

UNIVERSIDAD NACIONAL DE ROSARIO (UNR)

Facultad de Ciencia Política y Relaciones Internacionales

Maestría en Gestión Pública



***Las transformaciones tecnológicas en la gestión pública, a partir de la implementación de la política del Poder Ejecutivo Nacional de Gestión Documental Electrónica (GDE).***

*Tesis de Maestría*

Presenta: María Florencia Wouilloz  
Directora: Dra. Rita Grandinetti

Rosario 2022

## *Resumen*

Las transformaciones tecnológicas, la afluencia de nuevos actores y de nuevos temas de agenda, como de problemáticas en el espectro social, movilizan cambios al interior de la gestión pública hacia formas más dinámicas de vinculación entre Estado-ciudadanía, que permitan encauzar de modo más ágil y transparente los requerimientos de la sociedad frente a los entes gubernamentales.

Se busca modernizar la arquitectura estatal, a favor de una desburocratización y despapelización de la gestión pública. La innovación tecnológica, se plantea como el punto de partida para efectivizar esta premisa, favoreciendo una digitalización del Sector Público, por sobre el “sistema papel o mixto”, anclado en las viejas prácticas de generación de solicitudes en las dependencias y los horarios estipulados.

Este escenario, se encuentra respaldado por teorías como el gobierno electrónico y el gobierno abierto, que con la vocación política supone la internalización e institucionalización de la Gestión Documental Electrónica (GDE) como política pública del Poder Ejecutivo Nacional. La misma será evaluada y puesta en consideración en la presente investigación, a los fines de dar cuenta las implicancias de la misma, como los desafíos que se advierten para el Sector Público Nacional (SPN).

La investigación se sitúa a partir de la elección presidencial producto del ballottage celebrado en noviembre del 2015. Elecciones presidenciales que permitieron la asunción de la coalición de Cambiemos, contexto en el que se va a dar el diseño e implementación de la política pública de GDE por parte del Poder Ejecutivo Nacional. En lo que refiere al análisis de la política pública, me propongo describir como fue la proyección de la GDE para Ciudad

Autónoma de Buenos Aires (CABA), y como dada la sintonía política se buscó emular la misma a la totalidad del país, una vez asumido Mauricio Macri en diciembre del mismo año.

Se buscará dar respuesta a la pregunta sobre ¿cómo fue incorporada la innovación tecnológica en la Gestión Documental Electrónica (GDE), y cuáles fueron sus impactos en los diseños organizacionales, las competencias laborales y los resultados obtenidos en el proceso de gestión?

## ***Palabras claves***

Transformaciones tecnológicas- innovación- gestión pública- modelos organizacionales- competencias laborales- resultados en los procesos.

# Indice

<i>Resumen</i> .....	2
<i>Palabras claves</i> .....	4
<i>Introducción</i> .....	7
<b>Desarrollo del trabajo</b> .....	11
<b>I. Las transformaciones tecnológicas en la gestión pública</b> .....	13
I. a) Las transformaciones tecnológicas en las organizaciones públicas.....	13
I. b) Gobernanza Multinivel, el escenario social en el que se inscriben las transformaciones tecnológicas .....	16
I. c) La teoría de Gobierno Electrónico .....	22
I. d) El paradigma de Gobierno Abierto.....	26
<b>II. La política del Poder Ejecutivo Nacional de Gestión Documental Electrónica</b> .....	30
II. a) Objetivos que persigue la política de GDE, y sus implicancias .....	30
II. b) Enfoque en los documentos, RUDO y SADE .....	32
II. d) Formulación e implementación de la GDE a nivel nacional.....	40
II. e) Competencias de la GDE a nivel nacional .....	46
<b>III. Evaluación de la política pública nacional de GDE: análisis y percepciones</b> .....	51
III. a) Diseño de los Formularios de Entrevistas.....	51
III. b) Selección del personal a entrevistar y ejecución de las entrevistas .....	54
Criterios de selección del personal.....	54
Ejecución de las entrevistas .....	54
III. c) Perfil de los Usuarios .....	56
Modelos Organizacionales .....	60
Competencias Laborales .....	61
Resultados o productos .....	64
Fortalezas de la política pública federal de GDE.....	66
Debilidades de la política pública federal de GDE.....	67
III. d) Perfil de los Administradores Públicos.....	68
Modelos organizacionales .....	69
Competencias Laborales .....	70
Resultados o productos .....	71
<b>IV. Análisis de los resultados</b> .....	73
IV. a) Transformaciones tecnológicas en la Gestión Pública como una variable independiente.....	73
IV. b) Implicancias de la política pública de GDE en las tres variables dependientes: <i>diseño organizacional, competencias laborales y resultados obtenidos en el proceso</i> .....	75

Diseño organizacional .....	75
Competencias laborales.....	77
Resultados o productos .....	79
<b>IV. c) Despapelización y Desburocratización del Sector Público Nacional.....</b>	<b>80</b>
<b>IV. d) Ventajas y desventajas de la política pública de GDE .....</b>	<b>81</b>
<b><i>Conclusión.....</i></b>	<b>90</b>
<b><i>Bibliografía .....</i></b>	<b>94</b>
Libros y Artículos.....	94
Decretos y Leyes .....	97
Sitios Web.....	97
<b><i>Anexos .....</i></b>	<b>98</b>
<b><i>Entrevista- Usuarios.....</i></b>	<b>98</b>
<b><i>Entrevista- Administradores Públicos .....</i></b>	<b>98</b>

# Introducción

La problemática a investigar pone el énfasis en las transformaciones tecnológicas y en cómo estas mediatizaron un cambio procedimental en la gestión pública. Considerando la política de Gestión Documental Electrónica (GDE), como la que internaliza y viene a institucionalizar esta nueva modalidad de gestión de solicitudes, entre la ciudadanía y el Estado. La GDE remite al traspaso de un sistema de gestión anclado en la necesidad de la documentación física a una modalidad basada en la digitalización de la documentación y permitiendo la generación de las distintas solicitudes vía una plataforma web, independientemente de la variable espacio-temporal.

Esta temática se asocia a políticas de modernización del Estado, las cuales se vienen comulgando con antelación, “la modernización del Estado desde los años 80 es un tópico presente en todos los foros y ámbitos de discusión de cualquier signo político y las diversas gestiones, desde el Alfonsinismo hasta el kirchnerismo han llevado adelante múltiples iniciativas” (Grandinetti, 2019, p. 163).

Al igual, que estas políticas e iniciativas de modernización tienen cierta coincidencia con el contexto latinoamericano, el cual viene a acompañar e impulsar las medidas implementadas con antelación a la política pública en 2015, y que, como tales, allanan el

camino de lo que será el objeto de estudio del presente trabajo de Tesis: la política pública de GDE.

La implementación de la política pública de GDE con competencias federales, se da en el marco de la creación del Ministerio de Modernización en el año 2015, consecuente con el cambio político de gestión nacional producto de las elecciones celebradas el 25 de octubre de 2015, definidas en el ballottage de noviembre del corriente año. Se concibe como antecedente a la política pública, la ejecución de la misma por parte del gobierno del PRO-Propuesta Republicana para la Ciudad Autónoma de Buenos Aires (CABA), de alcance local y circunscripta a la generación de trámites de la ciudad.

Al analizar la política pública la misma resulta coincidente con los postulados de Gobierno Electrónico, de incorporar las Tecnologías de la Información y la Comunicación (TICs) a la gestión pública. Por lo que, “el e-gobierno puede ser entendido como el planteo de un tipo de reforma administrativa de múltiples experiencias con base en TIC para mejorar la administración y la gestión de políticas públicas” (Grandinetti, 2019, p. 165).

Estrategias que va a recuperar y ampliar, a posteriori, el paradigma de Gobierno Abierto (GA), sumado a las acciones de digitalización, incorpora aspectos que ponderan encauzar las demandas de la ciudadanía de un modo más ágil, eficiente y eficaz. Planteando la posibilidad de la rendición de cuentas y de elementos que permitan mayor transparencia por parte de los entes gubernamentales. El GA es “una respuesta a la búsqueda de modos de producción de políticas que sean capaces de lidiar con problemas de la complejidad creciente” (Grandinetti, 2019, p. 165).

El presente trabajo de investigación tiene como objetivo general analizar las transformaciones tecnológicas en la gestión pública y sus impactos, a partir de la implementación de la política del Poder Ejecutivo Nacional de Gestión Documental

Electrónica (GDE). En primera instancia, se procederá a describir la implementación de la GDE a nivel nacional. Mientras que, en segundo lugar, se analizarán los impactos de estas transformaciones tecnológicas en los diseños organizacionales, las competencias laborales necesarias y los resultados obtenidos en el proceso.

La metodología seleccionada es de tipo cualitativa en relación con el objetivo de describir y analizar las transformaciones tecnológicas por parte del sector público, y se buscará dar respuesta a la pregunta sobre ¿cómo fue incorporada la innovación tecnológica en la Gestión Documental Electrónica (GDE), y cuáles fueron sus impactos en los diseños organizacionales, las competencias laborales y los resultados obtenidos en el proceso de gestión?

La hipótesis de investigación es que la implementación de transformaciones tecnológicas resulta en una reestructuración de los diseños organizacionales, las competencias laborales y de los resultados obtenidos en los procesos, al interior de las Organizaciones públicas. De lo enunciado se desprenden cuatro variables, una de ellas de carácter independiente y que se corresponde con las *transformaciones tecnológicas*. Mientras que las restantes, se conciben como variables dependientes de estas innovaciones tecnológicas y se asocian a: *el diseño organizacional, las competencias laborales y los resultados obtenidos en el proceso*.

La selección de la temática enunciada tiene como fundamento en primera instancia, la irrupción de las tecnologías, entendidas como algo ineludible de nuestros tiempos, y esto se verifica en la gestión pública a través de afirmaciones como: “las TICs han creado nuevas posibilidades de responder a los desafíos de la gestión pública, sea para conocer mejor las necesidades de los ciudadanos, mejorar el funcionamiento interno de las administraciones

públicas o prestar servicios públicos a costos más bajos y de mejor calidad” (Oszlak, 2012, p.3).

Las tecnologías entendidas como innovación en los procesos de gestión, pero que indisolublemente se asocian a las herramientas informáticas, las cuales, en algunas ocasiones, vienen a facilitar esta mejoría en los procesos.

El abordaje a las innovaciones tecnológicas se hará teniendo en cuenta el paradigma de Gobierno Abierto y lo teorizado con antelación en referencia a gobierno electrónico o e-government, estrategias que presuponen una transformación al interior de las Organizaciones públicas, con el propósito de forjar modelos de gestión anclados en la eficiencia y la efectividad. En este sentido, hay abundante producción bibliográfica que sirve de marco a ambos enfoques.

La teoría de gobierno electrónico o e-government es anterior al paradigma de Gobierno Abierto. Siguiendo las Cartas Iberoamericanas del CLAD, la que se suscribe en alusión a Gobierno Electrónico data del año 2007, mientras que la correspondiente a Gobierno Abierto del año 2016. Esto permite dilucidar el carácter temporal de cada proceso, sin adentrarnos en las especificidades teóricas de cada uno de ellos, que serán mencionadas en los apartados subsiguientes.

En relación al Gobierno Electrónico (GE) y la transformación al interior de los modelos organizacionales de gestión pública, se han manifestado Organismos de carácter internacional, como ser el CLAD y Naciones Unidas; ya sea mediante informes que respalden el compromiso a la constitución de gobiernos electrónicos, como en relación a recomendaciones que hagan más factible su implementación. Ponderando la sinergia existente entre tecnologías, estructuras públicas y participación ciudadana.

El modelo de GE, se propone una vinculación más estrecha con la ciudadanía, fomentando su participación directa mediante la satisfacción de sus demandas en los portales web, una internalización y por ende incorporación de las herramientas tecnológicas a las prácticas tradicionales, la despapelización, más agilidad en la gestión de trámites, en contraposición a la demora propia de la documentación física y a su manipulación en distintos ministerios o entidades públicas.

En lo que refiere a la implementación de la política pública nacional de GDE, se atenderán las repercusiones que generaron al interior de las estructuras organizativas, como las vicisitudes que postulan estas innovaciones tecnológicas para y en las competencias laborales de los organismos públicos y privados en los que tienen incidencia. Poniendo especial énfasis en los modelos organizacionales y sus competencias, se analizarán los perfiles que tienen participación, como las prácticas propias de cada Organización. Este análisis, será acompañado de datos e información que permitan dilucidar si hubo variaciones en los resultados obtenidos, a posteriori de la implementación de la política pública.

Por otra parte, y en lo relativo a la recopilación de información, la investigación se remitió a dos tipos de fuentes: las de carácter primario recabadas a partir de entrevistas directas con los destinatarios y usuarios de la política pública, para que ellos puedan compartir sus apreciaciones sobre las transformaciones en los procesos de gestión, e información secundaria, que contempla desde estadísticas, documentación, fuentes periodísticas, etc.

## **Desarrollo del trabajo**

El estudio constará de cuatro capítulos que explicitarán cada una de las temáticas enunciadas. El primero de ellos, una suerte de estado del arte sobre las innovaciones

tecnológicas, abordará los conceptos más relevantes y delimitará aquellos elementos que resultan claves para la investigación. Por otra parte, se analizarán las teorías que vienen a respaldar el objeto de estudio, la teoría de gobierno electrónico y de gobierno abierto, sus acepciones y la vinculación inmediata con la incorporación de tecnologías en la gestión pública.

El segundo de los apartados, describe el proceso de implementación de la política del Poder Ejecutivo Nacional de Gestión Documental Electrónica (GDE). La transición de una política pública local, con competencias circunscriptas a la Ciudad Autónoma de Buenos Aires (2009-2014), su posterior adaptación y reformulación a una política pública de alcance federal. Se relevará así, un análisis de los dos primeros ciclos de la política pública: la formulación y la implementación; atendiendo los aspectos supeditados a cada una de las etapas.

En el tercer capítulo se desarrolla el análisis de la política implementada. Para la redacción de este apartado, tomaré como insumo las entrevistas realizadas a distintos usuarios y destinatarios de la GDE. La información recopilada, permite esbozar apreciaciones sobre el proceso de implementación, pudiendo esgrimir conclusiones en relación a las transformaciones tecnológicas y sus implicancias en las variables dependientes como ser: el diseño organizacional, las competencias laborales y los resultados obtenidos en el proceso.

Por último y en el cuarto capítulo se discuten los resultados obtenidos, a partir de información recabada a través de las entrevistas, fuentes documentales y bibliográficas.

# **I. Las transformaciones tecnológicas en la gestión pública**

El presente capítulo tiene como propósito profundizar el rol que tienen las tecnologías en la gestión pública, qué se entiende por ellas y como se da la incorporación de las mismas en las distintas Instituciones. Se analizará la teoría de gobierno electrónico, que sustenta el diseño y ejecución de la política pública de Gestión Documental Electrónica (GDE) y el paradigma de Gobierno Abierto que emerge con posterioridad.

Como resultado de esta revisión , se procederá a conceptualizar las variables que rigen este estudio, es decir, que se entiende por transformación tecnológica, y las variables dependientes: diseño organizacional, competencias laborales y resultados de proceso.

## **I. a) Las transformaciones tecnológicas en las organizaciones públicas**

La irrupción de las tecnologías viene dada por un contexto específico que comenzó hace décadas atrás y que se vivencia actualmente, donde se da un auge de las tecnologías en términos

de herramientas informáticas, que plantean innovaciones en los procesos de gestión. Esta innovación en la gestión pública, “ha sido reconocida como el eje de los nuevos esfuerzos por reactivar y potenciar el papel de los Gobiernos y las Administraciones Públicas frente a la complejidad y nuevos escenarios que impone el siglo XXI” (Ramírez, Alujas, 2012, p. 2).

El autor advierte sobre la necesidad de la innovación en la gestión pública y en el papel que juega la innovación al momento de analizar el paradigma obsoleto de la Nueva Gestión Pública (NGP) y las ventajas y potencialidades del concepto de Gobierno Abierto, como nuevo enfoque de cambio y reforma en el sector público (Ramírez, Alujas, 2012). Para autores como Guillermo Fuentes, Cecilia Güemes y Carolina Isaza, “la modernización de la Administración Pública no es un proceso que avance por si solo o que se derive naturalmente del acontecer histórico, antes bien, es parte de un proceso más amplio que es la reforma del Estado” (Fuentes, Güemes, Isaza, 2009, p. 60).

La modernización supone movilizaciones en diferentes sentidos, que pueden ser comprendidas bajo la idea del triángulo de la modernización, “la modernización se plantea como la novedad o la oposición a lo dado, marcando un rumbo diferente, inexplorado y prometedor. Esta misma ruptura con el pasado plantea la imprescindible necesidad de la acción, no se puede quedar atrapado en las redes tediosas e ineficientes de la Administración... obliga a mirar hacia adelante y ponerse en acción, no es necesario detenerse y reflexionar, es urgente actuar” (Grandinetti, 2016, p. 2). La incorporación de las tecnologías, forma parte imprescindible de la idea de “modernización del Estado”, ya que puede aparecer como un ícono precisamente por su novedad, imprescindibilidad y la urgencia que acarrea.

Sin embargo, en ciertas ocasiones el querer incurrir en la emulación de lo que el paradigma de la Modernización postula, nos empuja a implementaciones no deliberadas de algunas de estas herramientas tecnológicas, como de los mismos procesos de innovación. Dada

la urgencia que acarrea y en consonancia a lo mencionado anteriormente, se da una falta de análisis exhaustivo de los escenarios en los cuales se aplicarán esos procesos, como de los destinatarios que se verán influenciados.

Esto se enfatiza aún más, en el caso particular de la heterogeneidad de la región, por lo que si bien “se pueden acordar pautas comunes de modernización y organización, cada país debe por su cuenta reflexionar, no sólo a nivel general sino también en sus diferentes niveles de organización y administración, así como en las distintas unidades ministeriales y operativas, cuáles son sus necesidades más urgentes” (Güemes, 2009, p.82).

Pollitt (2004), realiza un análisis de las variables a considerar al momento de internalizar herramientas tecnológicas. El autor prescribe así, que “cuando se contempla la transferencia de un sistema o técnica de gestión, es necesario considerar cuánta coincidencia hay entre las jurisdicciones de “exportación” y de “importación” a nivel de cada uno de esos factores: cultura, sistema político, patrones institucionales, estrategia de gestión, naturaleza de las tareas primarias. Mientras menos coincidencia exista, más probable será que la transferencia falle o produzca resultados no esperados” (Pollitt, 2004, p. 5).

Asimismo, el autor sugiere ciertos enunciados a considerar al momento de incorporar tecnologías. En primera instancia, que la transferencia de tecnologías no es algo simple, sino que más bien supone un alto grado de adaptación, tanto para quienes pretenden incorporarla, como para los futuros destinatarios que se verán influenciados. En segundo lugar, la transferencia de tecnología de gestión comúnmente viene acompañada de otros elementos, como ser: suposiciones, normas, prerrequisitos y consecuencias inesperadas, asociadas a la implementación (Pollitt, 2004, p. 5).

La implementación es una de las etapas más complejas e inciertas del proceso de políticas. La autora Grindle Merilee S. (2009) reconoce que la brecha entre lo diseñado y los resultados puede ser menor o mayor de acuerdo a las variaciones que se vayan suscitando, pero sí que no es un tema menor, que quien gestiona determinada política tiene que anticiparse a la implementación, y efectuar un diagnóstico de las modificaciones posibles y escenarios que puedan presentarse. Por lo que, “es más importante si se hace en el momento indicado, es decir, es más apropiada mientras se formula, ya que sería tarde si la pregunta “¿pueden hacerse las políticas implementables?” se hace cuando la política se está implementando” (Grindle, 2009, p. 48).

