

Análisis de la implementación del Expediente Electrónico en el Estado desde una óptica de gestión del cambio

(Experiencias de la Auditoría Interna de la Nación
y del Banco Central del Uruguay)

POSGRADO EN TRANSFORMACIÓN ORGANIZACIONAL

VIRGINIA SERRANO

GWENDOLINE NUESCH

TUTORA: CRISTINA ZERPA

COORDINADORA: DANNY FREIRA

Octubre de 2015

Contenido

Resumen ejecutivo	1
Introducción	2
Metodología y marco teórico.....	3
Descripción de cada organismo y su contexto	4
AUDITORÍA INTERNA DE LA NACIÓN (AIN)	5
Modelo Psicosocial de la AIN	6
Modelo de Identidad de la AIN	7
BANCO CENTRAL DEL URUGUAY (BCU).....	8
Modelo Psicosocial del BCU	9
Modelo de Identidad del BCU	10
Análisis de las implementaciones y sus transformaciones asociadas	11
Análisis del grado de madurez de las organizaciones	12
AUDITORÍA INTERNA DE LA NACIÓN.....	12
BANCO CENTRAL DEL URUGUAY	14
Análisis de las etapas del proceso de gestión del cambio.....	15
<i>Preguntas 1 a 6: DES-CONGELAMIENTO</i>	15
AUDITORÍA INTERNA DE LA NACIÓN.....	16
BANCO CENTRAL DEL URUGUAY	17
<i>Preguntas 7 a 10: CAMBIO</i>	18
AUDITORÍA INTERNA DE LA NACIÓN.....	18
BANCO CENTRAL DEL URUGUAY	19
<i>Preguntas 11 a 15: RE-CONGELAMIENTO</i>	19
AUDITORÍA INTERNA DE LA NACIÓN.....	19
BANCO CENTRAL DEL URUGUAY	20
Recomendaciones para futuras implementaciones.....	21
... y para otras transformaciones.....	22
¿Organizaciones que aprenden?.....	23
ANEXO I: Información adicional	26
Misión, Visión y Organigrama	26
AUDITORÍA INTERNA DE LA NACIÓN.....	26
BANCO CENTRAL DEL URUGUAY	26

ANEXO II: Fuentes de información	28
PAUTA I DE ENTREVISTA: Madurez de la organización	28
PAUTA II DE ENTREVISTA: Etapas en la gestión del cambio.....	30

Resumen ejecutivo

El objetivo de este proyecto es analizar, bajo una óptica de gestión del cambio, las experiencias de la Auditoría Interna de la Nación y del Banco Central del Uruguay en la implementación del expediente electrónico.

El beneficio que se espera alcanzar con este trabajo es el de identificar aprendizajes que sean de utilidad para futuras implementaciones en otros organismos, además de identificar los puntos de contacto con la gestión del conocimiento que tienen que llevar adelante las organizaciones para capitalizar sus experiencias y convertirse en “organizaciones que aprenden”.

La metodología de trabajo utilizada se compone de un análisis basado en la recopilación de información en fuentes primarias y en la realización de entrevistas a actores claves dentro de ambas organizaciones que hayan participado directa o indirectamente en el proyecto.

Como marco teórico se tomaron los siguientes autores como guía: Leonardo Schvarstein, John Kotter, Dave Ulrich, Jeanie Duck, Kurt Lewin y Peter Senge.

Se comienza el análisis con una descripción de ambas organizaciones y la situación en la que se encontraban al momento de tomar la decisión de llevar adelante la implementación del expediente electrónico.

El análisis continúa con la aplicación de un modelo para evaluar el grado de madurez que tenían ambas organizaciones al momento de implantar el expediente electrónico y sigue con una evaluación de cómo se realizaron las tres etapas por las que debe pasar todo procesos de transformación de este estilo.

A partir de las conclusiones extraídas se realizan una serie de recomendaciones apuntadas a capitalizar las experiencias adquiridas por ambas organizaciones para que sean consideradas en otros organismos del Estado, no sólo al momento de decidir implementar el expediente electrónico, sino al momento de implementar cualquier herramienta de gestión que implique una transformación desde el punto de vista de la organización.

Por último se vincula la experiencia con la importancia de que toda organización reconozca, valide y de alguna manera almacene este tipo de aprendizajes para que sean capitalizados en el presente para ser utilizados en el futuro.

Introducción

Dentro del marco del Proyecto IBTAL, que tiene por objetivo mejorar el desempeño del sector público a través del Programa de Modernización del Estado, estudiaremos su componente de gobierno electrónico haciendo foco en la implementación del expediente electrónico en el Estado uruguayo.

“El expediente electrónico es la serie ordenada de documentos registrados por vía informática, provenientes de la Administración o de terceros, tendientes a la formación de la voluntad administrativa en un asunto determinado, teniendo la misma validez jurídica y probatoria que el expediente tradicional.”¹

El objetivo de este proyecto es analizar, bajo una óptica de gestión del cambio, las experiencias de la Auditoría Interna de la Nación y del Banco Central del Uruguay en la implementación del expediente electrónico. El beneficio que se espera alcanzar con este trabajo es el de identificar aprendizajes que sean de utilidad para futuras implementaciones en otros organismos, además de identificar los puntos de contacto con la gestión del conocimiento que tienen que llevar adelante las organizaciones para capitalizar sus experiencias y convertirse en “organizaciones que aprenden”.

La primera pregunta que surge naturalmente es: ¿la implementación del expediente electrónico es realmente una transformación para una organización? La respuesta es sí, porque implementar el expediente electrónico es mucho más que llevar a cabo un proyecto de incorporación de una nueva herramienta informática, es un cambio radical en la forma de hacer las cosas, de gestionar el proceso decisorio de la organización, y por tanto es un cambio cultural que va más allá de lo operacional, es un cambio profundo que impacta directamente en toda la organización. En consecuencia, inmediatamente surgen las siguientes preguntas: las organizaciones que conforman el Estado uruguayo que han ido incorporando el expediente electrónico a su gestión, ¿eran conscientes de la transformación que esto iba a implicar a nivel de toda su organización?, ¿tenían una idea clara del impacto que esto produciría en las personas, en los procesos, en las estructuras de la organización?, y lo más importante: ¿estaban preparadas para llevar esto adelante?

Este documento intenta responder a dichas preguntas, ubicando a los observadores y a quienes contribuyeron con sus testimonios en el momento en que se toma la decisión de llevar adelante el proceso para evaluar si las organizaciones estaban lo suficientemente maduras para ello, si gestionaron la implementación como un proyecto de transformación y no solamente como la adopción de una nueva herramienta informática, y si luego de haberlo hecho aprovecharon esa experiencia y la capitalizaron en otros proyectos a posteriori.

¹ ARTÍCULO 24 de la Ley 17.243.

Metodología y marco teórico

La metodología de trabajo utilizada se compone de un análisis basado principalmente en la recopilación de información proveniente de fuentes primarias y en la realización de entrevistas a actores claves dentro de ambas organizaciones, vinculadas directa o indirectamente al proyecto.

Con respecto al modelo de madurez utilizado para evaluar ambas organizaciones al momento de embarcarse en la implementación del expediente electrónico y con el objetivo de decidir cuál utilizar, se entrevistó en una primera instancia a Tadeu Lery, consultor brasileño que visitó nuestro país para efectuar el estudio de un trabajo comparativo sobre la madurez de los proyectos en la Administración Pública a nivel de Latinoamérica. Él fue quien nos sugirió considerar el modelo que utiliza la Agencia de Gobierno Electrónico y Sociedad de la Información y del Conocimiento (AGESIC) para evaluar la madurez de las organizaciones respecto al Gobierno Electrónico (MMGE).

Además, al inicio del proceso de búsqueda de fuentes primarias de información, dentro de la Auditoría Interna se entrevista al Gerente del Proyecto, Miguel Rivera.

Como marco teórico, por tratarse de un análisis donde predomina una lógica de gestión del cambio, se seleccionaron los siguientes autores como guía:

Para la descripción de ambos organismos y su contexto:

- Modelo psicosocial de la organización (L. Schvarstein)
- Modelo de la identidad de las organizaciones (L. Schvarstein)

Para el análisis de las etapas del proceso de transformación:

- Gestión del cambio:
 - John Kotter: El líder del cambio
 - Dave Ulrich: Convertirse en un agente de cambio
 - Jeanie Duck: El monstruo del cambio
 - Kurt Lewin: Modelo de cambio de tres etapas

Para la introducción a la temática de gestión del conocimiento y aprendizaje organizacional:

- Diseño de un programa para una “organización que aprende” (L. Schvarstein)
- La quinta disciplina (Peter Senge)

Una vez analizadas las experiencias de ambos organismos, se procedió a identificar las recomendaciones a tener en cuenta en futuras implementaciones del expediente electrónico en el Estado.

Descripción de cada organismo y su contexto

En esta sección se describen ambas organizaciones y sus contextos, primero mediante una breve reseña de cada una complementada con sus misiones, visiones y estructuras organizacionales (ver Anexo I), y luego aplicando dos modelos desarrollados por Leonardo Schvarstein: (1) el “*Modelo Psicosocial de Organizaciones*” que permite analizar la interrelación de cada organización con su entorno y (2) el “*Modelo de la Identidad de las Organizaciones*” que permite realizar un diagnóstico general interno de la organización.²

El “*Modelo Psicosocial de Organizaciones*” articula los conceptos de institución, organización, grupo e individuo. Dicha caracterización, además de tener un orden inclusivo, muestra las determinaciones recíprocas entre estos diferentes ámbitos. Adicionalmente considera el factor situacional, o sea las características de tiempo y espacio que permiten comprender cómo estas determinaciones recíprocas concurren a la dinámica de los cambios.

