

INAP

ISSN 3072-7200

Documentos del INAP

Año 1 • N.º 4 | 2024

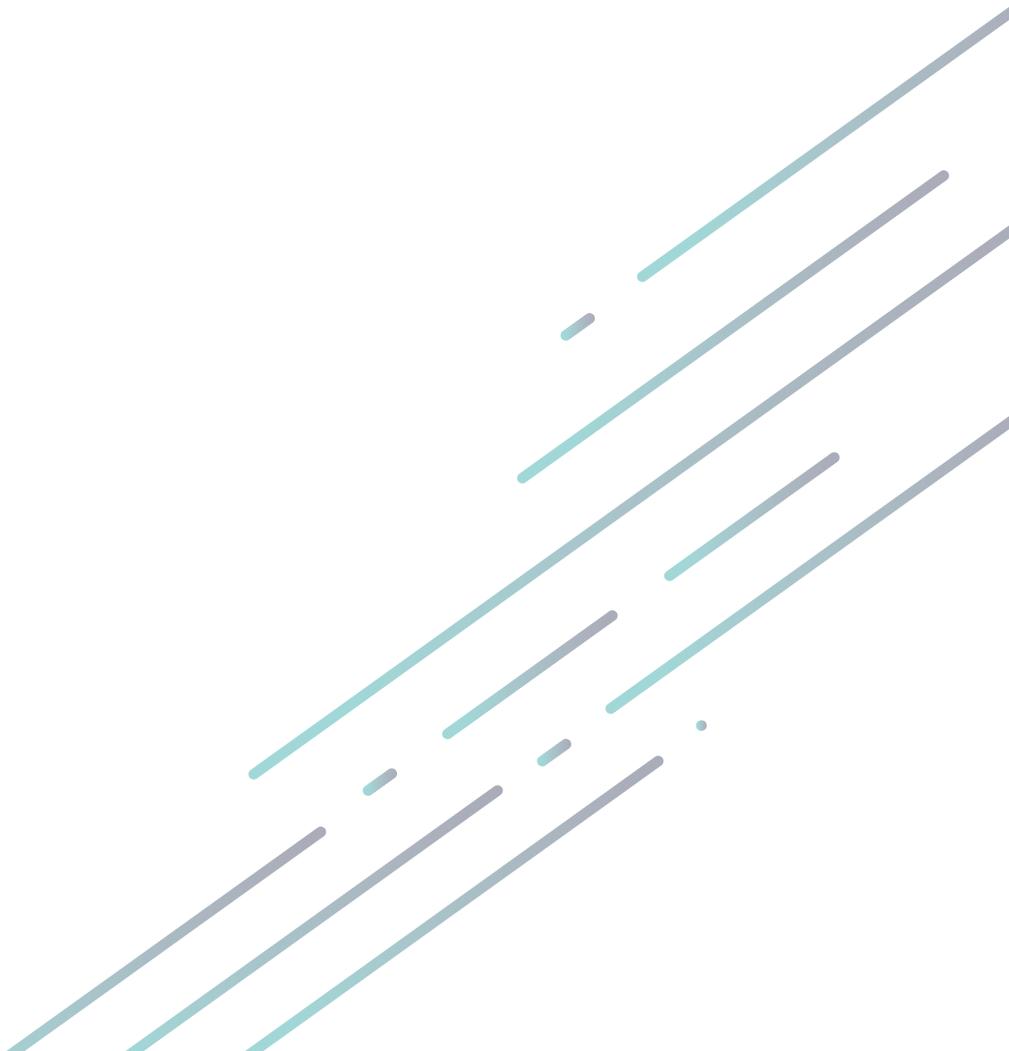
**Transformación digital, paradigmas
administrativos y competencias laborales**

Una breve discusión referida al
empleo público

Leonardo Grottola



Ministerio de Desregulación
y Transformación del Estado
República Argentina



Documentos del INAP

Año 1 • N.º 4 | 2024

Transformación digital, paradigmas administrativos y competencias laborales

Una breve discusión referida al
empleo público

Leonardo Grottola*

*El autor forma parte del equipo de investigación «Gobernanza de datos para una Administración Pública inteligente».

