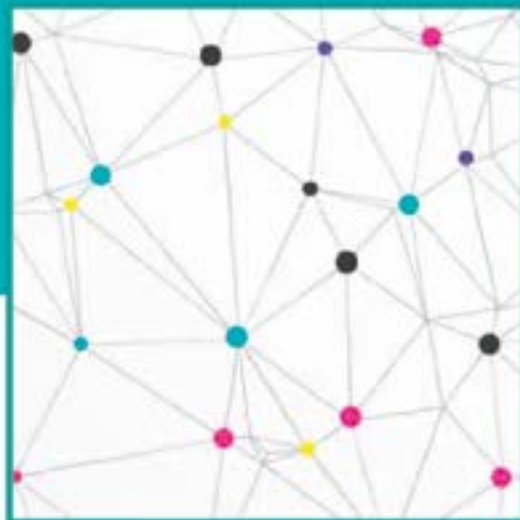


A P O R T E S

PARA EL ESTADO Y LA ADMINISTRACIÓN GUBERNAMENTAL



Políticas de Modernización del Estado: la Administración del Siglo XXI

ESTAMOS CONSTRUYENDO UN ESTADO TRANSPARENTE, INNOVADOR, ÁGIL Y CERCANO
Andrés Ibarra

DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA DEL PASADO A LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA DEL FUTURO
Carlos Ramió

UNA TRANSFORMACIÓN DE RAÍZ: LA IMPLEMENTACIÓN DEL SISTEMA DE GESTIÓN DOCUMENTAL ELECTRÓNICA EN LA ADMINISTRACIÓN NACIONAL
Eduardo Martelli

MODERNIZACIÓN, DESARROLLO Y BIEN COMÚN
Andrés Rodríguez

LA MODERNIZACIÓN DEL ESTADO EN LA ERA DE LA INFORMACIÓN:
María José Martelo - Pablo Yoder

MARCO NORMATIVO DE LA ADMINISTRACIÓN ELECTRÓNICA
Mercedes Rivolta

INTEGRACIÓN REGIONAL 4.0
Gustavo Beliz

¿SE CUMPLIERON LAS PROMESAS DEL GOBIERNO ELECTRÓNICO?
Susana Finkelievich

MODERNIZACIÓN DE LA GESTIÓN ADMINISTRATIVA
Pablo E. Fraga - Leonora Caramanico

LA CORRUPCIÓN GLOBALIZADA Y SU IMPACTO EN EL ESTADO Y LOS CIUDADANOS
Federico E. Dávila - Alfredo Yoma

JUSTICIA ABIERTA.
Sandra Ada Elena - Gustavo E. P. Sá Zeichen

MODERNIZACIÓN, GOBIERNO ABIERTO Y DESPUÉS
Mara Betsabé Bugoni



ASOCIACIÓN DE ADMINISTRADORES GUBERNAMENTALES

A P O R T E S

PARA EL ESTADO Y LA ADMINISTRACIÓN GUBERNAMENTAL

Año 23 - Nº 33

*DECLARADA DE INTERÉS LEGISLATIVO POR LA
HONORABLE CÁMARA DE DIPUTADOS
Resolución Nº 5.363 D - 1997*

*Y POR EL HONORABLE SENADO DE LA NACIÓN
Resolución Nº 92 S - 1998*

*DECLARADA DE INTERÉS CULTURAL
POR LA LEGISLATURA DE LA CIUDAD AUTÓNOMA DE
BUENOS AIRES
Resolución Nº 289 / 2003*

ASOCIACIÓN DE ADMINISTRADORES GUBERNAMENTALES

AUTORIDADES

Presidente

Roberto Tomasino

Vicepresidente

Gabriel Marchi

Secretaria

Silvina Andrea Campisi

Prosecretaria

Mercedes Rivolta

Tesorero

Edgardo Cervantes

Protesorero

Fernando Ciancio Costa

Vocales titulares

Noemí Fernández Cotonat

Fernando Duarte

Marcelo Seijas

Vocales Suplentes

Alicia Cuñarro

Carlos Ríos

Alejandro Vidal

Revisores de Cuentas

Mariano Fernández Landoni

Diana Bello

Es una entidad civil sin fines de lucro creada por los integrantes del Cuerpo de Administradores Gubernamentales. Su propósito es llevar adelante las acciones necesarias para asegurar el desarrollo profesional de sus asociados y la vinculación con entidades afines, nacionales o extranjeras, buscando la promoción y divulgación de valores éticos en la gestión pública como instrumentos de la democracia.

Esta Asociación ha asumido el deber de contribuir al desarrollo de una eficaz y eficiente gestión del Estado, favoreciendo la profesionalización de la función pública, la mejora continua de sus procedimientos y la innovación tecnológica. Asimismo procura que los valores que fundamentan al Cuerpo de Administradores Gubernamentales se extiendan a todos los niveles de la administración.

La Asociación institucionaliza el compromiso de sus socios con el Estado y con la Sociedad; reforzando su labor con actividades complementarias de orden cultural y científico, vinculadas a su campo de acción en el desarrollo de políticas públicas.

Uno de los pilares del funcionamiento de la Asociación es la reflexión y el debate acerca del sector público, a través de la organización de congresos, seminarios, jornadas, ciclos de conferencias, concursos de ensayos y la edición de publicaciones.

APORTES

PARA EL ESTADO Y
LA ADMINISTRACIÓN
GUBERNAMENTAL

Año 23 - N°33 - Febrero 2017

Editor Responsable
Roberto Tomasino

Directora Ejecutiva
Mercedes Rivolta

Consejo Asesor
Carlos Acuña
Dora Orlansky
Bernardo Kliksberg
Roberto Martínez Nogueira
José Nun
Enrique Oteiza
Oscar Oszlak
Jorge Remes Lenicov
Ernesto Villanueva
Carles Ramió Matas

Venezuela 634, 8° P. Of. 33
(C1095AAN) Buenos Aires
4342-1989 / 4345-1347
asociacionag@asociacionag.org.ar
www.asociacionag.org.ar

Diseño y Diagramación
María Guadalupe Copello
(011) 15 62198175
mguadalupecopello@gmail.com

Impresión
Linegrafic S.R.L.
Adolfo Alsina 1170 (1088)
Montserrat,
C.A.B.A., Argentina
4381-2003

Los artículos y comentarios firmados reflejan exclusivamente la opinión de sus autores. Su publicación en este medio no implica que APORTES PARA EL ESTADO Y LA ADMINISTRACIÓN GUBERNAMENTAL comparta los conceptos allí vertidos. La reproducción total o parcial de los artículos publicados en esta revista está autorizada a condición de mencionar la fuente.

Índice

PRESENTACIÓN.....	5
ESTAMOS CONSTRUYENDO UN ESTADO TRANSPARENTE, INNOVADOR, ÁGIL Y CERCANO. UN ESTADO AL SERVICIO DE LA GENTE.....	7
Andrés Ibarra	
DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA DEL PASADO A LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA DEL FUTURO.....	15
Carles Ramió	
UNA TRANSFORMACIÓN DE RAÍZ: LA IMPLEMENTACIÓN DEL SISTEMA DE GESTIÓN DOCUMENTAL ELECTRÓNICA EN LA ADMINISTRACIÓN NACIONAL.....	49
Eduardo Martelli	
MODERNIZACIÓN, DESARROLLO Y BIEN COMÚN.....	83
Andrés Rodríguez	
LA MODERNIZACIÓN DEL ESTADO EN LA ERA DE LA INFORMACIÓN: LA IMPLEMENTACIÓN DEL ECOSISTEMA DE GESTIÓN DOCUMENTAL ELECTRÓNICA (GDE) EN EL SECTOR PÚBLICO NACIONAL	99
María José Martelo - Pablo Yoder	
MARCO NORMATIVO DE LA ADMINISTRACIÓN ELECTRÓNICA.....	135
Mercedes Rivolta	
INTEGRACIÓN REGIONAL 4.0 - LA VOZ DE LOS LATINOAMERICANOS POR UNA CONVERGENCIA DE CALIDAD: INNOVACIÓN, EQUIDAD Y CUIDADO AMBIENTAL.....	175
Gustavo Beliz	
¿SE CUMPLIERON LAS PROMESAS DEL GOBIERNO ELECTRÓNICO?.....	219
Susana Finquelievich	
MODERNIZACIÓN DE LA GESTIÓN ADMINISTRATIVA. EL CASO DEL MINISTERIO	

<i>PÚBLICO FISCAL DE LA CIUDAD DE BUENOS AIRES (PERIODO 2007- 2014)</i>	243
<i>Pablo Eduardo Fraga - Leandra Caramanico</i>	
<i>LA CORRUPCIÓN GLOBALIZADA Y SU IMPACTO EN EL ESTADO Y LOS CIUDADANOS.....</i>	259
<i>Federico Eduardo Dávila - Alfredo Yoma</i>	
<i>JUSTICIA ABIERTA. NUEVOS CANALES DE COMUNICACIÓN ENTRE LA JUSTICIA Y LA CIUDADANÍA.....</i>	269
<i>Sandra Ada Elena - Gustavo E. P. Sá Zeichen</i>	
<i>MODERNIZACIÓN, GOBIERNO ABIERTO Y DESPUÉS.....</i>	291
<i>Mara Betsabé Bugoni</i>	

Presidente de la Asociación
de Administradores Gubernamentales

Directora Ejecutiva de
la Revista Aportes

Roberto Tomasino Mercedes Rivolta

PRESENTACIÓN

Desde 1994 nuestra Asociación de Administradores Gubernamentales edita la revista “Aportes para el Estado y la Administración Gubernamental”, en la que hemos abordado diferentes tópicos vinculados con el sector público. Así, la publicación ha enfocado alternativamente las principales políticas públicas y ha presentado los Congresos Argentinos de Administración Pública que bianualmente organizamos.

En esta oportunidad, el número 33 de la Revista “Aportes” intenta dar un panorama general de las políticas de modernización del Estado y de la administración en nuestro país. Asistimos, y somos parte, a la definición e implementación de unas políticas públicas específicas para la administración nacional. En efecto, a partir de la creación del Ministerio de Modernización, y de la aprobación del Plan de Modernización del Estado, se han puesto en marcha distintas iniciativas que incorporan a nuestra administración al siglo XXI.

Este número cuenta con la colaboración de los principales funcionarios que están llevando adelante la modernización del Estado, complementada con distintas miradas que provienen del sector sindical, de expertos y académicos nacionales e internacionales que nos aportan su visión sobre estas políticas y el contexto internacional. Nos guía el propósito de enfocarnos en nuestro objeto de estudio, la administración pública, con una mirada plural.

Agradecemos la colaboración del Ministro de Modernización de la Nación, Lic. Andrés Ibarra; del Secretario de Modernización Administrativa, Lic. Eduardo Nicolás Martelli; de la Subsecretaria de Gestión Administrativa, Lic. María José Martelo; del Vicerrector y Catedrático de la Universidad Pompeu Fabra de Barcelona, España, Dr. Carles Ramió Matas; del Director del INTAL – BID, Dr. Gustavo Beliz; del Secretario General de la Unión Personal Civil de la Nación, Lic. Andrés Rodríguez; de la Arq. Susana Finkelievich, Investigadora Principal del CONICET, entre otros destacados expertos que nos honran con su participación en esta edición.

Nos encontramos atravesando una época de cambios, que se caracteriza por la crisis de los modelos tradicionales, por la reaparición de la discusión acerca del rol del Estado y por la complejidad en aumento de las cuestiones sociales, económicas y tecnológicas. Consecuentemente, es necesario, más que nunca, pensar a nuestras administraciones públicas; que es una manera de pensarnos como sociedad. Esperamos que este número de nuestra Revista contribuya en tal sentido.

Una vez más, reiteramos el firme compromiso de nuestra Asociación de Administradores Gubernamentales con la construcción de un Estado inteligente, preparado para dar respuesta a los enormes desafíos que la época presenta, vinculados con la inclusión social, el desarrollo económico, el pleno empleo, la distribución justa, la educación pública, la salud, la integración y la participación democrática. Esta nueva edición de la Revista “Aportes” es un paso más en esa dirección.

Los Editores

Andrés Ibarra

Ministro de Modernización
de la Nación
Licenciado en Economía UCA

Modernización | Datos abiertos | País digital

Estamos construyendo un Estado transparente, innovador, ágil y cercano. Un Estado al servicio de la gente.

ENTREVISTA AL MINISTRO DE MODERNIZACIÓN
LIC. ANDRÉS IBARRA

¿Cómo vive la experiencia de conducir el primer Ministerio de Modernización de la historia del gobierno nacional? ¿Cuál piensa que debería ser el alcance de la cartera a largo plazo?

AI: Con una alegría inmensa por el trabajo realizado durante todo el 2016, pero con mucha más expectativa por lo que se viene. Nuestro objetivo es que la Modernización deje de ser una iniciativa de un gobierno para transformarse, de una vez por todas, en una verdadera política de Estado que alcance a cada gobernación e intendencia del país y se sostenga en el tiempo.

Nuestro compromiso con esta tarea es único porque estamos convencidos de que la mejora de las capacidades del Estado es esencial para el desarrollo

económico, productivo y social del país. En este sentido, junto al equipo del ministerio estamos construyendo un Estado del Siglo XXI: un Estado transparente, innovador, ágil y cercano. Un Estado al servicio de la gente.