Con respecto al “*Modelo de la Identidad de las Organizaciones*”, Leonardo Schevarstein en su libro “*Diseño de Organizaciones*” expresa que “*Los elementos de la estructura pueden ser agrupados en tres dominios: el de las relaciones, el de los propósitos y el de las capacidades existentes. El primero alude a las relaciones entre las personas, el segundo a los propósitos de todo orden que orientan las acciones de estas personas, ya sea individual o conjuntamente, y el tercero se refiere a los recursos de todo tipo que se desarrollan y emplean para el logro de los propósitos y la legitimación de las relaciones.*” También explica lo siguiente:

Dominio	Definición	Lógica Dominante	Notas
De las relaciones	Personas articuladas entre sí en una estructura que reconoce determinantes: a) Ideológicos (valores) b) Organizacionales (roles) c) Libidinales (afectos)	La heterogeneidad determina conflictos que se resuelven a través de la lógica del poder	Se analizan mecanismos de asunción y adjudicación de roles Vectores: pertenencia, pertinencia, cooperación, comunicación, aprendizaje
De los propósitos	Los integrantes proponen metas, políticas, objetivos que orientan su acción Los propósitos son ideas agrupables entre sí	Lógica de la racionalidad. El denominador común es la búsqueda de orden, permanencia, estabilidad (explícitos e implícitos)	Se incluyen propósitos de personas, de grupos, de la organización Pueden ser contradictorios La condición de los propósitos es la pertenencia respecto de la organización
De las capacidades existentes	Recursos de diferentes clases	Lógica del usufructo. Una capacidad se acumula en tanto su utilización tenga sentido para la organización	Se incluyen no solo medios materiales (edificios, maquinarias, etc.) sino también normas, técnicas, modelos, valores, creencias, mitos

Fuente: SCHVARSTEIN, Leonardo: “*Diseño de organizaciones: tensiones y paradojas*”, Pg. 412

² SCHVARSTEIN, Leonardo: “*Diseño de organizaciones: tensiones y paradojas*” y “*Psicología social de las organizaciones: nuevos aportes*”

AUDITORÍA INTERNA DE LA NACIÓN (AIN)³

Desde su creación en 1915 se organizó en el Ministerio de Economía y Finanzas -por aquel entonces llamado Ministerio de Hacienda- una oficina designada con el nombre de Inspección General de Hacienda. En 1996 la Inspección General de Hacienda pasó a denominarse Auditoría Interna de la Nación. La misma es la Unidad Ejecutora 003 del Inciso 05 Ministerio de Economía y Finanzas.

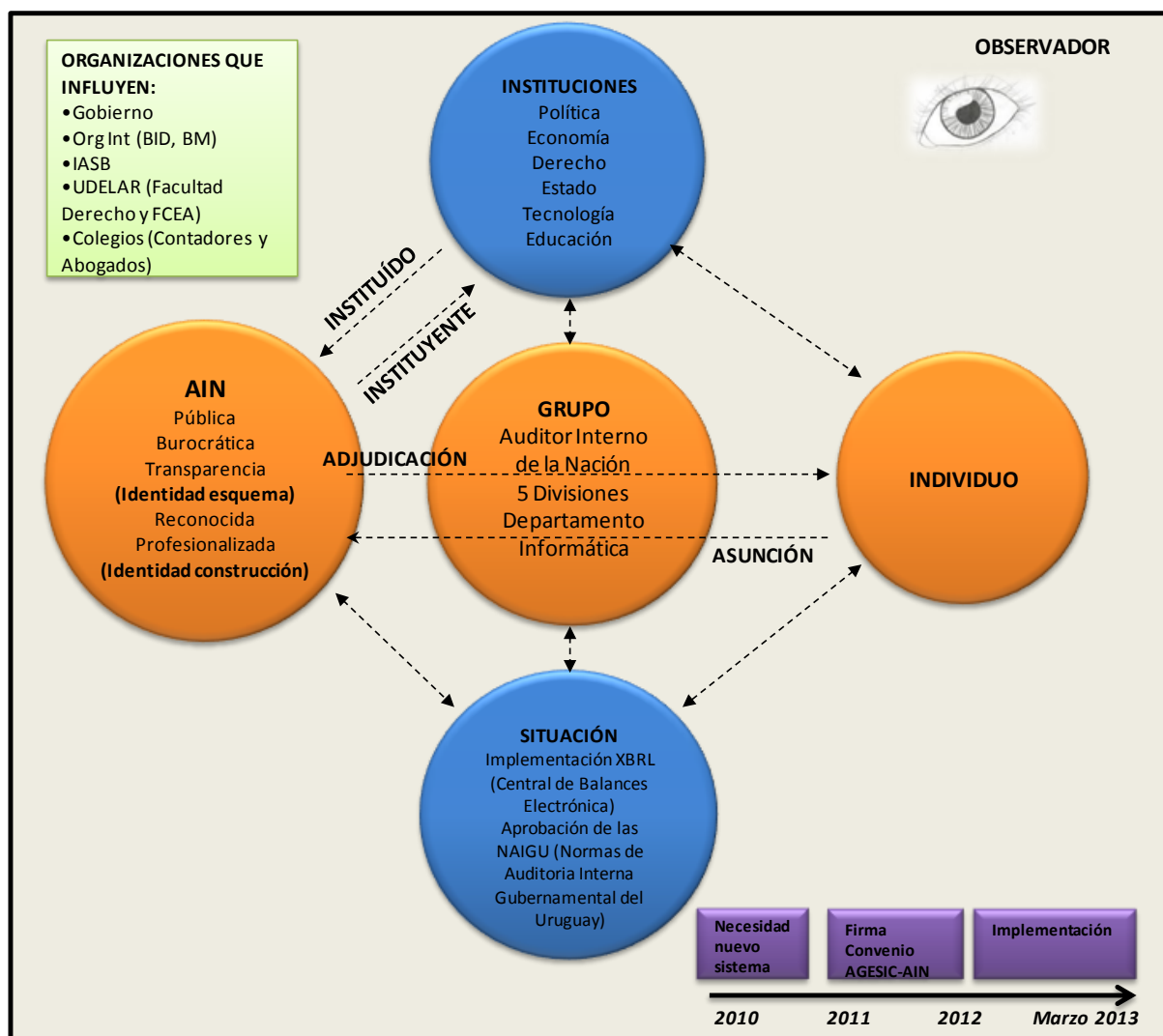
La Auditoría Interna de la Nación es un órgano estatal de control de organismos públicos, sociedades anónimas y cooperativas, funcionalmente desconcentrado del Poder Ejecutivo a través del Ministerio de Economía y Finanzas, que actúa con autonomía técnica en el desempeño de sus cometidos.

En el ámbito público, encabeza el sistema de control interno de los actos y de la gestión económico-financiera de los órganos y reparticiones comprendidos en la persona pública Estado y de los Entes Autónomos y Servicios Descentralizados comprendidos en el artículo 220 de la Constitución de la República. A tales efectos, las actuaciones y auditorías se realizan en forma selectiva y posterior, abarcando los aspectos presupuestales, económicos, financieros, patrimoniales, normativos y de gestión, fundándose en criterios de juridicidad, eficiencia y eficacia.

En el ámbito privado, su misión es actuar como órgano estatal de control aprobando la Constitución de la República, las modificaciones estatutarias y la disolución de las sociedades anónimas. En particular, además realiza el control de funcionamiento y liquidación de las sociedades anónimas abiertas. De igual forma, ejerce el control sobre las cooperativas -excepto las cooperativas sociales, pudiendo de todas formas establecer criterios técnicos de contralor sobre las mismas- expidiendo un certificado de cumplimiento regular de obligaciones a toda cooperativa inscrita que lo solicite y que esté al día en el cumplimiento de las obligaciones establecidas legalmente.

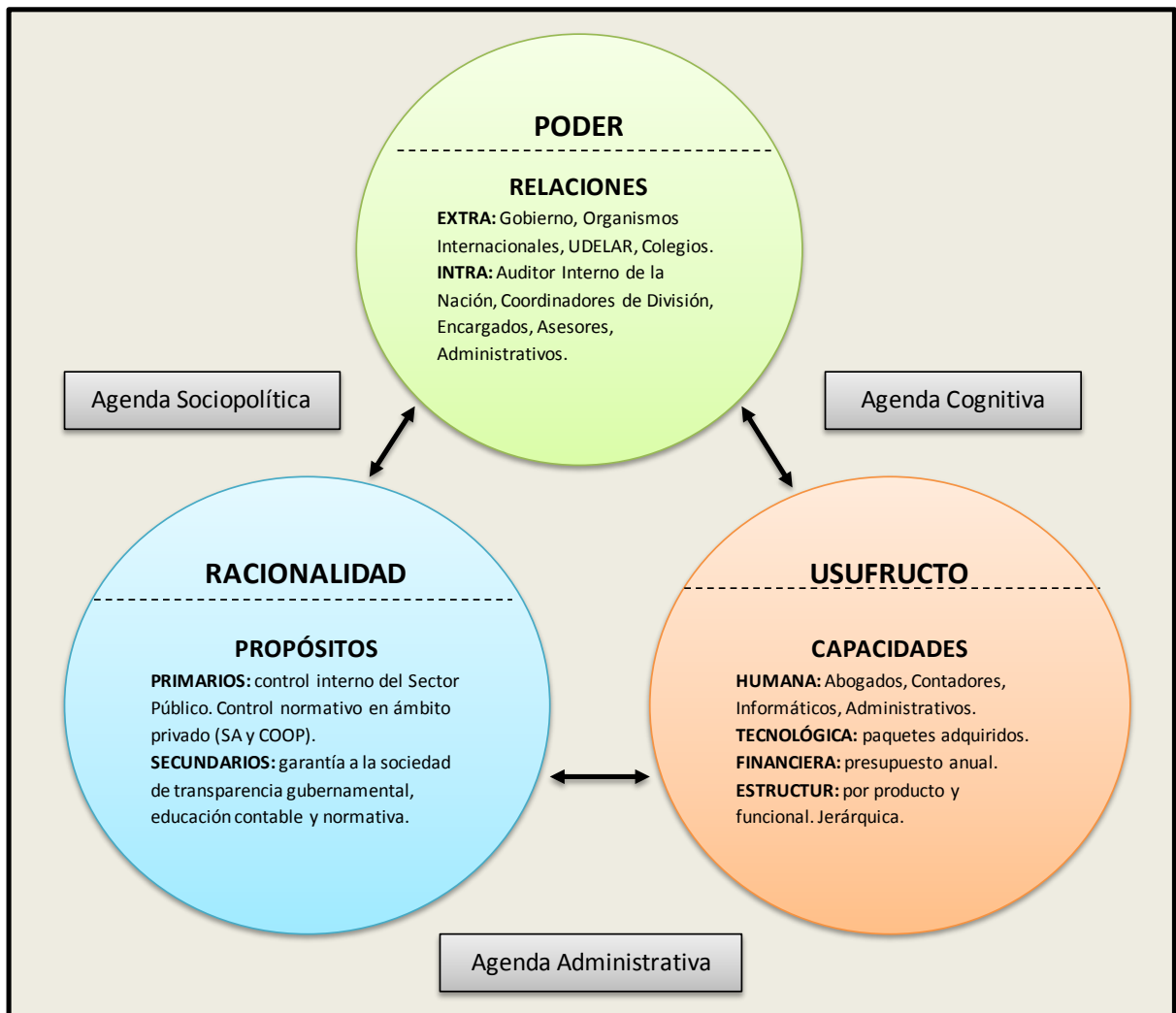
³ www.ain.gub.uy/

Modelo Psicosocial de la AIN



Inicialmente, la forma de trabajo con el expediente se efectuaba a través de medios físicos (papel). Más adelante se introdujo un sistema electrónico específico para la AIN, desarrollado por una empresa tercerizada, por lo que se pasó a una modalidad mixta incluyendo sistema electrónico y papel. En el año 2010 se presentó la necesidad de actualizar dicho sistema, ya que tenía grandes carencias al no brindar servicio de soporte en la versión utilizada. La necesidad de cambio estaba instalada en el Organismo, por lo que se comenzó a buscar un nuevo sistema. Por medio de AGESIC, personal de la AIN se enteró de la existencia de un llamado para comprar un sistema de Expediente Electrónico para el Sector Público y se decidió optar por este sistema. Por temas políticos no se llegó a comenzar el Proyecto del Expediente Electrónico inmediatamente, sino que recién en el año 2012 se firmó el convenio entre AGESIC y la AIN, la preparación del trabajo comenzó en marzo del 2012 y se implementó el 06 de mayo del 2013 (llevó 1 año y 2 meses).

