política como criterio definitorio de lo que es una decisión adecuada. Cambiar incrementalmente reduce el riesgo del fracaso pero imposibilita los beneficios de iniciativas más ambiciosas e innovadoras. El incrementalismo es definido como conservador porque legitima la estructura y el balance de poder existente en una organización. En términos de Dror (1989), el cambio incremental favorece la inercia y la continuación del status quo. Asimismo, se subraya el peligro de que la organización retorne a las formas antiguas de operar (por el peso de la tradición y de las prácticas pasadas), poniéndose en riesgo la probabilidad de que el cambio sea perdurable.

Así, emerge el segundo tipo de estrategia para llevar adelante un proceso de cambio organizacional: la estrategia radical, la cual conlleva una clara separación con la práctica existente y está relacionada positivamente con el riesgo que implica. Es intensiva en información, en inversión, en recursos humanos calificados y en tiempo. También precisa de un mayor compromiso por parte de las máximas autoridades de la organización.

El cambio radical, argumentan sus defensores, genera más incertidumbre que el incremental pero posibilita el desarrollo de iniciativas más ambiciosas e innovadoras. Es oportuno para escenarios de transformaciones intensas, cuando las soluciones del pasado comienzan a mostrarse inadecuadas e insuficientes. Las decisiones radicales son más difíciles que las incrementales, teniendo en cuenta los mayores intereses en conflicto (Damanpour y Gopalakrishnan, 1998).

Por supuesto que radical-incremental son dos modelos de estrategia de cambio, que la realidad es más compleja e híbrida al momento de pensar la implementación, que no hay un tipo de estrategia mejor que otro per se, que existen costos y beneficios asociados a cada uno de estos modelos, y que la elección depende de las situaciones específicas, de las capacidades de los recursos humanos, de los tipos de liderazgos necesarios y disponibles, de la fortaleza de la coalición que impulsa el cambio, entre otras cuestiones.

9- Considerar los errores típicos en un proceso de cambio es la mejor forma de no incurrir en ellos

Como señala Kotter (1995:67), *“errores críticos en cualquiera de de las fases del cambio pueden tener un efecto devastador, disminuyendo el impulso y anulando ventajas trabajosamente obtenidas...Tal vez porque tenemos poca experiencia en renovar organizaciones, gente muy capaz a menudo comete al menos un error”*.

Bajo esta lógica, y adaptando las ideas del autor antes mencionado a la utilización de TI en el ámbito público, podemos mostrar una serie de errores frecuentes en un proceso de cambio sobre los cuales creemos que vale la pena reflexionar.

- La necesidad de cambio a partir de la incorporación de TI no es percibida en toda su relevancia por las principales autoridades de la organización. Esto hace que ante la aparición de los conflictos inherentes a todo proceso de cambio, éste no se sostenga.
- No se realizan los esfuerzos necesarios para construir una coalición para el cambio. Ningún proceso de cambio suele ser prolijo. Muchas veces no se percibe que incorporar TI es un camino pedregoso, que hay que sostener en el tiempo, que hay que vencer la cotidianidad, que hay actores que se oponen al cambio y que no

necesariamente tienen una alternativa sino que no se comprometen con el proceso y muchas veces no hay incentivos concretos para operar sobre ellos⁴.

- No generar una visión seductora del futuro de la organización a partir de la utilización de TI. Mostrar las ventajas en términos de la mejora de la eficiencia y eficacia en la gestión, es una condición necesaria para movilizar a los miembros de la organización. Todo proceso de cambio genera fricciones y, por lo tanto, buena parte de la tarea de los líderes públicos es dar sentido en los seguidores de las acciones realizadas y por realizar para avanzar hacia ese estado futuro deseado.
- No comunicar ni discutir esa visión. La apropiación de TI requiere “suela y saliva”. Si los políticos y directivos públicos no están dispuestos a invertir energías y tiempo en esto, el proceso será endeble e inestable. Esto no se logra mediante un correo electrónico o un memorando, sino con diálogo personalizado con los funcionarios, los cuales legítimamente pueden estarse preguntando de qué manera la incorporación de TI a los procesos de gestión los afecta directamente.
- No prever la aparición de triunfos rápidos y de corto plazo (*quick wins*). Sin éstos, aun cuando sean modestos (reducción del tiempo en el que un contribuyente es atendido, por ejemplo), el proceso de transformación puede perder credibilidad, muchos actores que apoyan pueden desanimarse y aquellos que resisten pueden tomar fuerza.
- Apresurarse en cerrar el proceso (o declarar la victoria temprano), sin la suficiente institucionalización del cambio. Esto genera la posibilidad de retrocesos, especialmente cuando los líderes que impulsaron el proceso ya no están en la organización como consecuencia de los vaivenes típicos de la gestión pública.