Un Estado transparente significa que la gente sepa en qué se invierten sus impuestos. Significa recuperar el valor de la palabra, el de mirarnos a los ojos y decirnos la verdad. Hoy cada argentino puede acceder a mi declaración jurada y a las de todo el equipo de Gobierno, como también ocurre desde el año pasado con los sueldos de todos los funcionarios públicos. Parte de unir a los argentinos significa esto: recuperar la confianza entre la ciudadanía y sus representantes.

Un Estado innovador es aquel que potencia el talento de los argentinos con las posibilidades que hoy nos brindan las nuevas tecnologías, para encontrar mejores soluciones a problemas de todos los días. El país que soñamos, lo construimos todos juntos. Queremos que la ciudadanía forme parte de esta transformación de la Argentina, y no como testigos, sino como protagonistas reales. La tecnología es un puente, un medio para resolver los obstáculos más grandes y brindar servicios a la altura del siglo XXI.

Un Estado ágil es devolverle el tiempo a los argentinos. Sabemos que detrás de cada expediente, hay una persona y una familia esperando una respuesta. ¿Cómo puede ser que en tiempos donde podemos pagar una factura desde el celular o hablar con un familiar que está a miles de kilómetros vía whatsapp, los argentinos sigamos sufriendo filas eternas con cada trámite del Estado? Si los trámites se simplifican, permitiendo que se hagan por internet y a distancia, los productores exportan más en menos tiempo, las pymes se crean con mayor velocidad, los proyectos de cada argentino se hacen realidad más rápido. En definitiva, construir un Estado ágil también es generar las condiciones para que las cosas sucedan, generando más puestos de trabajo y así avanzar hacia uno de los objetivos más importante de nuestro país: Pobreza Cero.

Y un Estado cercano, es el que resuelve los problemas de los argentinos en cada rincón del país. Para esto, es fundamental el trabajo que venimos realizando a través del Plan País Digital. Necesitamos provincias y municipios conectadas entre sí, que simplifiquen trámites, publiquen sus datos, involucren a la gente en la gestión e implementen herramientas digitales que ayuden a actuar más rápido ante las necesidades de su comunidad.

¿Cuáles han sido, a su criterio, las claves para avanzar en la implementación del Plan de Modernización del Estado?

Una de las claves más importantes para haber podido avanzar con la modernización del Estado es que esta vez no se trata de una iniciativa aislada que queda solamente en palabras.

Hoy tenemos: 1) la convicción de un Presidente para ponerla en marcha, 2) un Plan integral y federal que contempla a cada provincia y municipio del país, 3) un Ministerio nacional creado especialmente para esto y 4) un Decreto que lo respalda.

Además, fue fundamental la buena predisposición que mostraron los intendentes y gobernadores desde el inicio de la gestión y sus representantes en el Consejo Federal de Modernización (COFEMOD).

Ya son 20 provincias las que se adhirieron al Plan de Modernización, a través de acuerdos de cooperación, y con las que estamos trabajando juntos.

¿Cómo se logra una correcta integración de la tecnología en el ámbito gubernamental?

El plan de modernización del Estado, firmado por el Presidente de la Nación en el decreto 434/2016, es integral e involucra todo lo referido a la tecnología e innovación, pero también a la política de recursos humanos. Son las personas, aprovechando las posibilidades que ofrecen las Nuevas Tecnologías, el verdadero motor de esta transformación que está poniendo el Estado, de una vez por todas al servicio de la gente.

Son las personas, aprovechando las posibilidades que ofrecen las Nuevas Tecnologías, el verdadero motor de esta transformación

La integración de la tecnología en el Estado tiene que hacerse de la mano de la jerarquización del empleo público. Esto quiere decir que no podemos incorporar Nuevas Tecnologías a la administración pública, si antes no les garantizamos a todos los empleados un proyecto de carrera dentro del Estado, capacitación permanente en el uso de nuevos sistemas y programas, y reconocimiento por el trabajo realizado.

Para darle un ejemplo de esta integración, para la implementación del sistema de Gestión Documental Electrónica (GDE) que ya funciona en todos los ministerios nacionales, capacitamos a más de 60.000 empleados públicos en el uso de esta nueva plataforma. El expediente electrónico no sólo significa desterrar el papel, sino también que todos los documentos de la administración “viajen” de manera digital, abaratando costos, evitando pérdidas y “cajoneos”. ¿El beneficio directo para los ciudadanos? Trámites más rápidos, en línea y a distancia.

En paralelo a esta integración conjunta que estamos haciendo, también hemos conformado una mesa interministerial de las TIC's cuyo objetivo es integrar y optimizar toda la tecnología que hay en el Estado nacional.

Por otro lado, con el Plan País Digital estamos trabajando para que esta integración también se replique en provincias y municipios, a través de un modelo de “servicios compartidos”. Estos servicios tienen que ver con brindarles infraestructura tecnológica (conectividad almacenamiento, alojamiento de hardware, red de datos, telefonía IP, hosting, etc.); pero también con la implementación del expediente electrónico, plataforma de turnos y trámites, y capacitación a los empleados de cada municipio. Además, contempla llevar wifi público y gratuito en espacios públicos, para reducir la brecha digital.

¿Qué ciudades inteligentes pueden servir como ejemplo para replicar en todo el país?

La Ciudad de Buenos Aires es pionera en esta materia; hemos trabajado durante la gestión Mauricio Macri para que hoy sea un ejemplo a seguir en todo el país y la región. Hay también proyectos de ciudad inteligente en Neuquén, Salta, Mendoza, Bahía Blanca y Mercedes, entre otras.

El Plan País Digital, que mencioné anteriormente, se va a encargar de promover ciudades inteligentes en todo el país. Cuando miramos el mapa de la modernización en la Argentina, de un total de 2.214 municipios, más del 90% no cuenta con wifi público y gratuito, acceso a trámites en línea avanzados y/o publicación de datos de gestión.

Esto demuestra a las claras la imperiosa necesidad de crear municipios del siglo XXI en cada rincón del país, que puedan brindar servicios públicos eficientes, en un marco de plena transparencia y con el único objetivo de resolverle los problemas a la gente.

¿La brecha digital y la vulnerabilidad social van de la mano?

Contribuir a reducir la brecha digital favorece a una mayor igualdad social, porque le estamos brindando a los argentinos herramientas que son fundamentales en el mundo de hoy. Una persona que hoy no tiene los recursos para usar herramientas de búsqueda laboral o capacitación en línea no va a poder acceder a oportunidades de desarrollo laboral y personal que, a su vez, le permitan incluirse socialmente.

Ya no existe igualdad de oportunidades si todos no pueden acceder a Internet. Hoy uno de cada tres argentinos no accede a Internet de calidad, y eso lo pone en una situación de injusticia. Tampoco podemos hablar de igualdad de oportunidades sin un Estado que garantice el acceso a la tecnología para que los ciudadanos puedan recibir servicios y soluciones digitales de calidad, que les permita ahorrar tiempos y costos.

¿En este primer año de gobierno se pudo disminuir la brecha digital?

Hemos avanzado mucho y el trabajo que estamos haciendo desde el Ministerio de Modernización es doble y simultáneo. Por un lado estamos incorporando Nuevas Tecnologías a los municipios. Hasta la fecha, hemos implementado soluciones tecnológicas en 1 de cada 4 municipios.

- 97 Tableros de Control (por ejemplo Bahía Blanca, Neuquén y Pinamar)
- 141 Hosting (por ejemplo Luján de Cuyo - Mendoza-, Pergamino - Buenos Aires-)
- 51 Páginas web con plataformas de trámites a distancia (por ejemplo Villa Allende - Córdoba -, Dina Huapi - Río Negro)
- 96 Puntos de WIFI (Morón -Buenos Aires -, Cerrillos - Salta - , Diamante - Entre Ríos-)

Por otro lado, ya pusimos a funcionar 288 Puntos Digitales en todo el país. Estos son espacios que brindan herramientas tecnológicas para aprender desde enviar mails, realizar trámites o conectarse con amigos y familiares; hasta instruirse en oficios digitales a través de cursos y talleres de producción de video, diseño creativo y robótica. La esencia de cada Punto Digital es que cada argentino tenga la posibilidad de acceder, en igualdad de condiciones, a las herramientas del siglo XXI que les permitirán desarrollarse.

Por otra parte, el mes que viene lanzaremos a través de la Secretaría de Gestión e Innovación Pública, el Plan Nacional de Inclusión Digital que busca incorporar a 10 millones de argentinos que hoy no acceden a internet y a los beneficios de esta herramienta. El desafío es incluirlos a través de un programa federal de inclusión y alfabetización digital mientras el Ministerio de Comunicaciones lleva adelante el Plan Federal de Internet, que busca conectar 1.200 pequeñas localidades en todo el país.

En términos de transparencia, ¿Siente que se avanzó?

Sin lugar a dudas. Como parte de la Estrategia Nacional de Gobierno Abierto, lanzamos el Portal Nacional de Datos Abiertos (datos.gob.ar) para poner a disposición de los argentinos lo que hace el Estado. Ahí ya pueden encontrar 45.000 Declaraciones Juradas, Sueldos de Funcionarios, 24.000 Audiencias de Autoridades Públicas, entre otros datos.

Asimismo, los ministerios de Justicia y Derechos Humanos (datos.jus.gob.ar), Agroindustria (datos.magyp.gob.ar) y Energía y Minería (datos.minem.gob.ar) y PAMI (datos.pami.org.ar) cuentan con sus propios portales de Datos Abiertos.

También desarrollamos un nuevo sistema en línea (Compr.AR) para la compra de bienes y servicios del Estado que ya está funcionando en 18 ministerios, y donde se pueden ver las futuras licitaciones, las inscripciones de proveedores y pliegos. En cuanto a la obra pública, estamos poniendo en marcha un nuevo sitio web (Contrat.AR), que transparentará las contrataciones y el cumplimiento de plazos de las mismas.

Además, con el objetivo de construir administraciones públicas transparentes en todo el país, durante el 2016 hemos capacitado a más de 500 funcionarios públicos en innovación pública y Gobierno Abierto a través del Ecosistema de Ciudades Innovadoras.

Por otro lado, luego de distintas mesas de trabajo entre el Estado y la ciudadanía, hemos desarrollado 15 compromisos públicos a cumplir que estuvieron disponibles en consultapublica.argentina.gob.ar.

En este sentido, no es casualidad que Argentina se haya convertido en un referente más de Gobierno Abierto en América Latina. Tal es así, que la Alianza para el Gobierno Abierto aceptó nuestra postulación para ser sede de la Cumbre Regional este año.

En materia de ciberseguridad, ¿Qué se hizo en el 2016 y que se hará en 2017?

En línea con los países más avanzados del mundo, la ciberseguridad se encuentra en la agenda del Gobierno Nacional como un tema prioritario y crítico para el desarrollo de la economía digital.

Particularmente, desde el Ministerio de Modernización, durante 2016:

- Se relevó la situación nacional en materia de ciberseguridad, así como experiencias internacionales, para la identificación de buenas prácticas y normativa en la materia.
- Se crearon instancias de intercambio de información y experiencias con varios países del mundo, como Suiza, Israel, España y algunos países de la región.
- Se fortaleció el equipo de respuesta a incidentes de seguridad de la información, el CERT Nacional, como punto de contacto a nivel nacional e internacional con otros CERTs y entidades involucradas, para el reporte de incidentes o ataques informáticos que afecten a organizaciones y ciudadanos de nuestro país o que se originen en nuestro territorio. En este sentido se detectaron y procesaron 420.000 incidentes durante 2016, emitiendo las alertas tempranas correspondientes y las recomendaciones para evitar los impactos.
- En esta línea, se realizaron evaluaciones de seguridad y análisis de vulnerabilidades en varias dependencias del Estado, contribuyendo a la protección de sus sistemas.

- Se avanzó en varios proyectos de actualización tecnológica de detección automática de incidentes y de fortalecimiento de centros operativos de seguridad de las áreas más relevantes del gobierno (GSOC).

Además de lo ya indicado, para el 2017, se proyecta:

- Implementar una solución integral de ciberseguridad para la protección de las infraestructuras críticas de información del Estado Nacional.
- Dar un alcance federal al tratamiento de la ciberseguridad en nuestro país, a través de la participación en el COFEMOD, Consejo Federal de Modernización, para involucrar a las provincias, intercambiar experiencias y mejores prácticas y crear instancias de cooperación para atender esta problemática en cada jurisdicción.
- Fortalecer la capacitación de los funcionarios y agentes públicos, no solo de los técnicos sino también de los usuarios comunes y de los decisores, de manera que se adopten todos los recaudos que el tema amerita.
- Avanzar la cooperación internacional para el establecimiento de acuerdos con los países del mundo para el intercambio de información y experiencias.

Para ir cerrando, ¿Qué camino queda por recorrer para garantizar funcionarios idóneos y eficientes en toda la Administración Pública Nacional?

Nosotros estamos trabajando en la jerarquización del empleo público, que se basa principalmente en una mejora de la carrera pública -con foco en el mérito y en el cumplimiento de objetivos-, capacitación constante y concursos públicos -abiertos y transparentes- como única vía de ingreso al Estado.

La Alianza para el Gobierno Abierto aceptó nuestra postulación para ser sede de la Cumbre Regional este año.

Los empleados públicos son los protagonistas de esta transformación del Estado que estamos proponiendo; queremos que se sientan orgullosos de trabajar en lo público, reconocidos por lo que hacen día a día y valorados por la sociedad.