Índice

Introducción	5
1. Transformación digital: hacia una definición	5
2. Gobierno digital: ¿un nuevo paradigma?	8
3. Competencias digitales ante la transformación	12
A modo de conclusión	13
Referencias bibliográficas	13

Introducción

Las administraciones públicas transitan en la actualidad un proceso de transformación digital impulsado por la incorporación de las tecnologías de la información y la comunicación (TIC). A lo largo de este trabajo, se procura, en primer lugar, definir en qué consiste la transformación digital a partir de abordar sus dimensiones tecnológicas, organizacionales y culturales.

Una vez caracterizada, se indaga en el vínculo que posee la transformación digital con los paradigmas administrativos, en especial en lo que respecta al gobierno abierto y al eventual surgimiento de un gobierno digital o inteligente. En función de este objetivo, se procede a una revisión de los antecedentes en relación con los modelos de administración pública prevalecientes en cada etapa y su relación con las sucesivas oleadas de innovación tecnológica.

Luego, con el fin de avanzar en el análisis del vínculo entre transformación digital y políticas de capacitación, se estudian los eventuales cambios en las competencias laborales en el empleo público que se derivan de este proceso y, más específicamente, la emergencia de competencias digitales consideradas prioritarias en un contexto de auge digital.

De este modo, se busca sentar las bases para una conceptualización que contribuya al análisis de la relación entre transformación digital y capacitación en el Sector Público Nacional en la Argentina.

1. Transformación digital: hacia una definición

La introducción de tecnologías de la información en la administración pública dista de ser algo novedoso: más bien constituye un fenómeno en constante evolución (Trujillo Sáez y Álvarez Jiménez, 2021). Según Criado & Gil García (2019), se distinguen tres fases u olas de cambio tecnológico¹. La primera de ellas tuvo lugar entre

¹ De acuerdo con lo puntualizado por Criado & Gil García (2019), es posible relacionar estas fases de cambio tecnológico con los paradigmas administrativos hegemónicos en cada etapa. Sobre esta cuestión se abundará en el apartado siguiente.

1950 y 1970, y se caracterizó por la automatización de ciertas tareas y funciones, fundamentalmente ligadas al procesamiento de grandes cálculos, hasta entonces realizadas de manera manual. Esto permitió un incremento de la productividad derivado de procesos más veloces. Sin embargo, no se tradujo en modificaciones en el plano organizacional.

Luego, durante el período que va desde 1980 hasta 2010 tuvo lugar, en primer término, la difusión en las organizaciones públicas del uso de computadoras y, más adelante, del empleo de aplicaciones basadas en la web e internet. A diferencia de la etapa previa, estas innovaciones sí trajeron aparejado el cuestionamiento de las estructuras y los procedimientos existentes, lo que se tradujo en iniciativas orientadas a la optimización de procesos internos y la digitalización de servicios. A su vez, las nuevas tecnologías digitales permitieron el desarrollo de la interoperabilidad entre sistemas de diferentes organizaciones públicas.

Por último, desde 2010 en adelante está en marcha la transformación digital ligada a la implantación de *tecnologías inteligentes* con potencial disruptivo. Su carácter innovador se sustenta en la posibilidad de incluir agentes externos en el proceso de toma de decisiones, introducir dinámicas colaborativas, lograr una mayor transparencia de los procesos, reducir el costo del acceso a la información y hacer posible la evaluación continua, dado que la digitalización permite la trazabilidad del accionar de las organizaciones.