Modelo de Identidad de la AIN



BANCO CENTRAL DEL URUGUAY (BCU)⁴

El Banco Central del Uruguay se crea en 1967, tiene autonomía técnica, administrativa y financiera en términos de la Constitución de la República y de su Carta Orgánica.

Uno de los propósitos fundamentales del Banco Central es la estabilidad de precios, lo que implica generar las condiciones para que la inflación se mantenga dentro del rango objetivo establecido por el Gobierno. Para lograrlo, la institución debe preservar el valor de la moneda, que se mide a través de la capacidad de compra del peso uruguayo.

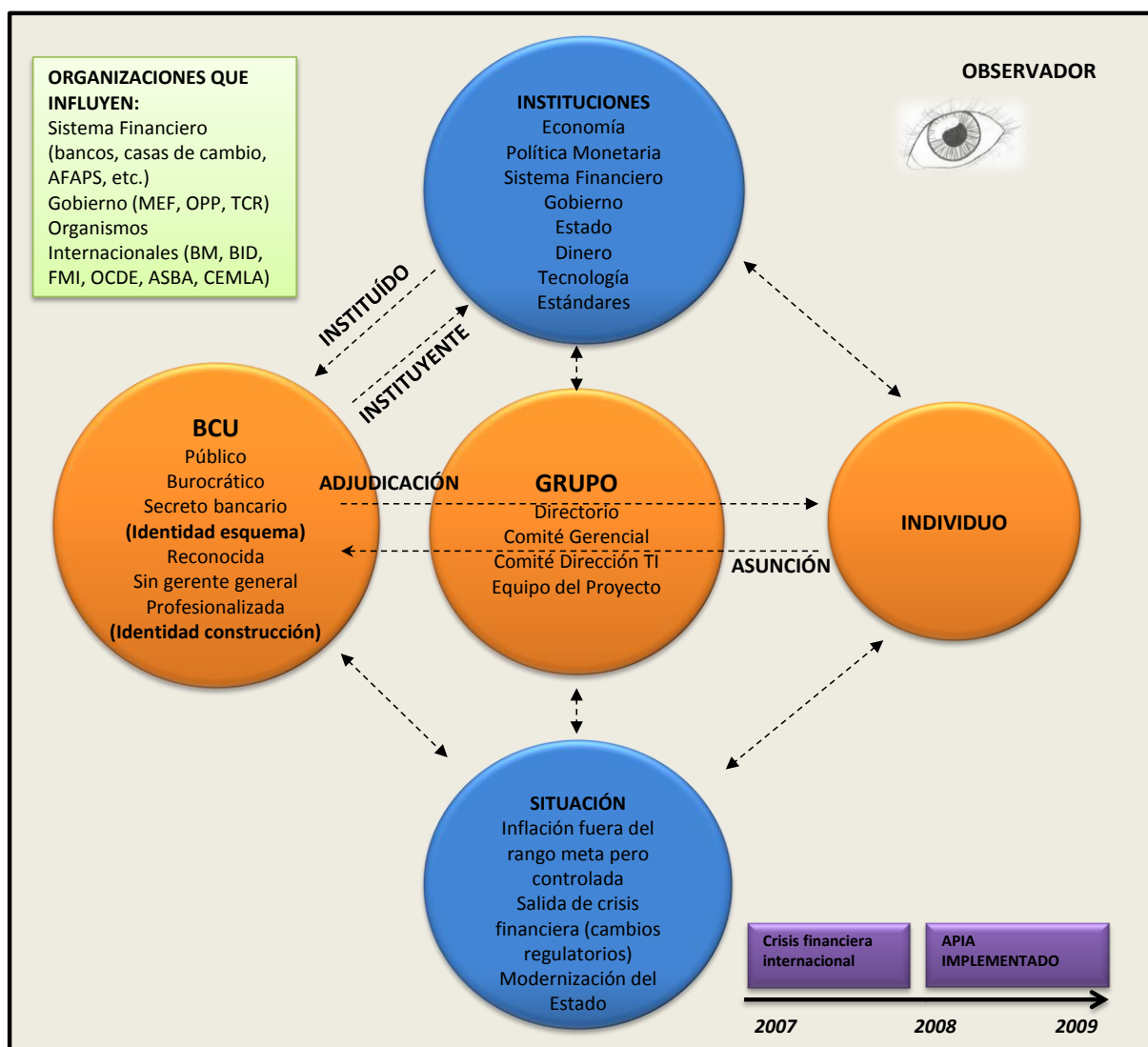
Otro es velar por la estabilidad, solvencia y funcionamiento adecuado de las instituciones del sistema financiero. Para ello la Superintendencia de Servicios Financieros tiene a su cargo la supervisión y regulación del sistema financiero, así como la responsabilidad de divulgar información financiera de las entidades controladas.

Se le encomienda además la promoción de una serie de mejoras sustantivas en el sistema de pagos, promoviendo la introducción de procedimientos automatizados ágiles y eficientes y al mismo tiempo estableciendo los parámetros de seguridad y garantías del sistema.

Por último, tiene a su cargo exclusivo la emisión de billetes y acuñación de monedas en todo el territorio uruguayo, actúa como asesor económico, banquero y representante financiero del Gobierno y administra las reservas del Estado. En estos últimos años se encuentra desarrollando una nueva actividad vinculada con la educación económica y financiera de la sociedad.

⁴ www.bcu.gub.uy

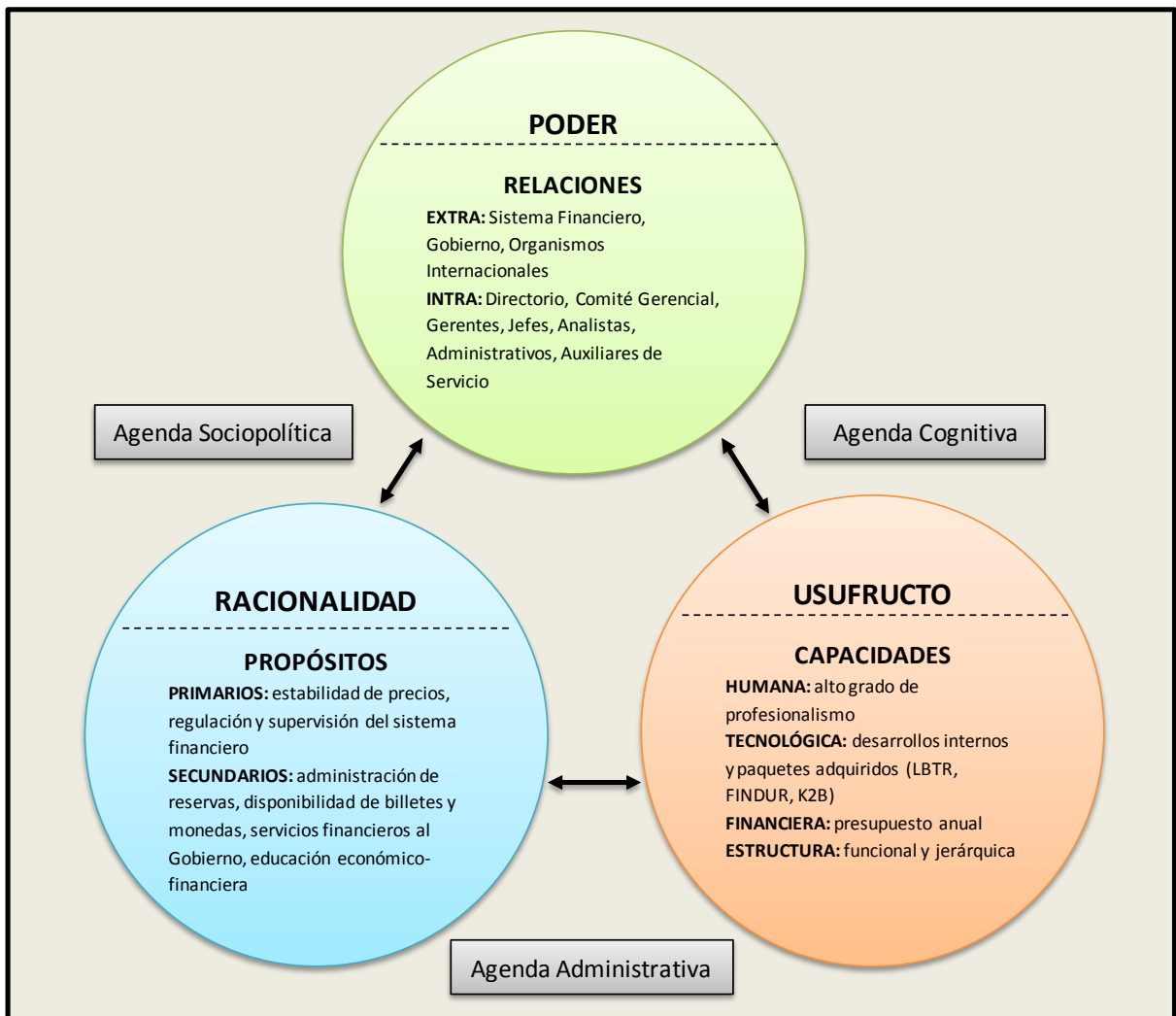
Modelo Psicosocial del BCU



Como vemos en el diagrama anterior el BCU es instituido por varias organizaciones, pero al mismo tiempo tiene un fuerte carácter de instituyente que lo convierte en una organización con características más de “objeto” que de “sujeto”. El observador ingresa a la organización en el 2009, momento en que el expediente electrónico ya había sido implementado en su totalidad, por lo que no fue testigo del desarrollo del proceso de implementación. Sin embargo lo utiliza activamente en la actualidad, ocupando un cargo en la Unidad de Gestión Técnico Administrativa de la línea de Política Económica y Mercados.

Hasta el momento de la implementación, los expedientes se llevaban en papel, con los riesgos que esto implica desde el punto de vista de su conservación, su alteración y su gestión en general. A solicitud de la Superintendencia de Servicios Financieros, línea fundamental dentro de la organización que utiliza muchísimo este tipo de documentos y tiene una estructura muy importante, es que se decide llevar a cabo la implementación del expediente electrónico en el Banco Central del Uruguay.

Modelo de Identidad del BCU



Análisis de las implementaciones y sus transformaciones asociadas

A continuación se analizan, con una óptica de gestión del cambio, las transformaciones que se llevaron a cabo en ambos organismos a raíz de la implementación del expediente electrónico (APIA). Para ello nos basamos en bibliografía de los autores: John Kotter, Dave Ulrich, Jeanie Duck y Kurt Lewin.