La problemática de la implementación cobra especial relevancia en la temática que nos atañe, ya que la internalización de tecnologías en la gestión pública supone, además de un cambio de paradigma organizacional, especial implicancias en los actores que se van a ver involucrados. Esto requiere de análisis preliminares de todas las posibles objeciones, lo que podría atenuar consecuencias o situaciones no deseadas, a un cambio organizacional que se postula ya no como una premisa, sino como un imperativo en la gestión pública.

## **I. b) Gobernanza Multinivel, el escenario social en el que se inscriben las transformaciones tecnológicas**

Las transformaciones tecnológicas y la aprehensión de las mismas, se inscriben en la sociedad contemporánea, la cual se caracteriza por ser: heterogénea en intereses y demandas, inequitativa en lo que hace a apropiación de recursos, indefinida, dinámica y con la emergencia de nuevos actores, es decir, una nueva complejidad que tiene que ser atendida e interpelada, a partir de nuevas herramientas.

Frente a estos cambios sociales la gestión de las políticas en el estado del siglo XXI puede ser pensada desde el concepto de gobernanza multinivel, el cual se define como “el proceso por el que varios actores públicos y privados, definidos por su mutua dependencia, intercambian recursos, coordinan acciones y definen modos de manejarse y metas a alcanzar en común” (Grandinetti, 2014, p. 5). La labor conjunta de estos actores, se condice con un rédito definido que estos actores perciben.

Estas complejidades, inherentes a las Organizaciones públicas y privadas, forjan determinados modelos organizacionales, anclados en la finalidad que persigue cada Organización, los comportamientos que institucionaliza y las vinculaciones que estrecha con los distintos actores del abanico social.

Dado que se atenderán las especificidades esgrimidas a partir de la incorporación de tecnologías en la gestión pública, resulta importante delimitar que se entiende por *modelo* o *diseño organizacional*, conceptos que serán utilizados como sinónimos en la presente investigación. Para dicha explicación conceptual, se tomará la definición que enuncia Schvarstein en su artículo “Diseño de Organizaciones. Tensiones y paradojas”, quien concibe al diseño de las organizaciones como “la resolución de las estructuras, los procesos, los sistemas, las normas y las políticas que soportan el logro de los propósitos de la organización en su conjunto” (Schvarstein, 1998, p. 64).

En consecuencia y frente a la complejidad de actores que componen el escenario social, los modelos organizacionales de gestión pública, no necesariamente se asocian a los de la gestión privada. Inclusive si analizamos estos diseños organizacionales al objeto del presente trabajo de tesis: las transformaciones tecnológicas, podemos denotar ciertas diferencias.

En lo que refiere al entorno netamente privado, esta internalización y transformación es mucho más abrupta y amplia, se forja sin ningún tipo de consenso interno entre los actores involucrados y hasta con muy pocos atisbos de transición en lo procedimental, como en las herramientas a utilizar. Es así como la tecnología es avasalladora en todos estos ámbitos, ya sea en lo que hace a tareas administrativas, como a las cadenas propias de producción.

En cuanto al sector público, marcado por el modelo burocrático que se hereda del siglo XX, se encuentra desbordado frente a la realidad propia de los tiempos que nos circundan. Por lo que, “no es posible gestionar y resolver la complejidad de los problemas públicos en el siglo XXI con una infraestructura estatal (institucional, organizativa y de gestión) que se muestra totalmente anacrónica, desfasada, ajena y distante” (Ramirez-Alujas, 2012, p. 27). Lo que presume una reformulación de las estructuras organizativas correspondientes a la gestión pública, en aras de poder dar respuesta a la multiplicidad de problemas que se suscitan, como a la pluralidad de actores sociales que intervienen.

Frente a estos escenarios, es posible señalar que “el diseño de las organizaciones públicas de tipo burocrático sólo es eficaz en ambientes lo suficientemente simples y estables, por el contrario, la dinámica y diversificación del entorno está tensionando a las organizaciones públicas hacia formas más profesionales, orgánicas e innovadoras” (Grandinetti, 2013, p. 11).

Emerge así, el modelo de gestión 2.0, “este nuevo entorno tecno-social, fuertemente mediado por la tecnología digital y las prácticas sociales que genera, requiere de nuevas competencias para saber gestionar el riesgo y liderar el cambio” (Ramirez-Alujas, 2012, p. 27). Lo que nos conduce a una reflexión de los actores que tienen que aprehender este nuevo entorno tecno-social. Este modelo de gestión, pone el eje en los liderazgos, sus características y como es decisiva su incidencia en las organizaciones para una mejor articulación, con los actores y las demandas que tienen lugar.

Como se mencionó anteriormente, es preciso efectuar un análisis preliminar de este escenario, ya que el cambio sustancial en la modalidad de trabajo, debe hacerse atendiendo cada una de estas variables. Asimismo, la resistencia que se manifiesta al cambio, es más bien tradicional y propia de la gestión pública, lo que difiere en demasía de la gestión privada.

En lo que respecta a la internalización por parte de las burocracias latinoamericanas, quien analiza estos escenarios en detalle es la autora Ma. Cecilia Güemes, quien además de evaluar los enfoques propios de la modernización, dedica un apartado en su artículo a atender los aspectos propios de la región.

Dentro de las características propias del escenario latinoamericano, la autora sostiene que “nunca llegó a implementarse un modelo jerárquico-burocrático” (Güemes, 2009, p. 76) , sino que más bien lo que se fue consolidando es una “sobreburocratización formal a la par de una infraburocratización real” (Güemes, 2009, p. 76), ya que condicionantes como el patrimonialismo, el clientelismo y otros elementos, propios de la corrupción política, fueron truncando la posibilidad de concreción de una burocracia formal, con ciertos rasgos de neutralidad en lo político.

Ergo y en el caso puntual de la región, se dio una malversación voluntaria de estos funcionarios, quienes terminaron influenciados por los vaivenes políticos propios de los distintos contextos, y muy distantes de características inherentes a la burocracia formal planteada en el modelo weberiano, como ser: la meritocracia, la racionalidad-legal, transparencia, y neutralidad. Como sostiene Güemes (2009), “las redes informales y la fuerte presencia política en lo que se refiere a la gestión de recursos humanos operantes en la realidad contrastan con el sistema de gestión pública meritocrático, legal y transparente que impera en términos formales” (p. 76).

Más allá de la posibilidad de analizar una modernización de la gestión pública, asociada a una revalorización del modelo *neoweberiano*, tal como plantean los autores en sus opciones, es preciso “recordar que las políticas de reorganización y reforma de la administración no se reducen a recomendaciones técnicas o deliberaciones en torno a formas organizacionales, sino también implican luchas en torno a símbolos, legitimidad, ethos e identidad de la administración pública” (Güemes, 2009, p. 78). Por lo que la internalización e institucionalización de prácticas de modernización, conlleva una consideración específica y meticulosa de estas variables.

Otro paradigma que es consecuente con esta temática, es el institucionalista. El institucionalismo resulta pertinente traerlo a colación, ya que son precisamente Instituciones las que canalizarán esta innovación en los procesos, como adoptarán las herramientas tecnológicas de diverso índole. En lo que refiere a esta cuestión, es importante destacar la labor de Criado J. Ignacio y Rojas-Martin Francisco, en su artículo “Estrategias y realidades en la difusión de las redes sociales en las administraciones públicas. Análisis desde una perspectiva institucionalista” (Criado, Rojas, 2015), que si bien efectúan una analogía con el caso español, permite entrever lineamientos generales a considerar frente a la internalización de políticas de innovación tecnológica. Los autores, hacen hincapié en que cada Institución, tiene sus propios plazos para recepcionar el uso de la tecnología, añadiéndole la variable tiempo.

Este elemento, cobra especial relevancia al momento de planificar cómo se llevará adelante un proceso de inducción de las tecnologías, el análisis consecuente con los plazos propios de la Institución, tanto para internalizar las prácticas de modernización, como para lo que hace a su *institucionalización*, lo cual le permitiría gravitar a favor de la incorporación de tecnologías a futuro, e inclusive llevaría a la consolidación de estas herramientas al interior de las Instituciones.

Otro de los elementos inherentes a las Organizaciones, y que en esta investigación será contemplado como una variable dependiente de las transformaciones tecnológicas, son las *competencias laborales*, las cuales suponen “el desempeño observable en el propio puesto y equipo de trabajo, intencionalmente orientado a alcanzar las metas esperadas en términos de valor público, situado en el contexto de la organización real” (CLAD, 2016, p. 7).

En los apartados subsiguientes, se enfatizará sobre cuáles son las competencias laborales necesarias, en consonancia con la política pública del Poder Ejecutivo Nacional de GDE. Al igual que se analizarán, las implicancias de las transformaciones tecnológicas, a partir de la implementación de la política pública en los resultados obtenidos. Por *resultados en los procesos*, variable dependiente contemplada en esta investigación, se alude a las variaciones y contrastes obtenidos como consecuencia de la política pública de GDE, ya sea una variación en cuanto a la cantidad de trámites gestionados por los usuarios o una modificación en los plazos de ejecución de cada gestión, sea que estos tiempos se hayan reducido o no. Como insumo tomaré las apreciaciones cualitativas y la información cuantificable, como correlato de las entrevistas a realizar.

A partir de lo enunciado, podemos inferir que la incorporación de tecnologías, entendidas tanto como herramientas o como innovación en los procesos de gestión, deviene de un proceso de planificación minucioso, atendiendo tanto la tecnologías a incorporar como tal, las variables propias de la Institución, los actores que se desempeñan en ella, como los posibles destinatarios de la política pública. Asimismo, no podemos subestimar, que la innovación en estos aspectos resulta innegable en la misma sociedad, de lo que se desprende el carácter prioritario en la internalización de estos elementos.

En consonancia con lo mencionado, la tecnología se supone como un medio que provee conocimientos a quienes disponen de ella, los autores María Rebeca Yáñez y Villatoro S. Pablo

dejan asentado estas cuestiones en un libro que compila la CEPAL, a través de una serie de artículos que refieren a esta temática. El abordaje es exhaustivo, y profundizan en cómo gravita el conocimiento a partir del uso de tecnologías, en diversas Instituciones y modalidades. Por otra parte, además de ser útil en lo que hace a la promoción del conocimiento, es consecuente con la gestión de los territorios, permitiendo acercar distancias geográficas y facilitando la gestión de los espacios. Los autores Cely John William e Bédard Yvan, profundizan sobre esta cuestión, evaluando el rasgo multidimensional de las tecnologías.

El advenimiento de las tecnologías y el uso masivo de redes sociales, sumado a “los impulsos de actores y activistas de la sociedad civil para participar en decisiones públicas, los problemas cada vez más complejos a resolver por parte de diversos Organismos del Estado, y el modo de gestión gubernamental basado en procedimientos técnico-administrativos, ajeno muchas veces a los tiempos y necesidades sociales” (Grandinetti, 2018, p. 20), fueron sentando las bases para las estrategias de gobierno electrónico y el paradigma de Gobierno Abierto.

## **I. c) La teoría de Gobierno Electrónico**

Previo adentrarme en las explicaciones teóricas de Gobierno Electrónico y Gobierno Abierto, no podemos soslayar dos elementos esenciales que ordenan y sistematizan ambas estrategias teóricas: una de ellas refiere al carácter temporal, mientras que el segundo elemento remite a la vigencia del cuerpo teórico. En lo que respecta a la variable temporal, la misma alude a los momentos en los cuales se inscriben cada una de las teorías. Si partimos de la redacción de las Cartas Iberoamericanas del CLAD, la Carta Iberoamericana de Gobierno Electrónico data del año 2007, mientras que la Carta Iberoamericana de Gobierno Abierto, es mucho más reciente, con fecha 2016.

La formulación y la ejecución de la política del Poder Ejecutivo Nacional de GDE, se explica en parte, a partir de los supuestos teóricos que define el gobierno electrónico. Sin embargo, esta estrategia que propulsa la consolidación de gobiernos con una gestión afianzada en el uso de las TICs, es superado y en cierta medida, cooptado por el paradigma de Gobierno Abierto.

Actualmente, se pone en mayor consideración al paradigma de Gobierno Abierto, dada la vigencia de sus supuestos teóricos, como la generalidad de principios que defiende. Deviene así, en una modalidad de gestión pública que resulta ineludible para las Organizaciones estatales, de América Latina y Europa. Por lo que, si bien se hará alusión a las teorías de gobierno electrónico, como aquellas que sientan las bases para la formulación e implementación de la política pública objeto de la presente investigación, es el paradigma de gobierno abierto, el que actualmente sostiene y avala la promoción de la gestión documental electrónica como tal.

En consonancia con esto, el GA reviste mayor generalidad, resultando mucho más amplio en términos teóricos. Este paradigma, “supone una transición institucional sin precedentes en la búsqueda de nuevos modelos de gobernanza... implica una mayor interacción entre Estado y sociedad, basado en la confianza, a través de gobiernos transparentes que rindan cuentas, que promuevan espacios de participación ciudadana efectiva... para avanzar hacia metas de equidad, de superación de la desigualdad y alcanzar la justicia social, con la promesa permanente de un Estado al servicio del bien común y de la ciudadanía” (CLAD, 2016, p. 5).

En contraposición a lo esgrimido, y siguiendo a la *Carta Iberoamericana del Gobierno Electrónico*, suscripta el 10 de noviembre de 2007 en la ciudad de Santiago de Chile, esta estrategia de gestión conocida como *e-government* o gobierno electrónico, viene a integrar las Tecnologías de la Información y la Comunicación (TICs) a las administraciones públicas, con

la finalidad de estrechar su relación con la ciudadanía, ya sea para promover su participación, como la gestión de trámites en igualdad de oportunidades, fortaleciendo así la cohesión y el desarrollo social.

Este documento postula dos objetivos inherentes al ejercicio de administraciones electrónicas. El primero de ellos, de carácter final y directo, “reconoce a los ciudadanos un derecho que les facilite su participación en la gestión pública y sus relaciones con las Administraciones Públicas y que contribuya también a hacer estas más transparentes y respetuosas con el principio de igualdad, a la vez que más eficaces y eficientes” (CLAD, 2007, p. 5). Mientras que el segundo objetivo, estratégico e indirecto, “promueve la construcción de una sociedad de información y conocimiento, inclusiva, centrada en las personas y orientada al desarrollo” (CLAD, 2007, p. 5).

La concreción de gobiernos electrónicos, tiene como correlato la promoción de Sociedades de la Información, que reflejan “un determinado nivel de desarrollo social, económico y tecnológico caracterizado por la participación de diversos agentes (gobierno, empresas, investigadores, centros tecnológicos, organizaciones sociales y ciudadanos) dispuestos a generar, difundir y usar la información para la producción de conocimiento económicamente útil (innovación) a los fines del desarrollo” (Valenti López, 2002, 21). La información debe ser de fácil acceso, gratuita, fidedigna y segura, en aras de reducir incertidumbre y de que su uso, permita la toma de decisiones de un modo fehaciente.

Por Gobierno Electrónico, se entiende al “uso de las TICs 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” (CLAD, 2007, p. 7). La implementación de esta estrategia teórica, se traduce en la posibilidad de que la ciudadanía se pueda relacionar

por medios electrónicos con sus gobiernos y Administraciones Públicas, entendido como un derecho que los Estados deben garantizar a la sociedad en igualdad de oportunidades, coadyuvando a la gobernabilidad democrática.

La formulación teórica se afianza como contrapartida, de la distribución desigual de TICs y como consecuencia de la brecha digital existente entre los países en desarrollo y los desarrollados, lo que repercute en desigualdades sociales. Partiendo de la premisa de que la información como el conocimiento, son factores esenciales para promover el desarrollo humano y la productividad, facilitar la cohesión social y fomentar la participación ciudadana en los procesos de gestión de políticas públicas y rendición de cuentas.

Siguiendo con lo que postula la Carta del CLAD, la implementación de e-government permite:

- Estrechar la relación ciudadano-Administraciones Públicas, y permite que la ciudadanía se mantenga informada sobre la gestión pública.

- Promueve la transparencia en las Administraciones Públicas, gracias a la creciente difusión de información y a la creación de mecanismos que posibiliten la rendición de cuentas.

- Elimina barreras de espacio y tiempo, ya que le brinda la posibilidad al ciudadano como a las Administraciones, de iniciar trámites y solicitudes, independientemente del horario y el lugar en el que se encuentren.

- Promueve la inclusión y la igualdad de oportunidades.

- Fomenta la participación activa de la ciudadanía (CLAD, 2007, p. 4).

Sin embargo, me resulta pertinente aclarar que los últimos dos puntos, se encuentran por un lado, supeditados a una equitativa distribución de las TICs y por otro, a la motivación

que posea la ciudadanía para participar en la cosa pública. Por consiguiente, para su concreción deben darse y respetarse los principios que defienden los postulados de gobierno electrónico, a saber: el principio de igualdad, el principio de legalidad, de conservación, de transparencia y accesibilidad, de proporcionalidad, responsabilidad y el principio de adecuación tecnológica (CLAD, 2007, p. 8).

A modo de conclusión, la teoría de gobierno electrónico propone abordar las tecnologías, como herramientas que facilitan la vinculación entre la ciudadanía y las Administraciones Públicas, bajo el interés final de consolidar Sociedades de la Información y el Conocimiento, promover la gobernabilidad democrática, fomentar la transparencia y proyectar una gestión pública más eficiente y eficaz.

Quedando a criterio de cada gobierno iberoamericano, aggiornar los postulados que reúne la Carta del CLAD, teniendo en consideración el marco normativo de cada Estado y las características inherentes a cada sociedad. Esto supone un previo diagnóstico de la aprehensión de las TICs por parte de las sociedades y Organizaciones de carácter público.

## **I. d) El paradigma de Gobierno Abierto**

Sin embargo, resulta interesante analizar el uso de estas herramientas y metodologías de proceso, dentro de lo que se conoce como Gobierno Abierto. Este paradigma se encuentra en boga en la actualidad y se aggiorna cotidianamente a nivel regional-global, a la par que se hace expreso la particularidad de consolidarlo desde la administración actual nacional, en el caso argentino. Pondré especial atención dentro de los postulados de Gobierno Abierto, al uso de la temática que nos compete: las tecnologías.

Tal como sostiene la Carta Iberoamericana de Gobierno Abierto (GA), la misma viene a plantear las bases conceptuales, acciones y finalidad que postula el GA, donde el uso de las nuevas Tecnologías de la Información y Comunicación (TIC's) se enmarcan dentro de la concreción de políticas correspondientes a este paradigma. Estas TIC's, vienen a forjar “la reducción de las desigualdades y asimetrías, la creación y el acceso a los espacios de participación ciudadana y deliberación pública, de rendición de cuentas, responsabilidad y control social efectivo, de un proceso más sustantivo de diálogo, consenso y construcción entre Estado, sociedad civil, sector privado y otros actores del desarrollo” (CLAD, 2016, p. 3).

Se identifica el uso de las TIC's, como un componente de gran importancia para la promoción del GA, entendiendo a este último como “el conjunto de mecanismos y estrategias que contribuyen a la gobernanza pública y al buen gobierno, basado en los pilares de la transparencia, participación ciudadana, rendición de cuentas, colaboración e innovación, centrando e incluyendo a la ciudadanía en el proceso de toma de decisiones, así como en la formulación e implementación de políticas públicas, para fortalecer la democracia, la legitimidad de la acción pública y el bienestar colectivo” (CLAD, 2016, p. 5).

La implementación de estos postulados, tienen como correlato un cambio cultural sustancial, lo que supone una nueva modalidad de gobernar, “*por, para y con la ciudadanía*”. Teniendo como finalidad la promoción de valor público, creación de mayores derechos, mejora en los servicios públicos, lo que impactará en el fortalecimiento de la democracia.