10- Existe una tensión entre los plazos de compras y adquisiciones y el dinamismo del cambio tecnológico

La excesiva lentitud de los plazos de compras y adquisiciones en el sector público está en tensión con el dinamismo del cambio tecnológico. En función de los necesarios procedimientos burocráticos, luego de detectada y justificada la necesidad de incorporar tecnología, el proceso de compras y adquisiciones de la gran mayoría de los organismos públicos pasa por la evaluación del organismo rector, la publicación de pliegos, la atención de consultas, la evaluación de las ofertas y la selección.

A los fines de una investigación sobre este tema, un alto directivo público nos señalaba que “*muchas veces suelen aparecer impugnaciones espurias o legítimas, variables comerciales de los proveedores, variaciones en los precios respecto a las previsiones, actualizaciones tecnológicas, etc., que afectan los tiempos previstos*”. Una vez finalizada la etapa de selección, llega el momento de la adquisición, la cual puede dilatarse por problemas presupuestarios, administrativos o políticos, agregando más demora a todo el proceso (y aumentando el riesgo de la desactualización tecnológica de la compra).

⁴ Ya Nicolás Maquiavelo en 1513 en su clásica obra *El Príncipe* planteaba que “*no hay cosa más difícil de emprender, ni de resultado más dudoso, ni de más arriesgado manejo, que introducir nuevas disposiciones, porque el introductor tiene por enemigos a los que se benefician de las instituciones viejas, y por tibios defensores, a todos aquellos que se beneficiarán de las nuevas; tibieza que procede en parte de la incredulidad de los hombres, quienes no creen en ninguna cosa nueva hasta que la ratifica una experiencia firme*”.

En este sentido, el mismo funcionario entrevistado nos decía que *“comprar mucho de algo en poco tiempo no suele ser una buena inversión, ya que a corto plazo los costos relativos cambian significativamente. No queda otra que monitorear continuamente la oferta y la demanda y tratar de aprovechar las oportunidades, siempre teniendo en cuenta que las adquisiciones no tienen la agilidad deseable”*.

Un claro ejemplo del dinamismo del cambio tecnológico lo podemos ver en la cuestión del almacenamiento de datos. Hace muy pocos años atrás, el principal problema en los datacenters era la administración del espacio físico ya que estaba completo, mientras que en la actualidad, con el achicamiento de los componentes a partir de la miniaturización, el espacio dejó de ser un problema para pasar a serlo el control de la temperatura, ya que los nuevos componentes generan mucho más calor que los anteriores (Poggi, 2009).

Gestionar (y aprender a convivir con) esta tensión entre la lentitud de los plazos de compras y adquisiciones y el dinamismo del cambio tecnológico es clave para el éxito de cualquier proyecto de implementación de TI en el sector público.

11-Sin recursos humanos adecuados se debilita cualquier proyecto de incorporación de TI

La escasez de una burocracia (en el sentido weberiano de la palabra) de profesionales informáticos estables, capacitados y bien remunerados dificulta la posibilidad de éxito de los procesos de cambio asociados a las TI. La mayoría de los organismos públicos latinoamericanos tienen dificultades para conseguir, formar y retener a su personal técnico, porque el mercado ofrece mejores salarios, otorga más posibilidades de desarrollo de carrera y brinda más prestigio.

A diferencia de lo que sucede en el resto de las áreas de la administración pública, en las que la falta de competitividad suele darse en los niveles gerenciales y no en los niveles operativos, en el área informática la falta de competitividad salarial se presenta en ambos niveles⁵. Por otro lado, no se dan estrategias de reconocimiento no monetario (algo que tampoco suele ocurrir en otras áreas de la administración pública).

Asimismo, excepto en algunos nichos particulares que tienen destinatarios fuertes (recaudación de impuestos, comercio exterior), la gestión del personal informático no parece orientarse en función de los objetivos estratégicos de los organismos públicos, ni parecen tener los márgenes de flexibilidad que permitan la adaptación a los cambios en el entorno.