Con el objetivo de promover el crecimiento personal y el desarrollo profesional dentro del Estado, hemos lanzando el nuevo Instituto Nacional de la Administración Pública (INAP). El nuevo Instituto capacitará a los 208.000 empleados públicos del Estado nacional, según su perfil formativo y su área de especialización.

Este año, contaremos con 219 cursos específicos y habrá vacantes para 85.000 empleados de la administración central. Además, a través de un nuevo centro virtual, ofreceremos capacitaciones para todo el país, en cualquier momento y en cualquier lugar.

Así, un empleado público podrá avanzar en su formación, crecer en la carrera y tendrá la posibilidad de incrementar su salario por encima de las negociaciones paritarias que cada año apuntan a recuperar la porción que se lleva la inflación.

El objetivo es llegar también a provincias y municipios, a través de distintos Programas de Formación Federal.

Catedrático de la Universitat
Pompeu Fabra (Barcelona – España).
Doctor en Ciencias Políticas
y de la Administración por la
Universidad Autónoma de Barcelona.

Carles Ramió

Paradigma administración | Burocracia | Administración inteligente

De la Administración pública del pasado a la Administración pública del futuro

1. De la Administración burocrática a la Administración Institucional e inteligente: Modelos Conceptuales.

Las tres grandes consecuencias de todas estas transformaciones tecnológicas, económicas, políticas, institucionales y sociales implican tres dimensiones clave que afectan al porvenir y devenir de las administraciones públicas en el futuro. Por una parte, la crisis de los Estados, de los partidos políticos y de la democracia. Por otra parte, la sensación que vivimos un final de ciclo que se inició con la revolución francesa y la revolución industrial para iniciar una nueva fase de la mano de la revolución tecnológica y de la sociedad del aprendizaje que todavía no ha sido capaz de definir el nuevo orden económico ni el nuevo modelo político e institucional. Finalmente, una tercera consecuencia es que todo parece indicar que se vislumbra una transformación radical, al enésimo intento, del modelo burocrático impulsado durante el siglo XX.

En este apartado se va a analizar la evolución conceptual de la Administración pública desde hace algo más de un siglo, pasando por la situación de presente, hasta intentar definir unos posibles escenarios de futuro (que van a ser desarrollados en el siguiente apartado). La Administración pública, al igual que el Estado, es una formación geológica que agrupa múltiples estratos conceptuales. Un sedimento sucede a otro en el tiempo pero en cada uno de los recurrentes momentos de crisis política e institucional, que acontecen a lo largo del tiempo, se producen en el sistema unos pliegues y fallas geológicas que hace que vuelvan a resurgir antiguos estratos y, al final, aunque siempre domine el modelo del momento el resultado es un tipo híbrido o mestizo que combina varios patrones conceptuales.

Hay cuatro modelos de Administración pública desde finales del siglo XIX: el modelo de patronazgo o clientelar, el modelo burocrático, el modelo gerencial y, finalmente, el modelo de gobernanza. En este apartado se van a describir los modelos pero, intentando escapar de la lógica narcisista usual en el estudio de la Administración pública, se van a exponer también las interrelaciones de cada modelo con el Estado, la política, el mercado, la sociedad civil organizada y la ciudadanía (ver Tabla 1).

El modelo premoderno, de patronazgo o clientelar es el tipo de organización que producen de forma natural y espontánea los individuos. Fukuyama (2016: 43) nos recuerda que “la sociabilidad humana natural se basa en la selección por parentesco y el altruismo recíproco (...) Las élites de la mayoría de la sociedades tienden a recurrir a redes de familiares y amigos”. Los puestos públicos son ocupados de manera discrecional, sin ningún tipo de filtro competitivo en méritos o competencias, gracias a redes informales, a compra de los puestos e incluso con puestos públicos que son heredados por familiares. Este modelo es el que ha dominado en los países occidentales todas las formas de organización humana, públicas y privadas, hasta hace poco más de un siglo.

Superar este modelo ha sido siempre una ambición del Estado moderno, que aspira a la impersonalidad, pero construir un modelo alternativo basado en el mérito ha sido un proceso muy largo que ha costado casi dos siglos. Cuando los Estados se fueron democratizando, y entraron en una lógica de competencia política, el modelo de patronazgo se transformó en un modelo clientelar que fue practicado y teorizado precozmente en EE.UU. justo después de su independencia.

Hay una base conceptual moderna y democrática del modelo clientelar, definida por el presidente de EE.UU. Jefferson: los puestos públicos son sencillos y cualquier ciudadano con una mínima cultura y sentido común está capacitado para ocuparlos. Cuando un partido político gana las elecciones tiene todo su sentido, dentro de este marco conceptual,

que elija a la gran mayoría de empleados públicos para implementar su programa electoral (spoils system o sistema de cesantías).

Este modelo es premoderno y suele ser poco eficaz y eficiente y contribuye a forjar un Estado débil y mediocre en sus capacidades aunque formalmente pueda ser muy fuerte (por ejemplo el Estado absolutista). A nivel político contribuye a un dominio del partido político en el gobierno de todos los resortes de las políticas públicas y la política es muy intrusiva en el seno de las instituciones públicas. Existen muchas interrelaciones entre el mercado y el Estado siendo éste objeto con facilidad de capturas por parte de intereses y actores económicos. Estado y sociedad civil están plenamente sincronizadas con una lógica colectiva de carácter corporativo casi de tipo medieval (oficios organizados), siendo el Estado fácilmente capturable por agentes de la sociedad civil.

Se vislumbra una transformación radical, al enésimo intento, del modelo burocrático impulsado durante el siglo XX.

El modelo de patronazgo suele estar vinculado a un Estado absolutista y dirige y rige súbditos y si es un Estado democrático se dirige a simples administrados vulnerables al subjetivismo de la Administración pública.

El modelo de patronazgo o clientelar responde a los mecanismos naturales y espontáneos de la socialización por vías institucionales y organizativas. En muchas ocasiones, se ha intentado cambiarlo a nivel teórico con modelos más impersonales y meritocráticos. Pero superar este modelo no se logra con planteamientos académicos sino únicamente por obligación. El punto de inflexión es cuando la sociedad y sus gobernantes están convencidos que se requieren competencias profesionales sofisticadas para acceder a los puestos públicos.

Esto explica que haya sido muy difícil la profesionalización de la Administración civil pero, en cambio, muy fácil la profesionalización de la Administración militar. Como en la guerra había que manejar con solvencia buques, cañones, etc. se abandonó rápidamente el criterio de patronazgo por el meritocrático. Esto también explica que el Antiguo Egipto 3.000 años antes de Cristo y el Imperio Chino 300 años antes de Cristo lograran de una forma increíblemente precoz unas administraciones públicas impersonales y meritocráticas. La dificultad de la escritura egipcia y china ejerció de catalizador de la modernidad.

En EE.UU. después de su paso por el sistema clientelista, optó con celeridad por un modelo meritocrático al observar las dificultades técnicas de la gestión pública. Otro elemento clave para superar el patronazgo y el clientelismo es que el Estado se modernice antes de que se democratice (Fukuyama, 2016). Cuando un Estado se democratiza se produce una

enorme presión clientelar sobre la Administración pública. Es una de las peores externalidades negativas de la democracia a nivel institucional. Si la democratización es posterior a la modernización del Estado existen ya mecanismos institucionales para evitar el clientelismo (casos de Alemania, Francia, Reino Unido y algunos países asiáticos). Si la democratización precede a la modernización del Estado es inevitable decantarse por un modelo clientelar (casos de Grecia, Italia y EE.UU. en sus primeros años de democracia).

Como la mayoría de los países en el mundo han logrado democratizarse antes que modernizar sus respectivos Estados el clientelismo es dominante incluso en la actualidad. Por ejemplo, en América Latina el clientelismo es casi global y llevan varias décadas esforzándose para superarlo con unos éxitos muy discretos. Erradicar el clientelismo una vez está institucionalizado es un proceso muy costoso y extraordinariamente lento. Fukuyama (2016) extrae una serie de lecciones aplicables a cualquier país que pretenda reducir el clientelismo y apostar por la profesionalización de la Administración Pública (por tanto, también interesantes para España), que sucintamente son: 1ª) El proceso de reforma (de la Administración) es profundamente político, no técnico; 2ª) La coalición política a favor de la reforma tiene que basarse en grupos que no tienen demasiadas implicaciones en el sistema existente; 3ª) Las ideas son decisivas y el debate público acerca de la base moral del empleo público es un aspecto crítico; 4ª) la reforma requiere mucho tiempo y se beneficia siempre de un liderazgo fuerte; y 5ª) Los sindicatos en el sector público se han convertido en parte de una élite que utiliza el sistema político para proteger sus propios intereses, bloquean las reformas y contribuyen a la decadencia política (Jiménez Asensio, 2016).

El modelo clientelar siempre ha estado latente tanto en el pasado, el presente como en el futuro. Es una tendencia natural humana y nunca se está a salvo de ella. Cuando acontecen cambios conceptuales importantes en la Administración pública o cuando se entra en periodos de relajamiento institucional el clientelismo encuentra las grietas del sistema para poder volver a emerger. No hay que perderlo nunca de vista y estar en un constante estado de vigilancia para al primer síntoma neutralizarlo con rapidez.

El modelo burocrático representa la gran respuesta a la ambición de modernización del Estado, aportando sistemática organizativa y abandonando la lógica natural de las organizaciones a configurarse por pulsiones y pasiones humanas, individuales y colectivas, de carácter subjetivo. Además, anhela abandonar sistemas de liderazgo que se fundamentan en el carisma. Weber (1921) definió a la burocracia como una forma de organización que realza la precisión, la velocidad, la claridad, la regularidad, la

exactitud y la eficiencia conseguida a través de la división prefijada de las tareas, de la supervisión jerárquica, y de detalladas reglas y regulaciones.

La burocracia en si es un tipo de gobierno. De esta manera Weber fue el diseñador del Estado moderno de carácter impersonal por la vía de dibujar unas administraciones públicas en su caracterización de la burocracia típico-ideal; definió ésta como un sistema dirigido a garantizar la racionalidad de las acciones y de las relaciones de todos los participantes.

Este tipo ideal se centraba en suprimir de los procesos de elección de todos y cada uno de los factores considerados irrelevantes para el objetivo al que una organización burocrática determinada estaba dedicada y, muy en especial, factores como las emociones, las lealtades individuales, las creencias o los valores particulares de los empleados. Se trata de sustituir las variopintas motivaciones y compromisos que guían las elecciones humanas por una única jerarquía, encajada y mantenida por unos canales de comunicación racionalizados que fluyen desde la cima de la organización hacia los niveles base.

Cuando un Estado se democratiza se produce una enorme presión clientelar sobre la Administración pública.

Este modelo ideal de la conducta racional en los asuntos humanos no contemplaba espacio alguno para la individualidad ni tampoco para un individuo más complejo y polifacético que lo que preveía el papel que se le asignaba dentro de la organización (Bauman y Bordoni, 2016: 68). Taylor, en el mundo privado de la gestión de carácter industrial, realizó una labor con una filosofía e intención muy parecidas a las de Weber pero de manera muy escasamente teórica y totalmente instrumental.

El modelo burocrático sintoniza a la perfección con el Estado moderno. Por ejemplo, los principios de jerarquía (en organizaciones en las que hay que asegurar el dominio de política por encima del corporativismo profesional) y de mérito en el acceso de los empleados públicos y en su carrera administrativa son impecables e imperecederos. Estos ingredientes, sin duda, tienen que estar asimismo en el diseño de las administraciones públicas del futuro. Pero se trata también de un modelo muy vulnerable ya que los empleados públicos a nivel individual o colectivo lo pueden subvertir con facilidad y degenerar en un modelo capturado por lógicas corporativas de carácter interno. Otro problema es que es un modelo muy rígido y poco permeable al cambio y a dar respuesta rápida a las contingencias del entorno. El modelo burocrático retiene, en este sentido, la semilla de la decadencia de la Administración pública y del Estado: como afirma Fukuyama (2015) la decadencia política se expresa a través de la rigidez institucional (imposibilidad de reformas) y repatrimonialización,

pues quienes tienen los resortes del sistema aguantan lo indecible. El modelo burocrático incentiva esta disfunción y es incapaz de generar anticuerpos para superarla.

El modelo burocrático contribuye a diseñar un Estado muy fuerte aunque posteriormente se vaya debilitando por las derivas y externalidades negativas del propio modelo. Facilita un dominio absoluto de la política en sus decisiones sobre la organización en un sentido positivo ya que, a su vez, mantiene a la política alejada del ámbito organizativo y de los temas más técnicos e instrumentales. Se trata de un modelo que tanto empodera al poder político como a una blindada dimensión estrictamente profesional. Con el mercado y con la sociedad mantiene una relación muy distante, de casi absoluta separación. Con ello se evitan potenciales capturas externas pero también genera un autismo institucional muy negativo: el modelo es excesivamente narcisista, suele olvidarse con facilidad de sus funciones básicas en su entorno económico y social y trata a los ciudadanos como simples administrados. Otro problema es que no logra evitar lógicas corporativas entre los funcionarios y determinados grupos de interés de carácter económico y social.

El modelo burocrático puede ser mejorado y superado en el futuro pero no del todo abandonado, al menos a nivel conceptual, ya que agrupa unos valores institucionales que son inamovibles y que siempre hay que preservar (entre otros la jerarquía, la meritocracia y aspectos organizativos que aseguren la seguridad jurídica). Un próximo apartado de este capítulo va a tratar de proponer un nuevo modelo burocrático, que sin perder sus elementos esenciales, busca la contemporaneidad con elementos que le doten de más flexibilidad, efectividad, capacidad de aprendizaje y de innovación (modelo buroempresarial).