Una vez analizados los antecedentes de la transformación digital, se está en condiciones de avanzar hacia una definición más precisa del concepto. En función de este propósito, corresponde distinguir, de acuerdo con Mergel et al. (2019), entre *digitización*, *digitalización* y *transformación digital*. Se entiende por *digitización* la transición de lo analógico a lo digital, con la consecuente introducción de nuevos canales para la prestación de servicios. En cambio, la *digitalización* se centra en la modificación de los procesos administrativos, gestada a partir de la irrupción digital. Por último, la transformación digital propiamente dicha comprende los cambios culturales, organizativos y relacionales que se suceden como consecuencia de la introducción de las nuevas tecnologías.

En este marco, se destacan como tecnologías con mayor potencial transformador

... la inteligencia artificial, la analítica del comportamiento, y la analítica predictiva, la robótica y la automatización, el Internet de las cosas, la explotación de datos geoespaciales y de geolocalización, el *blockchain* y los interfaces de datos de gobierno abierto y de programación de aplicaciones (Trujillo Sáez y Álvarez Jiménez, 2021, p. 55).

Este auge tecnológico conduce a lo que Vial (2019) denomina el «ciclo de la transformación digital». Se trata de un proceso que tiende a la mejora organizacional como producto del impacto combinado de tecnologías de información, computación, comunicación y conectividad. Más precisamente, el ciclo se desencadena con la irrupción de las tecnologías digitales que tienen un efecto disruptivo sustentado, sobre todo, en nuevos comportamientos y expectativas de usuarios y ciudadanos, y en la creciente disponibilidad de datos.

Ante el nuevo escenario, surgen respuestas adaptativas de las organizaciones y se realimenta el ciclo innovador. De esta forma, se alteran patrones de creación de valor, lo que deriva en la puesta en marcha de cambios estructurales que buscan superar obstáculos para la transformación digital, como la inercia y la resistencia al cambio, e incluyen modificaciones en los roles y las habilidades de los trabajadores. Por último, cabe aclarar que, si bien, como consecuencia de este proceso, se esperan resultados positivos, sobre todo en lo que respecta a mejoras en la capacidad de respuesta y toma de decisiones, se reconoce la necesidad de prevenir consecuencias no deseadas, particularmente en el plano de la seguridad y la privacidad (Vial, 2019).

A manera de conclusión, luego de esta breve reseña de la discusión en torno a la caracterización de la transformación digital, se puede afirmar que se trata de un fenómeno más complejo que la mera introducción del canal digital en la prestación de servicios públicos, ya que engloba las dimensiones tecnológica, organizacional y cultural. Por lo tanto, a tono con lo planteado por Mergel *et al.*, se puede definir a la transformación digital como

... un esfuerzo holístico para revisar los procesos centrales y servicios gubernamentales más allá de los tradicionales esfuerzos de digitización. Se desarrolla en un continuo que

va desde la transición de lo analógico a lo digital hasta una revisión completa de las políticas, los procesos actuales y las necesidades de los usuarios, y da como resultado una revisión completa de lo existente y la creación de nuevos servicios digitales. El resultado de los esfuerzos de transformación digital se centra entre otros en la satisfacción de las necesidades de los usuarios, nuevas formas de prestación de servicios y la expansión de la base de usuarios (2019, p. 12).

2. Gobierno digital: ¿un nuevo paradigma?

Como ya se señaló, la primera ola de cambio técnico iniciada a mediados del siglo xx no se tradujo en reformas en el plano organizacional. De hecho, tuvo lugar en el marco de la plena vigencia del paradigma burocrático tradicional. Según la caracterización típico-ideal formulada por Weber (1991), las burocracias constituyen organizaciones regidas por normas jerárquicas y están integradas por profesionales idóneos con dedicación exclusiva. Es decir que se estructuran en torno a una carrera administrativa basada en el mérito como criterio para ascensos y promociones.