Todos estos autores, de alguna forma u otra, identifican tres grandes etapas en todo proceso de transformación: una etapa de preparación previa al proceso, el proceso mismo y una etapa posterior donde debe permear la transformación a nivel de toda la organización. Si bien en ambos organismos ya nos encontramos en la tercera etapa, nuestro estudio apunta a evaluar cómo se llevaron a cabo también las dos primeras.

Para ello se elaboraron dos pautas de entrevistas (ver anexo II). Una primera, muy parecida a un cuestionario, para determinar la madurez que tenía cada organización al momento de decidir llevar a cabo la implementación del expediente electrónico, basada en el modelo de madurez que utiliza AGESIC para evaluar a las organizaciones. Las preguntas fueron agrupadas según los dominios de la organización que propone Leonardo Schevarstein⁵, de manera de poder diagnosticar cómo se encontraban las organizaciones respecto de cada uno de ellos.

La segunda entrevista fue diseñada con un formato de preguntas abiertas, intentando recoger todos los aspectos que los autores identifican como necesarios para que un proceso de transformación sea exitoso. Estos aspectos se resumen en la siguiente tabla:

Kurt Lewin	Jeanie Duck	Dave Ulrich	John Kotter
Des-congelamiento	Estancamiento Preparación	Liderar el cambio Crear la necesidad compartida Definir la visión	Infundir el sentido de premura Crear la coalición conductora Desarrollar una visión y estrategia Comunicar la visión del cambio
Cambio	Implementación Determinación	Movilizar el compromiso Cambiar sistemas y estructuras Supervisar el progreso	Facultar a los empleados Generar logros a corto plazo Consolidar las ganancias y generar más cambio
Re-congelamiento	Consecución	Hacer que perdure el cambio	Arraigar los nuevos enfoques a la cultura

Fuente: Presentación curso "Aspectos Conceptuales del Cambio", Posgrado en Transformación Organizacional, Prof. Danny Freire y Verónica Melián, edición 2013.

⁵ SCHVARSTEIN, Leonardo; "Diseño de organizaciones: tensiones y paradojas"

La primera pauta de entrevista, orientada a analizar la madurez de la organización, fue realizada a una persona con el cargo y el conocimiento necesarios para realizar una evaluación global, ubicándose temporalmente en el momento en que se decide llevar adelante el proyecto. La segunda pauta de entrevista, orientada a identificar características propias del proceso de transformación, fue realizada a tres personas en cada una de las organizaciones: un gerente o jefe de primera línea, un responsable con perfil TI y un usuario calificado del expediente electrónico; obviamente tienen que haber participado activamente durante todas las etapas del proceso.

Análisis del grado de madurez de las organizaciones

A continuación se resume el resultado del cuestionario realizado para determinar la madurez que tenía cada organización al momento de llevar a cabo la implementación. Como ya se mencionó anteriormente, las preguntas se agruparon según los dominios de la organización propuestos por Leonardo Schvarstein de manera de poder diagnosticar cómo se encontraban ambas organizaciones con respecto a cada uno de ellos.

Para cada pregunta se brindaron cuatro opciones (A, B, C y D), siendo A la que indicaría menor nivel de madurez y D la que indicaría mayor nivel.

AUDITORÍA INTERNA DE LA NACIÓN

<i>Procesamiento de resultados obtenidos AUDITORÍA INTERNA DE LA NACIÓN</i>					
Opción seleccionada		A	B	C	D
Dominio de los propósitos	Estrategia	0	5	5	1
	Control de gestión	4	0	1	0
	Total	4 (25%)	5 (31%)	6 (38%)	1 (6%)
Dominio de las relaciones	Comunicación	1	1	1	0
	Ciudadanía	2	2	0	0
	Total	3 (43%)	3 (43%)	1 (14%)	0 (0%)
Dominio de las capacidades	Operaciones	5	1	1	2
	Personas, estructura y gestión del cambio	2	6	3	1
	Tecnología	1	1	0	0
	Información	1	0	1	1
	Total	9 (35%)	8 (31%)	5 (19%)	4 (15%)

Fuente: elaboración propia

Si analizamos los resultados más en profundidad vemos que en la **dimensión de los propósitos** y a nivel de la estrategia, las respuestas se reparten entre B y C principalmente, lo que indicaría un nivel de madurez más bien medio, pero a nivel del control de la gestión se evalúan la mayoría de las cuestiones planteadas como A, o sea con un nivel de madurez bajo, lo que podría indicar que recién se estaban empezando a desarrollar acciones en este sentido.

En la **dimensión de las relaciones** también surgen a primera vista bajos niveles de madurez, ya que prácticamente no se responde ninguna de las preguntas formuladas utilizando las opciones C o D. Se visualiza un nivel mejora respecto a la comunicación que al vínculo con la ciudadanía.

Con relación a la **dimensión de las capacidades** organizacionales, predominan las respuestas con opción A y B, lo cual indicarían niveles medio-bajos y bajos. Sin embargo, se observan algunas C vinculadas a que se contaba con un proceso definido e implementado para la gestión del gobierno electrónico, a procesos vinculados con la gestión del conocimiento, a la búsqueda de una cultura participativa dentro de la organización aunque en forma parcial y a que la organización estaba inmersa en un proceso de rediseño de su estructura. Aquellas capacidades donde la respuesta fue D fueron las vinculadas a la gestión del presupuesto y a la gestión de riesgos, así como a que la organización contaba con su misión, visión y valores definidos y compartidos y a que se contaba con una política de seguridad de la información documentada y aplicada por toda la organización.

Si tuviéramos que definir aquellos **puntos en los que la organización presentaba bajos niveles de madurez** al momento de enfrentar una transformación de este tipo, estos serían:

- Herramientas para el control de la gestión
- Eficacia del Plan de comunicaciones
- Vínculo con la ciudadanía
- Gestión de proyectos
- Documentación de procesos
- Medición y gestión de procesos y capacidades
- Plan de auditoría documentado
- Flexibilidad de la estructura
- Actividades vinculadas con gestión del cambio
- Gestión de procesos de TI
- Gestión de calidad de datos

Aquellos **puntos en los que podríamos afirmar que la organización presentaba un nivel medio-alto de madurez** serían los relativos a:

- Iniciativas y proyectos definidos, revisados periódicamente y priorizados
- Plan estratégico de TI documentado y validado por alta gerencia
- Proceso de gestión del gobierno electrónico documentado e implantado
- Acciones orientadas a la gestión del conocimiento y la documentación de información
- Definiciones estratégicas formalizadas (misión, visión, valores)
- Cultura de participación aunque en forma parcial dentro de la organización
- Estructura organizacional en proceso de rediseño
- Política de seguridad de la información documentada e implementada

La primera conclusión a la que podemos arribar es que la AIN, si bien en muchos aspectos se encontraba en niveles medios (medio-bajo y medio-alto) de madurez, presentaba varios aspectos (los evaluados con D) en los que hubiera sido conveniente mejorar antes de entrar en un proceso de transformación de este tipo.

En particular, aspectos como gestión de proyectos, documentación de procesos, actividades vinculadas con gestión del cambio y de la calidad de la información son puntos críticos que hubiera sido recomendable identificar y mejorar previo al inicio de la implementación.

BANCO CENTRAL DEL URUGUAY

<i>Procesamiento de resultados obtenidos BANCO CENTRAL DEL URUGUAY</i>					
Opción seleccionada		A	B	C	D
Dominio de los propósitos	Estrategia	1	8	2	0
	Control de gestión	1	1	3	0
	Total	2 (13%)	9 (56%)	5 (31%)	0 (0%)
Dominio de las relaciones	Comunicación	0	3	0	0
	Ciudadanía	2	2	0	0
	Total	2 (29%)	5 (71%)	0 (0%)	0 (0%)
Dominio de las capacidades	Operaciones	3	5	1	0
	Personas, estructura y gestión del cambio	0	10	2	0
	Tecnología	1	1	0	0
	Información	0	2	1	0
	Total	4 (15%)	18 (69%)	4 (15%)	0 (0%)

Fuente: elaboración propia

Si analizamos los resultados más en profundidad vemos que en la **dimensión de los propósitos**, las preguntas calificadas con A son las vinculadas a si la institución cuenta con una estrategia de gobierno electrónico y con indicadores para su medición. Respecto a los demás puntos, si bien predominan las respuestas B, hay una importante presencia de respuestas C que denotan un nivel de madurez interesante en términos de planificación estratégica y control de gestión de la organización. No hay ninguna pregunta que sea respondida con la opción D.

En la **dimensión de las relaciones** es donde a primera vista surgen niveles menores de madurez, ya que no se responde ninguna de las preguntas formuladas utilizando las opciones C o D. Predomina la opción B y las que se responden con A son las relativas a metas de satisfacción ciudadana y la utilización de los resultados obtenidos.

Con relación a la **dimensión de las capacidades** organizacionales, predominan las respuestas con opción B, y se observan algunas C vinculadas al proceso de presupuestación, a contar con definiciones estratégicas formalizadas y a la promoción de la participación de las personas aunque en forma parcial. Aquellas capacidades donde la respuesta fue A refieren a que no se contaba con metodología para la gestión de proyectos, ni con un proceso para la gestión de riesgos, ni con un plan de auditoría debidamente documentado y a que la gestión de infraestructura de TI se realizaba de manera ad-hoc. Desde la óptica de las personas, estructuras y gestión del cambio, así como desde la óptica de la información, todas las respuestas fueron B o C, principalmente B. Tampoco hubo respuestas D.

Si tuviéramos que definir aquellos **puntos en los que la organización presentaba bajos niveles de madurez** al momento de enfrentar una transformación de este tipo, estos serían:

- Implementación de una estrategia de gobierno electrónico
- Vínculo con la ciudadanía
- Gestión de proyectos
- Gestión de riesgos
- Plan de auditoría documentado
- Gestión de infraestructura de TI

Aquellos **puntos en los que podríamos afirmar que la organización presentaba un nivel medio-alto de madurez** serían los relativos a:

- Alineación de la estrategia de la organización a la de gobierno electrónico
- Decisiones mayormente tomadas en función de la planificación estratégica
- Utilización de herramientas de control de gestión (benchmarking, metas definidas y documentadas, uso de indicadores para mejora operativa)
- Gestión de recursos basada en el proceso de presupuestación
- Definiciones estratégicas formalizadas (misión, visión, valores)
- Cultura de participación aunque en forma parcial dentro de la organización
- Gestión de la calidad de datos aunque en forma reactiva

Un dato que llama la atención es que **ninguna de las dimensiones evaluadas muestra puntos con altos niveles de madurez.**

La primera conclusión a la que podemos arribar es que el BCU, si bien en muchos aspectos se encontraba en niveles medios (medio-bajo y medio-alto) de madurez, presentaba algunos aspectos (los evaluados con A) en los que hubiera sido conveniente mejorar antes de entrar en un proceso de transformación de este tipo.