El modelo gerencial: el primer intento de superar el paradigma burocrático se produjo a finales de los años ochenta de la mano de la Nueva Gestión Pública. Entre las ideas mayoritariamente compartidas para este gerencialismo público destacan las siguientes: a) El desempeño de las organizaciones mejora cuando los gestores saben lo que se espera de ellos (se han determinado objetivos concretos) y los resultados son medidos con relación a tales expectativas. b) La gestión pública mejora cuando los gestores disponen de cierta discrecionalidad y flexibilidad en el uso de los recursos para llevar a cabo sus responsabilidades. La discrecionalidad y flexibilidad son controladas principalmente a través de la evaluación de resultados. c) El desempeño mejora cuando las decisiones y controles se focalizan en los resultados, más que en los recursos o en los procedimientos.

¿En qué consiste la Nueva Gestión Pública? Una primera consideración es que bajo esta perspectiva se agrupan muchas corrientes y modelos de gestión diferentes; unos analíticos, la mayoría de carácter

normativo; unos genéricos y otros más concretos. Corrientes significativas de la Nueva Gestión Pública son (Osborne y Gaebler, 1994; Barzelay, 2000): la desregulación, la agencialización, la gerencialización, la privatización, la externalización (servicios públicos gestionados por organizaciones privadas con y sin ánimo de lucro), la ética en la gestión pública, la participación ciudadana, etc.; todo ello intentando vertebrar un nuevo paradigma que se ha denominado “postburocrático” (Barzelay, 1998).

Ante esta avalancha de estrategias y herramientas modernizadoras, un criterio de clasificación substantivo podría ser agrupar, por un lado, todas aquellas corrientes de la Nueva Gestión Pública que adoptan un enfoque neoempresarial y que hacen énfasis en la economía, la eficacia y la eficiencia de los aparatos públicos, y que proponen una clientelización de los ciudadanos; por otro lado, existen los enfoques que ponen especial atención en la repolitización, la racionalización y el control de la externalización de los servicios públicos, la participación ciudadana y la ética en la gestión pública.

El peso real de estos dos grupos de corrientes es muy desigual: las corrientes neoempresariales representan la mayoría de la literatura y resultan ser la fuente de inspiración directa de un significativo número de equipos de gobierno de nuestras administraciones. Las corrientes que podríamos denominar como neopúblicas (repolitización, nueva regulación, participación y ética), en cambio, son claramente minoritarias tanto en el mundo académico como en las bases conceptuales de las innovaciones en la gestión pública de nuestras administraciones (Ramió, 2001: 2).

Las características más destacables de las corrientes neoempresariales son:

- Filosofía de “no remar” sino hacer que los otros “remen”: el Estado Relacional y la sociedad del bienestar, más que el Estado intervencionista y del bienestar.

- Fomentar la mutación de las administraciones públicas al pasar de proveedoras de servicios públicos a intermediarias que “venden” servicios.
- Adopción del lenguaje y los conceptos del sector privado.
- La reducción de la relación entre la Administración y la ciudadanía a la relación Administración-clientes.
- Fragmentación de la Administración en unidades más pequeñas con una creciente autonomía respecto a la gestión económica, patrimonial, laboral, etc. para que éstas se especialicen en la producción de una gama determinada de servicios y se reajusten con más facilidad a las necesidades de los clientes de los servicios públicos.

- Todo lo anterior se materializa en organismos que tienen unas formas jurídicas alejadas en mayor o menor grado del Derecho Público.

El problema de este modelo gerencial es que se asentó sobre una crítica feroz al modelo burocrático pero no reflexionó en reconocer sus méritos. Adoptó una visión muy instrumental de gestión y se despreocupó por el diseño institucional en un sentido amplio. La entrada con mucha fuerza de este nuevo estrato conceptual generó un temblor institucional que hizo aflorar antiguas prácticas de patronazgo y de clientelismo. No alentó las prácticas corruptas pero fue bastante permeable a ellas y la corrupción reverdeció. A los pocos años de implantación mundial de este modelo surgieron las primeras críticas (Ramió, 2001) que se fueron ampliando con evidencias empíricas de su errático rendimiento hasta llegar a ser casi unánimes en la actualidad. El problema del modelo gerencial no es tanto lo que aporta (que tiene un enorme valor y que hay que incorporar en el funcionamiento ordinario de la Administración pública del presente y del futuro) sino lo que olvida e incluso desprecia, que tiene que ver con principios y valores institucionales de carácter público. El modelo gerencial debilita al Estado, hace que la política sea cada vez más inactiva en la formulación de políticas públicas (hay que confiar en los expertos) pero, en cambio, la política interfiere con gran intensidad en la organización interna y en los nombramientos de los puestos profesionales de la Administración, etc. que contribuye a hacer emerger un neoclientelismo. Con el mercado y con la sociedad organizada se producen fuertes interferencias e incluso algunas capturas debido a la generación de una comunidad epistémica transversal de gestores públicos y privados y, también, por el impulso decidido por las externalizaciones de servicios a organizaciones privadas pensadas más para satisfacer los intereses privados que para defender el bien público y el interés general. Los ciudadanos, bajo este paradigma, se transforman en clientes. Es decir: muy activos como usuarios y totalmente pasivos como ciudadanos políticos. Finalmente hay que llamar la atención que el modelo gerencial es el primer síntoma de la crisis de los partidos políticos ya que una parte determinante del espacio político del Estado se reserva a los gestores expertos (Mair, 2016). Es el primer indicio de abandono de una parte del Estado por parte de los partidos y líderes políticos ya que una porción importante del discurso político es elaborado por gestores especializados.

El modelo de gobernanza: Sin dar a tiempo a que se asentara el modelo gerencial apareció con fuerza, en los años noventa, el paradigma de la gobernanza. La gobernanza es un intento de configurar espacios públicos deliberativos en los que puedan interactuar los distintos niveles de administraciones públicas, los agentes económicos y sociales y la sociedad civil, para afrontar los desafíos que tiene planteados la sociedad actual, en un entorno dominado por los fenómenos de la globalización-localización.

Parte del principio que la legitimidad no se consigue sólo con eficacia y eficiencia, sino que es también fundamental el elemento democrático en el que se subsumen la transparencia, la rendición de cuentas o la participación. “La eficacia y la eficiencia son valores propios del utilitarismo económico y de la gestión, aunque, situados en un contexto político, quedan totalmente impregnados de la influencia de la dimensión política. Con todo, las organizaciones públicas se ven abocadas a adoptar estrategias de actuación mediante la incorporación de innovaciones en la acción pública. Ciertamente, estas innovaciones, su forma y contenido, dependen de la coordinación del aparato administrativo con otros actores privados y con los ciudadanos. En gran medida la gobernanza consiste sobre todo en la confluencia y difícil equilibrio entre la eficiencia y la participación democrática” (Iglesias, 2005).

Pero la gobernanza es un paradigma tan seductor y benevolente como abstracto, ambiguo y confuso. En principio nadie puede estar en contra del mismo y es apoyado con entusiasmo tanto por la dimensión política, por el mercado como por la sociedad civil organizada. Pero realmente es la constatación realista de que la política carece ya de poder y de instrumentos para tomar decisiones y para solucionar los grandes retos económicos, laborales y sociales. Es un paradigma que debilita al Estado y a sus administraciones públicas, o mejor dicho: es la certificación oficiosa del escaso poder que posee tanto la política como el Estado en una economía y una sociedad globalizadas y dominadas por la infoeconomía y por las redes sociales. Además, fomenta indirectamente la intromisión de la política en el seno de la Administración pública. Como la política es impotente para adoptar las grandes decisiones y soluciones, los líderes políticos se refugian en la técnica y en la toma de pequeñas decisiones. Representa una funcionarización de la política que debilita todavía más a la Administración pública y al Estado. Con la gobernanza el ciudadano se recupera de su anterior proceso de clientelización y recupera sus derechos políticos pudiendo participar de distintas formas, y con diferentes intermediarios y también de manera directa, en el espacio de debate e influencia política.

Es muy probable que el modelo de la gobernanza haya llegado para quedarse y seguramente será una de las grandes opciones de futuro tanto para el Estado como para sus administraciones públicas. Tiene unos elementos enormemente positivos, modernos y en consonancia con la revolución tecnológica, económica y social que se está experimentando. El primer elemento positivo es la posibilidad de abrir múltiples espacios de deliberación, decisión y cogestión que pueden alcanzar una democracia más plena con canales alternativos y complementarios a la clásica

La gobernanza es un paradigma tan seductor y benevolente como abstracto, ambiguo y confuso.

democracia representativa. Otro elemento muy favorable es que abre las puertas y ventanas del Estado y de la Administración pública al interactuar activamente con el mercado, con la sociedad civil organizada y con la ciudadanía. Antes los tres grandes actores que promovían desarrollo, innovación, aprendizaje y bienestar (Estado, mercado y sociedad civil organizada) residían en departamentos excesivamente estancos y con miraras mutuas de desconfianza. Los problemas del presente y del futuro son complejos y no entienden de departamentos estancos. Un sistema de gobernanza, o un modelo similar más sofisticado y refinado, es probablemente el único posible.

Pero hay que pensar, definir y aclarar muy bien que implica realmente un modelo de gobernanza. Con él el Estado entra en la vanguardia de la modernidad pero entra, también, en unas corrientes líquidas muy complejas tanto a nivel económico como social. Para sumergirse en estas aguas hay que saber nadar con solvencia y tener muy claros los objetivos y sobre lo que puede aportar en positivo este modelo al interés general y cuáles son los principales peligros o externalidades negativas que puede generar este en contra del interés general y del bien público. El principal problema del presente es que el modelo de gobernanza sigue siendo deliberadamente ambiguo y que nace desde una peligrosa asimetría: la debilidad de la política y del Estado y el empoderamiento del mercado y de la sociedad civil. La evolución del paradigma de la gobernanza puede abrir varios escenarios de futuro muy distintos.

El modelo conceptual actual y de futuro inmediato de la Administración pública no responde de manera pura a ninguno de estos cuatro modelos conceptuales. El actual tipo de Administración pública responde a un modelo híbrido o mestizo. Los modelos híbridos pueden ser los mejores o los peores de todos los posibles y todo reside en la combinación y en el equilibrio en las dosis de los distintos modelos. Se trata de una coctelería institucional muy delicada. En las administraciones públicas del presente el modelo más determinante sigue siendo, para bien y para mal, el burocrático. Pero además posee unos ingredientes gerenciales, en algunos escasos ámbitos bastante profundos y en la mayoría solo representa una capa muy superficial. El modelo de gobernanza es, en cambio, inexistente en la Administración pública. Es una paradoja: la Administración pública opera dentro de un modelo de gobernanza pero no ha asumido en su seno este modelo (no posee ni la capacidad de relación ni la inteligencia institucional para maniobrar en este sistema). Esto se debe a que las administraciones han optado por el modelo de gobernanza de forma reactiva, nada convencidas y forzadas por las imposiciones de un poder cada vez más desequilibrado a favor de las fuerzas económicas privadas (y en menor medida de las fuerzas sociales) y en detrimento de la política convencional canalizada por los partidos políticos. La combinación de

estos tres modelos deja muchos espacios de difícil encaje y por estos resquicios penetra de nuevo el inveterado y natural modelo de patronazgo y clientelar. Cuantos más conflictos y situaciones de ambigüedad existen entre los tres modelos anteriores más posibilidades tiene el modelo de patronazgo y clientelar de volver a recuperar su espacio perdido. Y en los últimos años lo está recuperando con bastante velocidad.

A la hora de definir los hipotéticos modelos conceptuales que van a dominar la Administración pública en el futuro se contemplan tres como más probables: a) gobernanza incremental o inercial; b) gobernanza institucionalizada e inteligente; c) Gobernanza institucionalizada e inteligente con una notable expansión del Estado. Estos tres hipotéticos modelos es escenarios de futuro será analizados en el siguiente apartado.

El modelo conceptual actual y de futuro inmediato de la Administración pública no responde de manera pura a ninguno de estos cuatro modelos conceptuales.

Tabla 1. Modelos de Administración pública y sus ámbitos de influencia mutua.

Modelos de AP	Ámbitos de influencia mutua					
	Estado	Política de Partido / Institucional		Mercado	Sociedad civil	Ciudadanía
Premoderna Patronazgo Clientelar	Debil	Activa	Muy intrusiva	Interferencias Capturas	Corporativismo Capturas	Súbito
Burocrática	Fuerte	Activa	Respetuosa	Separación	Corporativismo Separación	Administrado
Gerencial	Debil	Pasiva	Algo intrusiva	Interferencias débiles		Cliente
Gobernanza	Muy débil	Muy Pasiva	Intrusiva	Interferencias fuertes Capturas	Neocorporativismo Capturas	Ciudadano Pasivo

Modelos AP Futuro						
Gobernanza Incremental	Súper débil	Súper pasiva	Muy intrusiva	Interferencias muy fuertes Capturas muy fuertes	Neocorporativismo Capturas muy fuertes	Ciudadano Activo y Pasivo
Gobernanza Institucional Inteligente	Fuerte	Activa	Respetuosa	Interferencias	Interrelación	Ciudadano Activo
Expansión Estado Institucional Inteligente	Muy Fuerte	Muy Activa	Respetuosa	Interferencias	Interrelación	Ciudadano Activo

Fuente: Elaboración propia.