Finalmente, cabe señalar que es frecuente detectar patologías vinculadas a una elevada rotación de jefes, escasas ocasiones para la participación, inadecuadas condiciones de infraestructura y equipamiento, tratos excesivamente jerarquizados, bajas posibilidades de desarrollo de carrera, todo compensado desde el punto de vista legal por la inamovilidad y por, en el mejor de los casos, una ritual evaluación del desempeño con pocos fines prácticos⁶.

⁵ En el mejor de los casos, existe un salario de “retención”, es decir, aquel requerido para que los burócratas no emigren a otro trabajo, ya sea por razones monetarias, personales o motivacionales. Lejos se suele estar en general de un salario de “atracción”, aquel necesario para atraer desde el sector privado a burócratas de similares responsabilidades.

⁶ Un funcionario de rango media nos decía que una de las frases más escuchadas es: *“no te preocupes, no hagas ni digas nada, déjalos hacer (por las autoridades políticas), en poco tiempo ellos se van y nosotros seguiremos acá”*.

12-La visión endógena de políticos y burócratas es causa y consecuencia al mismo tiempo de la apatía ciudadana

Prevalece una visión endógena en buena parte de los políticos y de la alta dirección pública, que no contempla en su real dimensión las demandas, necesidades y preferencias de los destinatarios últimos de las acciones de gobierno electrónico: los ciudadanos.

Que la administración pública no sea un coto cerrado o un feudo, sino que sea abierta, visible y receptiva, parece una demanda insoslayable. Darle importancia a las opiniones de los ciudadanos (accionistas último de la “cosa pública”) no sólo fortalece la democracia y aumenta la legitimidad de las autoridades, sino que además hace efectiva la acción de gobierno, puesto que la retroalimentación permite sintonizar lo que el gobierno hace con lo que los ciudadanos necesitan.

Sin embargo, esta restricción tiene otra cara, además de la de los políticos y policy makers: la cara de los ciudadanos. El alejamiento, la apatía y la desconfianza de la ciudadanía hacia la política y la “cosa pública” no contribuyen a que se perciban por parte de los órganos de gobierno las necesidades y demandas de aquella. En esta misma dirección, Subirats (2004) sostiene que los ciudadanos se desentienden de las instituciones de gobierno, aprovechándose de sus flecos y criticando globalmente algo en lo que generalmente no se sienten implicados.

13-No es posible copiar experiencias exitosas sin reconocer las propiedades y el contexto de cada caso

Existen importantes experiencias de implementación de TI en Estados Unidos, Europa, Australia, etc. que merecen ser tenidas en cuenta. El problema radica en que querer copiar estas experiencias exitosas, sin reconocer las propiedades de cada caso y su contexto, termina llevando al fracaso de los intentos.

Así como la década de los noventa en la región se caracterizó por el énfasis en presupuestos reduccionistas de carácter deductivo (recetas universales), en la actualidad asistimos al auge de presupuestos reduccionistas de tipo inductivo (buenas prácticas). Estos presupuestos tienden a asumir que contenidos y resultados específicos del gobierno electrónico tienen validez independientemente del tiempo y del espacio en el que se insertan.

La corriente neoinstitucional de la sociología y la ciencia política define a este proceso como isomorfismo mimético, es decir, la imitación de referentes que se consideran ejemplos a seguir (Powell y Di Maggio, 1983).

Al no reconocer las especificidades propias de nuestras sociedades, se tienden a proponer acciones que, aunque pueden ser pertinentes para algunos casos, se muestran desajustadas para otros, ya que se presentan débiles a la hora de identificar elementos contextuales que enmarcan y condicionan a las acciones de gobierno electrónico⁷.

⁷ En términos de Meyer y Rowan, (1977: 340): *'las organizaciones tienden a incorporar las prácticas y procesos definidos por conceptos racionalizados que son dominantes en el ámbito organizativo y están socialmente institucionalizados'*. Si bien las organizaciones que lo hacen pretenden incrementar su legitimidad y su capacidad de supervivencia, generalmente se desconoce la eficacia inmediata de los procesos y prácticas adquiridas.