En este escenario y a partir de lo enunciado, el uso de las TICs tienen un rol preponderante, ya que a partir de las mismas se busca interpelar a los ciudadanos, buscando promover un mayor alcance de sus demandas, dentro del marco propio de la dinámica social. Las mismas terminan siendo una garantía, en algunas ocasiones contra la rendición de cuentas, en aras de prevenir el abuso de poder y la malversación de fondos, por ejemplo. Asimismo, se

promueve el uso de tecnologías para mejorar los servicios públicos, ponderando su alcance a la ciudadanía, pero también con el propósito de agilizar trámites, consultas, entre otros.

Cabe destacar los cuatro pilares de gobierno abierto, profundizados en la Carta del CLAD. En primer lugar, se menciona la Transparencia y el Acceso a la Información Pública, en segundo lugar la rendición de cuentas públicas, a posteriori la participación ciudadana y en última instancia, la colaboración e innovación pública y ciudadana (CLAD, 2016, p. 6 y 7).

Otra de las características que releva este paradigma, se asocia a la importancia de los datos abiertos, aludiendo a la puesta a disposición social de información relativa a la gestión gubernamental, como de procesos llevados a cabo por distintas Administraciones Públicas. Dicha información debe ser fehaciente, oportuna y de fácil acceso para la ciudadanía, con el propósito de que puedan servirse de la misma, para acciones de rendición de cuentas o participar activamente en el armado de las políticas públicas.

Como puede evidenciarse, el paradigma de gobierno abierto posee una amplitud mucho mayor si se la relaciona con la teoría de gobierno electrónico. Si bien ambas se asocian a la implementación de las TICs en la gestión pública, el *e-government* enfatiza en el uso de las tecnologías como elemento catalizador para estrechar la relación entre las entidades públicas y la ciudadanía, atendiendo elementos que conciernen a su utilización y a los beneficios que trae aparejado en una gestión, más eficiente y eficaz.

Mientras que el paradigma de gobierno abierto, si bien se sirve de la utilización de tecnologías, pone el énfasis en una nueva forma de gobernanza, que busca disminuir las desigualdades sociales, promover criterios de justicia social, validar el accionar de la totalidad de actores que tienen injerencia en el espectro social: Organizaciones de la sociedad civil, Organizaciones públicas y privadas, y empoderar a la ciudadanía, como el actor clave para

garantizar la transparencia y participar en la formulación de políticas públicas. Otro elemento a destacar, remite al fortalecimiento de las Instituciones públicas y a recuperar la confianza y legitimidad de las mismas.

## **II. La política del Poder Ejecutivo Nacional de Gestión Documental Electrónica**

En este Capítulo se analiza la política del Poder Ejecutivo Nacional (PEN) de implementación de GDE. En primera instancia, se analizará la implementación de esta como una política pública local, con competencias circunscriptas a la Ciudad Autónoma de Buenos Aires (CABA) durante el período 2009-2014, para en segunda instancia, desarrollar su reformulación a una política pública de alcance federal. Se analizará con mayor énfasis la adaptación e implementación de la GDE a nivel nacional, lo que supone un análisis de los dos primeros momentos del ciclo de la política pública: *la formulación y la implementación*; atendiendo los aspectos supeditados a cada una de las etapas.

### **II. a) Objetivos que persigue la política de GDE, y sus implicancias**

La política de GDE proponía la creación de un nuevo modelo, que suponía “llevar todos los documentos de la ciudad a un formato digital y colocarlos en un gran repositorio, para luego tramitarlos desde allí y devolver el control de los procesos a la administración” (Clusellas, Martelli y Martelo, 2014, p. 71).

Esta estrategia, persigue como fin último la despapelización de la administración pública, lo que traería consigo beneficios tanto en la gestión y manejo de los documentos, para

lo cual es indispensable garantizar el marco legal y el programa informático que resguarde y otorgue legitimidad al expediente digital como tal, permita la movilidad y utilización en simultáneo de los documentos por otras reparticiones del Estado, y permita la “guarda temporal”, el registro de datos y respalde la confidencialidad en la información.

Asimismo, la despapelización, entendida como un argumento que defiende y retoma la GDE, posee implicancias directas en el cuidado del medio ambiente. Aspecto que tiene vinculación directa con los ODS 2030, planteados por Naciones Unidas y que actualmente son concebidos como hoja de ruta en la gestión pública, privada e instituciones de índole educativo, como las Universidades.

La iniciativa comenzó a gestarse en la Secretaría Legal y Técnica (SECLYT) del gobierno de la ciudad, la misma “fue una de las principales áreas encargadas de diagnosticar el profundo atraso en los sistemas de tramitación y el colapso de los modelos de trabajo, proponer una modernización que se reflejara en mayor eficiencia, eficacia y orientación al ciudadano, y empujar a la Organización hacia un salto cualitativo que condujera la Ciudad hacia el modelo de gobierno electrónico” (Clusellas, Martelli y Martelo, 2014, p. 71). Lo enunciado devela aspectos inherentes a la finalidad que persigue la política pública como tal, los que redundan en un modelo de gestión pública más próximo a las necesidades del ciudadano, donde prime una gestión más eficaz y eficiente. Características en sintonía con lo teorizado sobre gobierno electrónico y gobierno abierto.

Por otra parte, la GDE se articula a favor de criterios como: la creación de documentos electrónicos, su clasificación y organización, su validación o autenticación mediante la firma digital por ejemplo, el almacenamiento, registro y guarda o archivo de los documentos (por plazos y formatos), el mantenimiento seguro de la información, la recuperación o consulta de la información contenida en los documentos electrónicos y la circulación de estos documentos entre distintos usuarios o reparticiones.

Por lo tanto, los documentos electrónicos, más allá de su mera digitalización, deben ser auténticos, confiables, y de fácil acceso para quienes deseen consultarlos o servirse de ellos para la generación de otros expedientes. (Clusellas, Martelli y Martelo, 2014, p. 59).

## **II. b) Enfoque en los documentos, RUDO y SADE**

La metodología seleccionada e implementada pondera el enfoque en los Documentos y no en el Expediente, lo que evita una duplicación de los documentos. El enfoque de expedientes, privilegia la generación del Expediente en primer lugar, para a posteriori generar los documentos que respaldan y dan lugar a determinado expediente, dependiendo del proceso. Esto supone, la duplicación de los documentos, ya que cada expediente debe generar la documentación necesaria para valerse como tal.

Como contrapartida, el enfoque en los Documentos los concibe como documentos independientes, de los cuales el sistema se sirve para la generación del expediente, otorgando la posibilidad de reutilizarlos en paralelo dependiendo de los distintos trámites.

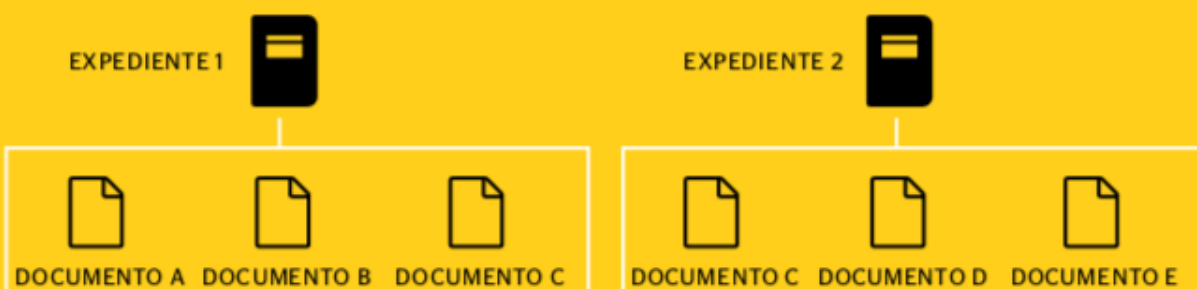
Detalle a continuación un cuadro alusivo a los distintos enfoques:

## Documentos vs. Expedientes

Una de las principales innovaciones en GCABA fue el enfoque de los sistemas en el documento y no en el expediente.

### Sistema con foco en los expedientes

Cada trámite genera un expediente que crea sus propios documentos



### Sistema con foco en los documentos

Los expedientes funcionan como contenedores de documentos independientes; se evitan duplicaciones.



Figura 1. Diagrama sobre Enfoque en los expedientes y Enfoque en los documentos. Clusellas, Martelli y Martelo, (2014) .

El enfoque seleccionado, determina la metodología que se implementó en primera instancia a nivel local y a posteriori en una perspectiva nacional. En relación a esto, resulta importante profundizar sobre el Sistema de Administración de Documentos Electrónicos (SADE), denominado hoy como ecosistema SADE, el cual se define como “un conjunto de herramientas informáticas con interfaces sencillas que permite la creación, tramitación y guarda de documentos digitales con validez legal y formal, y alimenta los demás módulos del ecosistema” (Clusellas, Martelli y Martelo, 2014, p. 72).

## **II. c) GDE, una política pública local para la Ciudad Autónoma de Buenos Aires**

Como se señalara, en sus inicios, la política de GDE se encontraba circunscripta a los trámites que gestionaba la ciudadanía del municipio de Buenos Aires, su alcance resultaba de índole local, acotado y segmentado sólo a aquellos trámites que con frecuencia se originaban en la ciudad de Buenos Aires.

La GDE comprendía inicialmente en CABA los módulos del Sistema de Administración de Documentos Electrónicos- SADE, sistema que comprende distintos procesos de administración que son consecuentes con el paradigma de gobierno electrónico, por ejemplo: “Escritorio Único (EU), Porta Firma (PF), Administración de Firma del Jefe de Gobierno (AFJG), Archivo (ARCH), Locación de Obras y Servicios (LOyS), Integración Buenos Aires Compras (BAC), Registro Legajo Multipropósito (RLM), Designaciones del Personal de Salud (DPS), Boletín Oficial Web (BOW), Sistema de Información Normativa (SDIN), Legajo Único Empleados (LUE), Gestor Único de Proveedores (GUP), Registro Civil Electrónico (RCE) y Trámite a Distancia (TAD)” (Clusellas, Martelli y Martelo, 2014, p. 126).

Los argumentos que justifican esta breve reseña, ponen el acento en las dos administraciones de Mauricio Macri como jefe de gobierno de la ciudad de Buenos Aires (2008-2011 y 2011-2015) y su posterior elección como Presidente de la Nación (2015-2019). Se trata del rasgo anticipatorio de la política pública local, como caso testigo y primer experiencia de implementar la GDE a una escala menor, no subestimando las características inherentes a la ciudad de Buenos Aires en lo que refiere a su peso político, social y económico a nivel nacional.

A continuación me concentraré en las administraciones del gobierno de la ciudad de Buenos Aires, contemplando los dos periodos sostenidos (2007-2011, 2011-2015) por el Ing.

Mauricio Macri. La continuidad existente en su recorrido por la gestión pública, considerando su elección y posterior reelección como jefe de gobierno de CABA, como su posterior mandato presidencial iniciado el 10 de diciembre de 2015, permiten entrever la sintonía política que respaldó la implementación de la GDE, en primer lugar como política pública circunscripta a las competencias locales de la ciudad de Buenos Aires y posteriormente su implementación a nivel nacional. Sintonía que se traduce tanto en términos figurativos, ya que es Mauricio Macri quien detenta ambos ejecutivos, al igual que se materializa en una consonancia en términos ideológicos- partidarios.

El diseño de la política pública local, se inicia en el año 2007 desde la Secretaria Legal y Técnica (SECLYT) con la intención de modernizar la Administración Pública. Desde esta Secretaría se inicia la labor, que traerá aparejado la formulación y posterior implementación de la GDE, a partir de las siguientes etapas:

- ***“Diagnóstico integral de la organización.***
- ***Análisis de casos y modelos de referencia.***
- ***Una misión clara y una visión de cambio profundo.***
- ***Sistema simple, a medida y escalable.***
- ***Estrategia de abordaje flexible.***
- ***Un plan y un marco normativo adecuado.***
- ***Equipo interdisciplinario y capacitación permanente”*** (Clusellas, Martelli y Martelo, 2014, p. 66).

A los fines de poder explicitar cómo se concibe la GDE para la ciudad Autónoma de Buenos Aires, me serviré del documento elaborado por el gobierno de la ciudad: *“Gestión Documental Electrónica, Una transformación de raíz hacia el gobierno electrónico en la ciudad de Buenos Aires 2009-2014”*, previamente citado. Una suerte de relevamiento del proceso de la política pública en sí misma, detallando la finalidad que persigue, las distintas

etapas que esbozan el diseño y su ejecución, y algunas conclusiones preliminares de beneficios materializados y desafíos a futuro.

La primer etapa de *diagnóstico integral*, supuso una instancia de evaluación al interior de los organismos públicos de CABA, donde se detectó una burocratización en la generación de trámites anclados en el expediente papel, lo que se traducía en procesos lentos, imposibilidad de identificar la operación, falta de información sobre los trámites, duplicación de tareas, entre otros (Clusellas, Martelli y Martelo, 2014, pp. 66 y 67).

El diagnóstico alusivo a CABA (2009) arrojaba los siguientes elementos, que podemos catalogar como de conflictos emergentes y luego desagregar las distintas causas que generan dichos conflictos. En relación a las problemáticas se evidencia que *los trámites resultaban lentos, imposibilidad de identificar la operación y escasa información de gestión*. Estos conflictos se daban por cuestiones como:

- “Mal uso de actuaciones: utilización de notas para tramitar, uso indistinto de informes y providencias, operación dispersa en múltiples actuaciones.

- Duplicación de tareas: numeración por libros, posterior carga en el sistema.

- La caratulación de expedientes se encuentra lejos de la operación.

- Mesas de Entrada centralizada.

- El sistema de gestión de actuaciones no caratula, ni registra aspectos de tramitación, no identifica el estado del trámite, los pases no implican una recepción de la documentación (la constancia se encuentra en remito papel)” (Clusellas, Martelli y Martelo, 2014, p. 68).

El diagnóstico relevaba así, las desventajas que traía aparejado el paradigma del Expediente en formato papel, como ser:

- “Se puede alterar con gran facilidad, tanto en su contenido general como en los datos de folios, fechas, firmas, etc., por lo que su confiabilidad es muy baja.

-Es difícil hacer un seguimiento de su ‘recorrido’, por lo que esta información era casi inexistente.

-La capilaridad es muy baja.

-Solo permite trabajar por etapas, en forma lineal y no en paralelo.

-Al no tener la información, el ‘poder’ administrativo reside más en la línea que en la Dirección del GCABA” (Clusellas, Martelli y Martelo, 2014, p. 69).

Por otro lado, si bien se identificó una digitalización de algunos expedientes o actuaciones, la misma se daba de modo parcial y a los fines de ir confeccionando un registro online paralelo a los documentos y archivos en papel. Lo enunciado supone una convivencia entre el sistema en papel y uno mixto, destacándose la impresión de muchos de los registros online, ya sea para archivar, enviar por fax y/o escanear.

Este sistema mixto, el cual materializa los primeros atisbos de los expedientes electrónicos en las Administraciones Públicas, sólo se efectúa como correlato de la incorporación de las TICs a nivel socio-global, es decir, lo que remite expresamente a la incorporación de tecnologías a nivel doméstico e individual, y por ende en los ámbitos de trabajo. En este caso puntual, me remito a la incorporación de TICs, pero la misma se implementa a los fines de digitalizar algunos documentos, los cuales a posteriori, se imprimían a los fines de tener un registro en formato papel. Por lo que terminan conviviendo ambas metodologías.

Asimismo, esta iniciativa en la digitalización convive con muchos de los elementos relevados en el diagnóstico inicial como: utilización de notas para tramitar, uso indistinto de informes y providencias, operación dispersa en múltiples actuaciones, Mesas de Entrada centralizadas, entre otros aspectos.

Esto denota la carencia en cuanto a la empleabilidad de una política de GDE como tal, previamente diseñada y consensuada por la alta dirección de la Administración Pública a los

finés prácticos. Siendo este el escenario que antecede al caso de estudio del presente trabajo de investigación.

Adicionalmente al diagnóstico esgrimido, la elaboración de la política pública supuso el *análisis de casos de implementación* similares en otras ciudades del escenario internacional, como ser la ciudad de Barcelona, Madrid y Málaga, donde además de compartir el idioma, se daban algunas coincidencias en el marco normativo que acompañaba la transformación de las Administraciones Públicas como tales.

Del análisis de casos de España, considero importante enunciar algunas conclusiones que fueron tomadas como hoja de ruta, en lo que refiere a la proyección del caso argentino. En primera instancia, se destaca la diferencia entre los entes públicos y privados en cuanto a la aprehensión de tecnologías, dándose una mayor incorporación de estas herramientas por parte del sector privado, mientras que las organizaciones públicas suelen ser más reticentes a su internalización. Variables que se encuentran condicionadas por la cultura organizacional de cada Institución, como por las relaciones laborales que se estructuran.

En lo que refiere a la cultura organizacional propia de los entes privados, se identifica una empleabilidad de las franjas etarias más jóvenes por encima de lo que se registra al interior del sector público. Estos jóvenes se encuentran más aggiornados en el uso de herramientas tecnológicas, lo que se traduce a nivel empresarial en un desempeño más óptimo y ágil en las tareas y en lo que refiere a la consecución del trabajo por objetivos, que hoy por hoy rige al sector privado, considerando desde PYMES hasta grandes Multinacionales.

Por otra parte, otra variable en la que tiene incidencia directa la empleabilidad de jóvenes remite a las escalas salariales que estos perciben, ya que como correlato de su incipiente desempeño en el mundo laboral y al presentar una escasa experiencia laboral, que se condice netamente con la edad que poseen, esto forja un escenario favorable para el empresariado que se traduce en un incremento de los márgenes de ganancias que perciben. Como contrapartida,

se da un recambio de las generaciones más adultas, desacreditando así la experiencia que poseen los empleados próximos a retirarse o jubilarse. Lo enunciado permite entrever ciertos matices en cuanto a las Organizaciones privadas y las públicas, lo que no quiere decir que taxativamente se de en todas las Instituciones, del mismo modo.

En segundo lugar, se destaca la importancia que adquiere la voluntad política, como elemento que viene a impulsar, diagramar y acompañar esta modernización de la arquitectura estatal. La voluntad política denota el interés expreso de materializar una determinada política pública, y permite en consecuencia, la asignación de recursos necesarios para su ejecución.

De todos modos, el interés expreso de la clase política no debe subestimar los aspectos culturales, alusivos al conjunto de normas y acciones que son consensuadas por quienes trabajan en la Institución y quienes la frecuentan, con el objetivo de encauzar algún tipo de demanda. Esta variable reviste mayor importancia, cuando la política pública a implementar postula una transformación profunda en los procesos de gestión, que sea transversal a las distintas Organizaciones estatales. Supeditado a los aspectos culturales, se encuentran las variables dependientes que ordenan esta investigación, las cuales serán analizadas cualitativamente y cuantitativamente en los capítulos subsiguientes.

Las restantes etapas, revisten elementos que hacen a la metodología y a los criterios que rigieron la formulación e implementación de la política de GDE para el gobierno de la ciudad. Como mencionamos anteriormente, la política pública postula una transformación profunda en lo que hace a la cultura organizacional de los distintos Ministerios, Secretarías y entidades públicas de CABA, por lo que la *misión debía ser clara y con una perspectiva de cambio profundo*.

Al igual que se buscó elaborar un *sistema simple, a medida, flexible* y que pueda ir implementándose en nuevos escenarios con el correr del tiempo. Se le dio relevancia al *marco normativo y jurídico* que viene a sustentar y respaldar la política pública como tal, y se puso

especial énfasis en los recursos humanos, que son quienes detentan la implementación de la GDE, por lo que se requería la *conformación de equipos interdisciplinarios y competentes* para poder poner en marcha este cambio de paradigma al interior de la gestión pública. Etapas que se irán explicitando y profundizando en los siguientes apartados, y a medida que el proceso de investigación avance.