2. Los posibles escenarios de cambio para la Administración pública.

Hay varios escenarios de futuro para las administraciones públicas (ver tabla 1). Todos son posibles y cada país puede seguir su propio modelo aunque es probable que dada la lógica mimética institucional de carácter mundial un solo modelo se convierta en el mayoritario. Hay cuatro modelos alternativos que pueden marcar el futuro de la Administración pública:

- **Gobernanza incremental o inercial:** modelo estable de mejoras incrementales y con una paulatina reducción del peso, volumen e influencia de la Administración pública. Se trata de un paradigma en red de gobernanza dominado por el sector privado.
- **Modelo fallido:** crisis absoluta del Estado y de sus administraciones públicas
- **Gobernanza institucionalizada e inteligente:** modelo en red de metagobernanza (dominado por el ámbito público en el que las instituciones públicas asumen el rol de metagobernador) de elevada institucionalización e innovación.
- **Gobernanza institucionalizada e inteligente con una notable expansión del Estado:** es un modelo igual que el anterior pero en un contexto de expansión de las competencias del Estado y de sus administraciones públicas derivado de la expansión de los bienes considerados como públicos dirigidos de forma directa o indirecta por la Administración pública.

Pero antes de entrar a analizar los distintos modelos de Administración pública del futuro hay que argumentar dos variables conceptuales que, a mi entender debería regir este proceso de cambio:

1. La Administración pública será tan necesaria (o más) que ahora: Los problemas de carácter económico, sociales, de población, medioambientales, de seguridad y de conflictos violentos no parece que vayan a

disminuir en los próximos años sino a mantener su presencia y a incrementar su complejidad de una manera notable. Hoy en día está de moda en algunos círculos académicos una visión optimista que considera que hay que ir “empoderando” a la sociedad civil para que ésta sea cada vez más capaz de auto regularse de forma satisfactoria y de auto proveerse de los servicios más esenciales. Siguiendo esta lógica, las instituciones públicas cada vez van a ser más innecesarias en su papel de intermediación entre los ciudadanos y su deseo de confort social. Este escenario podría ser posible a nivel local y a una escala diminuta pero lo considero poco viable a nivel global e, incluso, a la hora de resolver los complejos problemas vinculados a las grandes ciudades o áreas metropolitanas.

Además, esta visión es casi utópica si atendemos a que las personas y sus lógicas colectivas no maduran al mismo ritmo que los retos a los que nos enfrentamos. Las personas, en su mayoría, siguen y seguirán dominadas por las pasiones e impulsadas por resortes egoístas (e incluso violentos) contrarios a las lógicas del bien colectivo y del interés general. De esta manera, seguirán siendo imprescindibles unas instituciones públicas que defiendan, regulen y gestionen el bien común y el interés general bajo las más refinadas lógicas de legitimidad democrática. Es importante que los sistemas democráticos vayan logrando unos diseños más sofisticados de participación y de legitimidad social ya que sino en el futuro se pueden alumbrar sistemas autocráticos de tipo paternalista y tecnológico tal y como vaticinan buena parte de las novelas de ciencia ficción. Pero este es un tema de discusión de otro ámbito más sustantivo y relevante. En este punto no hay que perder de vista que las instituciones públicas no solo aportan, de forma directa o indirecta, servicios públicos sino que su primera gran función es proveer a la sociedad de seguridad jurídica para fomentar el desarrollo económico y, con el mismo, el desarrollo humano y la felicidad a los ciudadanos. Los distintos actores sociales, desvinculados de las instituciones públicas, tienen muy difícil poder proveer a la sociedad de seguridad jurídica.

2. Una Administración esencialmente reguladora: la regulación va a ser la principal política pública a impulsar por las instituciones a nivel internacional y a nivel local (y en una fase de transición también a nivel estatal). Regulación económica, regulación de nuevos derechos, regulación de nuevos sistemas políticos de participación, regulación de la prestación de servicios públicos (función de metagobernador en un sistema de prestación pública en red), regulación de los diversos ámbitos de

Seguirán siendo imprescindibles unas instituciones públicas que defiendan, regulen y gestionen el bien común y el interés general bajo las más refinadas lógicas de legitimidad democrática.

convivencia y ordenación del territorio a nivel global. En el futuro, cada vez más la calidad de la regulación va a tener una correlación directa con el buen gobierno y con el bienestar social.

La gobernanza incremental o inercial constituye el escenario más probable e implica apostar conservadoramente por un modelo continuista de Administración pública, sin grandes cambios ni sobresaltos. Un modelo estable de mejoras incrementales cualitativas y de una paulatina reducción cuantitativa del peso organizativo de la Administración pública. Pero el futuro del modelo de gobernanza tiene tantos retos y peligros que no es insuficiente realizar pequeños retoques de mejora cualitativa ya que sino el modelo se va a decantar con rapidez hacia una red de gobernanza con una orientación y dominio de carácter privado. La articulación de una red de instituciones públicas y de privadas con ánimo y sin ánimo de lucro en la que el ámbito privado (económico y social) irá adquiriendo cada vez un mayor espacio y relevancia no solo en la prestación de servicios sino también en la gobernanza del propio sistema. El destino final de este modelo sería la colonización de los espacios políticos y de gestión del Estado por parte de los actores económicos privados y, en menor medida, de los actores sociales. La definición de bienes públicos e interés general serían tipificados por las fuerzas del mercado y por las fuerzas sociales, y la política perdería casi todos sus espacios de influencia. El Estado sería una gran plataforma sin personalidad en el que operarían los diversos actores privados. Las administraciones públicas perderían buena parte de su arquitectura organizativa y mantendría solo los ámbitos de gestión que producen poco entusiasmo a los actores económicos y sociales. Se dibujaría una Administración pública rutinaria, burocrática y carente de inteligencia institucional. Nadie ejercería formalmente el rol de metagobernador, de director de la red de gobernanza, aunque en la práctica el poder de influencia estaría más en el lado de la red privado que en el público. Las disputas y conflictos entre los actores privados económicos y sociales por espacios de influencia serían continuos y el poder público (Estado y administraciones públicas) se limitarían a hacer de árbitros en los casos más equilibrados y disputados.

A nivel interno las administraciones públicas podrían degenerar en modelos clientelares extremos ya que la política dedicaría muchas más energías a observar e influir a nivel interno que externo. A este horizonte tan anecdótico y patológico podría verse reducido el poder político. La actividad reguladora pública no tendría apenas ascendencia política sino que estaría en manos de una comunidad epistémica de profesionales formalmente independientes que regularían en función de las presiones y equilibrios de poder entre las distintas fuerzas económicas y sociales. Como conclusión, este modelo implicaría un Estado enormemente debilitado, un poder político totalmente pasivo en el diseño de políticas

públicas, pero muy intrusivo a nivel institucional con fuertes inercias de carácter clientelar. Las interferencias con el mercado y con la sociedad civil organizada serían muy intensas fomentando intensas capturas sobre el ámbito público por presiones privadas. El ciudadano, potencialmente activo, tendría en la práctica un rol pasivo ante la privilegiada capacidad de influencia del mercado y de las organizaciones sociales.

Modelo fallido: este tercer modelo podría darse si el sistema público entra en un estado quiebra radical en el cual se produce una casi total ocupación de su espacio por parte de los actores privados. La decadencia rápida y aguda del anterior modelo de gobernanza incremental e inercial podría generar con facilidad este modelo fallido. En este caso, el Estado y sus administraciones públicas no serían ni tan siquiera el escenario principal de la política y de la gobernanza y no ejercerían ni la función de árbitro. Pasaría a ser un actor más totalmente residual ensimismado en tareas de soberanía como la Administración de Justicia y a determinados ámbitos de gestión residual.

Política y Administración pública son vasos comunicantes: si uno se empodera, también se empodera al otro; si uno se debilita, el otro también.

La gobernanza institucionalizada e inteligente: Este modelo sería el de gobernanza con una orientación claramente pública, ejerciendo la Administración pública las funciones de metagobernador. Considero que este cuarto modelo es el más conveniente para el futuro pero hay que empezar a diseñarlo a partir de ahora mismo, sin más dilaciones, ya que si no tienen muchas posibilidades de prosperar los tres escenarios y modelos anteriores. Para lograr este modelo hay que realizar cambios muy profundos en el seno de la Administración pública, además, de transformaciones profundas en el rol que juega la política y los partidos políticos.

Política y Administración pública son vasos comunicantes: si uno se empodera, también se empodera al otro; si uno se debilita, el otro también. A nivel de Administración pública los retos serían: renovar y transformar el modelo burocrático, erradicar el clientelismo y la corrupción, lograr una administración inteligente que pueda ejercer el rol de metagobernador dentro de un modelo de gobernanza, orientarse más hacia los espacios globales y locales e ir abandonado las lógicas nacionales, lograr ser un motor de innovación y de aprendizaje institucional y social y, finalmente, ser sostenible económicamente a largo plazo. Solventar favorablemente estos retos (que van a ser tratados en los apartados posteriores de este capítulo) facilitaría este deseado nuevo modelo moderno y vanguardista de Administración pública. Como conclusión, este modelo implicaría un Estado relativamente fuerte (con más inteligencia que musculatura), un

poder político activo en el diseño de políticas públicas, y poco intrusivo y respetuoso a nivel institucional (escasas prácticas clientelares). Las interferencias con el mercado y con la sociedad civil organizada serían muy intensas y con sinergias positivas y, además, evitando las capturas del ámbito público por presiones privadas. Los ciudadanos podrían gozar de un rol activo ante un sistema muy ordenado que podría atender sus opiniones y facilitar canales alternativos de participación.

La Gobernanza institucionalizada e inteligente con una notable expansión del Estado: Este modelo sería exactamente igual que el anterior y requería los mismos cambios y reformas. El gran elemento diferencial es que el Estado y sus administraciones públicas incrementarían de forma notable su protagonismo regulador sobre la economía y la sociedad y podrían ampliar extraordinariamente la titularidad de su cartera de servicios, prestados de forma directa o indirecta. Esta posibilidad puede parecer remota pero no lo es tanto. Es viable ya que el rol activo de la transformación no residiría aquí en el propio Estado ni en la Administración pública, ambos poco estimulados y gregarios, sino en los dos otros grandes motores de desarrollo (mercado y sociedad civil organizada), así como, en el poder político de los ciudadanos. El impacto de las tecnologías de la información sobre la economía capitalista la está transformando de tal modo, que se generan desequilibrios y conflictos entre distintos modelos de mercado. Empresas de la infoeconomía que operan como cuasi monopolios, la nueva economía colaborativa, la economía tradicional que se ve amenazada por ambos nuevos frentes, etc. Además, las tecnologías de la información están generando cambios sociales muy profundos, hasta el hipotético alumbramiento de una nueva clase social (los ciudadanos cultos universales). Finalmente, el mercado laboral está experimentando una transformación hacia la inestabilidad, la depreciación de los salarios y la precarización. Son muchos cambios que van a poner a prueba la capacidad de digestión de la propia economía con sus problemas específicos, a la propia sociedad y a la interacción entre sociedad y economía. No es sencillo que la economía tenga la capacidad de lograr por ella misma un nuevo equilibrio y es muy probable que tenga que recurrir, como último recurso, al Estado y a sus aparatos administrativos para que intervenga de forma mucho más activa que ahora en la economía. Podría establecerse una alianza entre la nueva economía colaborativa, la economía tradicional y los ciudadanos cultos universales para que el Estado regulara de forma más rotunda, o incluso interviniera directamente, a los cuasi monopolios de la infoeconomía como nuevo bien público vinculado a la sociedad del aprendizaje (Stiglitz y Greenwald, 2016).

Por otra parte, una ciudadanía cada vez más tensionada, crispada y temerosa ante unos cambios que forjan agudos desequilibrios laborales y económicos podría reaccionar políticamente, tanto por la vía política

tradicional o por la nueva política en red de rebelión en plazas físicas y digitales, para reclamar al poder político, al Estado y a sus administraciones públicas un mayor protagonismo. Los ciudadanos podrían reaccionar a nivel político de forma serena o de forma convulsionada, estimulando una clase política demagógica que necesitaría, para bien y para mal, reforzar la capacidad del Estado y de sus administraciones públicas para lograr implantar una parte de sus promesas. En definitiva, existen muchas posibilidades que durante las dos próximas décadas tanto la economía como la sociedad se conviertan, incluso a su pesar, en los paladines del Estado y de la Administración pública (Ramió, 2016). Como conclusión, este modelo implicaría un Estado extraordinariamente fuerte (quizás en exceso), un poder político muy activo (y quizá excesivamente intervencionista) en el diseño de políticas públicas, que podría ser respetuoso a nivel institucional pero también, debido a su gran fortaleza, mostrar inercias de carácter clientelar. Las interferencias con el mercado y con la sociedad civil organizada serían muy intensas fomentando intensas capturas sobre el ámbito privado por presiones públicas que podrían ser negativas. El ciudadano, potencialmente activo, tendría en la práctica un rol pasivo ante la privilegiada capacidad de influencia y dominio del Estado y de sus administraciones públicas.

Existen muchas posibilidades que durante las dos próximas décadas tanto la economía como la sociedad se conviertan, incluso a su pesar, en los paladines del Estado y de la Administración pública.