No es lo mismo hacer gobierno electrónico en la Unión Europea, Estados Unidos o Australia que en América Latina. La institucionalidad política, económica y social es diferente. Tampoco es lo mismo utilizar TI en el ámbito privado que en el público⁸. Y tampoco es lo mismo implementar TI en un organismo clave para el Estado con destinatarios fuertes (como aquellos que se encargan de la recaudación de impuestos) que en otro con menor relevancia y destinatarios débiles.

Las acciones de gobierno electrónico no se dan en el aire, sino que se enmarcan en una institucionalidad determinada, la cual determina los límites de factibilidad de dichas acciones. No existen fórmulas de incorporación de TI legítimas en todo momento y lugar.

14-Sin evaluación de las acciones, es muy difícil mejorar las mismas

Como nos enseña el análisis de políticas públicas, la evaluación de las acciones públicas es importante porque produce información para orientar nuevos procesos de decisión, aprendiendo de los éxitos y de los fracasos, especialmente teniendo en cuenta que raras veces los problemas públicos tienen una solución definitiva.

Lamentablemente, la práctica de la evaluación es escasa en general. Existe una brecha importante entre el consenso acerca de la importancia de la evaluación y las prácticas habituales de gestión y gobierno.

Muchas veces la ausencia de evaluación lleva a mayores inversiones insistiendo en esquemas erráticos de desarrollo de las experiencias de incorporación de TI. Sin evaluación, es muy difícil mejorar el gobierno electrónico, dado que no se genera la suficiente información que sirva para orientar y valorar las decisiones vinculadas al diseño, la gestión y el futuro de las políticas públicas.

Existen diferentes modalidades de evaluación en función de los objetivos que se pretenden alcanzar y del momento en el que se realiza. Una modalidad es la evaluación ex ante, la cual se realiza con anterioridad a la implementación de la política y tiene como objetivo evaluar el diseño de la política y si el mismo permite o no lograr las metas y objetivos deseados.

Otro tipo de evaluación es la evaluación ex post, la cual se realiza con posterioridad a la implementación de la política y contrasta los resultados alcanzados con los esperados.

También existe la evaluación de impacto, orientada a facilitar información sobre los efectos de la política pública y a mostrar en qué medida los efectos observados se deben a la política implementada y no a otras causas (variaciones en el problema, intervención de otras políticas, cambios en las condiciones sociales).

Asimismo, otra modalidad es la evaluación de seguimiento de la política (o monitoreo). Este tipo de evaluación se lleva a cabo de forma continua mientras se implementa la política y produce información en tiempo real que es suministrada a los responsables de las distintas fases del proceso para que introduzcan las correcciones oportunas en los mecanismos de implementación de la política.

⁸ Coincidimos con Waissbluth (2008) cuando afirma que un gerente público que ha logrado transformaciones exitosas, está en mejores condiciones de lograr cambios en el sector privado que un gerente privado exitoso de gestionar cambios en el sector público. En términos del autor, “si la gestión del cambio en empresas es difícil, toma tiempo y no siempre tiene éxito, las naturales restricciones del sector público hacen que esta aventura sea doblemente difícil y lenta, y con tasas de éxito aun menores” (2008: 1).

Cabe señalar, antes de concluir este apartado, que, además de ser un instrumento técnico, la evaluación cumple una función política de ofrecer un mecanismo de justificación de las decisiones y de rendición de cuentas de las organizaciones públicas ante los ciudadanos.

Conclusiones

Las TI son las herramientas que están produciendo la transformación más intensa en las administraciones públicas y, paradójicamente, escapan al interés y a la comprensión de los estudiosos de los procesos de modernización estatal. Así como merecemos más y mejor gobierno electrónico, también merecemos más y mejor análisis del gobierno electrónico. En ese sentido, creemos que introducir elementos de ciencia política y de la administración vinculados a la gestión del cambio es imprescindible para aumentar y mejorar nuestra comprensión sobre los procesos de utilización de TI en las administraciones públicas. Sin pretender agotar la discusión (más bien todo lo contrario, es decir, iniciarla), esta ponencia ha intentado iluminar algunos elementos en aquella dirección.