## **II. d) Formulación e implementación de la GDE a nivel nacional**

La reformulación, es decir su adaptación de la política pública con competencias locales a una de alcance federal, al igual que la posterior implementación de la GDE por parte del Poder Ejecutivo Nacional, se encuentran supeditadas a recursos jurídicos que vienen a ordenar y sistematizar la política pública en sí misma. **La implementación de la GDE a escala nacional, supone una pieza clave política de reforma administrativa, tanto en términos procedimentales, como en el relacionamiento de la administración con la ciudadanía y otros actores que intervienen en diversos procesos administrativos.**

Sus objetivos fueron instaurar y validar la implementación de los documentos electrónicos en la gestión pública, brindando la posibilidad de generar solicitudes de modo online y estrechando la relación entre las Administraciones públicas y la ciudadanía. Asimismo posee un alcance amplio a nivel de los Ministerios y Secretarías que abarca.

Previo a explicitar algunas características generales de los dispositivos jurídicos que sustentan la GDE a nivel nacional, resulta importante mencionar la importancia que adquiere para la formulación de la política de reforma administrativa nacional, la creación del Ministerio de Modernización en Diciembre de 2015. La creación de dicho Ministerio, encuentra sus antecedentes en el Plan Nacional de Modernización del Estado promulgado por el Decreto 103 el 25 de Enero del 2001, donde ya se esbozaba la necesidad de modernizar el modelo de gestión.

Advirtiendo la necesidad de generar transformaciones al interior de las Instituciones, el Plan de Modernización enfatiza en que es “imprescindible que el Poder Ejecutivo Nacional realice un proceso de modernización y reforma administrativa orientado a eficientizar el funcionamiento de la Administración Pública Nacional y a introducir en la gestión de las organizaciones públicas el cumplimiento de resultados mensurables y cuantificables” (Decreto N° 103, 2001, p. 1). Reforma que debe estar orientada a incrementar la productividad y mejorar la calidad de los servicios prestados, al igual que estrechar la vinculación entre la ciudadanía y las Administraciones Públicas.

El Plan de acción para encauzar los objetivos que sostienen el Plan de Modernización de enero del 2001, se aborda a partir de tres ejes: *el cambio del modelo de gestión, los proyectos de modernización estructural y la transparencia y política anti-corrupción* (Decreto N° 103, 2001). Estos ejes, como las líneas de trabajo y los resultados esperados, deben leerse a partir de la coyuntura de ese entonces. Con esto me permito realizar ciertas apreciaciones propias de aquel escenario, donde la Argentina comenzaba a sumirse en lo que después se conocería como la crisis económica-política y de credibilidad institucional de diciembre de 2001. Siendo el contexto y los hechos de aquel entonces, los que van a determinar los lineamientos generales que plantea el Plan de Modernización de 2001.

Se evidencian así dos cuestiones a revertir, una de ellas se corresponde con el perfil institucional que adquieren las Administraciones públicas, las cuales se encontraban desacreditadas por el rol avasallante que había cobrado el mercado, a partir de la implementación de las medidas del Consenso de Washington. La segunda, se enmarca en el rol que comienzan a detentar las tecnologías como medios de gestión para las organizaciones y la necesidad que urge dentro de la administración para dar respuestas a la ciudadanía, en un

escenario que comienza a exigir mayor capacidad de respuesta por parte del Estado, como mayor eficiencia y calidad en los servicios prestados.

Particularmente y en relación a la materia que nos compete, el Plan se enuncia a favor de la implementación de un Gobierno Electrónico, características previamente explicitadas en el capítulo uno, como ser: la necesidad de democratizar la información, al igual que aprovechar las nuevas tecnologías para acercar el Estado al ciudadano. Reconociendo que en muchas Instituciones la incorporación de tecnologías se encontraba constreñida por la variable financiera, la cual era determinante en la incorporación o no de estas herramientas, se enuncia así la intención de una planificación más estratégica que permita una internalización más homogénea de las tecnologías al interior de las organizaciones y que haga extensiva prácticas como:

- “Desarrollo de una red telemática que permita intercomunicación rápida y eficiente entre los organismos de la Administración Nacional.

- Consolidación de la infraestructura de Firma Digital (normativa, estándares tecnológicos, red de autoridades certificantes)

- Instrumentación progresiva a partir del 2001 de procedimientos administrativos digitalizados que eliminen progresivamente el uso de papel como portador de información.

- Diseño e instrumentación de un sistema único de seguimiento de expedientes.

- Uso generalizado del e-mail en la Administración Pública Nacional.

- Racionalización del desarrollo de portales en la Administración Pública Nacional”

(Decreto N° 103, 2001, p. 11).

Lo enunciado sienta un antecedente para la creación del Ministerio de Modernización el 10 de diciembre de 2015, expresado en el decreto Decreto 13/2015 de la Ley de Ministerios. Se concibe, como una de las primeras medidas que implementó el presidente Mauricio Macri al iniciar su mandato, dejando entrever la clara vocación de modernizar la arquitectura de la

administración pública argentina y propulsar el paradigma de gobierno abierto al interior de las organizaciones.

Haciendo explícito en el Decreto 13/2015, que “para impulsar las políticas de jerarquización del empleo público y su vínculo con las nuevas formas de gestión que requiere un Estado moderno, como así también el desarrollo de tecnologías aplicadas a la administración pública central y descentralizada, que acerquen al ciudadano a la gestión del Gobierno Nacional, así como la implementación de proyectos para las provincias y municipios de políticas de tecnologías de la información, se hace necesaria la creación del MINISTERIO DE MODERNIZACIÓN” (Decreto N° 13, 2015, p. 1).

En el Plan de Modernización aprobado en marzo de 2016, se definen los objetivos en materia de gestión electrónica y gobierno digital. Por su parte, el Ministerio de Modernización, que posteriormente disminuirá su rango a Secretaría de Modernización, es parte de los cimientos institucionales que permitirán la reformulación e implementación de la GDE con competencias federales.

. Según el Boletín Oficial, la modernización de las administraciones públicas, se evidencia a partir de tres ejes:

- Plan de Tecnología y Gobierno Digital.
- Gestión integral de los Recursos Humanos.
- Gestión por Resultados y compromisos públicos (Decreto N° 434, 2016).

Resultando los tres ejes importantes para la investigación, ya que el primero de ellos concentra su atención en lo que discriminamos como variable independiente, mientras que los dos restantes se asocian a las variables dependientes: las competencias laborales, los modelos organizacionales y los resultados de proceso. Aquellos elementos plasmados en el Plan de Modernización, permiten percibir las aspiraciones que tiene el Ejecutivo Nacional en relación

a cada una de las variables, y en lo que posteriormente devendrá en la implementación de la GDE a nivel nacional.

Alusivo a la política pública a analizar, es importante destacar lo que se enuncia en relación al primer instrumento del Eje 1: Plan de Tecnología y Gobierno Digital, es decir, la gestión documental y expediente electrónico, instrumento que persigue como objetivo “implementar una plataforma horizontal informática de generación de documentos y expedientes electrónicos, registros y otros contenedores que sea utilizada por toda la administración a los fines de facilitar la gestión documental, el acceso y la perdurabilidad de la información, la reducción de los plazos en las tramitaciones y el seguimiento público de cada expediente” (Decreto 434, 2016, p. 5). A posteriori, se enuncian tres actividades que vienen a ser una hoja de ruta para la consecución de este objetivo. A saber:

-“Implementar una plataforma de gestión documental de expedientes y documentos electrónicos, y otros contenedores en todo el sector público.

-Implementar una plataforma de tramitación a distancia con el ciudadano sobre los sistemas de gestión documental y expediente electrónico.

-Implementar acciones para la generación de reportes de datos con el objetivo de contar con información estadística” (Decreto 434, 2016, p. 5).

La primer actividad se asocia directamente con la promoción de la GDE a nivel nacional, mientras que la segunda viene a desagregar las implicancias inherentes a la gestión documental electrónica y como viene a ejercerse su implementación.

En cuanto a el régimen jurídico del ecosistema de GDE del Sector Público Nacional (SPN), el mismo plantea el marco normativo por el cual se rige la implementación de la Gestión Documental Electrónica, al igual que viene a ordenar los alcances actuales de la política pública a nivel nacional. el análisis de los decretos emitidos, como de las Leyes promulgadas permiten inscribir temporalmente la implementación de la política pública nacional, la cual se inicia con

la creación del Ministerio de Modernización en diciembre de 2015 y culmina con la Ley 27446 promulgada en mayo de 2018.

En primer lugar, se retoma la Ley 25.506 con fecha noviembre del 2001, que alega el carácter fehaciente que tiene que tener la firma digital y su valor jurídico como elemento viabilizador de la política pública. Asimismo, se trae a colación nuevamente el Plan de Modernización del Estado promulgado en marzo del 2016, y sus objetivos y lineamientos en materia de GDE. Para consagrar en Abril de 2016, mediante el Decreto 561, “el uso de la GDE como único sistema para la tramitación electrónica de las actuaciones y expedientes” (Normativa Sistema de Gestión Documental Electrónica- GDE, 2016-2019), teniendo como consecuencia la baja del sistema COMDOC y otros sistemas que se asemejen.

En relación al Decreto 561/ 2016, es necesario realizar dos aclaraciones que vienen a sistematizar la información recopilada. En primera instancia, que la implementación de la GDE se da de forma abrupta y supone un cambio estructural de la metodología que se utilizaba para gestionar actuaciones administrativas, es decir, que a diferencia de lo que fue la implementación de la política pública de GDE con competencias para la ciudad de CABA, en esta instancia federal no conviven ambas instancias para encauzar los trámites y expedientes que el ciudadano o la persona jurídica busquen gestionar.

Mientras que en segunda instancia, resulta preciso ahondar en el concepto propio de GDE, que se entiende por ello, y que contempla dicha instancia. La GDE se define como una “plataforma que sirve para gestionar los trámites de la administración pública. Es un sistema integrado de caratulación, numeración, seguimiento y registración de movimientos de todas las actuaciones y expedientes del Sector Público Nacional” (Sistema de Gestión Documental Electrónico, 2016-2019). Tal como se mencionó anteriormente, la alusión a una plataforma digital no da lugar a la posibilidad de gestión documental de forma presencial y por medio de las mesas de entrada de las diferentes reparticiones.

Adicionalmente a la exclusividad que adquiere la GDE, como único medio para encauzar las solicitudes de la ciudadanía en su conjunto, se decreta a fines del año 2016 (mediante Decreto 1273/2016) la simplificación de acceso a servicios de organismos públicos, el intercambio obligatorio de la información pública de sistemas y bases de datos del SPN, lo que determina la importancia que adquiere la interoperabilidad entre los distintos departamentos públicos, y la designación de la Secretaría de Modernización Administrativa (SMA) con las facultades necesarias para dictar normas técnicas y operativas que hagan a los fines de la política pública (Normativa Sistema de Gestión Documental Electrónico- GDE, 2016-2019).

La última característica del Decreto 1273/2016, conlleva a la Resolución 19 expedida por la SMA en marzo de 2018, la cual aprueba el módulo de interoperabilidad de GDE, entendida como “plataforma de intercambio seguro de la información pública de sistemas y bases de datos del SPN” (Normativa Sistema de Gestión Documental Electrónico- GDE, 2016-2019).

Lo enunciado repercute en una **simplificación en los procesos de gestión**, tal como lo afirman las autoridades de la SMA y en una **desburocratización del Sector Público Nacional**. Afirmaciones que serán puestas en consideración, a la luz de la información producida por las entrevistas a los diversos usuarios de la política pública en cuestión.

## **II. e) Competencias de la GDE a nivel nacional**

En esta sección, se detallarán los alcances de la implementación del GDE . En este sentido es posible señalar que la GDE tiene dos tipos de vinculaciones, una que remite a la relación directa ciudadanía o persona jurídica con el SPN, y otra relacionada con los vínculos e interacciones de entre las reparticiones o instituciones del Estado, pudiendo estos, a su vez,

representar cualquiera de los distintos niveles estamentales, ya sea el municipal, el provincial o el nacional.

En relación a lo aludido, cabe destacar que se da, una vez implementada la política pública de GDE e institucionalizada por las distintas reparticiones, una apropiación por parte de las provincias, las cuales se sirven de ciertas plataformas para sus trámites intra-provinciales. De este modo, se replica la utilización de la plataforma de trámites a distancia (TAD) que articula en paralelo con el sitio web de AFIP, y que requiere solicitud previa de su activación en lo que respecta a trámites provinciales.

Por otra parte, y en lo que refiere a su organización, la GDE se encuentra integrada por distintos módulos que explican su funcionalidad, a saber:

-**“Escritorio Único (EU):** permite navegar por todos los módulos que integran el sistema.

-**Comunicaciones Oficiales (CCOO):** permite la generación, registro y archivo de documentos comunicables.

-**Generador Electrónico de Documentos Oficiales (GEDO):** permite generar, registrar y archivar todos los documentos oficiales electrónicos.

-**Expediente Electrónico (EE):** permite la caratulación, vinculación de documentos, pases y consultas de expedientes electrónicos.

-**Registros Legajo Multipropósito (RLM):** permite administrar los documentos respaldatorios de los diversos registros públicos en forma electrónica, con el objeto de identificar personas físicas, jurídicas o cosas y habilitarlas a realizar actividades

-**Legajo Único Electrónico (LUE):** guarda la documentación que certifica a las personas que prestan servicios personales a la Administración Pública.

**-Porta firma (PF):** permite administrar la firma de los documentos electrónicos. Brinda la posibilidad de firmar varios documentos al mismo tiempo y de filtrar por lotes los documentos a firmar. Funciona como una bandeja de firmas virtual.

**-Sistema integrado de archivo (ARCH):** permite administrar el archivo de los expedientes electrónicos.

**-Locación de obras y servicios (LOYS):** permite la caratulación, vinculación de documentos, pases y consultas de Expedientes Electrónicos que tramiten la contratación de personal.

**-Trámites a distancia (TAD):** permite a los ciudadanos realizar trámites ante la Administración Pública Nacional durante las 24hs. desde cualquier dispositivo con internet sin tener que acudir a una oficina pública.

**-Registro Integral de Destinatarios (RID):** permite registrar a todas aquellas personas humanas o jurídicas que perciban prestaciones, beneficios, subsidios, exenciones, y toda otra transferencia monetaria y/o no monetaria o asistencia otorgada por las entidades o jurisdicciones que componen el Sector Público Nacional.

**-Gestor de Asistencias y Transferencias (GAT):** permite la tramitación y pago de todas las prestaciones, beneficios, subsidios, exenciones, y toda otra transferencia monetaria y/o no monetaria y asistencia que las entidades y jurisdicciones otorguen a personas humanas o personas jurídicas públicas o privadas, independientemente de su fuente de financiamiento” (Gestión Documental Electrónica GDE, 2016-2019).

Por lo tanto, la GDE se esgrime según los gestores y encargados de su ejecución, como la principal manifestación del gobierno electrónico. ya que, “para poder avanzar en la dirección del gobierno electrónico es necesario un replanteo conceptual de la gestión de documentos, aprovechando las ventajas de la nueva lógica que aportan los sistemas informáticos, para que no solo se pasen a formatos digitales los papeles, sino que se ponga orden a los procesos de

creación, modificación, circulación, registro y guarda de la información” (Clusellas, Martelli y Martelo, 2014, p. 59).

Lo enunciado alude a la preeminencia que adquieren la incorporación de las TICs en los modelos de gestión durante el siglo XXI y como se da la incorporación de las computadoras, los sistemas informáticos, Internet, entre otros. En lo que refiere al modelo de gestión pública, su internalización se dio de modo más gradual y sujeto a los condicionamientos propios de las burocracias administrativas, arraigadas en el uso de papel, a título de cualquier proceso administrativo, como ser las actuaciones o expedientes. La emergencia de las TICs supuso una reestructuración al interior de las Organizaciones, con implicancias directas en las competencias laborales de los gestores públicos.

Por otra parte, resulta importante destacar las variaciones evidenciadas en lo que refiere a la implementación de las tecnologías desde sus inicios hasta la actualidad, las cuales como correlato se asocian a la misma implementación llevada adelante a escala social. En primera instancia, la incorporación de las tecnologías se dio de modo más desordenado, ya que la adquisición de las herramientas dependía de cada Organización, al igual que dada su novedad, su utilización no se encontraba supeditada a una finalidad concreta y previamente consensuada. Más bien, se comenzaron a incorporar las TICs a las viejas prácticas ya institucionalizadas, se comenzó a digitalizar mucha información, que a posteriori se imprimía con la finalidad de archivarla, forjando un registro de información en su mayoría en formato papel y otro digital que poco a poco comenzaba a originarse.

Estas prácticas enunciadas, distan mucho del paradigma de Gestión Documental Electrónica, ya que este último se asocia más a prácticas en vigencia en relación al uso de las TICs, donde se propicia la digitalización de todos los documentos, se busca disminuir el uso de papel, con implicancias directas en la optimización del espacio en las Organizaciones y el

cuidado del medio ambiente. Asimismo, que pone especial énfasis en alcanzar los objetivos de transparencia, eficacia, eficiencia y una vinculación más directa con la ciudadanía.

### **III. Evaluación de la política pública nacional de GDE: análisis y percepciones**

El presente capítulo tiene como propósito presentar y analizar las diversas percepciones de los actores sobre la implementación del GDE en el Poder Ejecutivo Nacional (PEN), y su incidencia sobre las tres variables dependientes explicitadas en la Introducción y el Capítulo 1, a saber: *los modelos organizacionales, las competencias laborales y los resultados obtenidos en el proceso.*

Como insumo para el análisis se trabajó con dos tipos de entrevistas, una destinada a los usuarios de los servicios de GDE y el segundo modelo orientado a aquellos que tuvieron a su cargo la implementación de la política en el Sector Público Nacional (SPN), según lo descrito en la metodología.

#### **III. a) Diseño de los Formularios de Entrevistas**

En lo que concierne al diseño de los formularios de las entrevistas, en primera instancia se consensuó con la Dra. Rita Grandinetti, Directora del presente trabajo de Tesis, la necesidad de formular dos tipos de entrevistas. La primera de ellas, destinada a los usuarios de la política pública de GDE, que pueden aportar la percepción ciudadana y de la red de proveedores-clientes que interactúan con los organismos.

Por usuarios consideraremos a aquellos destinatarios de la herramienta de GDE, ya sea para la realización de trámites personales o procedimientos en sus espacios de trabajo, independientemente de si prestan servicios a entes públicos o privados.

El segundo de los formularios se orientó a quienes tuvieron a su cargo la implementación de la política pública de GDE, y por consiguiente abordaron en sus ámbitos de trabajo el diseño, implementación y/o evaluación de los distintos módulos. La necesidad de entrevistar a los administradores públicos, permite entrever los pormenores del diseño, la ejecución y elementos a subsanar en el transcurso de la implementación, como así la evaluación que ellos mismos realizan, sobre las implicancias directas de la GDE en el Sector Público Nacional (SPN).

Más allá de los dos diseños de entrevistas, y considerando que cada formulario contempla al público destinatario, existen algunos aspectos que son coincidentes tanto a las entrevistas destinadas a los usuarios y a los administradores públicos. Estos elementos fueron considerados como elementos que vienen a ordenar la entrevista y que por ende, permitirán una mayor sistematización al momento de concluir con las respuestas de cada interrogatorio. Ambos diseños de entrevistas estipulan una primer etapa de recopilación de datos personales del entrevistado, luego se analizan las implicancias de la GDE en relación a las tres variables dependientes, para concluir con una evaluación de la política pública por parte de los entrevistados.

En primera instancia los formularios presentan un segmento de presentación personal (nombre, edad, sexo, formación profesional y puesto de trabajo que ocupa), para luego adentrarnos ya en el análisis de las tres variables dependientes (modelos organizacionales, competencias laborales y resultados obtenidos en el proceso), para finalizar con algunas preguntas relativas a sus percepciones sobre la política pública en general, desde las perspectiva del usuario que fortalezas y debilidades evidencian que acarrea la política en sí, y desde la

perspectiva de los administradores públicos, las implicancias que tiene la política pública para la desburocratización y despapelización de la gestión pública, ambos ejes transversales de la GDE.