3. La búsqueda de la inteligencia institucional.

La Administración pública del futuro debe apostar, como se ha afirmado en múltiples ocasiones en este texto, por la inteligencia. Es absolutamente ineludible poseer potentes sistemas de información tanto sobre información interna como externa. Las instituciones públicas deben conocerse a sí mismas en profundidad, deben tener una exhaustiva información sobre todas las organizaciones que configuran su holding institucional (agencias, organismos autónomos, empresas públicas y consorcios). También tienen que atesorar una potente información sobre la extensa red de organizaciones privadas con ánimo y sin ánimo de lucro que prestan servicios públicos. Estos complejos sistemas de información, de todas maneras, serán relevantes pero insuficientes. También deben poseer capacidad de obtener información vía las diversas redes sociales, los big data propios y también ajenos. Ejercer la función de metagobernador en un contexto de gobernanza complejo implica poseer múltiples y completos sistemas de información. La función de regulador de la nueva economía también

implica tener los más diversos canales y sistemas de información para saber lo que sucede en todo momento a nivel económico, social y laboral.

Pero no todo se soluciona con atesorar una ingente información que contribuya a tomar buenas decisiones públicas, a ejercer el timón del sistema público y a regular de forma silenciosa pero efectiva las actividades privadas. De hecho el principal problema de nuestros días es el exceso de información y la dificultad de separar los granos informativos entre toneladas de paja de información sin relevancia. El reto reside también en saber conectar los distintos bancos de información y en la capacidad analítica sobre los mismos.

La Administración del futuro va a poseer menos empleados públicos que la actual. Hoy en día las administraciones públicas poseen cerca de tres millones de empleados en España pero la mayoría practican actividades profesionales vinculadas a prestaciones concretas de servicios (personal docente y sanitario, fuerzas de seguridad, fuerzas armadas, trabajadores sociales, ingenieros, etc.) y una minoría, aproximadamente el veinte por ciento, se encarga de tareas de gestión. Este veinte por ciento de personal gestor se encuentra dividido en la actualidad entre personal técnico y personal de apoyo administrativo. El personal técnico en gestión debería mantenerse pero asumiendo más funciones de dirección de redes públicas y privadas de servicios públicos y dejando paulatinamente de lado las tareas de gestión directa e interna. El personal de apoyo administrativo va a ir desapareciendo ya que cada vez aporta menos valor añadido. A cambio este diez por ciento de personal debería mudarse a recursos humanos vinculados directamente con la inteligencia institucional: técnicos en tecnologías y, especialmente, analistas de información. La parte profesional más importante de las administraciones públicas debe estar articulada en un ámbito funcional transversal dedicado a la obtención y gestión de la inteligencia orientada a la innovación social, a la regulación y al control de las redes de gobernanza. Las administraciones públicas del futuro deben configurarse como unas redes de think tanks in house interconectadas y cooperativas. Este es un enorme reto ya que actualmente la presencia de think tanks en el seno de las administraciones públicas es entre anecdótica y meramente testimonial.

En nuestras administraciones públicas tenemos un déficit dramático de información de todo tipo (Ramió, 2015a: 113 a 119): falta información sobre los costes económicos reales de los diferentes programas e iniciativas (tanto estimados como incluso ejecutados), falta información sobre los impactos de las políticas, falta información sobre las percepciones de los ciudadanos sobre la mayoría de políticas y servicios, falta información sobre el funcionamiento y los resultados de las organizaciones privadas con ánimo o sin ánimo de lucro a las que externalizamos servicios

públicos, falta información básica sobre aspectos fundamentales de nuestros propios organismos públicos, etc.

Este déficit de información llega a ser tan extremo que hay administraciones públicas que no conocen de forma agregada ni tan siquiera cuantos empleados públicos están a su servicio ni cuantos organismos públicos y empresas poseen. Este déficit de información genera una falta enorme de inteligencia institucional a la hora de tomar decisiones, cuando se desea hacer análisis de prospectiva, de evaluar políticas públicas, de hacer análisis de costes y beneficios. De esta forma no es posible tener información ni tan siquiera de carácter económico (que debería ser la más sencilla) sobre, por ejemplo, la interferencia de políticas públicas: es decir cómo afectan los cambios en una política pública sobre otra. Por ejemplo sabemos de manera intuitiva que unos recortes en las políticas sociales pueden generar un mayor y superior gasto en políticas de sanidad. En este sentido, si recortamos gasto vinculado a los trabajadores sociales que prestan atención domiciliaria a los ancianos el impacto es que estos ancianos están más desatendidos y se ponen más enfermos o simplemente se sienten solos y acuden más a los centros sanitarios para amortiguar su soledad. Y resulta que el tiempo y el coste del personal médico son mucho más elevados que el tiempo y el coste de un trabajador social.

Esta ausencia de información y de inteligencia institucional se hace más dramática a la hora de innovar y modernizar en la gestión pública. Pongamos un ejemplo que demuestran que la innovación en la gestión pública tiene como contrapartida la necesidad imperativa de mejorar los sistemas de información y la inteligencia institucional: Si optamos por un modelo de Administración relacional resulta que son las organizaciones privadas con ánimo y sin ánimo de lucro las que ejecutan y proveen una parte importante de los programas y servicios públicos. Preciosa la frase “mejor timonear que remar” pero no poseemos suficiente información para poder llevar el timón ni para controlar a los remeros. El verbo timonear significa poseer sofisticados sensores para detectar información crítica e instrumental y profesionales para sistematizar la información.

Y así podríamos poner muchos más ejemplos. La gestión pública moderna es cada vez más compleja y requiere de sistemas sofisticados de información y de inteligencia institucional que actualmente no poseemos. Las decisiones se toman, cada vez más, de forma más errática bajo el paradigma del garbage can y las redes públicas y privadas están totalmente fuera de control. Las instituciones públicas padecemos más que

Las administraciones públicas del futuro deben configurarse como unas redes de think tanks in house interconectadas y cooperativas.

disfrutamos la sociedad del conocimiento, la sociedad de la información y las innovaciones tecnológicas y organizativas.

Para solucionar este problema tenemos que crear en nuestras administraciones un nuevo perfil profesional, un nuevo ámbito funcional: los gestores de información. Un gestor de información es un profesional con conocimientos tecnológicos, con conocimientos de técnicas de investigación social a nivel cuantitativo y cualitativo y con potentes capacidades analíticas. Se trata de unos profesionales que sepan buscar y tratar la información crítica: manejar encuestas y estadísticas, realizar trabajos de campo cualitativo, manejarse con las nuevas redes sociales derivadas de la tecnología, tener capacidad analítica para tratar la información y sistematizarla, para detectar los problemas y anticiparlos, etc. Y con estos profesionales utilizar los instrumentos que permiten una mayor inteligencia institucional: desde la contabilidad analítica hasta el data warehouse, el open data y el big data. No soy especialista en esta materia pero por experiencia práctica yo realizaría la siguiente estrategia, delimitada por fases, para poseer mayor información e inteligencia institucional:

- Primero, atacar el frente más sencillo y más básico que es la información de carácter económica. Los presupuestos públicos y el nivel de ejecución temporal de los mismos son una información claramente insuficiente para una gestión inteligente. Es necesario saber, para tomar decisiones y para evaluar, exactamente el coste de cada política, proyecto, servicio e iniciativa y ello se logra de forma relativamente satisfactoria con la contabilidad analítica. Este instrumento no resuelve todos los problemas pero da luz a muchas sombras: programas que parecía que tenían un coste cero resulta que tienen un coste real considerable, programas que parecían una ruina económica resulta que no lo son tanto, etc.

- Segundo, ubicar en un mismo sistema agregado de información los datos que tenemos desagregados en sistemas de información y bases de datos feudales y artesanales. Es usual la gestión de la información de las instituciones públicas de forma feudal: cada unidad tiene su propia información que guarda celosamente y que proporciona a cuenta gotas ya que lo considera como su fuente de poder. Y además suelen gestionar de forma artesanal esta información mediante bases de datos precarias que son poco modernas y deficientes. Se oculta la información como un mecanismo de poder pero también como defensa a la vergüenza de poseerla de forma tan precaria. Al final se puede sobrevivir con este modelo porque siempre hay alguna persona que tiene una visión de conjunto, que conoce los déficits y la lógica histórica de la estratificación geológica de la información pero cuando este personaje se ausenta del trabajo se paraliza la gestión y la precaria inteligencia institucional. La mejor forma de agregar la información para fomentar un sistema de inteligencia institucional es un sistema de data warehouse. En el contexto de la informática, data

warehouse (almacén de datos) es una colección de datos orientada a un determinado ámbito (empresa, organización, etc.), integrado, no volátil y variable en el tiempo, que ayuda a la toma de decisiones en la entidad en la que se utiliza. Se trata, sobre todo, de un expediente completo de una organización, más allá de la información transaccional y operacional, almacenado en una base de datos diseñada para favorecer el análisis y la divulgación eficiente de datos. El almacenamiento de los datos no debe usarse con datos de uso actual. Los almacenes de datos contienen a menudo grandes cantidades de información que se subdividen a veces en unidades lógicas más pequeñas dependiendo del subsistema de la entidad del que procedan o para el que sea necesario. Así, por ejemplo, en la gestión de una universidad se trata de agregar en un mismo instrumento cuatro grandes bases de datos: los complejos datos sobre el personal, los complejos datos sobre la gestión económica (estos dos son imprescindibles en cualquier tipo de organización) y, en este ejemplo concreto, los datos sobre la gestión docente y los datos sobre la producción investigadora. El data warehouse no es un cuadro de mando (aunque se pueden generar a partir de sus datos) sino un sistema de inteligencia institucional ya que mediante el cruce de las diferentes bases de datos surge un nuevo tipo de información muy potente por su carácter agregado. El data warehouse no solo es un instrumento potente de inteligencia y control interno sino todavía más útil para la dirección de los sistemas complejos de redes de organizaciones que operan de forma autónoma bajo la dirección estratégica de la institución que ejerce el rol de principal. Por ejemplo, un sistema de sanidad en la que hay varios hospitales públicos o privados que prestan servicios públicos. Es imprescindible que el organismo que ejerce la función de principal posea un data warehouse con información de detalle de la gestión interna y de producción de estos centros hospitalarios. No solo con este instrumento sabe lo que hace cada centro sino que la inteligencia se genera comparando costes y resultados entre los diferentes centros y costes y resultados mediante series históricas por centros y entre centros de gestión. Si se debe ejercer el rol de timonel, una parte esencial del timón es un data warehouse.

- Tercero, la mayoría de la información que poseemos en el data warehouse debería incorporarse al open data. El open data es una filosofía y práctica que persigue que determinados datos estén disponibles de forma libre a todo el mundo, sin restricciones de copyright, patentes u otros mecanismos de control. Tiene una ética similar a otros movimientos y comunidades abiertas como el software libre, el código abierto y el acceso libre. Los datos abiertos están centrados en material no

Tenemos que crear en nuestras administraciones un nuevo perfil profesional, un nuevo ámbito funcional: los gestores de información.

documental como información geográfica, datos médicos, biodiversidad, etc. Son fuentes de datos que históricamente han estado en control de organizaciones, públicas o privadas; y cuyo acceso ha estado restringido mediante limitaciones, licencias, copyright, y patentes. Los partidarios de los datos abiertos argumentan que estas limitaciones van en contra del bien común y que estos datos tienen que ser puestos en disposición del público sin limitaciones de acceso, dado que es información que pertenece a la sociedad y son datos que han sido creados u obtenidos por administraciones públicas financiadas por toda la ciudadanía. Bien más allá de esta filosofía que sería aplicable a las empresas privadas, el open data es para las instituciones públicas una exigencia ineludible derivada de la obligación política, moral, social e incluso legal de ser transparentes y facilitar el acceso a la información pública a los ciudadanos. Siguiendo el ejemplo anterior de la universidad ésta debe proporcionar información sobre la gestión y los resultados docentes (así los potenciales alumnos tienen más información a la hora de elegir una universidad u otra), sobre la gestión y los resultados de la actividad investigadora (los ciudadanos tienen el derecho a saber los resultados y el volumen de productividad de una investigación que ha sido financiada públicamente) pero también, si la universidad es pública debe proporcionar datos sobre su gestión de personal y sobre su gestión económica. Solo una parte marginal y debidamente justificada de la información presente en el data warehouse nos debería estar disponible en el open data.

- Cuarto nivel, y ya en un grado muy especializado, las instituciones públicas deberían considerar el big data. Por big data se hace referencia al tratamiento y análisis de enormes repositorios de datos, tan desproporcionadamente grandes que resulta imposible tratarlos con las herramientas de bases de datos y analíticas convencionales. La tendencia se encuadra en un entorno que no nos suena para nada extraño: la proliferación de páginas web, aplicaciones de imagen y vídeo, redes sociales, dispositivos móviles, apps, sensores, internet, etc. que generan un enorme volumen de información. Hablamos de un entorno absolutamente relevante para muchos aspectos, desde el análisis de fenómenos naturales como el clima hasta entornos como salud, educación, seguridad, etc. El big data sería necesario atenderlo a niveles de entorno presidencial, por ejemplo los gabinetes potentes presidenciales deben poseer información política y social sobre los debates, iniciativas y elementos de interés que se generan en la sociedad para poder detectar problemas de futuro y anticipar políticas públicas. Y también debería estar presente en ámbitos de gestión complejos y de servicios universales como la sanidad, la educación y la seguridad. En estos ámbitos deberían manejar esta opción tecnológica sin descartar agencias reguladoras de entidades financieras, de telecomunicaciones, eléctricas, etc. Por otro lado la cantidad ingente de información interna y propia que manejan las grandes administraciones públicas deben

considerar esta opción tecnológica. Por ejemplo una gran ciudad que aposte por el modelo de smart city puede llegar a poseer tanta información derivada de millones de sensores que tenga que recurrir a esta tecnología.