En particular, aspectos como gestión de proyectos y de la infraestructura de TI son dos puntos críticos que se podrían haber desarrollado y mejorado previo al inicio de la implementación.

[Análisis de las etapas del proceso de gestión del cambio](#)

La segunda pauta de entrevista fue diseñada con preguntas abiertas, intentando recoger todos los aspectos que los autores anteriormente mencionados establecen como necesarios para que un proceso de transformación sea exitoso.

[Preguntas 1 a 6: DES-CONGELAMIENTO](#)

Kurt Lewin	Jeanie Duck	Dave Ulrich	John P. Kotter
Des-congelamiento	Estancamiento Preparación	Liderar el cambio Crear la necesidad compartida Definir la visión	Infundir el sentido de premura Crear la coalición conductora Desarrollar una visión y estrategia Comunicar la visión del cambio

AUDITORÍA INTERNA DE LA NACIÓN

Inicialmente, en el momento cuando se decide implementar APIA se pudo identificar que, si bien existían factores internos (obsolescencia del software utilizado) y externos a la organización (alinearse con la política gubernamental de e-government) que promovían la adopción del nuevo sistema, no se logró transmitir adecuadamente dicha situación a todo el personal de forma integral.

Según John P. Kotter los errores más grandes que la gente comete al tratar de transformar las organizaciones es lanzarse sin infundir un sentido lo suficientemente intenso de la premura en los gerentes y empleados; en este caso se logró infundir esta necesidad entre algunos coordinadores (no todos) y el equipo de TI. El resto de los funcionarios no sentían la necesidad de esta transformación, estaban en un nivel de complacencia elevado, en su zona de confort.

De acuerdo a lo que mencionan los entrevistados, la organización claramente se encontraba en una etapa de estancamiento, se veía como arcaica y se producían tan pocos cambios que la gente se sentía cómoda, segura, sin ninguna amenaza; no sentían la necesidad de adaptarse a los avances tecnológicos.

Dave Ulrich menciona los siete factores críticos para el éxito del cambio, entre los cuales se encuentra “crear una necesidad compartida” que significa asegurarse que los individuos saben el porqué del cambio y que la necesidad de cambiar es mayor que la resistencia al cambio. En este caso los involucrados no estuvieron bien informados del porqué del cambio, ya que el personal en general ni siquiera tenía conocimiento de la situación de obsolescencia del software utilizado en aquel momento.

En síntesis, los motivos que contribuyen a explicar la complacencia son varios: inexistencia de una crisis claramente visible, falta de retroalimentación acerca del desempeño de la organización por parte de fuentes externas (usuarios), el funcionariado no fue informado de la situación con respecto a la obsolescencia del sistema utilizado (solo conocido por alta gerencia y TI) y por último, la naturaleza humana, con su capacidad de negación.

De acuerdo al marco teórico con respecto al liderazgo, la organización estuvo bien preparada ya que es esencial que la cabeza de la organización apoye al proyecto y en este caso fueron respaldados por el Auditor Interno de la Nación.

El liderazgo fue encabezado por el Encargado del Proyecto, seguido por un grupo de trabajo designado especialmente para éste, con poder de incidir en las decisiones para ponerlo en práctica. La coalición fue poderosa, tanto desde el punto de vista de la experiencia como de la interdisciplinariedad de los integrantes (Contadores, Abogados, Administrativos y Analistas de Sistemas).

Este grupo de trabajo estaba alineado y sus integrantes pertenecían a todas las áreas de la organización, por lo que representaba bien todos los intereses y no permitió (o al menos dificultó) la formación de fracciones o subgrupos que se enfrentaran al cambio.

Se creó una coalición conductora fuerte, con poder para tomar decisiones pero con poco poder para manejar los gastos. No se asignaron partidas presupuestales específicas para el desarrollo del proyecto y se tuvo que implementar con los recursos disponibles.

Cada grupo dentro de la organización tenía una visión distinta de los beneficios que se lograrían: la alta dirección visualizaba una mejora de la imagen de la AIN, el personal en general identificaba el

beneficio desde el punto de vista de la disminución en la utilización de papel y, por último, el equipo de Tecnología de la Información sabía que el beneficio venía por el lado del soporte del sistema que con el sistema anterior no tenían. Los que tenían más integrada la visión general de los beneficios eran los integrantes del equipo del proyecto. Los funcionarios se encontraban en su zona de confort, no visualizaban la necesidad de cambio, vieron este proyecto como una imposición y no como un beneficio.

El grupo de trabajo del proyecto efectuó un trabajo de identificación de los actores claves para poder implementar la transformación, dividiéndolos por grupos de acuerdo a si podían esperar su apoyo o no (en forma activa o pasiva). Sin embargo, no definieron acciones para mitigar los posibles problemas de implementación ni para reforzar y aprovechar la ayuda de quienes estaban a favor activamente.

Desde el punto de vista del equipo de proyecto la visión del resultado esperado era compartida, incluso se desarrolló una estrategia para comunicar la visión con una empresa de comunicación. Dicha empresa ayudó a difundir el nuevo sistema por medio de: talleres (en los cuales participó todo el personal), posters, carteleras y la intranet. Lo que no se logró fue una retroalimentación de toda la información brindada, por lo que la sensación de quienes no participaban activamente en el proyecto fue de imposición y no se logró generar la visión compartida.

BANCO CENTRAL DEL URUGUAY

Al momento de tomarse la decisión de si se debía adoptar el expediente electrónico en la organización, se utilizaba el expediente físico y se contaba con un sistema de seguimiento de expedientes (PRODOCS) que permitía saber dónde estaba ubicado y algún dato para poder identificar de qué trataba. Todos los expedientes pasaban por la Mesa de Expedientes y tenían una ficha donde se iba anotando por dónde iban circulando. Se llevaban de un lado a otro y el trabajo de armado y compaginación era manual, con los riesgos que todo ello traía aparejados. En consecuencia, el principal factor interno que motivó la decisión fue la necesidad de simplificar, sistematizar y dar mayor seguridad a la gestión de los expedientes dentro de la organización.

También hubo factores de índole externa que incidieron en la decisión de adoptarlo, principalmente la idea de una reforma del Estado que se venía promoviendo desde hacía tiempo, con pocos avances reales, pero con el objetivo de que la gestión pública adoptara cada vez más este tipo de prácticas más transparentes. El marco legal también incidió debido a que se le otorgó la misma validez al expediente electrónico que al físico. Por último pero no por ello menos importante, la crisis del 2008 requirió que la institución se acercara a estándares internacionales que exigían cada vez más la incorporación de este tipo de herramientas, que brindarían mayor seguridad y transparencia al proceso de toma de decisiones de la institución.

Hubo un liderazgo claro desde quien en ese momento ocupaba el cargo de Superintendente, Fernando Barrán, y fue desde su sector que se lideró el proceso, sector que ya venía adoptando prácticas de gestión vinculadas con la planificación estratégica antes que el resto de la institución, además de tener un flujo muy importante de expedientes que requería sistematizar y hacer más eficiente su gestión.

Desde el punto de vista de si los empleados visualizaban la necesidad de este sistema, las personas entrevistadas coinciden en que en general no, que la implementación se percibía como un problema más que como una solución, que hubo resistencias y que se criticaba al proyecto. Uno de ellos menciona que esto se daba en todos los niveles jerárquicos de la organización.

Se creó un grupo de trabajo para llevar adelante el proyecto, buscando la participación de aquellas

áreas que más utilizaban expedientes. Sin embargo no parecen haber tenido mucho poder de decisión, e incluso en algunos casos tampoco el poder para luego ir y convencer a la gente que trabajaba en su área de los beneficios del proyecto. Se percibe que las decisiones se tomaban en los niveles gerenciales.

No queda claro si se identificaron los actores claves dentro de la organización, lo que probablemente indique que no se hizo.

Respecto a si se logró una visión compartida del resultado esperado del proyecto, una de las personas entrevistadas dice que probablemente se haya alcanzado dentro del grupo de trabajo, pero no queda claro lo que sucedió a nivel de la organización. Se comparte la idea de que no hubo comunicación oportuna de los avances del proyecto y que la comunicación era parcial, no era a toda la organización por igual.

Preguntas 7 a 10: CAMBIO

Kurt Lewin	Jeanie Duck	Dave Ulrich	John P. Kotter
Cambio	Implementación Determinación	Movilizar el compromiso Cambiar sistemas y estructuras Supervisar el progreso	Facultar a los empleados Generar logros a corto plazo Consolidar las ganancias y generar más cambio

AUDITORÍA INTERNA DE LA NACIÓN

En relación al cambio propiamente dicho, se pudo identificar que los tres entrevistados coincidieron en que se modificaron algunos procesos para adaptarse al sistema pero las estructuras se mantuvieron.

Con respecto a la capacitación, se capacitó solamente a nivel de uso del sistema pero luego los usuarios no tuvieron la posibilidad de corregir los errores que iban surgiendo en la implementación.

En cuanto a la comunicación, se cumplió con el plan de comunicaciones que se efectuó en conjunto con la consultora, el cual establecía de qué manera, cómo y por qué medio se iba a efectuar dicha comunicación. Sin embargo, la sensación del personal en general fue que se comunicó solamente la etapa de lanzamiento y no llegó adecuadamente la información sobre cómo iba avanzando el proyecto, por lo que posiblemente los canales utilizados no fueron del todo los adecuados y faltó la retroalimentación del usuario del sistema.

No hay información fehaciente en cuanto a los reconocimientos de quienes hicieron posible que se alcanzaran los hitos del proyecto. Hubo reconocimientos económicos puntuales pero no se hicieron públicos y no quedaron documentado. De hecho, se estila otorgar reconocimientos como méritos en el legajo de las personas para que queden como antecedentes, pero en esta ocasión no fue así.

El equipo de proyecto efectuó una evaluación y seguimiento de la implementación, con el objetivo de ir ajustando los tiempos y actividades originalmente definidas. Se cumplieron los tiempos programados por el equipo del proyecto, pero no hubo un procedimiento adecuado en cuanto al tratamiento de las quejas y problemas de funcionamiento del sistema.

BANCO CENTRAL DEL URUGUAY

Respecto a si se modificaron procesos y estructuras como consecuencia de la implementación del expediente electrónico, aparentemente sí pero de una manera más bien reactiva y no como parte del plan del proyecto, incluso una de las personas entrevistadas menciona que sí y que “fue un proceso largo y doloroso”, lo que resume claramente lo que significó para la organización.

Respecto a la capacitación a lo largo del proceso, ésta se realizó por etapas que aparentemente no fueron muy bien comunicadas. Un dato relevante es que el área de TI fue quedando un poco de lado, generándose una gran dependencia de la empresa que instaló la aplicación informática.

No hubo aparentemente ningún reconocimiento a aquellas personas que se involucraron con la implementación.