Las entrevistas presentan dos tipos de preguntas, aquellas de carácter cerrado, dentro de las cuales, se destacan las multiple choice que por defecto admiten la selección de una única opción que excluye al resto de las opciones, y las que se denominan checkboxes, que permiten marcar como válidas todas las opciones que a criterio del entrevistado lo sean, por lo que contempla un abanico de posibles respuestas. Las opciones consensuadas para cada pregunta cerrada, se argumentan en la información recopilada y lo investigado hasta el momento.

En segundo lugar, se evidencian preguntas abiertas, las cuales permiten al entrevistado expresarse en cuanto a comentarios o posibles respuestas que el considere pertinentes. Si bien este tipo de preguntas suelen presentar mayor dificultad al momento de sistematizarse, abren el juego a opciones que en ocasiones no hayan sido de expresa consideración por el investigador, lo que enriquece el análisis de la política pública como tal.

Una vez diseñados los formularios, los mismos fueron volcados al formato de Google, herramienta predeterminada que permite la realización de las entrevistas vía email y a su vez, sistematiza de modo automático lo relativo a preguntas cerradas, plasmando las respuestas en gráficos y facilitando, un análisis rápido y verosímil sobre el público entrevistado. Mayores detalles serán enunciados en las páginas subsiguientes, cuando se analicen y sistematicen las entrevistas.

**VER Anexos: *Entrevista- Usuarios y Entrevista- Administradores Públicos (p. 98).***

### **III. b) Selección del personal a entrevistar y ejecución de las entrevistas**

#### **Criterios de selección del personal**

En cuanto a la selección del público a entrevistar, la misma fue *intencional*. Se priorizó la utilización de la plataforma de GDE, independientemente del módulo con el que trabajaban, perfil profesional y ocupación, por lo que la selección y la segmentación de la muestra del público de entrevistar fue no aleatoria y en relación a ciertos criterios de selección. Partiendo de la inferencia en que la utilización de la política pública de GDE, sea como usuarios o administradores públicos, es el elemento que determina la participación o no del entrevistado en el tamaño de la muestra.

Las entrevistas diseñadas son *estructuradas*, ya que siguen un orden de temas, previamente consensuado durante el diseño del formulario. Siendo entrevistas *focalizadas*, ya que se redireccionaron a dos perfiles específicos, los destinatarios de GDE y aquellos administradores públicos, con injerencia en alguna fase de la política pública en sí misma, ya sea en el diseño, formulación e implementación. En primera instancia y para su efectivización, recurrí a un círculo más próximo de conocidos, los cuales se encontraban familiarizados con la herramienta, para luego mediante ellos ampliar el abanico de posibles entrevistados.

#### **Ejecución de las entrevistas**

Las entrevistas se efectuaron durante los meses de Enero y Febrero del año 2020, y tuvieron un seguimiento minucioso en lo que compete a realización y aclaración de posibles preguntas, ya que el formulario no es autoadministrado. Gracias al formato que presenta el dispositivo de Google, la totalidad de las entrevistas fueron enviadas por correo electrónico, y

luego en lo que refiere a dudas o preguntas que habían sido dejadas en suspenso, fueron saldadas por medios telefónicos y presenciales.

El formato seleccionado y el tipo de preguntas, permitieron una realización dinámica de las entrevistas. Al igual que se hizo expresa la vocación de los entrevistados por ampliar sus comentarios y ser consecuentes con cada interrogatorio, lo cual se destaca y agradece, ya que enriqueció el análisis y la investigación en sí misma.

Se pudieron cumplimentar un total de 25 entrevistas destinadas a los usuarios, y tan sólo 4 fueron contestadas por los Administradores Públicos, número constreñido por la dificultad existente al momento de la realización, la cual estuvo condicionada por el cambio de gestión política. La asunción presidencial de Alberto A. Fernández el 10 de diciembre de 2019, supuso una transición de cargos políticos que tenían incidencia directa en lo que había sido el diseño e implementación de la política pública nacional de GDE.

Otro de los elementos a enunciar, propios de la agenda del actual presidente, es la prioridad que cobran las políticas en materia económico/sociales, como correlato de los índices de pobreza, desempleo y las negociaciones de la deuda, heredadas del gobierno antecesor. Lo que supuso una subordinación de las políticas en materia de modernización, como la que atiende la presente investigación.

Asimismo, y más condicionada por las transiciones políticas y de gestión, se supuso una reestructuración al interior de la misma Secretaría de Modernización, por lo que las figuras claves para interpelar en el diseño y ejecución de la política pública como tal, fueron en ocasiones removidas a la gestión de otros puestos de trabajo.

### III. c) Perfil de los Usuarios

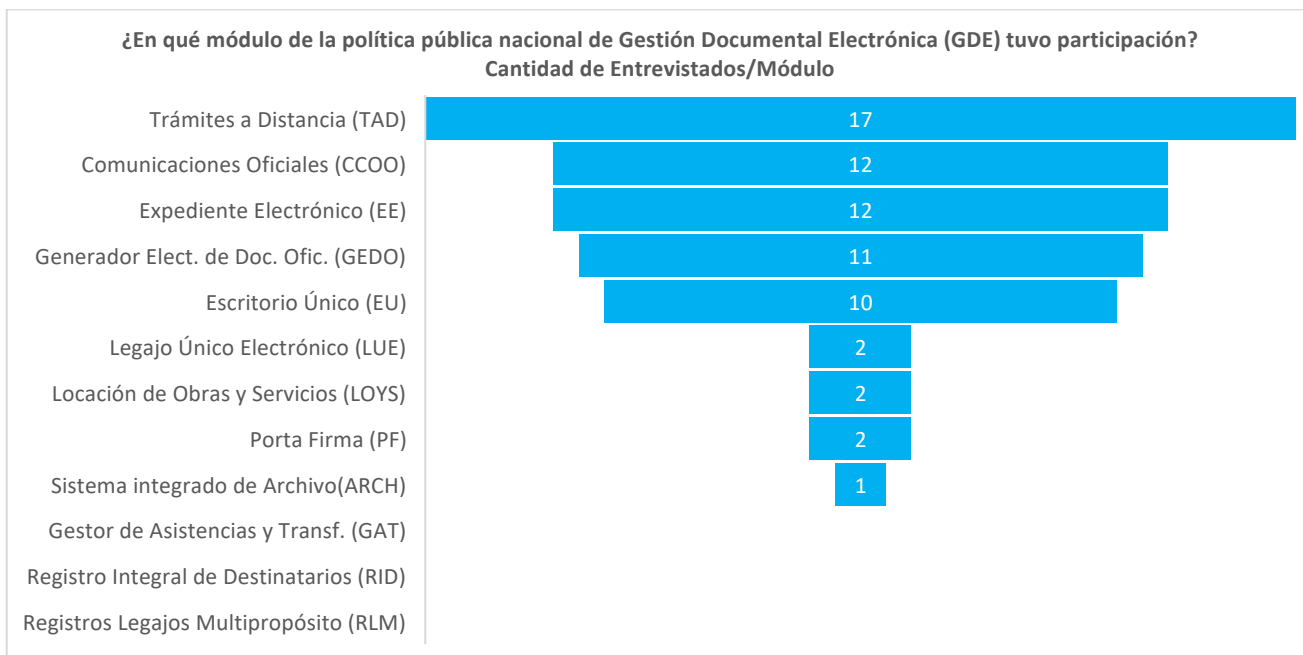
Del total de entrevistados (25 entrevistas), el 72% son mujeres, mientras que el 28% restantes son hombres, con edades que comienzan en los 24 años hasta los 66 años, situándose en franjas etarias de jóvenes, adultos y adultos mayores. Los datos poblacionales asociados a la edad, respaldan la aprehensión de tecnologías por parte de un público que las acuño en la adolescencia, edad temprana de adultez o que nació a la par de que ellas se incorporaban a nuestras vidas cotidianas y de empleo.

La totalidad de los entrevistados posee estudios Institutos Terciarios, Universitarios, Especializaciones/Posgrados, Magisters y Doctorados; mientras que un 75% acredita tener formación universitaria de grado o posgrado.

Respecto a las tareas que desarrollan, se destaca un porcentaje alto de Analistas y Responsables de áreas de comercio exterior, áreas vinculadas a las Finanzas y Pagos, Contabilidad y Presupuesto, Coordinación de Recursos Humanos, Coordinación de espacios académicos, tareas de secretaria en Estudio Jurídico, en Organizaciones Sociales y administradores públicos de Secretaría General de Presidencia, Ministerio de Trabajo y Seguridad Social.

A continuación, me adentraré en las preguntas relativas a la GDE en general, con qué módulos han trabajado y sus apreciaciones, para luego detallar más en profundidad la información en relación a las tres variables de carácter dependiente: *los modelos organizacionales, las competencias laborales y los resultados obtenidos en el proceso.*

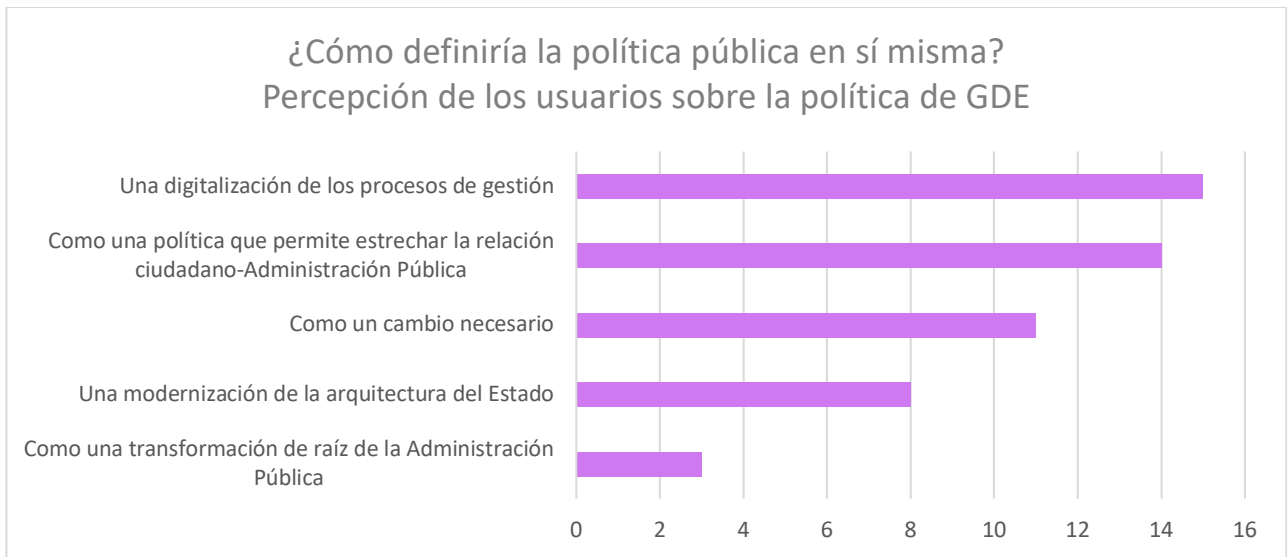
Se desagrega en el cuadro siguiente los módulos con los que los distintos entrevistados han trabajado:



*Fuente del Gráfico:* Producción Propia en base a las Encuestas realizadas.

En relación a los módulos de trabajo, se observa que el principal módulo utilizado fue el de Trámites a Distancia, le siguen las Comunicaciones Oficiales y en igual medida el Expediente Electrónico. En cuarto lugar, se empleó el Generador Electrónico de Documentos Oficiales, y a posteriori, el Escritorio Único. En relación al Legajo Único Electrónico, la Locación de Obras y Servicios y el Porta Firma, sólo 2 usuarios emplearon cada módulo del total entrevistado. Mientras que un solo usuario asintió en haber utilizado el Sistema Integrado de Archivo. Notar que la usabilidad de los módulos no es excluyente, sino que más bien se pueden utilizar en paralelo.

La siguiente pregunta brinda información en cuanto a la percepción de los usuarios sobre la GDE. Las opciones seleccionadas y propuestas, se advierten de la información analizada en el marco teórico que sustenta y respalda la política pública, detallándose a continuación un gráfico representativo de las opciones destacadas por los usuarios:



*Fuente del Gráfico:* Producción Propia en base a las Encuestas realizadas.

En primera instancia, lo que se destaca es el hecho de que la política pública supone una digitalización de los procesos de gestión. En segundo lugar, se concibe la política de GDE como un instrumento que viene a estrechar la vinculación entre el ciudadano y la Administración Pública, al igual que advierten que esta, es un cambio necesario asociado al contexto social en el que las innovaciones tecnológicas se traducen en una necesidad. Para finalmente, percibirla como una modernización de la arquitectura del Estado y una transformación de raíz de la Administración Pública. A lo esgrimido, se suman algunos comentarios ampliatorios de parte de los usuarios, como ser: las ventajas logísticas que implicó la puesta en marcha de la plataforma, la inmediatez en la consecución de trámites y expedientes, y la transparencia propia de la gestión.

En relación con las implicancias de la implementación de la política pública, para más de la mitad de los usuarios, supuso “Una transformación en el proceso de gestión en sí mismo, y un cambio en la modalidad de gestionarlo” (15/25 entrevistas). Mientras que para la tercer parte de los entrevistados, el proceso continuo siendo el mismo, modificándose sólo su realización por medios electrónicos. Uno de los entrevistados, por su parte, advierte que remite

sólo a un cambio de forma, con algunas ventajas y algunas desventajas, mientras que otro argumenta que como correlato de “los problemas propios del sistema, muchos procesos se han complejizado” (Colombini Anibal, Organizaciones Sociales).

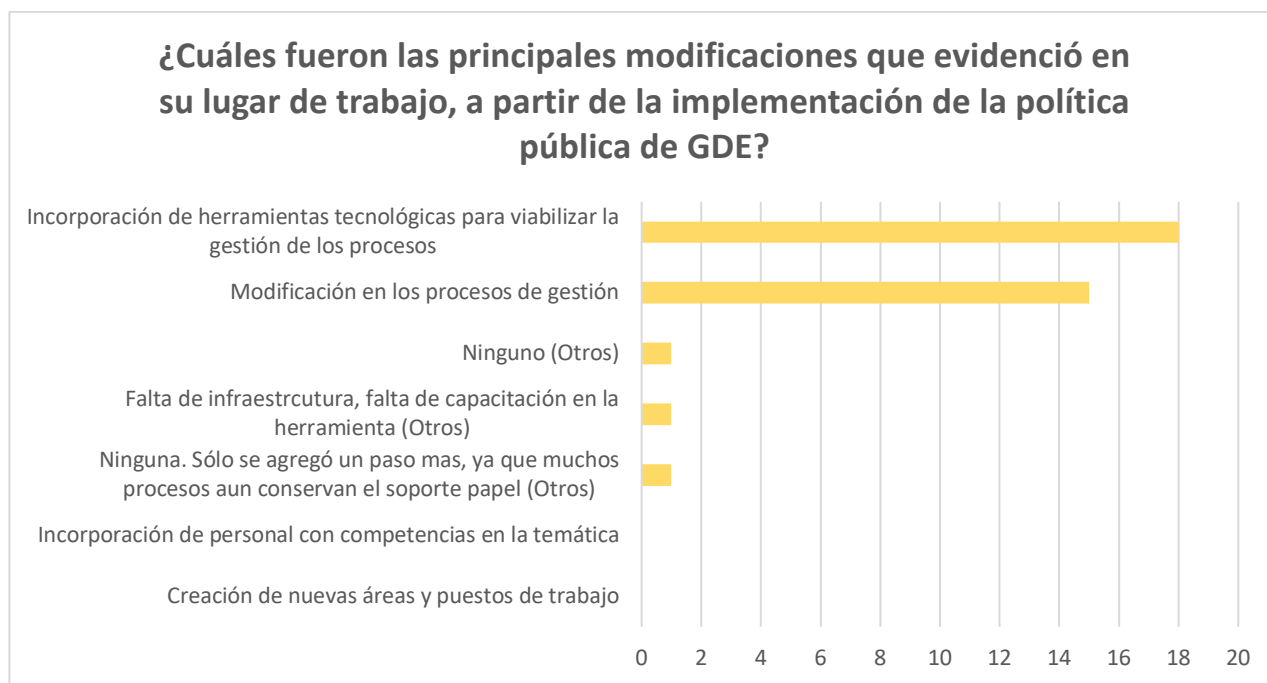


*Fuente del Gráfico:* Producción Propia en base a las Encuestas realizadas.

A modo de síntesis, todos los entrevistados asienten en algún tipo de modificación ya sea de la forma en gestionar los procesos o del proceso en sí mismo, ya que ninguno sostuvo que la política pública “No supuso ningún tipo de modificación”. Estas variaciones en la ejecución misma del proceso, ya sea en su forma o contenido, se pueden dilucidar con mayor precisión al analizar las conclusiones relativas a cada variable dependiente.

## Modelos Organizacionales

En esta sección, se analizan las modificaciones percibidas por parte de los usuarios en sus respectivos espacios de trabajo, ya sean estas instituciones públicas o privadas, y por ende, las modificaciones estructurales o en cuestión de procesos. En lo que refiere a las principales modificaciones evidenciadas, se destacan en primer lugar la incorporación de herramientas tecnológicas, y en segundo lugar, las modificaciones en los procesos de gestión.



*Fuente del Gráfico:* Producción Propia en base a las Encuestas realizadas.

Los entrevistados asienten en el paso de un “trámite presencial a digital, involucrando menos personal y haciendo el proceso más expeditivo” (Scapin Noelia- Oficial de Comercio Exterior Banco Nación), en la “incorporación de esta nueva herramienta no solo se elimina la presentación presencial, sino que también se simplifica la misma con la digitalización de la documentación”. Además, se incorpora “la herramienta de seguimiento online del trámite presentado” (Fan Brenda- Responsable del Área de Comercio Exterior), “Ordenamiento y

creación de circuitos más céleres y menos burocráticos” (Liliana Acosta de Archimbal-Directora General de Asuntos Jurídicos del Ministerio de Trabajo).

Por consiguiente, se alude a un cambio cultural, que exige que el personal se aggieorne y adapte a la herramienta digital, también se hace expreso que el saber en cuanto a la utilización de la plataforma se encuentra capitalizado en unos pocos y que muchos aún, continúan reticentes y ajenos a la aprehensión de la herramienta. Como sostiene Casella Ever-Coordinador de RRHH: “la expectativa es que ayude a generar cambio cultural. Por ahora, el saber está concentrado en los pocos que utilizamos la plataforma. Muchos siguen ajenos, renuentes”.

Las siguientes preguntas correspondientes al *formulario de Entrevistas-Usuario*, aportan apreciaciones sobre las modificaciones a nivel estructural y en términos de proceso. Los entrevistados advierten una simplificación de las estructuras organizativas, pero con cambios parciales, como ser la preeminencia que adquiere el know how en informática por sobre los procesos administrativos, institucionalizados con antelación.

En lo que atañe a las modificaciones en términos de proceso, se destaca nuevamente la incorporación de la herramienta tecnológica, lo que permite el inicio del trámite independientemente del tiempo y espacio en el que la persona se encuentre, anteponiéndose al “sistema mesa de entrada”, el cual requería la presentación presencial de documentación en los establecimientos y horarios previamente pactados. Lo que otorgó al proceso transparencia, comodidad, eficiencia y agilidad, al reducir los plazos para la aprobación de trámites.