En contraste con lo ocurrido en la etapa inicial, la segunda fase de modernización tecnológica no solo produjo cambios en los procesos internos, sino que coincidió con la emergencia de un nuevo paradigma administrativo que se pretendía superador de la burocracia tradicional. En efecto, la nueva gestión pública (NGP) surge y se consolida durante el último cuarto del siglo xx como paradigma alternativo al modelo burocrático hasta entonces hegemónico. Su crítica se sustenta en el presunto carácter formalista, ritual y autorreferencial que definiría a la organización burocrática.

En cuanto a sus propuestas, desde la NGP se plantean como principios organizadores de la Administración Pública el énfasis en los resultados en detrimento de los procedimientos; la definición de metas, objetivos e indicadores de cumplimiento; la flexibilidad contractual y en el otorgamiento de gratificaciones económicas según desempeño; un mayor grado de discrecionalidad para la toma de decisiones por parte de los directivos públicos; la introducción de mayor competencia al interior del sector público a través de la tercerización; la separación entre organismos de formulación e

implementación de políticas públicas con la conformación de *agencias* abocadas a cuestiones específicas; y la mayor preocupación por la eficiencia económica y el control del gasto (Hood, 1991). Otra característica definitoria de este enfoque tiene que ver con el énfasis en la satisfacción del ciudadano en tanto cliente o usuario de los servicios prestados por la Administración Pública (Kettl, 2005)².

A continuación, aunque todavía en el marco de la segunda oleada de cambio tecnológico, emerge un nuevo paradigma, el de la gobernanza o nueva gobernanza pública. Según esta visión, en virtud de la complejidad de las problemáticas actuales, el Estado no cuenta por sí mismo con suficientes recursos y capacidades para formular e implementar políticas públicas sin tener en cuenta el punto de vista del resto de los afectados por ellas. Por ende, los sectores público y privado se han vuelto interdependientes y deben interactuar en busca de consensos. Es por ello que se plantea que las fronteras entre lo público y lo privado se ven difuminadas, y surge la necesidad de conformar redes de políticas públicas que integren a todos los actores sociales involucrados (Hewitt de Alcántara, 1998; Osborne, 2006; Rhodes, 1996; Stoker, 1998; Zurbriggen, 2011).

En paralelo, ante la difusión cada vez más amplia de la informática y de internet en las administraciones públicas, comienza a emplearse la expresión «gobierno electrónico» para referirse a las estrategias orientadas a promover la adopción de este tipo de herramientas. Este concepto es definido en la Carta Iberoamericana de Gobierno Electrónico como

... el uso de las TIC en los órganos de la Administración para mejorar la información y los servicios ofrecidos a los ciudadanos, orientar la eficacia y eficiencia de la gestión pública e incrementar sustantivamente la transparencia del sector público y la participación de los ciudadanos (Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo [CLAD], 2007).

² En respuesta a la crítica de la NGP, surge una corriente neoweberiana que recupera elementos del modelo burocrático tradicional y, a la vez, incorpora aspectos gerencialistas. En efecto, mientras se conserva la idea de una burocracia pública con un estatus, cultura organizacional y régimen legal diferenciados, se introducen como principios el énfasis en los resultados por encima del apego a las normas, la orientación a la satisfacción del ciudadano y el fomento de la participación (Lynn, 2008; Olsen, 2005; Pollitt & Bouckaert, 2011).

Si bien el término remite, en principio, al plano tecnológico, en esta concepción subyace la idea de que las nuevas tecnologías facilitan la interacción entre el Estado y la ciudadanía, y, por lo tanto, contribuyen a promover la transparencia y la participación. Esto preanuncia la emergencia del paradigma de gobierno abierto analizado a continuación.

Durante la etapa de transformación digital propiamente dicha, el gobierno abierto se afianza como paradigma hegemónico, ya que las iniciativas enmarcadas en esta concepción se consolidan como buenas prácticas administrativas. Entre ellas, se destacan el fomento de la transparencia, la garantía del acceso a la información —por ejemplo, a través de la apertura de datos— y la promoción de la participación y la deliberación ciudadanas.