Todos estos elementos de inteligencia, desde los más rústicos hasta los más sofisticados, ya deberían ser utilizados por las administraciones públicas desde hace tiempo. Y, especialmente, empezar a prepara a las instituciones públicas para que se sitúen a la vanguardia de la recopilación de la información y de su análisis en el cosmos big data. El Gran Hermano de George Orwell de 1984 ha llegado con treinta años de retraso pero ha llegado de forma veloz y contundente. Los individuos en la era de internet somos ciudadanos de cristal (Keen, 2016: 171). Totalmente visibles y transparentes y no solo para la policía y los servicios secretos sino, en especial, para una grupo limitado de empresas tecnológicas o vinculadas a la tecnología de la información que poseen información detallada sobre nosotros e, incluso, mucho más que nosotros mismos. Google controla todas nuestras búsquedas de información con lo que conoce nuestros gustos, preferencias, pasiones y hábitos de consumo. El director ejecutivo de esta empresa confesó que quiere conocernos mejor que nosotros mismos. “Sabemos dónde estás, sabemos dónde has estado y podemos saber, más o menos en lo que estás pensando”. Google lleva dos años trabajando e invirtiendo 500 millones de dólares en inteligencia artificial que aspira a “hacer que las máquinas piensen como humanos” (Keen, 2016: 170). Assange, fundador de WikiLeaks acusó a Facebook de ser la mayor máquina de espionaje que ha existido en el mundo. Los televisores de LG son tan inteligentes que ya están registrando nuestros hábitos televisivos para ofrecernos anuncios personalizados. El internet de las cosas transforma cualquier objeto en un dispositivo conectado, de los que llegará a haber 50.000 millones en 2020. El ecosistema de wearables es infinito: tecnología para vestir, para la salud, para los alimentos, etc. Los vehículos sin conductor denominados autónomos no serán autónomos en absoluto (Keen, 2016: 170, 233, 239 y 242-345). El internet de las cosas también será el internet de las personas: sobre su estado de salud, sobre su tipo de alimentación y de vestir, las calorías quemadas, las grasas acumuladas, etc.

Toda esta tecnología y enorme caudal de información no puede estar en manos privadas y utilizada con escasos escrúpulos para hacer negocios. El Estado y sus administraciones públicas deberían regularlo y deberían también utilizarlo para sus propios fines. El modelo de gobernanza sería muy asimétrico si hay unas pocas empresas que controlan toda esta información. Las administraciones públicas estarían en desventaja pero también el resto de empresas y, muy en especial, los ciudadanos que pueden

pasar con facilidad de personas de cristal a personas obscenamente manipulables. El Gran Hermano de Orwell ya está aquí y es inevitable. Solo hay que decidir si deseamos que el Gran Hermano sea público o privado y, muy en especial, si tenemos que establecer límites o no a toda esta información (mucho de ella privada e íntima). O bien que cada ciudadano decida hasta que punto desea ceder la información sobre el mismo en manos públicas o privadas.

Pero esta tecnología de la información posee potencialidades muy positivas para mejorar la calidad de vida de las personas y es una enorme oportunidad para que las instituciones públicas puedan proveer servicios públicos de manera muy efectiva, confortable y económica. En educación, en salud, en atención a las personas mayores, en seguridad, etc. Hay una enorme avidez de datos de todo tipo por parte de las grandes empresas y la Administración pública no puede quedar al margen. La información es un bien público y como tal debería estar bajo la regulación, protección y utilización preferente de las administraciones públicas. Para regular y aprovechar estas oportunidades las administraciones públicas deben tener, al precio que sea, el personal más puntero en estas materias. Para regular primero tiene que conocer y para utilizarlo en la prestación de servicios públicos también tiene que dominarlo. También hay que trabajar en unos nuevos códigos deontológicos, con un debate abierto con la sociedad, sobre lo que es ético y no ético hacer con todos estos caudales de información tanto a nivel privado como público.

La peor situación es la actual, en el que unas pocas grandes empresas posee un volumen impresionante de información sobre casi todo el mundo. El Estado, inerte e impermeable a esta situación, se limita a mendigar bajo la mesa y de forma paralegal información a estas empresas para labores de espionaje, para la policía y, probablemente, como instrumento de control social. “Si habrá un Gran Hermano éste sería una alianza entre los sectores público y privado (...) Una alianza (que ya se ha producido) entre la NSA –Seguridad Nacional estadounidense- y empresas de big data como Google es lo que más deberíamos temer” (Keen, 2016: 253). Estos van a ser los temas de debate del futuro y tanto la política como las administraciones públicas están muy lejos de atesorar en estos momentos la inteligencia suficiente ni tan siquiera para poder plantárselos.

Pero la falta de inteligencia institucional también afecta a los líderes políticos y a los líderes profesionales (Ramió, 2015a: 108 a 119): Uno de los elementos diferenciales de la Administración pública con relación a las organizaciones privadas es que son macrocéfalas en el sentido que hay muchos puestos, políticos y profesionales con mando en plaza. Hay un volumen considerable de puestos políticos de dirección estratégica y una cantidad notable de puestos administrativos también de dirección.

La explicación de este elevado número de puestos directivos es obvia: cuantos más puestos de dirección política existan más se puede compensar a los cuadros del partido, y en paralelo los funcionarios presionan para que exista el mayor volumen de puestos de dirección profesional para que el máximo número de ellos puedan llegar a los puestos más altos del escalafón. La inflación orgánica (más estructura de la que es objetivamente necesaria) es una característica de todas las administraciones públicas y el ámbito de dirección pública no se escapa de este fenómeno. El hecho de que existan muchas personas que manden no es necesariamente negativo y aunque es poco eficiente en cambio puede ser muy eficaz. Tiene sentido que organizaciones que impulsan políticas públicas tan complejas requieran un considerable volumen de directivos públicos para lograr una mayor capacidad de inteligencia institucional en los procesos de planificación, decisión, implementación, control y evaluación. Muchos puestos vinculados a la dirección pública pueden favorecer sofisticados sistemas de gestión del conocimiento y de la inteligencia, lo que permite poseer instituciones públicas más robustas. Todos estos argumentos están muy bien pero la realidad lo desmiente de forma categórica y se puede llegar a la conclusión de que por más puestos de dirección pública que existan la capacidad para la toma de decisiones suele ser en la práctica sencillamente raquítica. La culpa la tiene el fenómeno que denomino “el infantilismo de los directivos públicos” en el que la mayor parte de los cargos políticos se inhiben a la hora de tomar decisiones y las dejan en manos de un grupo reducido de cargos políticos superiores. ¿Por qué ocurre este curioso fenómeno? La respuesta es simple y llanamente por cobardía política que hunde sus raíces en la cultura de los partidos políticos y en su forma de reclutar a sus cuadros, que pasan a ocupar puestos políticos en las administraciones públicas. La mayoría de éstos cuando ocupan un puesto político en la Administración tienen un objetivo supremo, básico y casi único: mantenerse en el puesto el mayor tiempo posible. De este mantenimiento depende su estatus y su bienestar económico y el de su familia. Tenemos en nuestros partidos un gran volumen de políticos que se han profesionalizado en la política y carecen de sólidas trayectorias profesionales paralelas que les puedan servir de sustento alternativo en caso de fracaso. Si los cesan del puesto político que ocupan no tienen literalmente a donde ir a buscar trabajo. No deja de ser una patología curiosa de la Administración pública que se pueda sobrevivir en un puesto directivo relevante sin tomar ninguna decisión. Pero esto es así ya que no se conoce ningún caso de un político que haya sido cesado por no tomar

La información es un bien público y como tal debería estar bajo la regulación, protección y utilización preferente de las administraciones públicas.

decisiones. Esto en una empresa privada es impensable pero no en la Administración. Y el impacto de este fenómeno perverso es enorme ya que así es muy difícil edificar una administración moderna e innovadora. La gestión estratégica e innovadora implica riesgo y sólo unos pocos están dispuestos a asumir este reto. Este es uno de los motivos que hacen que las administraciones públicas sean tan conservadoras y que explica que muchos problemas no se resuelvan a tiempo.

Otro problema grave de la dirección pública es la gran carencia de inteligencia institucional y esta patología suele ser muy acentuada en la dirección pública de carácter profesional. En este momento parece conveniente hacernos la pregunta sobre ¿cuáles son los ingredientes de un buen directivo público? A mi entender son tres: conocimientos técnicos, sentido común y carisma. Los conocimientos técnicos en materia de dirección pública (competencias en dirección de personas, en gestión de proyectos, en diseño de cuadros de mando, etc.) representan sólo el veinte por ciento de lo necesario para ser un buen directivo público. La parte más importante, como un sesenta por ciento es el sentido común, atributo más que competencia de muy difícil pero indispensable para dirigir un modelo de gestión que se basa en una lógica de prueba y error. El veinte por ciento restante es todavía más ambiguo: el carisma, es decir: la capacidad de liderazgo, de empatía y de alcanzar complicidades con los agentes internos y externos de la organización. Pero en los últimos años el tema se ha complicado ya que la dirección pública se ha tecnificado y cada vez hace más falta una musculatura técnica de carácter gerencial de alta competición. Dicho de otro modo: cada vez es más excepcional encontrar a un buen directivo público, fundamentalmente político, que sea un analfabeto absoluto en las cuestiones técnicas de la gestión pública. Y es que las organizaciones públicas cada vez son más complejas y ya no pueden dirigirse sólo con intuición y empatía. Por ejemplo, ya forma parte de la historia la situación que un directivo fija o le imponen unos objetivos y le dan unos recursos para lograrlo (directivo de gestión directa). Lo más habitual en el actual modelo de administración relacional (externalización o partenariados público-privados) es que un directivo defina o le fijen unos objetivos y no posea la capacidad directa de gestión de los recursos ya que éstos se encuentran en un red de organizaciones, la mayoría privadas, que son las que deben gestionar e implementar (directivo de gestión indirecta). Cada vez más los directivos públicos dirigen arquitecturas variables de redes líquidas de organizaciones públicas (una minoría) y privadas (una mayoría). Por ello deben saber planificar la red, dirigirla, gestionarla, controlarla y evaluarla; y para hacer todo esto es claramente insuficiente el sentido común y el carisma. Hacen falta conocimientos técnicos que seguirán representando sólo un veinte por ciento del componente directivo pero siendo éste la condición necesaria

de imprescindible aunque no suficiente. Lo mismo podría decirse con los fenómenos emergentes como el E-gobierno, la participación ciudadana, o los modelos de agencia o gerencial.

Afortunadamente, hace ya casi dos décadas que las administraciones públicas han percibido esta mudanza y llevamos muchos años formando a los directivos públicos (básicamente a los profesionales pero cada vez más también a los políticos) en esta musculatura gerencial de alta competición. Los institutos o escuelas de formación de empleados públicos, las universidades, las escuelas de negocios y consultoras llevan bastante tiempo capacitando a los directivos públicos en sofisticadas habilidades directivas. El problema es que estos centros de formación han abocado todos sus esfuerzos en habilidades de carácter instrumental y han olvidado un elemento clave: la inteligencia institucional. Se ha formado a los directivos en el dominio de instrumentos pero no en mejorar su capacidad de análisis, de inteligencia estratégica. Los cursos cada vez son más prácticos vinculados al dominio de herramientas pero descuidando y olvidando los conceptos, la teoría, los argumentos y contraargumentos, la discrepancia. Y las pocas veces que entran en el mundo conceptual, teórico y analítico lo hacen con un dogmatismo vinculado a un tiempo que predomina el pensamiento único.

El problema es que la gestión pública es compleja y contradictoria y casa mal con modelos normativos que se basan en axiomas. No hay verdades absolutas sino incertidumbres que hay que aprender a afrontar de forma general ya que cambian su textura de forma muy rápida. De tal modo que ahora tenemos a una gran cantidad de directivos públicos con una envidiable musculatura gerencial pero carentes, en su mayoría, de inteligencia institucional. Tenemos directivos que tienen un dominio excelente de una gran panoplia de instrumentos de gestión y que los utilizan pero que no saben para qué y por qué los utilizan. Pongamos un ejemplo: la función de directivo público no es sólo de dirección instrumental sino que también tiene que tener muy desarrollado la capacidad de pensamiento analítico siendo éste clave. El directivo debe tener la capacidad de anticipar los problemas haciendo análisis de prospectiva, deber tener la capacidad de encontrar y diseñar alternativas mediante un estudio que agrupa conocimientos económicos, jurídicos, técnicos especializados, de gestión de recursos humanos, estratégicos y políticos. En definitiva debe tener la capacidad para elaborar lo que los académicos denominamos policy papers. Se trata de un documento que tiene como destinatario a un superior, muy sintético (tres o cuatro páginas) con los ingredientes y orientación que hemos descrito.

¿Cuáles son los ingredientes de un buen directivo público? A mi entender son tres: conocimientos técnicos, sentido común y carisma.