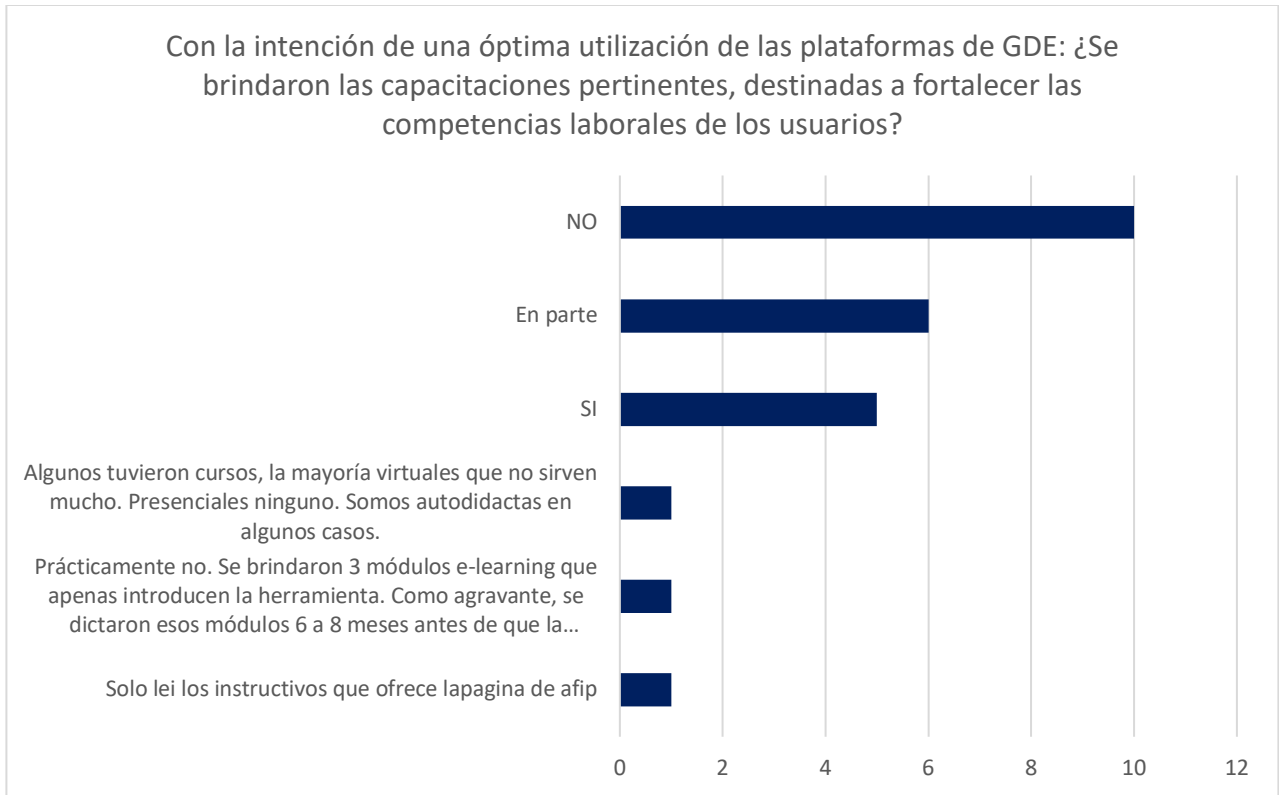
## **Competencias Laborales**

Al indagar a los usuarios del proceso, si participaron en el diseño, prototipo y/o evaluación de la política pública de GDE, se pudo dar cuenta que del total de entrevistados (25

usuarios), 23 no habían tenido participación en el diseño de prototipo y/o evaluación de la política pública, sólo 1 de los usuarios asintió en haber participado de estas instancias, y el restante afirmó haberlo hecho en parte.

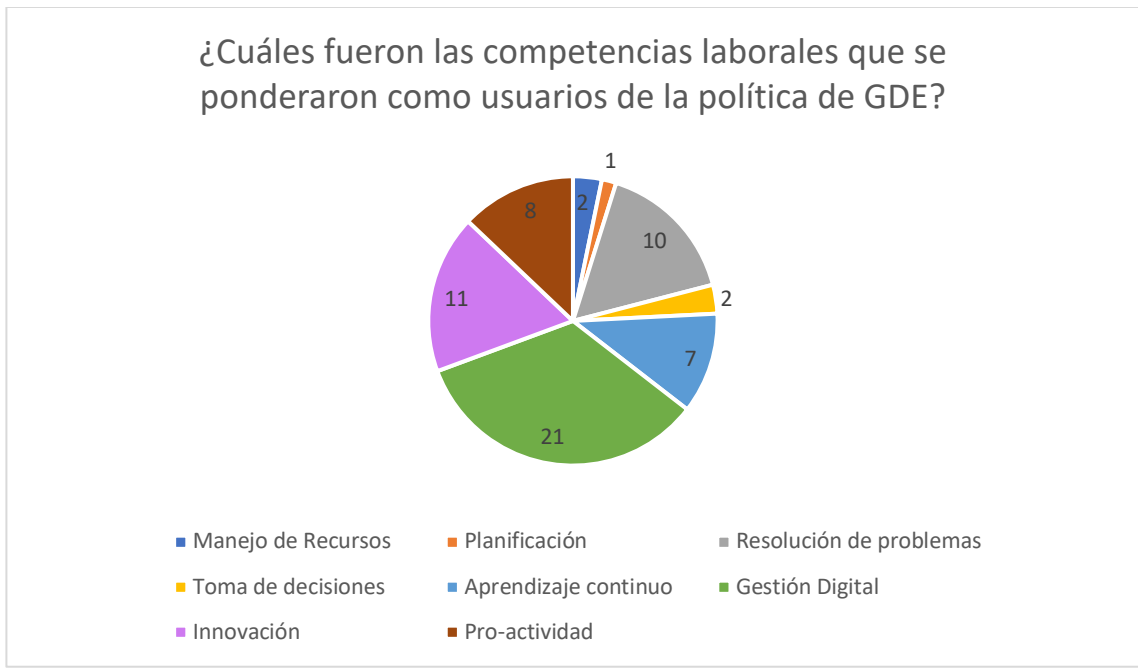
En consonancia con lo mencionado, y en relación a la pregunta de si se había efectuado un análisis de los recursos humanos con los que se contaba y sus competencias laborales, previo a la utilización de las plataformas de GDE, la mayoría ratificó la falta de un análisis preliminar sobre los recursos humanos con los que se contaba. Tan sólo 2 de los entrevistados expresan haber participado de alguna instancia de diagnóstico de los perfiles laborales previo a la puesta en marcha de la política pública.

Como correlato de esto, los entrevistados se esgrimieron a favor o no de la necesidad de brindar capacitaciones en relación a la herramienta, previo su utilización. Debajo se detalla el cuadro alusivo:



*Fuente del Gráfico:* Producción Propia en base a las Encuestas realizadas.

Al igual, que resulta relevante destacar las competencias laborales que los entrevistados consideran indispensables para una recepción óptima como usuarios de la política pública de GDE. De las opciones brindadas, las cuales fueron tomadas de la Guía Interamericana de Competencias Laborales del CLAD, se expresa la selección por parte de los usuarios a continuación en porcentajes:



Fuente del Gráfico: Producción Propia en base a las Encuestas realizadas.

Las competencias laborales que más ponderaron los usuarios fueron las siguientes en orden de jerarquía, a saber: Gestión digital en un 21 %, la innovación en un 11%, seguido de la resolución de problemas en un 10%, la proactividad en un 8%, el aprendizaje continuo en un 7%, la toma de decisiones y el manejo de recursos en un 2% cada competencia, y finalmente la planificación en un 1%.

**Resultados o productos**

En relación a las variaciones suscitadas en los resultados en los procesos (productos), se destacan dos aspectos a considerar: El primero de ellos remite a las variaciones en la cantidad de actuaciones y expedientes generados, y el otro, a los plazos de resolución y finalización de las actuaciones y expedientes. Por defecto, las consultas sobre los tiempos de ejecución, conlleva a consultar sobre las incidencias presentadas, si las mismas pudieron ser subsanadas de modo ágil y sencillo, y las causas que determinaban estas incidencias.

La cantidad de actuaciones y expedientes generados, en relación a la modalidad presencial, fue mayor para un 41,7% de los entrevistados e igual para un 45,8% de usuarios. Mientras que sólo un 12,5% expuso que la cantidad de solicitudes disminuyó.

En relación a los plazos de resolución o finalización de las actuaciones y expedientes, el 66,7% sostuvo que se redujeron, mientras que el 29,2% de los entrevistados argumentó que los plazos no sufrieron modificación alguna, por lo que continuaron estables; y el 4,2% considera que los tiempos entre el inicio de la solicitud y su concreción aumentaron.

En lo que respecta a las incidencias suscitadas durante la ejecución y conclusión de los trámites iniciados, existe un 41,7% de los entrevistados que argumenta tener que subsanar un 25% de las actuaciones y/o expedientes generados. Mientras que el resto de los entrevistados reporta un porcentaje más ambiguo, dependiendo de la cantidad de gestiones solicitadas. Los usuarios determinan que las incidencias se debían a problemas o dificultad de acceso a las plataformas web, principalmente lo que remite al sitio web de AFIP, y su inoperabilidad al momento de atender cierto número de demandas, lo que se traducía en una imposibilidad de funcionamiento del sitio, ya que colpasaba y uno debía intentarlo en otros horarios.

Otra de las causas, remiten a la falta de conocimiento sobre cómo proceder con determinadas gestiones, por lo que mucha documentación que se adjunta debe ser subsanada, o algunos archivos deben rectificarse y reemplazarse por los apropiados, pormenores que se podían solucionar directamente desde las plataformas de GDE. En relación a lo mencionado, los entrevistados lo asocian a falta de conocimiento, o a no contar con la información acorde para ejecutar las gestiones, lo que devela una carencia de información e instrucción necesaria con la que los usuarios deberían haber contado previo a la implementación de la política pública en sí misma.

A continuación y a modo de cierre, se grafican las dos preguntas que remiten a las fortalezas y las debilidades que encuentran los usuarios en la política pública de GDE.

## ***Fortalezas de la política pública federal de GDE***



*Fuente del Gráfico:* Producción Propia en base a las Encuestas realizadas.

## ***Debilidades de la política pública federal de GDE***



*Fuente del Gráfico:* Producción Propia en base a las Encuestas realizadas.

Dentro de las fortalezas de la política pública nacional de GDE, los usuarios destacan la posibilidad de seguimiento y monitoreo del estado del trámite, una mayor agilidad en la gestión de los procesos, disminución en los costos de las gestiones, facilidad al momento de generar los expedientes, y en menor medida, cierta sencillez para acceder a los sitios web de GDE, independientemente de la formación profesional.

En relación a las debilidades, ponderan el desconocimiento sobre cómo gestionar cada uno de los procesos, los problemas relativos a los portales web, necesidad reiterada de subsanar documentación, dificultad para cumplir con los plazos estipulados de consecución de cada uno de los trámites, y cierta dificultad al momento de cargar los archivos necesarios para dar inicio a las distintas gestiones.

### III. d) Perfil de los Administradores Públicos

En relación a las entrevistas efectuadas a los Administradores Públicos, se pudo contactar y entrevistar a 4 administradores con participación específica en el diseño y ejecución de la política pública. Un 50% de los entrevistados son hombres, mientras que el 50% restante son mujeres. Las edades que advierten comienzan en los 36 años hasta los 52 años, por lo que se sitúan dentro de la franja etaria de los adultos.

En relación a sus perfiles profesionales y los cargos que ocupan en la Administración Pública, se destacan los siguientes:

- ⇒ Secretario provincial de Modernización-Agencia RN Innova (Río Negro).
- ⇒ Responsable Datacenter y Servicios Gestionados (ALTEC). ALTEC es una empresa estatal abocada a las tareas técnicas de modernización en la implementación del ecosistema GDE.
- ⇒ Analista Funcional, encargada de realizar análisis, testing y capacitaciones en sistemas.
- ⇒ Director de Gestión Documental.

Resulta importante desagregar la evaluación que realiza cada uno de los entrevistados en relación a como conceptualizan la política de GDE. El 75% de los entrevistados (3/4 administradores públicos), lo define como una transformación de raíz de la Administración Pública y una modernización de la arquitectura del Estado. Mientras que 50% de los entrevistados (2/4 administradores públicos), considera que la política pública refiere a un cambio necesario, que supone una digitalización de los procesos y permite estrechar la relación ciudadano-Administración Pública. Destacándose lo añadido por Maria Jose Ciccone, quien agrega que la GDE “facilita , agiliza y transparenta cualquier trámite/expediente”.

A continuación se desagrega un gráfico representativo:



*Fuente del Gráfico:* Producción Propia en base a las Encuestas realizadas.

## **Modelos organizacionales**

Pudiendo destacar que mientras para el 50% de los entrevistados la política de GDE supuso una transformación en el proceso de gestión en sí mismo, y por ende, un cambio en la modalidad de gestionarlo. Para el 50% restante, la gestión del proceso continuo siendo la misma y sólo se comenzó a realizar el proceso por medios electrónicos. Por lo que en relación a los impactos en la variable de modelos organizacionales propios del SPN, ellos asienten en que supuso la incorporación de herramientas tecnológicas con el propósito de viabilizar la gestión de los procesos.

Un secretario de Modernización (Agencia Rio Negro Innova), afirma que la implementación de GDE obligó a repensar la forma en la que se gestionaba y a la reelaboración de procesos administrativos. Esto a su vez, llevó al desarrollo de nuevas herramientas para la

gestión electrónica del Estado. Se destacan ciertas variaciones en términos estructurales por un lado, y procedimentales por el otro.

En lo que respecta a las modificaciones estructurales, Ceresa Cesar Antonio- Director de Gestión Documental, argumenta que “debieron modificarse los circuitos, ya que los procesos hubo que modernizarlos porque eran para formato papel”. Mientras que en lo que remite a los aspectos procedimentales, se modificaron los procesos desde el inicio hasta la guarda del trámite, aludiendo a la implementación del sistema RUDO que pondera la generación de documentos, por sobre el sistema/ la generación de expedientes. El resto de los entrevistados argumenta que debieron repensarse los procesos en general, ya que salir de la lógica papel obligó a repensar pasos y formas de actuar ante los trámites administrativos y modificar el desarrollo de cada proceso, en sí mismo.

## **Competencias Laborales**

En lo que refiere al análisis de las competencias laborales, me voy a concentrar en aquellas competencias que los administradores públicos destacan como las más apropiadas para acompañar la implementación de la política pública. A saber:



*Fuente del Gráfico:* Producción Propia en base a las Encuestas realizadas.

Como contrapartida a las competencias destacadas, los entrevistados argumentan en que hubo reticencias por parte del resto de la Administración Pública Nacional en acompañar el proceso. Reticencias de diversa índole, desde críticas al sistema, a cambiar la lógica del sistema papel. Lo que gravita a favor de “una resistencia a los cambios, sobre todo cuando son impuestos y la capacitación que se evidencia es escasa o nula” (*Ceresa Cesar Antonio*- Director de Gestión Documental de la Dirección General de Informática, Innovación Tecnológica y Gestión Documental).

## **Resultados o productos**

La modificación sustancial se asocia a una reducción en los plazos de ejecución de las solicitudes, no materializando al menos y de acuerdo a la cantidad de entrevistados, una modificación sustancial en el volumen de trámites generados. Advierten así, una reducción de

plazos de ejecución en términos de tiempo, dónde procesos que demoraban 10 días, ahora demoran sólo 2 días (Castro Silvio- Secretaría de Modernización Agencia Rio Negro Innova).

Finalmente, creo oportuno analizar las consideraciones en relación a tres tópicos de relevancia para las consideraciones finales de la política pública. Estos remiten a: el alcance que posee la GDE y si la misma resulta de fácil acceso para la ciudadanía, en segundo lugar, si facilita la desburocratización del SPN y finalmente, si tiene implicancias directas en el cuidado del medio ambiente, siguiendo con los lineamientos de una política de despapelización de las Administraciones Públicas (AAPP).

En lo relativo al alcance que posee la GDE, los administradores públicos encuentran opiniones disímiles, ya que para dos de ellos (*Castro Silvio*- Secretario de Modernización en Agencia Rio Negro Innova y *Montecino Georgina*- Analista Funcional) resulta inclusiva, al respaldar a todas las franjas etarias como destinatarios de la política. En contraposición, *Ceresa Cesar Antonio*- Director de Gestión Documental de la Dirección General de Informática, Innovación Tecnológica y Gestión Documental, advierte que si bien puede ser catalogada de inclusiva, la misma no contempla a los adultos mayores y el uso que estos hacen de las herramientas informáticas, al igual que enfrenta la problemática del acceso democrático a wifi y a las herramientas tecnológicas, entendidas ambas como elementos esenciales para una efectiva utilización de las plataformas electrónicas.

En segundo lugar y en relación a la desburocratización, sólo el entrevistado Castro Silvio sostuvo que “la gestión electrónica evita la burocracia en los trámites, permite reducir los pasos innecesarios y evita que los trámites pasen por áreas que no intervienen”. Mientras que en relación a la despapelización y el cuidado medio ambiental, las opciones de respuesta fueron más coincidentes en que la política de GDE favorece la reducción del uso de papel, y por ende fomenta a la despapelización de las AAPP, característica no menor de la gestión pública argentina.

## **IV. Análisis de los resultados**

### **IV. a) Transformaciones tecnológicas en la Gestión Pública como una variable independiente**

El siguiente capítulo tiene como propósito esbozar las consideraciones finales en relación a los objetivos generales y específicos e hipótesis enunciados en esta investigación. Se pondrán en discusión los resultados obtenidos a través de las entrevistas realizadas a los usuarios, y esta información cuantitativa, como cualitativa, será puesta en consideración al marco teórico y lo analizado en los apartados precedentes.

El presente trabajo de Tesis de Maestría, tiene como eje transversal a la investigación analizar la implementación de la política del Poder Ejecutivo Nacional de Gestión Documental Electrónica (GDE), como correlato de las transformaciones tecnológicas suscitadas en la gestión pública.

En lo que respecta a la implementación de la política nacional de GDE, los usuarios conciben a la política pública como una medida que busca estrechar la vinculación entre la ciudadanía y la Administración Pública, al igual que la definen como una digitalización de los procesos de gestión, anteponiéndose a la modalidad presencial, conocida como “Sistema Mesa” o “Mesa de Entrada”.

La primera de las acepciones, contemplada por el 56% de los entrevistados (un total de 14/25), se corresponde con las teorías de gobierno electrónico y más precisamente con el

paradigma de gobierno abierto, puesto en consideración en las primeras líneas de esta investigación. Ambas teorías enfatizan la necesidad de acercar la Administración Pública a las necesidades de la ciudadanía, y con esto buscan agilizar, hacer más eficientes los procesos de gestión e inclusive más transparentes.

Estas teorías buscan tomar distancia y anteponerse a la concepción burocrática de las administraciones públicas latinoamericanas, característica inherente e ilustrativa de cómo se las comprende y aborda al interior de los modelos organizacionales. Remitiéndose a esa connotación que se tiene de que los procesos de gestión de índole público, tienen plazos más largos de resolución, no resultan expeditivos, se encuentran estratificados en lo que compete al proceso en sí mismo, poco claros y que carecen de rigurosidad, entre otros aspectos. Elementos que buscan ser desmantelados, si uno aspira a concretar las premisas de gobierno electrónico o gobierno abierto.

Por otra parte, resulta pertinente analizar que se entiende por una digitalización en los procesos de gestión, ya que precisamente esta acepción se ve atravesada por las innovaciones tecnológicas en el Sector Público Nacional (SPN). La terminología *digitalización de los procesos de gestión*, respaldada por un número considerable de los usuarios (entrevistados 15/25, lo que equivale al 60% de los entrevistados), advierte sobre la importancia de que la gestión de los procesos, como correlato de la implementación de la política pública, comienza a realizarse mediante herramientas tecnológicas.

Las herramientas tecnológicas de las cuales se sirve la política de GDE, permite el inicio de la gestión de actuaciones y expedientes desde cualquier dispositivo móvil (computadora, celular y tablet) en cualquier horario y lugar. Esta innovación propia de la modalidad de gestión, se contrapone a la modalidad que requería la presentación física de documentación, en los horarios y establecimientos predeterminados con antelación.