Según Oszlak, quienes impulsan este tipo de propuestas conciben al gobierno abierto como una nueva filosofía sobre cómo gobernar, que se sustenta en los siguientes supuestos:

1) en la actualidad, la tecnología disponible hace posible una comunicación fluida y una interacción de doble vía entre gobierno y ciudadanía; 2) en la medida en que el gobierno abra esos canales de diálogo e interacción con los ciudadanos, podrá aprovechar su potencial contribución al proceso de gestión estatal; y 3) si la ciudadanía aprovecha la apertura de esos nuevos canales participativos, podrá colaborar activamente con la gestión de gobierno, promoviendo de este modo los componentes deliberativos y participativos de la democracia (2013, p. 4)³.

En suma, el gobierno abierto se estructura en torno a los principios de transparencia, participación y colaboración. En lo que respecta a la transparencia, esta se vincula con la posibilidad de conocer y controlar el funcionamiento de las administraciones públicas, y, por ende, con la rendición de cuentas. En cuanto a la participación, esta remite al involucramiento ciudadano en el proceso de formulación de políticas y en la evaluación de la prestación de los servicios públicos. Por último, la dimensión de la

³ Cabe aclarar que Oszlak (2013) juzga a estos supuestos como demasiado optimistas, ya que, por un lado, dan por sentadas la voluntad política de renunciar a prerrogativas en el manejo de la información por parte de las autoridades, y la disposición ciudadana a participar. Por otro lado, se subestima el papel de las desigualdades económicas, culturales y educativas, la brecha digital y la desafección política como barreras para la participación.

colaboración comprende iniciativas de trabajo conjunto entre actores sociales —tanto estatales como no estatales— que incluyan aspectos como la interoperabilidad, la innovación y la coproducción de servicios (Salvador Serna y Ramírez Hernández, 2016).

Más recientemente, surgen expresiones como «gobierno digital» o «gobierno inteligente». Se las puede considerar revisiones o derivaciones del paradigma de gobierno abierto a la luz de nuevos avances tecnológicos ligados a la transformación digital, que marcan el advenimiento de lo que Oszlak (2020) denomina «era exponencial». En efecto, según Gil García *et al.*, el gobierno digital constituye «... un fenómeno que involucra nuevos estilos de liderazgo, nuevos procesos de toma de decisiones, diferentes maneras de organizar y prestar servicios, y nuevos conceptos de ciudadanía» (2017, p. 634). A la vez, de acuerdo con Criado & Gil García, el gobierno inteligente «... comprende diferentes dimensiones vinculadas con el gobierno digital, tanto las tendencias tradicionales como las emergentes, convergiendo para crear valor para el gobierno y la sociedad» (2019, p. 445).

Por lo tanto, a modo de cierre de esta reflexión sobre la relación entre cambio tecnológico y paradigmático, se puede afirmar que, en la actualidad, se tiende a un consenso en torno a la vigencia de una serie de principios ligados a la gobernanza y al gobierno abierto, como la interdependencia, la colaboración, la participación y la transparencia, que definen los términos de la relación entre las administraciones públicas y la ciudadanía. En este contexto, la aceleración de la transformación digital y el advenimiento de la era exponencial generan las condiciones para el surgimiento de un gobierno digital o inteligente que se estructura en función de estas pautas y hace uso intensivo de las nuevas tecnologías. Sin embargo, cabe resaltar que, de acuerdo con los hallazgos de Kruijen & Van Genugten (2020), en la práctica las administraciones públicas conviven, como producto de las sucesivas oleadas de reforma, con capas superpuestas de paradigmas administrativos. Es decir que se trata de regímenes de *gobernanza híbrida* que combinan elementos tradicionales, gerencialistas y de gobernanza en el marco de la transición hacia el gobierno digital.

3. Competencias digitales ante la transformación

A continuación, se estudian los eventuales impactos de la transformación digital en el desarrollo de competencias laborales en el empleo público. Cabe aclarar que se entiende por *competencias* al conjunto de «... habilidades, aptitudes y actitudes relacionadas con el trabajo que los servidores públicos deben aplicar para realizar su tarea de manera efectiva» (Kruyen & Van Genugten, 2020, p. 120).