Existió un proceso de monitoreo y seguimiento del proyecto, en el que se fue evaluando si el sistema iba cumpliendo con lo que se había especificado en los requerimientos. Si se identificaban desvíos, se le informaban a la empresa para que los corrigiera. No se explicita si se hizo un monitoreo de los plazos de los diferentes entregables, pero una de las personas entrevistadas dijo que probablemente llevó más tiempo de lo esperado.

Preguntas 11 a 15: RE-CONGELAMIENTO

Kurt Lewin	Jeanie Duck	Dave Ulrich	John P. Kotter
Re-congelamiento	Consecución	Hacer que perdure el cambio	Arraigar los nuevos enfoques a la cultura

AUDITORÍA INTERNA DE LA NACIÓN

En la etapa final de re-congelamiento, los entrevistados coincidieron en que no se aprovechó la experiencia para formar personas que articulen futuras transformaciones ni para contratar personal con perfil de agente de cambio.

Hubo diferencias entre los entrevistados en cuanto a si sirvió o no la implementación del expediente electrónico para alinear políticas dentro de la organización. Hubiera sido una buena oportunidad para que la dirección aprovechara la implementación, ya que dadas sus características, abarcaba a toda la organización y hubiera servido para promover políticas y diseñar nuevos procesos.

Como consecuencia del proyecto se promovieron otros proyectos de índole similar. Se creó el proyecto de comunicación y notificación electrónica, que ya está operando, y surgió además la idea del proyecto de archivo electrónico, que aún no está en funcionamiento. Todo esto va de la mano con el alineamiento de la organización con la política gubernamental de gobierno electrónico.

No hay un plan específico orientado a adaptarse al paso del tiempo respecto a la transformación llevada a cabo. Hay consenso entre el personal respecto a que en la organización el sistema implementado es tan esencial para el trabajo diario que no es necesario la realización de actividades para mantener la atención. Tampoco se realizan actividades orientadas a mantener el sistema implementado, lo único que se mantiene es la actualización en capacitación del sistema.

Los entrevistados coincidieron en que no se desarrollan ámbitos de trabajo compartidos para evaluar la vinculación entre los comportamientos durante el proyecto y los resultados obtenidos.

Tampoco se desarrollaron estrategias para formar líderes que sigan permeando las transformaciones a la interna de las diferentes áreas de la organización.

BANCO CENTRAL DEL URUGUAY

Las tres personas entrevistadas coinciden en que no se aprovechó la instancia para identificar agentes de cambio o formar personas para dar apoyo a futuras transformaciones dentro de la organización.

Respecto a si el proyecto sirvió para alinear políticas o generar otros proyectos en consecuencia, se menciona que hubo alineaciones y que, si bien durante el proceso quedaron claras las fortalezas y debilidades institucionales para llevar adelante transformaciones de esta índole, no se percibe que se hayan capitalizado para otras futuras e incluso se menciona que en algunos casos se cometieron los mismos errores.

Luego de la primera implementación se han ido haciendo adaptaciones en el sistema en función de las necesidades que han ido surgiendo y que además se han ido recogiendo a nivel de la reglamentación. Por ejemplo, se requirieron ajustes derivados de la Ley 18.381 de Acceso a la Información Pública.

Ninguna de las tres personas entrevistadas cree que se haya creado algún ámbito para evaluar cómo se llevó adelante el proyecto ni cuáles fueron los resultados obtenidos.

Respecto a si la organización cuenta con una estrategia para formar líderes que ayuden a permear las transformaciones a la interna de las diferentes áreas, las respuestas apuntan a que la formación de líderes es un tema pendiente que recién se está comenzando a trabajar a nivel institucional, que los líderes que existen no fueron desarrollados internamente sino que poseen dotes de liderazgo y están comprometidos con la organización.

Recomendaciones para futuras implementaciones...

A continuación se detallan las principales recomendaciones que surgen del análisis realizado en ambos organismos.

En primer lugar, respecto a qué nivel de madurez tiene la organización al momento de decidir llevar adelante un proceso de este tipo, la recomendación es realizar un análisis al respecto, una evaluación que puede ser interna (autoevaluación) o externa (consultora) para determinar en qué medida la organización se encuentra preparada para afrontar un proceso de estas características. Una vez hecho esto e identificadas las dimensiones en las que es más fuerte y en las que es más débil, definir un plan de acción para alcanzar el nivel de madurez necesario reforzando las debilidades identificadas.

Con respecto a este punto hay que reconocer que muchas veces, a pesar de que las organizaciones no logran o no tienen el grado de madurez que desearían al momento de emprender transformaciones de este tipo, las implementaciones se hacen y se logran los objetivos deseados. En estos casos, las preguntas que deberían hacerse quienes deciden llevarlas adelante serían: ¿a qué costo alcanzaremos los objetivos que nos propusimos?, ¿cuál será el impacto real del proceso en la organización, principalmente a nivel de las personas? Lo recomendable es buscar un equilibrio entre el esfuerzo y el tiempo dedicados a preparar la organización y el esfuerzo y el tiempo dedicados a llevar adelante la implementación. Claramente ninguno de los dos extremos es bueno, ni dedicarle tanto tiempo a la preparación que no se pase a la acción oportunamente, ni ir a la acción inmediatamente sin dedicarle nada de tiempo a la preparación. Estará en la órbita de los tomadores de decisión la búsqueda de este equilibrio, sin perder de vista cómo ello va a impactar a nivel de toda la organización, teniendo en cuenta sus fortalezas y debilidades.

En segundo lugar, respecto a las etapas que debería tener todo proceso de transformación, es importante que el foco no esté puesto únicamente sobre la del cambio en sí mismo. Es necesario definir planes de acción para las tres etapas, para la de des-congelamiento (previo a la implementación), para la de cambio en sí mismo (durante la implementación) y para la de re-congelamiento (posterior a la implementación).

Por lo general y según se ha comprobado en el análisis previo, las organizaciones del Estado no le dedican el tiempo suficiente a diagnosticar su nivel de madurez previo a la implementación ni a planificar y evaluar los resultados de la transformación asociada. Esto puede deberse a que sus líderes, quienes tienen el poder de decisión, no visualizan que el proyecto es mucho más que la adopción de una nueva herramienta o de una nueva tecnología en su sentido más amplio, sino que se trata de una transformación que va a impactar de diferentes formas a nivel de todas sus dimensiones. En consecuencia, no se trata al proyecto como un proceso de transformación sino como un proceso de implementación de un software, con las limitaciones que esto conlleva.

La tercera recomendación por tanto es, enmarcar el proceso de implementación del expediente electrónico desde una óptica de implementación de un software, en un proyecto mucho mayor de transformación organizacional que incluya (1) el análisis de su madurez con su plan de acción asociado, (2) el plan para la preparación de la organización para el proyecto, (3) el plan del proyecto

en sí mismo y (4) el plan para arraigar los cambios a la cultura de la organización y la evaluación de los resultados del proyecto.

Con respecto al punto (3), dicho plan debería contar con una matriz de interesados definida para el proyecto, así como un plan de comunicación y un plan de riesgos apuntados a llevar adelante una mejor gestión del cambio a lo largo de la implementación. Esto va a contribuir al mejor desarrollo del proyecto en sí, así como también a facilitar la transferencia tecnológica que implica y su impacto en la operativa diaria.

Como vimos la comunicación es una dimensión que atraviesa las tres etapas (previa, durante y posterior a la implementación). Por esta razón se le debe dar el grado de importancia correspondiente, integrándola a lo largo de todo el proceso de implementación.

En las experiencias analizadas se pudo identificar que, si bien se le dio la importancia debida y se efectuaron los planes de comunicación correspondientes, los efectos deseados no fueron alcanzados completamente, sobre todo respecto al logro de una visión compartida del resultado esperado del proyecto a nivel de toda la organización y respecto a recibir retroalimentación de los usuarios del sistema durante la implementación.

En futuras transformaciones sería recomendable utilizar la idea de comunicación trabajada por Daniel Kaplún que utiliza la retroalimentación, tanto del emisor como del receptor, para verificar si se ha transmitido el mensaje correctamente, si los efectos deseados se están produciendo o ya se produjeron y si los aprendizajes deseados realmente se lograron. El rol de la comunicación en este sentido no es solo la transmisión de contenidos, sino la de facilitador de aprendizajes y diálogos entre los diferentes actores de la organización.

En función de los resultados obtenidos y de las lecciones aprendidas a lo largo del proyecto, se sugiere además emprender acciones con el objetivo de que la experiencia permee en toda la organización y sea de utilidad para futuras transformaciones.

... y para otras transformaciones

Si bien en un primer momento el análisis estaba orientado a ver la forma de trasladar las experiencias vividas por ambas organizaciones hacia otras implementaciones de expediente electrónico en el Estado, también esto es válido para la implementación de otras herramientas de gestión transversales a las organizaciones, cuenten o no con un componente informático.

La adopción de prácticas de gestión tales como la Planificación Estratégica, Evaluación de Desempeño, Gestión Integral de Riesgos, Gestión de Proyectos, Gestión de la Calidad, entre otras, son transformaciones a nivel de toda la organización que requieren un tratamiento tal como el que se propone en este documento.

Con la misma lógica, la incorporación de herramientas informáticas de apoyo a la gestión tales como los Sistemas de Gestión de Recursos Empresariales (ERP por su sigla en inglés), y más específicamente a nivel del Gobierno (GERP), son asimilables a las del expediente electrónico y en consecuencia también se pueden aprovechar las lecciones aprendidas en proyectos de esta índole.

En conclusión, las recomendaciones que fueron surgiendo al analizar las experiencias de implantación del expediente electrónico en la AIN y en el BCU, no sólo pretenden facilitar la implementación de la misma herramienta en otros lugares del Estado, sino que también pretenden ser útiles para la implementación de otras herramientas de corte transversal, más allá incluso de si poseen un componente informático o no.

¿Organizaciones que aprenden?

Según Leonardo Schvarstein, ***“la disposición permanente para crear conocimiento a partir de la experiencia, y de transformar dicho conocimiento en acción, identifica a las organizaciones que aprenden.”***

Según Peter Senge, ***“El aprendizaje individual, en cierto nivel, es irrelevante para el aprendizaje organizacional. Los individuos aprenden todo el tiempo y sin embargo no hay aprendizaje organizacional. Pero si los equipos aprenden, se convierten en un microcosmos para aprender a través de la organización. Los nuevos conceptos se llevan a la práctica. Las nuevas aptitudes se pueden comunicar a otros individuos y otros equipos (...). Los logros del equipo pueden fijar el tono y establecer una pauta para aprender conjuntamente para la organización.”***

Por más que se capacite individualmente a los integrantes de una organización, por ejemplo en gestión de proyectos o gestión del cambio organizacional, si ese aprendizaje no se logra colectivizar y llevar a la práctica, no se está logrando desarrollar un aprendizaje organizacional, más allá del esfuerzo individual o de la suma de los esfuerzos individuales de aquellos que quieren volcar los conocimientos adquiridos en su organización. Es importante destacar el siguiente punto: el conocimiento adquirido importa a nivel de la organización cuando se utiliza efectivamente, cuando se lleva a la práctica como dice Senge, cuando se transforma en acción como menciona Schvarstein.