Esta nueva metodología en la iniciación de trámites, es uno de los aspectos que se traduce en estrechar la vinculación Administración Pública y ciudadanía, ya que busca encauzar las demandas de la ciudadanía bajo modalidades más dinámicas, ágiles, transparentes y eficaces. Por lo que ambas formas de definir y contemplar la política pública de GDE por parte de los usuarios, viene a contribuir a lo esbozado en las primeras líneas por parte de las teorías de gobierno electrónico y gobierno abierto.

Por un lado, la necesidad imperiosa de revertir el rol de la gestión pública propia de fines del siglo XX, por un Sector Público que se manifieste a favor de encauzar las demandas de la ciudadanía, sirviéndose de las herramientas tecnológicas, que son las que mediatizan y facilitan esta vinculación más próxima entre Estado-ciudadanía.

#### **IV. b) Implicancias de la política pública de GDE en las tres variables dependientes: *diseño organizacional, competencias laborales y resultados obtenidos en el proceso***

Por medio de la realización de las entrevistas, se buscó dilucidar los impactos y las implicancias que tuvieron las transformaciones tecnológicas en las tres variables dependientes enunciadas a los inicios del presente estudio: *el diseño organizacional, las competencias laborales y los resultados obtenidos en el proceso*. Por lo que a continuación, se profundizará en relación a cada una de ellas las conclusiones generales esgrimidas por los usuarios y lo que se deduce de lo investigado.

### **Diseño organizacional**

En relación al diseño organizacional, entendido como “la resolución de las estructuras, los procesos, los sistemas, las normas y las políticas que soportan el logro de los propósitos de

la organización en su conjunto” (Schvarstein, 1998, p. 64) y considerando que los formularios fueron abordados desde dos perspectivas, por un lado las modificaciones acaecidas en término de las estructuras organizativas, y por otro aquellas que remiten a los procesos de gestión, se materializan ciertas modificaciones.

En lo que refiere a las transformaciones tecnológicas y por ende a su incorporación y aprehensión por parte del Sector Público Nacional (SPN), estas poseen un impacto directo, ya que el diseño e implementación de la política pública se fundamentó en la mediatización de estas herramientas para viabilizar y ejecutar la política de GDE como tal. Por lo que las estructuras organizativas de la gestión pública y privada, debieron dar preeminencia a estas herramientas tecnológicas, las cuales tuvieron implicancias en los procesos de gestión, las normas y con ello, las prácticas que sirven a los fines de cada organización. Con esto, me remito a la transición que plantea la política de GDE de un sistema que se encontraba anclado en la documentación en formato papel a otro de índole digital.

En términos organizacionales, digitalizar los trámites de la gestión pública trae implicancias directas en la disposición del espacio al interior de los establecimientos, ya que tradicionalmente se asociaban estos trámites a la presencia de documentación física y su manipulación, a los fines de concretar la gestión de distintos procesos administrativos.

De todos modos, y en relación con las modificaciones estructurales evidenciadas por parte de los usuarios, estos afirman que no han constatado la creación de nuevas áreas y puestos de trabajo en sus ámbitos de trabajo, al igual que no se ha incorporado personal con competencias específicas en la temática. Afirmándose que las grandes variaciones datan de los procesos de gestión, y no tanto a nivel estructural.

En relación a las modificaciones procedimentales, destacan la necesidad de valerse de medios digitales y de internalizarlos para la concreción de determinados trámites, a diferencia de la modalidad previa que se fundaba en la presentación de documentación física. Al igual

que la gestión supuso variaciones en términos procedimentales, ya sea de etapas que se añadieron, como de la posibilidad de que la misma persona que inicie el trámite, lo pueda culminar.

Esto me permite concluir que las transformaciones tecnológicas tuvieron implicancias en los diseños organizacionales, pero que gravitaron a favor de una modificación en los procesos de gestión, y no así, en una modificación en las estructuras organizativas. Esta distinción resulta relevante, ya que despeja un pre-concepto asociado a la necesidad de reestructurar los espacios de trabajo con la finalidad de hacer uso de la GDE en las distintas Instituciones u Organizaciones.

## **Competencias laborales**

En cuanto a la variable competencias laborales y a las repercusiones acaecidas en la implementación de la política pública nacional de GDE, esta no sufrió implicancias directas. Como bien se analizó en el capítulo 3 el desarrollo de las competencias laborales quedaban relegadas a cada Organización o Institución.

Afirmación que se encuentra respaldada por las apreciaciones esgrimidas por parte de los usuarios, quienes en su mayoría confirmaron la escasa participación en el proceso de diseño, prototipo y/o evaluación de la política de GDE; y la falta de un análisis previo a la utilización de las plataformas de GDE, como de los recursos humanos con los que se contaba y sus competencias laborales.

En relación a este tipo de información solicitada y evidenciando que sólo un porcentaje menor al 10% de los entrevistados tuvo participación en el diseño y evaluación de la política pública y contestó favorablemente al análisis preliminar sobre los recursos humanos con los que contaba su Organización, lo que da cuenta que si bien un análisis previo relativo a la

temática de competencias laborales se dio, este contemplaba un tamaño de muestra restringido en relación al alcance que cobró la implementación de la política pública en sí misma.

En contraposición a lo enunciado, las transformaciones tecnológicas y la mediatización de estas herramientas en las tareas diarias, como consecuencia de la implementación de GDE a nivel nacional, tuvo un impacto indirecto en las competencias laborales que argumentan los mismos usuarios y se puede evidenciar a partir de la consigna en relación a: ¿Cuáles fueron las competencias laborales que se ponderaron como usuarios de la política de GDE?. Lo interesante, es que esta consigna devela que 22 usuarios (88% del total de entrevistados) consideran que tienen que tener conocimientos previos en *gestión digital*, y otros ponderan competencias que relevan una necesidad imperiosa por parte del usuario de valerse por sus propios medios para interactuar con las plataformas web y canalizar cada proceso, destacándose: *la innovación, el aprendizaje continuo, la resolución de problemas y la proactividad*.

Este impacto indirecto en las competencias laborales que cada usuario posee, se enfatiza con argumentos como que “no hubo un análisis de competencias para designar usuarios de GDE, sino que quienes necesitábamos utilizarlo, aprendimos a hacerlo” (Zero, Lara Soledad- Empleada de Accenture) y la noción de ser “autodidactas” (Ceresa Crafl, Cesar Antonio- Director de Gestión Documental), lo que supone que recae sobre cada uno la necesidad de internalizar y de valerse de las herramientas necesarias para poder realizarlo.

La modalidad bajo la cual se abordan las competencias laborales de los destinatarios de la política pública, deja entrever dos posibles problemáticas que no se asocian exclusivamente al desempeño observable en el ámbito laboral, pero dado que la política federal de GDE es transversal a trámites abocados a los espacios de trabajo y también a aquellos de carácter personal, resultan pertinente enunciar.

Estas problemáticas se las asocian a las **frangias etarias**, dónde se pone el foco en una población más vinculada a la tercer edad, que por la falta de aprehensión de estas herramientas tecnológicas queda relegada en su utilización y disposición. Mientras que la segunda de las problemáticas, se concentra en ese **público destinatario que por condiciones de locación y económicas, se le dificulta acceder a estas herramientas tecnológicas (como dispositivos móviles) y a los servicios de Internet que permiten la usabilidad de los sitios web de GDE.**

Ambas cuestiones se las concibe como una dificultad que presenta un grupo social, en cuanto al acceso y a las condiciones *sine que non* para poder ‘beneficiarse’ por parte de la política pública del Poder Ejecutivo Nacional. Beneficio que queda supeditado a garantizar los medios necesarios, principalmente cuando la implementación de la modalidad electrónica para la realización de actuaciones y expedientes se implementa con carácter federal, de modo masivo, y no se admite una transición en ambas modalidades (presencial vs. electrónica).

La discusión se encuentra instalada tanto al analizar políticas públicas similares, como al interior de las teorías citadas previamente, como la de Gobierno Electrónico y Gobierno Abierto, y será abordada con mayor precisión en las páginas siguientes cuándo se enuncien las desventajas y desafíos que enfrenta la política pública en cuestión.

## **Resultados o productos**

En relación a los resultados, la implementación de la política pública nacional y por ende, la incorporación de las plataformas digitales que permitan la consecución de los diferentes trámites y gestiones en los respectivos sitios web, supuso una incrementación en la generación de los trámites para un 41,7 % (10/24 entrevistados), mientras que para el 45,8 % (11/24 entrevistados) la generación de actuaciones y expedientes no sufrió modificaciones en relación a la modalidad presencial.

Destacándose por otro lado, una modificación en los plazos de ejecución de las solicitudes y tornándose más ágil la resolución de cada instancia por medio de la política pública de GDE. Quienes se manifiestan a favor de una reducción en los plazos de ejecución representan un 66,7 % de los usuarios por sobre un 29,2 % que considera que el tiempo de resolución se mantuvo estable, no manifestándose ningún tipo de modificación.

Las consideraciones en relación a los plazos, ponen en discusión dos ejes de análisis y se vinculan a las interpretaciones en relación a la desburocratización y la despapelización. Ambos objetivos que persigue la política pública y que facilitan y forjan una reducción en los plazos de ejecución en la gestión de los trámites, se condice con el análisis teórico propulsado por las teorías de gobierno electrónico y gobierno abierto, que postulan administraciones públicas orientadas a la eficacia y eficiencia en su gestión.

#### **IV. c) Despapelización y Desburocratización del Sector Público Nacional**

La digitalización de la gestión pública trae aparejado una reducción en el uso de la documentación física, lo que permite la utilización en simultáneo de una misma documentación por parte de distintas administraciones o entidades, independientemente de la variable espacio-temporal en la que se encuentren. Resulta interesante traer a colación, la implementación del Sistema de Administración de Documentos Electrónicos (SADE), puesta a consideración en el capítulo 2, el cual privilegia a prima facie el Generador Electrónico de Documentos Oficiales (GEDO), lo que termina configurando lo que se conoce como el Repositorio Único de Documentos Oficiales (RUDO).

Este Sistema pondera el enfoque de los documentos, en detrimento del enfoque de expedientes y tiene como objetivo principal, evitar la duplicación de documentos. La modalidad bajo la cual se articula, permite tomar de RUDO la documentación necesaria para

la generación del expediente que tiene correspondencia con el trámite solicitado. Se espera así, evitar una doble carga de documentos, ya que los mismos son cargados por única vez y el sistema es el que por defecto y si la generación del expediente lo amerita, se sirve de ellos.

Producto de la digitalización de la gestión pública, y por ende de la promoción a favor de la no utilización de documentación física para la gestión de los trámites, se evidencian ciertas líneas de acción a favor de la desburocratización de la Administración Pública Nacional. Desburocratización que se manifiesta como correlato del marco teórico que ampara la misma implementación de la política pública de GDE, como de satisfacer de modo más expeditivo y en simultáneo las demandas propias de la ciudadanía.

#### **IV. d) Ventajas y desventajas de la política pública de GDE**

En la siguiente sección analizaré los balances que esgrimen los usuarios en cuanto a la implementación de la herramienta de GDE, poniendo en discusión los principales ejes de la política pública y los desafíos que enfrenta, como correlato de su implementación. En primera instancia, me resulta importante enunciar los aspectos positivos que se avizoran, para luego detallar las cuestiones a mejorar y los desafíos de la gestión documental electrónica, contemplada como una modalidad innovadora para la gestión de trámites, canalizar las demandas de la ciudadanía y estrechar la dinámica Administración Pública y ciudadanía.

“Es un buen sistema con defectos”, así lo define Liliana Acosta de Archimbal- Directora General de Asuntos Jurídicos del Ministerio de Trabajo; afirmación que se traduce en una constante en mucho de lo enunciado por los entrevistados, ya que si bien resaltan los aspectos positivos de la política pública, también aluden a los elementos que aún quedan por mejorar.

Se pondera la posibilidad de iniciar las gestiones independientemente del lugar y horario en el que se encuentren. Como sostiene Spila Bernardina- *Secretaria*: “Utilizo el

sistema TAD y me resulta fácil de gestionar, ahorro tiempo y dinero. Además, puedo realizar trámites desde el interior del país a Capital Federal de manera ágil y efectiva”. Es importante enunciar, que muchas de las gestiones previo a la GDE se realizaban en CABA, sede de distintos Ministerios y Secretarías, lo que se traducía en la necesidad de tener un intermediario o referente que acerque la documentación correspondiente para dar inicio al trámite. Está modalidad catalogada como presencial, suponía una movilización en ocasiones, de documentación sensible y mayores gastos económicos tanto de gestión, como en lo que remite a la misma movilización de recursos para dar inicio y realizar el respectivo seguimiento del trámite.

Otras de las ventajas enunciadas, remiten a las implicancias directas en la modernización de la arquitectura de la Administración Pública. Tal como sostiene Sabrina Ravasio- Coordinadora de Comercio Exterior: “la implementación de la política de GDE fue un cambio en relación a la modernización del Estado necesario en nuestro país para poder facilitar las operaciones de comercio exterior”. Esta afirmación, enfatiza la necesidad de internalizar las herramientas tecnológicas a la gestión pública y mediatizar su utilización, de cara a estrechar la vinculación entre Administración Pública y ciudadanía, al igual que otorgar una vía alternativa a la modalidad física, que permita la satisfacción de las demandas sociales de gestiones administrativas.

Es un cambio de paradigma en la gestión pública, que a mi criterio y dado el escenario y lo teorizado sobre la temática, resulta indiscutible. Lo que si puede ser puesto en discusión, es su modalidad o los criterios de implementación, que precisamente son estos aspectos los que los entrevistados contemplan como posibles ‘desventajas’ o ‘críticas’ a la política pública en cuestión.

Este elemento nos sitúa en la fase de implementación de la política pública, y es precisamente en este estadio dónde se centran los cuestionamientos. Pudiendo destacar dentro

del diseño y elaboración de la política de GDE a nivel nacional, una falta de proyección de escenarios hipotéticos en relación a la fase de ejecución, que permitan anticiparse y paliar las obturaciones o incidencias enunciadas.

La emulación de la política pública de CABA a nivel federal, casi de modo automático, como correlato de la consonancia política entre los tres niveles administrativos (municipal, provincial y nacional) a partir de las elecciones celebradas en Octubre de 2015 y el Ballotage de Noviembre del mismo año, y como correlato de la óptima implementación de la GDE en Ciudad de Buenos Aires, no dejaron entrever algunos elementos negativos que acarrearía la política pública propiciada por el Ejecutivo a nivel nacional.

Estos elementos redundan, a grandes rasgos en el desfasaje en la cantidad de trámites que se tenían que gestionar y la proyección de las plataformas digitales para dar respuesta. Por otro lado, subestimar los desafíos existentes a escala social: la aprehensión de herramientas tecnológicas por parte de franjas etarias y la posibilidad o no de disponer de estas herramientas y los servicios de banda ancha, en el territorio nacional.

En el objetivo puntual de investigación, la política pública de GDE a nivel nacional, a diferencia de su implementación inicial para CABA y provincia de Buenos Aires, posibilita una mayor realización de actuaciones y expedientes, dadas las competencias federales y el público destinatario. En el caso del sitio de AFIP, esto quedó evidenciado en la usabilidad de la plataforma y en la efectividad del proceso de gestión, donde se evidencian ciertas demoras en la carga de archivos, o en la imposibilidad misma de dar continuidad al iniciar las solicitudes por fallas en el portal web.

En lo que refiere a la usabilidad de los módulos de GDE, la presentación de los distintos trámites por Ministerios y Dependencias no resultaba del todo clara para los usuarios, lo que generaba en ciertas ocasiones, dificultades para acceder y poder dar inicio a las solicitudes. Esto se traducía en un desconocimiento de cómo gestionar los distintos trámites, y poca

claridad en las especificidades de las actuaciones y expedientes, ya sea por el desconocimiento por parte de los usuarios de cómo llevar adelante cada uno de los procesos, como de la documentación correcta a cargar para dar inicio.

En ocasiones, estas dudas fueron saldadas mediante los teléfonos de atención al cliente, ya sea mediante los números de atención de cada uno de los portales electrónicos de GDE (por ej.: TAD, etc.), mientras que a veces, resultaba necesario comunicarse directamente con el Ministerio o Secretaría en cuestión. A los efectos de este escenario, se producen demoras en el inicio de las gestiones, o se cometen errores en la correspondencia del trámite gestionado y el intencionado.

A su vez, el desconocimiento sobre los procedimientos para gestionar cada uno de los trámites, que redundaba en la escasa información brindada a los futuros usuarios previo a implementar la política pública, y en el formato de usabilidad de las distintas plataformas, tal como se expresó con antelación, trae como consecuencia distintas incidencias, dentro de las cuales se destaca: *la subsanación de archivos* (erróneamente cargados, o por falta de alguna documentación o dossier que debía acompañar el archivo subido al sitio) o *el inicio erróneo de la gestión*.

En lo que implica la *subsanación de archivos*, se brinda la posibilidad de cargar correctamente el archivo correspondiente de ser notificada la guarda temporal, etapa del proceso de solicitud que determina la existencia de algún elemento a rectificar. Sin embargo, en incidencias como: *haber iniciado erróneamente una solicitud*, lo cual se denota en ciertos momentos al dar cuenta que falta algún tipo de documentación, se deberá proceder al inicio de la gestión del trámite oportuno. Como consecuencia, ambas incidencias plantean una demora en la consecución de los plazos estipulados para la solicitud de actuaciones o expedientes.

Otras de las cuestiones a analizar, es la dificultad que se presenta en ocasiones para consultar el trámite y monitorear su status. Los entrevistados, argumentan sobre esta dificultad

en los inicios de la política pública de GDE, ya que algunos debían tomar nota del Nro. de gestión iniciado, para la posterior consulta e inclusive dada la falta de detalle frente a elementos a rectificar, debían recurrir a la comunicación telefónica para satisfacer estas inquietudes y dar continuidad a la gestión de los trámites.

Lo desagregado se corresponde con ciertas desventajas que avizoraron los entrevistados, en tanto usuarios de la política pública. Muchas de estas cuestiones, fueron revertidas en el ejercicio mismo del transcurso de la política de GDE a nivel nacional, pudiendo las mismas haber sido contempladas con antelación, si se sobreponían ante posibles escenarios como los que luego tuvieron lugar.

Los impactos producto de estos pormenores, varían conforme el trámite del que se trate, siguiendo lo enunciado por Victoria Cerrano- Coordinadora de espacio académico Universidad AUSTRAL: “El trámite iniciado en TAD fue para realizar el registro Nacional de la Incubadora de la Universidad. Lamentablemente, me llevó más de 6 meses concretarlo porque tuve que esperar que actualicen la plataforma y luego atravesar los errores propios de una nueva plataforma. Con lo cual, cuando lo finalice ya habían pasado los tiempos para participar de capacitaciones y solicitar fondos. Rescato la predisposición de los responsables vía mail o telefónicamente por solucionar los problemas, aunque estos no se dieran en tiempo y forma”.

En esta experiencia particular, el impacto resulta irreversible, aunque en otros casos, se destacan incidencias menores que rápidamente pudieron ser enmendadas y dar continuidad con las solicitudes de los usuarios. Otro ejemplo, similar y a enunciar es el de una Empresa Multinacional, en relación a las Excepciones de Seguridad Eléctrica y Acero, solicitadas al Ministerio de Producción con la finalidad de cumplimentar con los requisitos inherentes a la importación de bienes de capital para la línea de producción, dónde una demora en los plazos previstos impactaba de modo directo y comprometía los tiempos de producción de la Empresa.