Más específicamente, se suele denominar *competencias digitales* a las que surgen o se transforman como consecuencia del proceso de cambio tecnológico en curso. En este sentido, corresponde recalcar que, si bien estas comprenden al dominio de las TIC, se considera que lo trascienden. De hecho, dado que las nuevas tecnologías permiten disponer de grandes volúmenes de datos y facilitan su procesamiento, se las concibe más bien como herramientas para producir información. Por lo tanto, la capacidad de generar información y poder comunicarla constituye una de las competencias más apreciadas en el marco de la transformación digital. A ella hay que sumar a la predisposición para el trabajo colaborativo, la innovación y el aprendizaje constante (Salvador Serna y Ramírez Hernández, 2016; Trujillo Sáez y Álvarez Jiménez, 2021).

En lo que respecta a las competencias vinculadas al manejo de TIC en sentido estricto, se puede identificar, entre las más destacadas, las siguientes dimensiones: uso de dispositivos, *software*, plataformas y redes; alfabetización informacional y de datos; comunicación y colaboración en entornos digitales; creación de contenido digital; búsqueda y garantía de seguridad en entornos digitales; y resolución de problemas con y acerca de la tecnología (Trujillo Sáez y Álvarez Jiménez, 2021).

A pesar de los avances registrados, no se cuenta en la actualidad con una delimitación precisa del conjunto de competencias digitales requeridas en el ámbito del empleo público. Se trata de un proceso en desarrollo que demanda mayor investigación (Kruyen & Van Genugten, 2020). En este contexto, Casalino *et al.* (2020) buscan identificar cuáles son las habilidades clave con que deberían contar los trabajadores públicos

ante la transformación digital. En una demarcación preliminar, advierten sobre la necesidad de una fuerza de trabajo más calificada en aspectos como habilidades digitales avanzadas, resolución de problemas y toma de decisiones complejas. En consecuencia, recomiendan revisar y adaptar, en función de estos hallazgos, los programas de capacitación dirigidos a trabajadores de las administraciones públicas de la Unión Europea.

A modo de conclusión

En función de lo planteado a lo largo del trabajo, y teniendo en cuenta que las recomendaciones formuladas en el contexto europeo también pueden considerarse pertinentes en el caso argentino, se espera contribuir a la formulación de un entramado conceptual para el análisis de los posibles vínculos entre transformación digital y capacitación en el empleo público nacional.

Referencias bibliográficas

- Casalino, N., Saso, T., Borin, B., Massella, E. & Lancioni, F. (2020). Digital Competences for Civil Servants and Digital Ecosystems for More Effective Working Processes in Public Organizations. *Digital Business Transformation. Lecture Notes in Information Systems and Organization*, 315-326.
- Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo (2007). *Carta Iberoamericana de Gobierno Electrónico*.
- Criado, J. I. & Gil García, J. R. (2019). Creating Public Value Through Smart Technologies and Strategies. From Digital Services to Artificial Intelligence and Beyond. *International Journal of Public Sector Management*, 438-450.
- Gil García, J., Dawes, S. & Pardo, T. (2017). Digital Government and Public Management Research: Finding the Crossroads. *Public Management Review*, 633-646.
- Hewitt de Alcántara, C. (1998). Uses and Abuses of the Concept of Governance. *International Social Science Journal*, 50(155), 105-113.
- Hood, C. (1991). A Public Management for All Seasons? *Public Administration*, 69, 3-19.
- Kettl, D. (2005). *The Global Public Management Revolution*. Brookings Institution Press.