Bibliografía

- Acuña, C. (2005a): *Los problemas de coordinación del Estado argentino como contexto (ineludible) de la coordinación de políticas laborales y económicas*, Conferencia Internacional: La globalización y el desarrollo nacional, Buenos Aires.
- Acuña, C. (2005b): *Notas sobre la metodología para comprender (y mejorar) la lógica político-institucional de las estrategias de la reducción de la pobreza en América Latina*, X Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Santiago de Chile.
- Chiavenatto, I. (2002): *Administración en los nuevos tiempos*, Capítulo 5, Mc Graw-Hill, Bogotá.
- Collier, R. y Collier, D. (1991) : *Shaping the Political Arena. Critical Junctures, the Labour Movement and Regime Dynamics in Latin America*. Princeton: Princeton University Press.
- Criado, I. (2008): *Las relaciones intergubernamentales y las políticas de eAdministración en España. Un análisis institucional*, XIII Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Buenos Aires, Argentina.
- Cunill Grau, N. (2005): *La intersectorialidad en el gobierno y la gestión de la política social*, X Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Santiago de Chile.
- Damanpour, F. (1996): "Organizational complexity and innovation: Developing and testing multiple contingency models", *Management Science*, 42, 5, 693:716.
- Damanpour, F. y Gopalakrishnan, S. (1998): "Theories of organizational structure and innovation adoption: the role of environmental change", *Journal of Engineering and Technology Management*, 15, 1:24.
- Davis, K. (1981): *Human Behavior at Work*, Nueva York, McGraw Hill.
- Dror, Y. (1989): *Public Policy Making Reexamined*, New Brunswick, Transaction Publishers.
- Kalegaonkar, A. y Brown, L. (2000): *Intersectorial cooperation: lessons for practice*, Boston, Institute for Development Research, IDR Reports: 16.2
- Kotter, J. (1995): *Leading change*, Harvard Business School Press.
- Lindblom, Ch. (1979): "Still Muddling – not yet through", *Public Administration Review*, 39, 317-336.
- Mahoney, J. (2000): 'Path Dependence in Historical Sociology'. *Theory and Society* 29 (4):507-548.
- Meyer, J. y Rowan, B. (1977): 'Institutionalized Organizations: Formal Structure as Mith and Ceremony'. *American Journal of Sociology* 83 (2):340-363.
- Oszlak, O. (2001): *El Estado transversal*, Encrucijadas, Revista de la Universidad de Buenos Aires, Buenos Aires, año 1, nro. 6.
- Pierson, P. (2004): *Politics in Time: History, Institutions, and Social Analysis*, Princeton University Press, Princeton.
- Poggi, E. (2009): La Planificación Estratégica de las TIC: dilemas que plantea el entorno actual en la visión de la AFIP, 43° Asamblea General del CIAT, Santo Domingo, República Dominicana.
- Powell, W. y Di Maggio, P. (1991): *The New Institutionalism and Organization Theory*, University of Chicago Press, Chicago.

- Ramió, C. (2001): Los problemas de la implantación de la nueva gestión pública en las administraciones públicas latinas: modelo de Estado y cultura institucional, en *Reforma y Democracia*, Revista del CLAD, Caracas, nro. 21.
- Ramió, C. (2002): *El papel de la e-administración ante los retos de las administraciones públicas de América Latina*, ponencia presentada en el VII Congreso Internacional del CLAD sobre Reforma del Estado y de la Administración Pública, Lisboa, octubre.
- Repetto, F. (2004): *Capacidad estatal. Requisito para el mejoramiento de la política social en América Latina*, documento de trabajo I-52, BID-INDES, Washington D.C.
- Schelling, T. (1978): *Micromotives and Macrobehaviors*, W. Norton, New York.
- Subirats, J. (2001): *Los dilemas de una relación inevitable. Innovación democrática y tecnologías de la información y de la comunicación*, Universidad Autónoma de Barcelona, disponible en www.democraciaweb.org
- Subirats, J. (2004): *¿Podemos utilizar los instrumentos de evaluación como palanca de gobierno del sector público?*, IX Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Madrid.
- Tolbert, P. y Zucker, L. (1983): 'Institutional Sources of Change in the Formal Structure of Organizations: the Diffusion of Civil Service Reform, 1880-1935'. *Administrative Science Quarterly* 28 (1):22-39.
- Vilas, C. (2001): El síndrome de Pantaleón: política y administración en la reforma del Estado y la gestión del gobierno, en Revista *Foro Internacional*, México, volumen 4, nro. 3.
- Waissbluth, M. (2008): Gestión del cambio en el sector público, disponible en www.mariowaissbluth.com, sección Publicaciones.