#### **IV. e) Desafíos de la política pública nacional de GDE**

A continuación me remitiré a analizar dos problemáticas, que revisten una connotación de desafíos a saldar y atender por parte de los entes públicos: la necesidad de contar con las herramientas tecnológicas acordes y disponer de wifi o banda ancha para la efectiva utilización de los portales web, siendo estos elementos los que determinan el alcance de beneficiarios de la política pública en sí, como si de la misma puede ser catalogada como una política que contempla a todos los sectores sociales, y por ende, si reviste características democráticas en cuanto a una promoción igualitaria al acceso de los distintos servicios. Temáticas que cobran especial relevancia, en un país con la extensión geográfica como la nuestra y donde, se destaca que no toda la población argentina tiene acceso a las herramientas tecnológicas consecuentes con la política pública.

El primer de los desafíos recae sobre las **condiciones de locación y económicas, para garantizar las herramientas tecnológicas y los servicios de Internet que permiten la usabilidad de los sitios web de GDE**. Esto requiere de un mayor compromiso por parte de los organismos del Estado, ya que son estos quienes tienen que velar y bregar por el acceso a estos recursos, como contrapartida de la implementación de una política pública de modernización del Estado que consagra la mediatización de estos insumos para viabilizarla.

Por otra parte, la existencia de sectores no afines a poseer las herramientas necesarias, devela cierto resquemor frente al análisis correspondiente de actores directos e indirectos que se encontrarían beneficiados y aquellos posiblemente perjudicados, con el propósito de plantear estrategias paliativas a estos impactos. Lo que conlleva a una política pública diseñada y ejecutada de forma segmentada, que pondera y beneficia algunos sectores en detrimento de otros.

En segundo lugar, surge como eje de análisis la **disposición y aprehensión de las herramientas tecnológicas por parte de los adultos mayores**, población etaria que en situaciones presenta cierta reticencia a internalizar estas herramientas, lo que los condiciona al momento de hacer uso de la política pública de GDE.

Esta reticencia es propia de una generación que no dispuso del acceso a herramientas tecnológicas a lo largo de su niñez y juventud, por lo que incorporarlas a su vida cotidiana resulta en ocasiones de cierta complejidad. Asimismo, no se debe a una falta de iniciativa o voluntad, sino que remite a una conducta propia de a una población que responde a otro momento en el que el uso de la tecnología y el acceso era casi inexistente.

Esta problemática vincula las herramientas tecnológicas y su correspondencia con las franjas etarias a escala social, “uno de los efectos sociales de las tecnologías digitales en el mundo moderno es que se han convertido en un factor ‘nuevo’, que distingue a las personas mayores de los grupos de población más jóvenes. De hecho, las estadísticas de TIC disponibles en América Latina muestran que el grupo etario de personas mayores es el más aislado de tecnologías digitales, lo que da cuenta de una profunda brecha de la era digital” (Sunkel, Ullmann, 2019, p. 247).

Siguiendo estas líneas, el concepto brecha digital fue implementado por primera vez en la década de los '90 y fue Prensky en el año 2001, quien distinguió entre *nativos digitales* y los *inmigrantes digitales*, lo que refiere a la existencia de estos grupos dicotómicos en relación a la aprehensión de estas herramientas digitales.

Sobre la variable temporal resulta interesante poner el foco, ya que quienes abordan la temática, avizoran como solución el factor tiempo. Esta premisa se condice, con que con el correr de los años, será el salto generacional el que vendrá a saldar la problemática, de una población que hoy por hoy presenta ciertas dificultades a la aprehensión de este tipo de

herramientas, lo que impacta de modo directo en el alcance de beneficiarios de la política pública.

Sin embargo, una cuestión a destacar y elemento central al analizar la variable temporal de este grupo etario, son los altos niveles de longevidad y el envejecimiento sostenido a escala mundial que estamos vivenciando, como consecuencia de los avances científicos y de una mejora en la calidad de vida de la ciudadanía mundial. Escenario que pone en agenda de las políticas públicas, la cuestión previsional y cuál es la mejor vía para canalizar las demandas de este grupo poblacional, que tampoco debe ser relegado.

Para culminar con los distintos ejes puestos en discusión en el presente capítulo, considero oportuno esgrimir las conclusiones generales en relación a la hipótesis de esta investigación, enunciada en las primeras líneas de este trabajo de Tesis de Maestría. La misma supone, que *la transformación tecnológica propiciada por la GDE supuso una reestructuración de los diseños organizacionales, las competencias laborales, y de los resultados obtenidos en los procesos al interior de las Organizaciones públicas.*

Esta afirmación aborda tres aspectos específicos. En relación a los *diseños organizacionales*, se materializó cierta modificación en los procesos de gestión, pero no así en las estructuras de trabajo. En relación a las estructuras, no se evidencian la creación de nuevas áreas, ni puestos de trabajo que acompañen a la política pública y por ende, a la innovación que acarrea. Pero si se observan algunas modificaciones en cuanto a la disminución del uso del papel y a una mayor disposición de espacio al interior de los establecimientos públicos.

Por otra parte y en relación a los procesos de gestión, si se hace explícito la necesidad de comenzar a desarrollar las actividades correspondiente a cada proceso, bajo criterios nuevos de organización y procedimiento. Los cambios procedimentales, impactan en las etapas inherentes a la gestión del trámite, desde el inicio de la gestión, que contempla la presentación de la documentación hasta llegar a la resolución final de la misma.

En segundo lugar y en relación a las *competencias laborales*, no se evidencian modificaciones de gran relevancia, tal como analizamos en este capítulo y los precedentes, no se observó un análisis exhaustivo de cuáles eran las competencias más oportunas en la fase de implementación y de la que debían valerse los usuarios para poder articular en consonancia con la política. Sino que más bien los entrevistados destacan su capacidad para aggiornarse a la nueva modalidad, como la intención de hacer uso de las distintas plataformas de GDE.

Denotan la falta de acompañamiento por parte de los gestores públicos que propulsaron la política en sí misma, acompañamiento en cuanto a la utilización de las plataformas web o las nuevas modalidades de gestión, que en ocasiones suponían algunas modificaciones en los procesos de solicitud. Al igual, que destacan que la política pública fue puesta en ejecución y que las fallas o errores que se iban suscitando, se solucionaban a medida que se avanzaba en el proceso mismo de implementación, con todas las consecuencias paralelas que esto acarrearba, más contemplando que los trámites que se gestionan vía GDE, responden a trámites personales hasta requisitos laborales que pueden traer consigo consecuencias negativas para la Institución, sea esta pública o privada.

En lo que refiere a la tercer variable dependiente: los *resultados en los procesos*, se manifestó una reducción en los plazos de ejecución de las solicitudes. Al igual, que a medida que la política pública se encuentra más consolidada, los efectos positivos que recaen en relación a esta variable son mayores. De parte de la política pública, la misma se fue consolidando como única herramienta de gestión, al igual que las asperezas presentadas se fueron solucionando. Mientras que por parte de los usuarios, también se evidencia una familiarización en relación a una óptima utilización de los portales, como de las fases procedimentales de gestión y la documentación aggiornada que se requiere.

## *Conclusión*

La temática abordada en esta investigación, permite concluir que las innovaciones tecnológicas y con ello, las transformaciones tecnológicas, entendidas tanto como herramientas informáticas y como transformaciones en los procesos de gestión, debían ser internalizadas e institucionalizadas en la Administración Pública Nacional (APN). Interpelar estos procesos de innovación al interior de la gestión pública, vienen respaldados por las teorías de gobierno electrónico y gobierno abierto, puestas a consideración en los apartados precedentes.

Ambas teorías enfatizan en el rol preponderante que adquiere la ciudadanía en los últimos años para influenciar en temáticas de políticas públicas, fomentar la rendición de cuenta y la transparencia por parte de los entes gubernamentales, priorizar ciertos temas de agenda y acercar propuestas que permitan una vinculación Estado-ciudadanía más estrecha. Este escenario se corresponde con un contexto, donde se da una proliferación de nuevos actores y problemáticas, que deben ser encauzadas y requieren de respuestas más expeditivas acordes a los tiempos que nos circundan.

Este contexto es el que augura la implementación de la Gestión Documental Electrónica (GDE) con competencias federales. Su ejecución es impostergable, requiere de un consenso de la pluralidad de los actores del espectro social, y una ardua labor por parte de la gestión pública nacional para que los efectos sean los esperados.

Por lo que la incorporación de las transformaciones tecnológicas por parte de los distintos niveles de Estado (municipal, provincial y nacional), se erige como un cambio de paradigma que postula a la gestión digital por sobre el sistema en formato papel o mixto, también mencionado “sistema mesa de entrada”, modalidad abocada a las viejas prácticas de iniciación de solicitudes, en relación a los horarios y dependencias previamente pactados. Lo que supone la movilización de documentación física, el insumo de tiempo para asistir presencialmente a la dependencia estipulada, y algún que otro recurso económico, ya sea en el inicio, seguimiento o finalización de las gestiones.

Este cambio de paradigma (presencial vs. digital) encuentra su internalización y aprehensión por parte de la gestión pública, en la política de GDE. Sin embargo, en lo que refiere a su institucionalización tanto por parte del SPN y de la ciudadanía argentina, se avizoran elementos que fueron puestos en consideración en esta investigación, y hacen a los desafíos y repercusiones de la política pública.

En relación a las implicancias en las tres variables dependientes, puestas a consideración en esta investigación, los impactos de las transformaciones tecnológicas por sobre los modelos organizacionales, las competencias laborales y los resultados en los procesos, redundan a favor de una mejora en los plazos de ejecución de las solicitudes, pero confirman que en relación a los diseños organizacionales y las competencias laborales de las distintas Instituciones públicas o privadas, la adaptación y el aggiornarse a esta nueva modalidad de gestión quedaba a discreción de cada entidad y del personal a cargo de la ejecución de las plataformas.

Al igual, que en ocasiones cada uno de ellos, sean usuarios o administradores públicos debían valerse de sus propios medios para encauzar la solicitud iniciada, rectificar las incidencias evidenciadas, aprehender las particularidades de cada proceso de gestión, y responder en sus propios espacios de trabajo, en caso de darse una demora en la

cumplimentación de las solicitudes, lo que llegaba a impactar negativamente en los plazos inherentes al desempeño de cada Organización.

Más allá de que los efectos que se desprenden de la evaluación de la GDE a nivel nacional son más positivos que negativos, la fase de implementación deja entrever elementos que podrían haber sido abordados de una manera más consensuada y anticipatoria. Por otra parte, se puede afirmar que si bien se evidencia un diagnóstico previo al diseño de la política pública para CABA, no se materializa de igual modo cuando se emulo a nivel nacional.

Estas cuestiones al no ser tenidas en consideración, dieron lugar a la presentación de escenarios que complejizaron la ejecución de la política pública nacional, tanto desde lo que supone la aprehensión de la herramienta de GDE y el proceso en sí de gestión de solicitudes, como de las demoras evidenciadas en los portales web, como correlato del volumen de trámites a gestionar a nivel nacional.

A lo largo del trabajo de tesis, se afirma que de ser considerados estos escenarios, las obturaciones a la GDE, tanto por elementos endógenos, como exógenos, podrían haber sido aminoradas y procurar una efectiva implementación de la política pública. Como contrapartida, se recurrieron a ajustes y rectificaciones de los elementos inherentes de la política, en el transcurso mismo de la fase de ejecución y cuando la modalidad de GDE, se presentaba como la única vía posible para la consecución de actuaciones y expedientes de distintos Ministerios y Secretarías a nivel nacional.

Otro de los elementos a considerar y que creo deben ser tenidos en cuenta son los desafíos que enfrenta la GDE, remitiéndome a los grupos sociales relegados de su beneficio. Eso se potenció con mayor énfasis en el contexto de pandemia (Covid-19) que tuvimos que enfrentar a principios del año 2020, como de la falta de capacidad por parte de los entes gubernamentales para dar respuesta. Pudiendo ejemplificar, las problemáticas suscitadas en

cuanto al cobro de subsidios y jubilaciones por la inactividad bancaria a principios de Abril, producto de la cuarentena obligatoria decretada el 20 de marzo del mismo año.

Problemáticas similares se evidenciaron al momento de emitir los distintos permisos de circulación, mediatizados por el módulo TAD y fue notorio el desfasaje por parte del SPN, más precisamente entre las dependencias de ANSES y AFIP, en lo que refiere a la actualización y vinculación de datos de los contribuyentes, lo que evidencia lagunas en cuanto a las aspiraciones de consagrar una gestión pública digital.

Lo enunciado, devela que estos grupos sociales puestos al margen como destinatarios de la política pública, ya sea en el caso de las franjas etarias que presentan cierta reticencia a internalizar las herramientas informáticas y por otro lado, en relación a los sectores que no poseen el acceso a estos dispositivos electrónicos y a los servicios de Wifi que permiten una correcta usabilidad de los portales web, no resultan un tema menor y ameritan una expresa vocación por parte de los entes gubernamentales para ser contemplados como destinatarios de la misma.

## ***Bibliografía***

### **Libros y Artículos**

-Cely J. W., Bédard Y., abril 2014, *El paradigma Multidimensional: Desarrollo de Nuevas Tecnologías para la gestión del territorio*. Publicado en: NSERC. Industrial Chair in Geospatial Databases for Decision Support Centre for Research in Geomatics, Laval University, Quebec-Canadá, pp. 1-11.

-CLAD, 7 y 8 de julio de 2016, *Guía Referencial Iberoamericana de Competencias Laborales en el Sector Público*, XVII Conferencia Iberoamericana de Ministras y Ministros de Administración Pública y Reforma del Estado, Bogotá, Colombia, pp. 1-53

-CLAD, 7 y 8 de julio de 2016, *Carta Iberoamericana de Gobierno Abierto*, XVII Conferencia Iberoamericana de Ministras y Ministros de Administración Pública y Reforma del Estado, Bogotá, Colombia, pp. 1-21

-CLAD, 10 de noviembre de 2007, *Carta Iberoamericana de Gobierno Electrónico*, XVII Cumbre Iberoamericana de Jefes de Estado y de Gobierno, Santiago de Chile, , Resolución No. 18 de la Declaración de Santiago, pp. 1-25.

-Clusellas P., Martelli E. y Martelo M. J., octubre de 2014, *Gestión Documental Electrónica. Una transformación de raíz hacia el gobierno electrónico en la ciudad de Buenos Aires 2009-2014*. Recuperado de <https://www.buenosaires.gob.ar/jefedegobierno/legalytecnica>, pp. 1-189.

-Criado J. I., Ruvalcaba Gómez E. A., diciembre 2016, *¿Qué es y qué se entiende por Gobierno Abierto?. Análisis de la percepción e implementación del Gobierno Abierto en el ámbito local español*, Colección NovaGob Academia Nro. 1, pp. 2-36.

- Criado J. I., Rojas M. F., julio-septiembre de 2015, *Estrategias y realidades en la difusión de las redes sociales en las administraciones públicas. Análisis desde una perspectiva institucionalista*. Innovar, pp. 45-62.
- Concha G, Naser A., abril 2011, *El gobierno electrónico en la gestión pública*, Serie Gestión Pública Nro. 73, CEPAL, pp. 3-42.
- Fuentes G., Güemes C., Isaza C., 2009, *Modernizar y democratizar la Administración Pública. Una mirada desde la realidad latinoamericana*. Revista Enfoques, Vol. VII N° 11, pp. 57-86.
- Grandinetti R., 2016, *Del mito de la Medusa y la Administración. O de la, ya a esta altura, vieja modernización*. Revista Espacios Políticos, N° 12, p. 2.
- Grandinetti R., 2019, *La modernización de la Administración Pública Argentina 2015-2019. Sentidos y acciones, entre lo planificado y lo construido*. Libro: La Argentina de Cambiemos. Compilado por Esteban Iglesias y Juan Bautista Lucca, pp. 161-182.
- Grandinetti R., 2014, *Notas hacia un marco de estudio sobre el cambio en las organizaciones públicas*. Parte de la Tesis Doctoral, Diseño de organizaciones públicas locales para la gestión de territorios complejos: Hacia una propuesta metodológica. Universidad Politécnica de Valencia, Valencia, pp. 1-12.
- Grandinetti R., 2013, *Notas del Método: Las tecnologías de gestión en perspectiva. El diseño de cambios en organizaciones de gobierno locales*. Extraído de Grandinetti Rita: Diseño de organizaciones públicas locales para la gestión de territorios complejos: hacia una propuesta metodológica. Tesis de Doctorado Universidad Politécnica de Valencia, Valencia, pp. 1-18.
- Grandinetti R., 2018, *¿Por qué el Gobierno Abierto invita a la innovación?*, En *Revista U-GOB*, pp.18-23.
- Grindle M. S., 2009, *La brecha de la implementación*, contenido publicado en *Política pública y democracia en América Latina*, México, pp. 33-51.

- Ibarra A., Martelli E. N., Martelo M. J., agosto 2016, *Gestión Documental Electrónica: Glosario de Términos*, Ministerio de Modernización Presidencia de la Nación, Secretaría de Modernización Administrativa, pp. 1-7.
- Ibarra A., Martelli E. N., Martelo M. J., julio 2017, *Gestión Documental Electrónica: Introducción a GDE*, Ministerio de Modernización Presidencia de la Nación, Secretaría de Modernización Administrativa, pp. 1-10.
- Oszlak O., 25 de abril de 2012, *Gobierno Abierto: Promesas, Supuestos, Desafíos. Por una gestión pública más transparente, participativa y colaborativa*. Trabajo presentado en la VIII Conferencia Anual INPAE 2012:, San Juan de Puerto Rico, pp. 1-26.
- Pollitt C., noviembre 2004, *Desde allá hasta acá, desde ahora hasta entonces: comprando y replicando las reformas de la gestión pública*. IX Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública. Madrid, España, pp. 1-10.
- Ramírez-Alujas A., diciembre 2012, *Innovación en las organizaciones y servicios públicos: ¿El eslabón perdido? Bases para la transición hacia un modelo de innovación abierto y colaborativo*. Estado, Gobierno y Gestión Pública. Revista chilena de Administración Pública N° 19, pp. 5-50.
- Schvarstein, L., 1998, *Diseño de Organizaciones. Tensiones y paradojas*, Buenos Aires. Ed. Paidós, pp. 1-426.
- Sunkel G., Ullmann H., abril 2019, *Las personas mayores de América Latina en la era digital: superación de la brecha digital*. Revista de la CEPAL Nro. 127, pp. 243-268.
- Valenti Lopez P., enero-abril 2002, *La Sociedad de la Información en América Latina y el Caribe: TICs y un nuevo Marco Institucional*. Nro. 2, pp 1-25.
- Yáñez M. R., Villatoro P. S., mayo 2005, *Las nuevas tecnologías de la información y de la comunicación (TIC) y la institucionalidad social. Hacia una gestión basada en el conocimiento*. Artículos varios, compilado por la CEPAL. Santiago de Chile, pp.1-83.

## Decretos y Leyes

- Decreto N° 103. Plan Nacional de Modernización, Buenos Aires, Argentina, 25 de enero de 2001.
- Decreto N° 13. Ley de Ministerios, Buenos Aires, Argentina, 10 de diciembre de 2015.
- Decreto 434/2016. Plan de Modernización del Estado, Buenos Aires, Argentina, 1 de marzo de 2016.
- Decreto 561/ 2016. Sistema de Gestión Documental Electrónica, Buenos Aires, 6 de abril del 2016.
- Decreto 1273/2016. Administración Pública Nacional, Simplificación Registral, Buenos Aires, 20 de diciembre de 2016.

## Sitios Web

*-Normativa Sistema de Gestión Documental Electrónica- GDE, 2016-2019.* Lugar de publicación: Gobierno de la República Argentina. Recuperado de <https://www.argentina.gob.ar>

*-Gestión Documental Electrónica- GDE, 2016-2019.* Lugar de publicación: Gobierno de la República Argentina. Recuperado de <https://www.argentina.gob.ar/modernizacion/administrativa/gde>

*-Ministerio de Modernización, Gobierno de la República Argentina.*

*-Portal web de AFIP.*

## *Anexos*

*Entrevista- Usuarios*

*Entrevista- Administradores Públicos*