- Kruyen, P. & Van Genugten, M. (2020). Opening up the Black Box of Civil Servants' Competencies. *Public Management Review*, 22(1), 118-140.
- Lynn, L. (2008). What is a Neo-Weberian State? Reflections on a Concept and its Implications. *The NISPACEE Journal of Public Administration and Policy*, 17-30.
- Mergel, I., Edelman, N. & Haug, N. (2019). Defining Digital Transformation: Results From Expert Interviews. *Government Information Quarterly*, 1-16.
- Olsen, J. (2005). Quizás sea el momento de redescubrir la burocracia. *Revista del CLAD Reforma y Democracia*, (31), 1-24.
- Osborne, S. (2006). The New Public Governance? *Public Management Review*, 377-387.
- Oszlak, O. (2013). *Estado abierto: hacia un nuevo paradigma de gestión pública* [Ponencia]. XVIII Congreso Internacional del CLAD, Montevideo, Uruguay.
- Oszlak, O. (2020). *El Estado en la era exponencial*. Instituto Nacional de la Administración Pública.
- Pollitt, C. & Bouckaert, G. (2011). *Public Management Reform. A Comparative Analysis - New Public Management, Governance, and the Neo-Weberian State*. Oxford University Press.
- Rhodes, R. (1996). The New Governance: Governing without Government. *Political Studies*, 652-667.
- Salvador Serna, M. y Ramírez Hernández, O. (2016). Gobierno abierto y competencias digitales: transformando la administración pública para afrontar los retos del nuevo paradigma. *Cuadernos de Gobierno y Administración Pública*, 3(1), 1-13.
- Stoker, G. (1998). El buen gobierno como teoría: cinco propuestas. *Papers de Formació Municipal*, 3-20.
- Trujillo Sáez, F. y Álvarez Jiménez, D. (2021). Transformación digital de la administración pública: ¿Qué competencias necesitan los empleados públicos? *GAPP*, 49-67.
- Vial, G. (2019). Understanding Digital Transformation: A Review and Research Agenda. *Journal of Strategic Information Systems*, 118-144.
- Weber, M. (1991). *¿Qué es la burocracia?* Leviatán.
- Zurbriggen, C. (2011). La utilidad del análisis de redes de políticas públicas. *Argumentos. Estudios Críticos de la Sociedad*, 181-208.

Documentos del INAP

Año 1 - N.º 4 2024

Instituto Nacional de la Administración Pública (INAP)

Av. Roque Sáenz Peña 511, Ciudad Autónoma de Buenos Aires, República Argentina

C. P.: C1035AAA - Tel.: (+54 11) 6065-2310

Correo electrónico: dinvesti@jefatura.gob.ar

ISSN 3072-7200

Editor responsable

María Cecilia Mendoza

Por equipo Dirección de Gestión del Conocimiento, Investigación y Publicaciones

Redacción

Leonardo Grottola

Edición y corrección

Laura Scisciani

Eugenia Caragunis

Maquetado web

Natalia Baez Becker

Ciro Paroli

Por equipo Comunicación INAP

Revisión editorial

Patricia Iacovone

Diseño y diagramación editorial

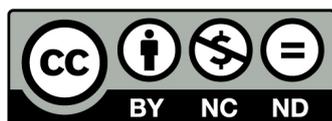
Roxana Pierri

Lucía Maillo Puente

Federico Cannone

Las ideas y planteamientos contenidos en la presente edición son de exclusiva responsabilidad de su/s autor/es y no comprometen la posición oficial del INAP.