Tanto en la AIN como en el BCU, las entrevistas arrojaron que no se dispone de mecanismos ni prácticas, mucho menos de una cultura orientada al aprendizaje organizacional. En ambos organismos se llevó a cabo un proceso de transformación profundo vinculado a la incorporación del expediente electrónico a la gestión de cada uno de ellos, pero sin embargo a primera vista no se capitalizó la experiencia derivada de estos procesos. Las personas entrevistadas manifiestan que en general no se generaron ámbitos para evaluar los resultados obtenidos y tampoco perciben que se hayan capitalizado experiencias para futuras transformaciones.

Ambos procesos de transformación arrojaron una cantidad de experiencias, positivas y negativas, errores y aciertos, que es sumamente importante que cada organización reconozca, valide y de alguna manera almacene para que sean capitalizados en el futuro.

Se identifica entonces la oportunidad, para ambos organismos, de diseñar e implementar en cada uno de ellos un programa de aprendizaje organizacional, que incluya la formalización de una base de conocimientos, la búsqueda de dispositivos para producir y distribuir el conocimiento, así como la elaboración de políticas y procesos apuntados a permear estas prácticas en toda la organización.

Glosario

Eficacia: alcanzar el objetivo deseado.

Eficiencia: alcanzar el objetivo deseado al menor costo posible.

Expediente electrónico: serie ordenada de documentos registrados por vía informática, provenientes de la Administración o de terceros, tendientes a la formación de la voluntad administrativa en un asunto determinado, teniendo la misma validez jurídica y probatoria que el expediente tradicional

Fuente primaria: material de primera mano sobre un fenómeno que se desea analizar, investigar o relatar; materia prima disponible para realizar un determinado trabajo.

Gobierno electrónico: uso de las tecnologías de la información en pos de un mejor gobierno orientado a facilitarle la vida a las personas.

Juridicidad: tendencia o criterio favorable al predominio de las soluciones de estricto derecho en asuntos políticos y sociales.

Marco teórico: grupo central de conceptos y teorías que se utilizan para formular y desarrollar un argumento o tesis.

Metodología de trabajo: conjunto de procedimientos racionales utilizados para alcanzar los objetivos de una investigación determinada; estudio o elección de un método pertinente o adecuadamente aplicable a obtener determinado objetivo.

Modelo de madurez: modelo de evaluación de los procesos y las capacidades de una organización determinada.

Observador: persona que se encuentra analizando la transformación desde dentro de la organización.

Transformación organizacional: cambio profundo a nivel de una organización, provocado por factores de origen interno o externo.

Bibliografía

DUCK, Jeanie D.; “El monstruo del cambio: el factor humano como elemento decisivo para estimular o frustrar el cambio en la empresa”; Empresa Activa, 2002.

KAPLÚN, Gabriel; “Comunicación popular: ¿es o se hace?”; Nueva Tierra, 2003.

KOTTER, John P.; “El líder del cambio”; McGraw-Hill, 1996.

LAZZATI, Santiago; “El cambio del comportamiento en el trabajo”; Granica, 2012.

LEVY, Alberto; “ECP Estrategia, cognición y poder: cambio y alineamiento conceptual en sistemas sociotécnicos complejos”; Granica, 2007.

LEWIN, Kurt; “Modelo de cambio en tres etapas”

SCHVARSTEIN, Leonardo; “Diseño de organizaciones: tensiones y paradojas”; Paidós, 2007.

SCHVARSTEIN, Leonardo; “Psicología social de las organizaciones: nuevos aportes”; Paidós, 2002.

SENGE, Peter; “La quinta disciplina: el arte y la práctica de la organización abierta al aprendizaje”; Granica, 2014.

ULRICH, Dave; “Recursos Humanos Champions”; Granica, 2006.

Páginas Web

Agencia de Gobierno Electrónico y Sociedad de la Información y del Conocimiento (AGESIC):

www.agesic.gub.uy/

Auditoría Interna de la Nación (AIN): www.ain.gub.uy/

Banco Central del Uruguay (BCU): www.bcu.gub.uy/

Madurez en Gerenciamiento de Proyectos (MPCM): www.maturityresearch.com/

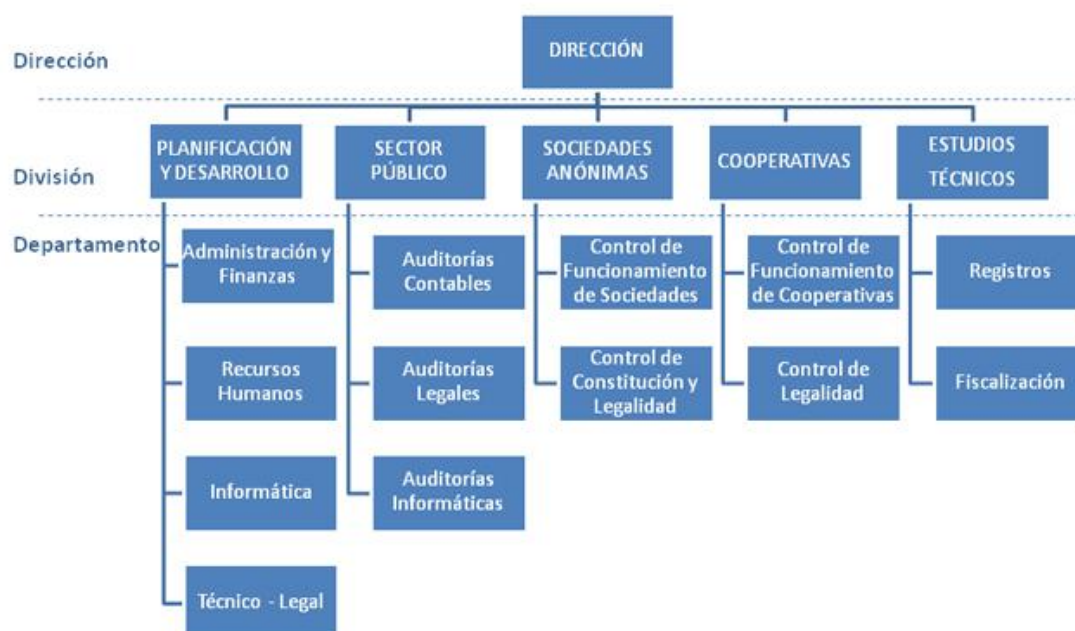
ANEXO I: Información adicional

Misión, Visión y Organigrama

AUDITORÍA INTERNA DE LA NACIÓN

Misión: La Auditoría Interna de la Nación es el órgano de control que contribuye a generar un entorno económico transparente y confiable, protegiendo la hacienda pública y privada en beneficio de la sociedad en su conjunto.

Visión: Ser protagonista en la mejora de la gestión de la hacienda pública y generar seguridad y confianza en la hacienda privada al velar por la correcta aplicación de la normativa vigente, logrando constituir una organización flexible, capaz de adaptarse a los cambios del entorno, generando sinergias con los sistemas interactuantes.



BANCO CENTRAL DEL URUGUAY

Misión: Contribuir al bienestar de la sociedad a través de: una política monetaria orientada hacia la estabilidad de precios, la regulación y supervisión del sistema de pagos y un sistema financiero sólido, transparente y eficiente.

Visión: Ser reconocido como una autoridad monetaria y reguladora eficaz y confiable, con la capacidad de anticipar y dar respuesta a los nuevos desafíos, en permanente búsqueda de la excelencia a través de un capital humano motivado y comprometido y de un constante avance organizacional y tecnológico.



ANEXO II: Fuentes de información

PAUTA I DE ENTREVISTA: Madurez de la organización

Dimensión	Área	N°	Pregunta	Respuesta	Opción	Acciones sugeridas
Propósitos	Estrategia	1	¿Qué nivel de alineación tiene la estrategia de su organización con la estrategia gubernamental de gobierno electrónico?	A) no está alineada o no está definida B) se toma como referencia y se está trabajando C) está alineada y se está implementando D) han iniciado su documentación como su implantación están alineadas		
		2	¿En qué etapa se encuentra el proceso de planificación estratégica de su organización?	A) no existe tal proceso B) recién se está comenzando a delinear un primer plan C) se cuenta con un grupo de iniciativas o proyectos que se revisan anualmente D) se cuenta con un plan estratégico de mediano plazo con sucesivas revisiones y ajustes		
		3	¿Cuenta con una estrategia de gobierno electrónico implementada?	A) no B) implementación primaria y parcial C) sí, documentada e implementada D) sí, incorpora los factores críticos de éxito y es comunicada		
		4	¿Han desarrollado una estructura de gobernanza?	A) no existe B) está siendo desarrollada C) existe y está formalizada, comunicada e implementada D) está definida, monitoreada y gestionada		
		5	¿Su estructura de gobernanza incluye a toda la organización?	A) no B) sí pero en forma muy acotada C) sí y abarca la mayoría de los sectores D) totalmente		
		6	¿Las decisiones son tomadas oportunamente y alineadas a la planificación estratégica?	A) nunca B) a veces C) en la mayoría de los casos D) siempre		
		7	¿Su organización ha desarrollado alianzas con terceros para llevar adelante iniciativas de gobierno electrónico?	A) no B) de manera muy inicial C) sí y formalizadas D) sí y alineadas hacia dentro y fuera de la organización		
		8	¿Cuentan con un plan operativo de TI que baje los lineamientos a cursos de acción?	A) no B) existen iniciativas de TI documentadas C) existe un plan anual de TI documentado D) existe un plan de TI y se realiza en conjunto con las áreas sustantivas de la organización		
		9	¿Quién valida estos planes?	A) no se realizan validaciones B) responsable de TI C) alta gerencia y responsable de TI D) alta gerencia y comité de dirección de TI		
		10	¿Cuentan con un plan estratégico de TI?	A) no se cuenta con un plan estratégico B) existen algunas iniciativas de TI, de mediano o largo plazo, documentadas C) existe un plan estratégico de TI documentado, aprobado y comunicado D) existe un plan estratégico de TI alineado a la estrategia del organismo		
		11	¿Tiene la organización priorizadas sus iniciativas?	A) de forma intuitiva o manual B) de forma parcial C) sí, formalmente pero no balanceando el riesgo D) sí, con comprensión inicial del riesgo		
	Control de Gestión	12	¿Cuentan con una línea de base contra la cual compararse?	A) no B) inicial C) establecida D) utilizada para evaluar mejora		
		13	¿Realizan benchmarking con referentes establecidos?	A) no B) aproximaciones C) sí, eventualmente D) sí, en forma continua		
		14	¿Tiene metas definidas, documentadas y comunicadas?	A) no B) definidas y documentadas C) definidas, documentadas y comunicadas parcialmente D) definidas, documentadas y comunicadas interna y externamente		
		15	¿Se utilizan las mediciones para ajustar planes y mejorar la operativa?	A) nunca B) a veces C) siempre pero solo en algunas áreas D) siempre y en todas las áreas		
		16	¿Tiene indicadores orientados a la gestión del gobierno electrónico?	A) no B) unos pocos C) solo indicadores de desempeño D) indicadores balanceados entre desempeño y resultado		

Relaciones	Comunicación	17	¿Cuenta la institución con un plan de comunicaciones?	a) no b) en desarrollo c) sí, documentado y alineado a los objetivos estratégicos d) sí, personalizado hacia diferentes segmentos ciudadanos e integrado a la estrategia		
		18	¿Tienen identificadas las diferentes audiencias y sus necesidades?	A) no B) hay una identificación parcial C) se contemplan algunas de ellas D) se conocen y se incentiva su participación		
		19	¿La ejecución de la comunicación es consistente con la estrategia definida para la institución?	A) no B) algunas acciones aisladas C) en parte se cumple con el plan elaborado pero informalmente D) se ejecuta en línea con lo planificado		
	Ciudadanía	20	¿Han definido y comunicado metas de satisfacción ciudadana?	A) no y se desconoce el nivel actual B) no, se comienza a establecer el nivel actual C) sí y están explicitadas D) sí y están explicitadas y comunicadas interna y externamente		
		21	¿Existen mecanismos de retroalimentación para conocer la opinión de los ciudadanos sobre la gestión de su organismo?	A) no existen mecanismos B) existen mecanismos informales C) existen mecanismos formales pero no se utilizan periódicamente D) existen mecanismos formales y se utilizan periódicamente		
		22	¿Qué uso le dan a los resultados obtenidos?	A) no se dispone de datos B) se evalúan factores considerados relevantes para la organización C) se evalúan factores identificados como relevantes para la ciudadanía D) se evalúa el impacto de las acciones del organismo en los diferentes segmentos		
		23	¿Tiene su organismo mecanismos para evaluar e incorporar aportes de la participación ciudadana?	A) solo mecanismos informales B) no hay ratios de participación ni procesos formales, hay comprensión inicial y parcial C) procesos formales para medir y promover la participación D) procesos formales de análisis de impacto de los aportes de la ciudadanía		

Operaciones	24	¿Cuenta con un sistema de gestión formal de gobierno electrónico?	A) no B) en desarrollo C) definido e implantado D) optimizado				
	25	¿Cuál es el nivel promedio de cumplimiento de los compromisos que se asumen a nivel institucional?	A) menos del 40% B) entre 40% y 60% C) entre 60% y 80% D) más del 80%				
	26	¿Utiliza una metodología de gestión de proyectos?	A) es ad-hoc B) hay estándares definidos y adoptados para los proyectos claves C) hay una metodología y procedimientos documentados D) hay una PMO formalizada para toda la organización				
	27	¿Sus procesos están documentados?	A) menos de un 20% B) entre un 20% y un 40% C) entre un 40% y un 60% D) más de un 80%				
	28	¿Tienen un proceso formal de medición de la eficacia y eficiencia de los procesos claves de la organización?	A) no B) un porcentaje menor C) la mayoría lo tienen D) totalmente				
	29	¿Cómo se gestionan los recursos disponibles?	A) no se hacen relevamientos de necesidades B) se relevan necesidades pero parcialmente C) se relevan todas las necesidades durante el proceso de presupuestación D) se relevan todas las necesidades y el presupuesto se vincula directamente con la planificación				
	30	¿Existen mecanismos para flexibilizar y reforzar las capacidades del organismo?	A) no B) hay algunos acuerdos a nivel interno C) sí, pocos pero formalizados y alineados con la estrategia D) sí, existen diversos mecanismos internos y externos a la organización				
	31	¿Tienen definidos indicadores con niveles de cumplimiento requeridos para cada uno de ellos?	A) parcialmente B) sí, de manera incipiente C) sí, comunicados y evaluados pero no periódicamente D) sí, comunicados y con controles preestablecidos				
	32	¿Cuentan con un proceso definido para la gestión de riesgos?	A) no existe tal proceso B) existe una metodología y algunos riesgos están identificados C) los riesgos están totalmente identificados y mapeados D) existe un mapa integral de riesgos con sus respectivos planes de mitigación				
	33	¿Tienen un plan de auditoría documentado?	A) no B) en desarrollo C) sí D) sí, con consecuencias diferentes por incumplimiento				
	Capacidades	34	¿Existe un plan de desarrollo de competencias para sus funcionarios?	A) no se usan perfiles basados en competencias, no hay plan de capacitación B) está en elaboración el manual de competencias y el plan de capacitación C) hay un manual de competencias alineado con la estrategia y un plan de capacitación D) se evalúa periódicamente por competencias y se establecen planes de desarrollo asociados			
		35	¿Existen mecanismos o herramientas sistematizadas de gestión del conocimiento?	A) no existen B) se están evaluando C) hay procesos primarios definidos para compartir información D) hay mecanismos formales implantados que recogen y difunden las lecciones aprendidas			
		36	¿Su organismo cuenta con una definición de misión, visión y valores compartidos?	A) no B) no formalizada C) formalizada D) formalizada y compartida			
		37	¿Se alienta la cultura participativa dentro de la organización?	A) no realmente B) unos pocos intentos aislados C) en forma parcial, más en el discurso que en la acción D) en forma generalizada, en el discurso y en la acción			
		38	¿En su organización los esfuerzos de mejora se organizan principalmente en forma vertical u horizontal?	A) vertical, por áreas B) por áreas con apoyo de redes horizontales informales C) en redes horizontales formalizadas D) con un fuerte uso de redes horizontales formales			
		39	¿Existen mecanismos para la propuesta de iniciativas por parte de los funcionarios?	A) ninguno B) pocos no formalizados C) insuficientes pero formalizados D) suficientes y formalizados			
		40	¿Cuentan con grupos de trabajo formales para la mejora de la gestión de la organización?	A) no B) incipientes C) reflejados en la estructura organizacional D) incorporados a los procesos y a la cultura organizacional			
		41	¿La estructura está alineada a la estrategia de la organización?	A) no realmente B) alineada parcialmente C) en proceso de rediseño D) alineada totalmente			
		42	¿La estructura es flexible y se ajusta periódicamente?	A) no B) empleo inicial de algunas formas flexibles (equipos de trabajo) C) se evalúa y ajusta su diseño pero muy esporádicamente D) sí, es adaptable con diferentes formas flexibles (matricial, redes, proyectos)			
		43	¿Se realizan actividades propias de la gestión del cambio?	A) limitadas o no formales B) parcialmente, en iniciativas más relevantes C) formalmente y están bien definidas D) se miden y monitorean sus resultados			
		44	¿Cuál es el nivel de aceptación que han tenido las personas respecto a estas actividades de gestión del cambio?	A) muy bajo B) bajo pero con tendencia ascendente C) aceptable pero parcializado D) muy alto			
		45	¿Cuentan con un proceso de reconocimiento y recompensas alineado con los objetivos de la organización?	A) no existen B) existen pero no están alineados con objetivos C) recién definidos, alineados y en proceso de implementación D) programas de incentivos y recompensas implementados y revisados periódicamente			
		Tecnología	46	¿Cómo se realiza la gestión de demanda de componentes de TI?	A) no está definida la gestión como proceso B) el proceso se realiza informalmente y a través de múltiples puntos de contacto C) el proceso está formalizado, documentado y se realiza a través de un único punto de contacto D) los servicios de TI están definidos en catálogo y se atienden mediante una mesa centralizada		
			47	¿Cómo se realiza la gestión de los procesos de infraestructura de TI?	A) ad-hoc B) se comienzan a delinear algunos mecanismos estandarizados C) mediante procesos estandarizados y debidamente documentados D) basándose en estándares internacionales reconocidos		
	Información	48	¿Se gestiona formalmente la calidad de los datos?	A) no se gestiona B) se cuenta con algunas primeras definiciones de calidad pero no se gestiona C) se gestiona la calidad de datos en forma reactiva D) se gestiona la calidad de datos en forma preventiva			
		49	¿Su organización cuenta con un inventario de activos de información actualizado?	A) No se cuenta con un inventario de activos de información B) Se reconoce la necesidad pero no se tiene un inventario documentado C) Se cuenta con un inventario de activos de información documentado y aprobado, pero parcial D) El inventario de activos de información es gestionado y controlado en forma automatizada			
		50	¿Cuáles son sus políticas y procedimientos de gestión de la seguridad de la información?	A) no existen B) hay iniciativas parciales de gestionarla C) existe una política definida pero no es aplicada transversalmente en toda la organización D) existe una política institucional documentada y que se aplica en toda la organización			

PAUTA II DE ENTREVISTA: Etapas en la gestión del cambio

Etapa	Preguntas guía
Des-congelamiento: etapa previa a la implementación	¿Cuál era la situación cuando se decide implemetar APIA, existían factores externos o internos que promovieran de alguna forma la adopción de un sistema de estas características?
	¿Existía un líder claro que lo pudiera llevar adelante, obtener los recursos necesarios para hacerlo e incidir en las decisiones requeridas para ponerlo en práctica?
	¿Los empleados compartían la necesidad de un sistema de estas características, visualizaban sus beneficios en el corto y mediano plazo?
	¿Se creó un grupo de trabajo para que llevara adelante el proyecto y se le dio el poder suficiente para tomar decisiones?
	¿Se identificaron quiénes eran los actores claves para poder implementar la transformación, así como aquellos actores que posiblemente iban a dificultarla?
	¿Se obtuvo una visión compartida del resultado esperado del proyecto, se definió una estrategia para alcanzarla y se comunicó adecuadamente a toda la organización?
Cambio: implementación propiamente dicha	¿Se modificaron procesos y estructuras en función de los resultados que se querían obtener?
	¿Se fue capacitando a los diferentes actores que participaban (directa e indirectamente) y se les fueron comunicando las diferentes etapas que se iban alcanzando exitosamente?
	¿Se otorgaron reconocimientos a quienes hicieron posible que se alcanzaran los hitos definidos?
	¿Se hizo una evaluación y un seguimiento a lo largo de la implementación con el objetivo de ir ajustando los tiempos y las actividades originalmente definidas?
Re-congelamiento: etapa posterior a la implementación	¿Se aprovechó la experiencia para formar personas que articulen futuras transformaciones, o para contratar personas con perfil de agente de cambio?
	¿Sirvió la implementación para alinear políticas que antes no lo estaban o para promover otros proyectos en consecuencia?
	¿Se realizan actividades orientadas a mantener la atención en el sistema implementado, se cuenta con un plan para adaptarse al paso del tiempo respecto a la transformación llevada a cabo?
	¿Se desarrollaron ámbitos de trabajo compartidos para evaluar la vinculación entre los comportamientos durante el proyecto y los resultados obtenidos?
	¿Se desarrollaron estrategias para formar líderes que sigan permeando las transformaciones a la interna de las diferentes áreas de la organización?