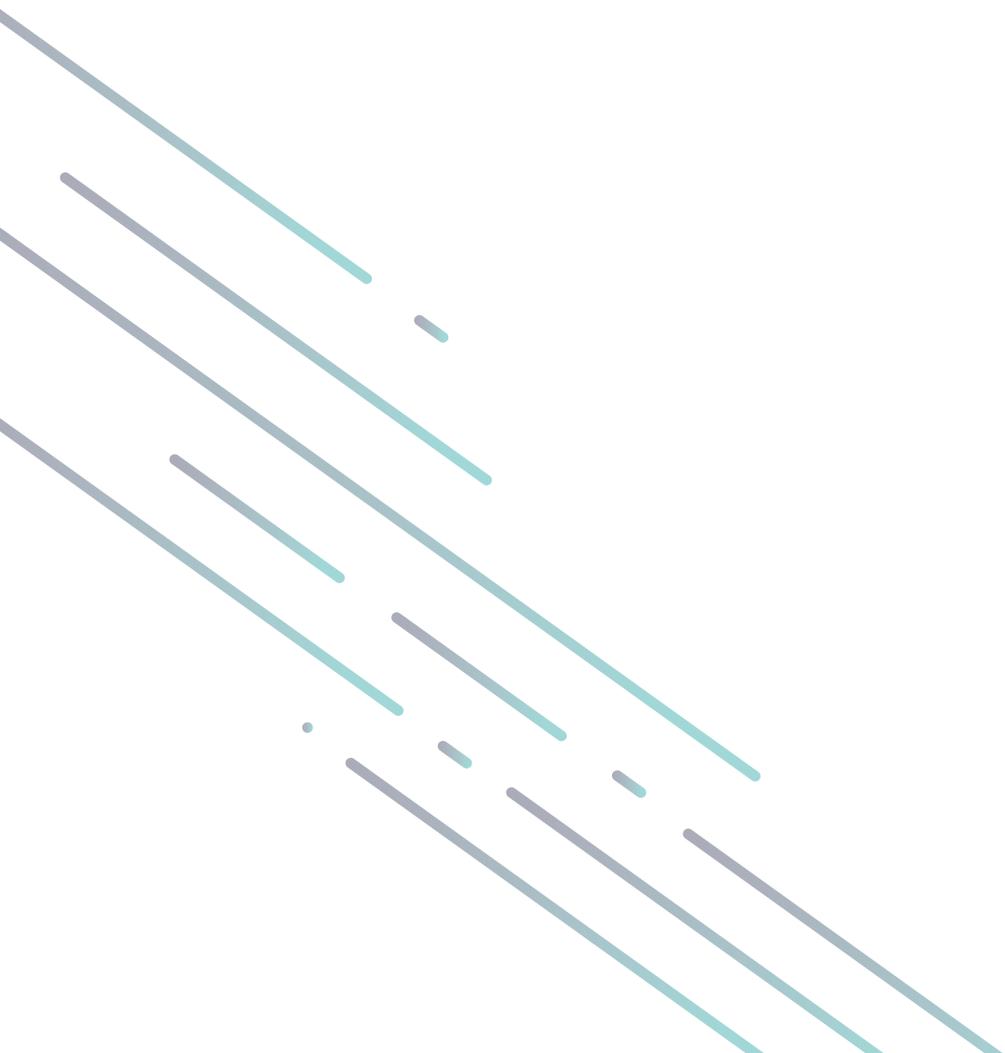
INAP no asume responsabilidad por la continuidad o exactitud de los URL de páginas web externas o de terceros referidas en esta publicación y no garantiza que el contenido de esas páginas web sea, o continúe siendo, exacta o apropiada.



El contenido de esta publicación se brinda bajo una Licencia Creative Commons Atribución-NoComercial-SinDerivadas 2.5 Argentina. Es posible copiar, comunicar y distribuir públicamente su contenido siempre que se cite al/a los autor/es individual/es y el nombre de esta publicación, así como la institución editorial. No se permite su uso comercial ni la generación de obras derivadas. Cualquier reutilización o adaptación del contenido, incluyendo la utilización de partes del mismo o traducciones, necesitará la autorización previa y por escrito del INAP: inap@jefatura.gob.ar

Esta publicación se encuentra disponible en forma libre y gratuita en: publicaciones.inap.gob.ar

Septiembre 2024





**Secretaría de Transformación
del Estado y Función Pública**
Ministerio de Desregulación
y Transformación del Estado

**Subsecretaría de Desarrollo y
Modernización del Empleo Público**