Pero es imposible pretender conseguir de forma autárquica toda la inteligencia que requiere el sistema público y hay que ir diseñando extensas redes de inteligencia que abarquen también a las universidades públicas. En España, a diferencia de los países anglosajones, hay escasa tradición de think tanks tanto públicos como privados. Hace unos años participé en un estudio sobre la situación de los think tanks del país (Requejo et al., 2003). En este trabajo se constató que había un buen número de think tanks, la mayoría privados pero un buen porcentaje con fuertes lazos con las instituciones públicas. Además, casi todos poseían unas dimensiones diminutas generando un ecosistema de inteligencia basado en el modelo de los chiringuitos. Pero la revelación más importante consistió en constatar que todos estos think tanks apenas poseían investigadores y analistas propios sino que externalizaban la mayoría de sus estudios y policy papers. La mayoría de estos think tanks recurrían a la colaboración de profesores e investigadores de universidades y centros públicos de investigación. Para bien o para mal la inteligencia de este país reside en su mayoría en los centros de investigación y en las universidades y, además, de naturaleza pública. Las universidades y centros públicos de investigación del país cada vez están mejor dotados para realizar investigación básica y para publicar en revistas internacionales de impacto. Su talón de Aquiles reside en su escasa capacidad para impulsar la transferencia práctica de este conocimiento a la sociedad. Por este motivo anidan en el país tantos think tanks con dimensiones de chiringuito que pretenden hacer con escaso éxito de intermediarios entre profesores e investigadores y la sociedad. Este papel lo debería asumir la Administración pública.

Las administraciones públicas deben aprovechar al máximo este relevante recurso ya que, en su mayoría, son empleados públicos. Las administraciones públicas del futuro deberían tener capacidad de gobernar una red de universidades y centros de investigación para incrementar sus capacidades de inteligencia institucional y de innovación tecnológica y social.

4. ¿La Administración pública puede ser un motor de innovación?

Una Administración pública innovadora para muchos representa un oxímoron. La Administración pública posee un modelo weberiano combinado con un sistema de producción fordista o del tipo organizativo que Mintzberg (1988) denomina burocracia maquinal. Tres modelos conceptuales que destacan por su rigidez y por su falta de capacidades contingentes. Por otra parte, las condiciones institucionales de las administraciones públicas poseen unos ingredientes (dirección política, gestión de dinero público de los contribuyentes, transparencia y rendición de cuentas, y evaluación de las políticas públicas) que incitan a un modelo de gestión muy conservador. No parece precisamente un sistema

organizativo de carácter innovador. De todos modos, hay que tener presente que las administraciones públicas agrupan unas funciones y unos objetivos de carácter oceánico y, entre ellas, también están las de impulsar la innovación sea esta de investigación básica o aplicada. Mazzucato (2014 y 2015) muestra un amplio espectro de intervenciones públicas innovadoras y exitosas más propias de una Administración pública emprendedora que de una Administración pública conservadora e ineficiente. Analizando la reciente literatura económica sobre innovación y sociedad del aprendizaje (Stiglitz y Greenwald, 2016: 142- 146), en la que se define los atributos de las organizaciones más innovadoras y con más capacidad de aprendizaje, se producen algunas sorpresas conceptuales (aunque hay que precisar que son atributos sobre organizaciones privadas de carácter industrial.) Las características de las organizaciones e instituciones con mayor capacidad de innovación son:

La innovación es altamente incierta, y a las organizaciones y a los individuos no les gusta el riesgo.

1. Organizaciones grandes: La vinculación de la innovación con organizaciones de grandes dimensiones proviene de la literatura económica de hace más de 50 años, propiciada por los estudios del autor clásico Arrow, que sigue estando en boga. “Las innovaciones son más valiosas para las grandes organizaciones que pueden aplicarlas a muchas más unidades de producción que para las más pequeñas con niveles más bajos de producción. Existen incentivos mucho mayores en las grandes organizaciones ya que éstas son capaces de internalizar más las externalidades que se genera con el aprendizaje” (Stiglitz y Greenwald, 2016: 143). Además, la innovación es altamente incierta, y a las organizaciones y a los individuos no les gusta el riesgo. Es más probable que las grandes organizaciones tengan menos aversión al riesgo y, por tanto, sean más capaces de cargar con los riesgos de la innovación. Es además, obvio, que las organizaciones grandes poseen recursos para financiar la innovación, de los cuales carecen las organizaciones pequeñas. De todos modos, hay que reconocer que existe un récord impresionante de organizaciones grandes que no reconocen el valor de las innovaciones revolucionarias, incluidas Microsoft, que está demasiado apegada al teclado, o Xerox, que no admite la importancia de la interfaz amigable (Stiglitz y Greenwald, 2016: 143-144).

2. Organizaciones con estabilidad y continuidad: La acumulación de conocimiento en el cual se basa el crecimiento de la productividad es necesariamente acumulativa. Esto, a su vez, depende de que una organización estable preserve y difunda conocimiento involucrado y de que haya una continuidad en los empleos y en el personal para apoyar estos procesos. Los beneficios del aprendizaje se extienden al futuro y, por tanto, las organizaciones de larga vida valoran más estos beneficios distantes.

3. Organizaciones con una notable acumulación de capital humano: Es probable que las oportunidades y los incentivos para acumular capital humano, en general, sean mucho mayores en organizaciones grandes, complejas, de larga vida y estables, con un amplio rango de actividades interdependientes. Existe una mayor probabilidad de que haya beneficios procedentes de una fertilización cruzada de ideas (Stiglitz y Greenwald, 2016: 145). La acumulación de capital humano resultante es un elemento fundamental, tanto para desarrollar las innovaciones de las cuales depende el crecimiento de la productividad como para difundirlas a medida que los trabajadores se muevan dentro, entre organizaciones y entre sectores.

4. Concentración y difusión del conocimiento entre organizaciones: es probable que la difusión del conocimiento entre las organizaciones de gran escala densamente ubicadas (que a menudo producen productos diferenciados) sea más rápida que la difusión en organizaciones de pequeña escala. El hecho de que estén produciendo bienes distintos aumenta la probabilidad de que hagan descubrimientos diferentes. Además, si estos productos que elaboran son similares incrementa la probabilidad que un descubrimiento notable para un producto sea relevante para otro. Otro elemento es el papel fundamental que desempeña la proximidad geográfica. Los análisis más recientes acerca del papel de los clusters (un cluster es una concentración geográfica de empresas e instituciones interconectadas en un campo particular, que compiten, pero también que colaboran) muestra que la proximidad geográfica promueve la movilidad entre empresas y que ejerce de importante catalizador del aprendizaje y que éste se transmita.

5. Flujos de conocimiento transfronterizos: aunque el aprendizaje se ve facilitado por la proximidad geográfica es también importante para las organizaciones que no estén ubicadas en países a la vanguardia de la innovación, puedan aprender de los avances que se dan en otros países. Las grandes organizaciones estables poseen los incentivos necesarios para participar en el aprendizaje transfronterizo.

Estos cinco elementos son los necesarios para que una organización pueda ser potencialmente innovadora. No deja de ser sorprendente ya que todos estos ingredientes representan una definición casi perfecta de lo que es y representa conceptualmente una Administración Pública. Elementos y características como “grandes dimensiones (con escala), complejas, de larga vida y estables, con un amplio rango de actividades interdependientes, con acumulación de capital humano también estable, concentradas geográficamente, con importantes lazos transfronterizos” van como un guante a la mayor parte de administraciones públicas. Es decir, que a nivel de diseño organizativo Administración pública e innovación no es en absoluto una contradicción sino justo lo contrario: se complementan casi a la perfección. Entonces la pregunta a plantearse es

¿Por qué la Administración pública no es innovadora? La respuesta tiene sus matices:

- Las organizaciones grandes con las características descritas anteriormente pueden ser potencialmente innovadoras pero muchas no lo son. Por poner ejemplos de empresas privadas que no son del todo permeables a la innovación se han destacado dos y no precisamente marginales ni poco exitosas (Microsoft y Xerox). Lo mismo le puede estar sucediendo a las administraciones públicas.

- Pero afirmar categóricamente que las administraciones públicas no son innovadoras es muy aventurado. Hay una parte de la literatura que lo desmiente de forma categórica (Mazzucato, 2014 y 2015). En este punto hay muchos prejuicios, mitos y símbolos equívocos que han cristalizado en el imaginario colectivo tanto dentro como fuera de la Administración pública. Si nos paramos a pensar en las políticas públicas tan cambiantes y dinámicas que despliegan las administraciones públicas nos llevamos la sorpresa de tener que reconocer que éstas innovan casi siempre. De hecho, buena parte de las administraciones innovan de manera tan habitual, natural e inercial que ni ellas mismas consideran que innovan ni se perciben como innovadoras. En unos tiempos que la innovación se ha banalizado como un mantra de carácter místico y a cualquier acción marginal e intrascendente se le pone la etiqueta de innovación resulta que somos incapaces de percibir cuando realmente innovamos. La innovación en la Administración pública es tan natural, forma tanto parte de su propia esencia que cuesta reconocerla. Y la innovación es tan usual ya que la Administración pública debe atender a una sociedad muy compleja y cambiante y esta presión constante y feroz hace que una buena parte de las respuestas de las instituciones públicas sean innovadoras. Reitero que esto no se percibe ni a nivel interno ni externo de la Administración pública. Hagamos un experimento: busquemos a un directivo de una empresa privada innovadora y hagamos que observe lo que hace y sucede usualmente en una Administración pública con una cierta perspectiva temporal (nuevas políticas públicas frente viejas, nuevos sistemas de gestión frente a otros más antiguos). Que analice también de esta Administración pública las redes internas y externas formales e informales de aprendizaje e innovación (encuentros, seminarios, jornadas de buenas prácticas, congresos, redes 2.0, etc.). Su conclusión solo va a ser una: estará percibiendo lo que para él es una organización innovadora y con un elevado nivel de capacidad de aprendizaje.

- Otro elemento de discusión es si las administraciones públicas innovan o no de manera suficiente o si lo hacen de forma veloz. Aquí hay muchos elementos a discutir, a considerar y a mejorar. Hay que

A nivel de diseño organizativo Administración pública e innovación no es en absoluto una contradicción.

hacer hincapié en que la Administración pública del futuro debería ser más institucional e inteligente o sencillamente no será ya que perderá su espacio protagonista en el contexto de la gobernanza. Esta ambición implica, entre otros ingredientes, ser más eficaz en su meritocracia, con un mejor diseño de su dirección pública profesional, con mejores sistemas de información, con mayor inteligencia para analizar los flujos de información, con una política más valiente y comprometida. Con estos ingredientes e incorporando una voluntad explícita y una inequívoca vocación innovadora (ahora existe pero de forma casi oculta) la capacidad de innovación de la Administración pública del futuro puede ser enorme ya que posee todos los elementos para serlo.

- Pero las administraciones públicas no pueden conformarse en ser solo ellas mismas innovadoras sino que deben tener la ambición de establecer el sistema de incentivos y definir unas reglas del juego que favorezcan la innovación y el aprendizaje en su entorno: en las empresas, en las organizaciones sociales y en la sociedad. Las administraciones públicas deben ser un motor de innovación económico y social modificando con este objetivo sus políticas industriales, comerciales, educativas, macroeconómicas, de propiedad intelectual, etc. Es lo que proponen Stiglitz y Greenwald (2016) en su libro. Algunas instituciones públicas ya lo llevan haciendo desde hace tiempo y con acierto (las administraciones escandinavas que ellos denominan nórdicas) y otras no tanto (por ejemplo EE.UU.). Para que esto sea posible (la administración como motor de innovación y de la sociedad del aprendizaje) las condiciones necesarias son: primero, que las administraciones públicas deben ser más inteligentes lo que les va a permitir conocerse mejor a ellas mismas y comprender mejor los problemas y déficits del entorno económico y social. Segundo, tener el objetivo y la vocación de generar innovación económica y social y contribuir a incentivar una sociedad del aprendizaje. Si estos objetivos están en la agenda política e institucional se puede lograr con bastantes probabilidades tanto la innovación interna como la externa.

Bibliografía

- Barzelay, M. (1998): *Atravesando la Burocracia. Una Nueva Perspectiva de la Administración Pública*, México: Fondo de Cultura Económica.
- Barzelay, M. (2000): *The New Public Management. Improving Research and Policy Dialogue*, Berkeley: University of California Press.
- Bauman, Z., Bordoni, C. (2016): *Estado de Crisis*, Barcelona: Paidós.
- Fukuyama, F. (2015): *Los Orígenes del Orden Político*, Barcelona: Deusto.
- Fukuyama, F. (2016): *Orden y Decadencia Política*, Barcelona: Deusto.

Iglesias, A. (2005): *Gobernanza y Redes de Acción Pública: la Planificación Estratégica como Herramienta de Participación*, Madrid: Ortega y Gasset.

Jiménez Asensio, R (2016): *Clientelismo versus Administración Impersonal*. Fukuyama: *El Valor de las Instituciones (II)*, <https://rafaeljimenezasensio.com/2016/03/23/clientelismo-versus-administracion-impersonal-fukuyama-la-reforma-de-la-administracion-ii/>

Keen, A. (2016): *Internet no es la Respuesta*, Barcelona: Catedral.

Mair, P. (2015): *Gobernando el Vacío. La banalización de la Democracia Actual*, Madrid: Alianza Editorial.

Mazzucato, M. (2014): *El Estado Emprendedor. Mitos del Sector Público Frente al Privado*, Barcelona: RBA.

Mazzucato, M. (2015): *La Cuarta Revolución. La Carrera Global para Reinventar el Estado*, Barcelona: Galaxia Gutenberg.

Mintzberg, H. (1988): *La Estructuración de las Organizaciones*, Barcelona: Ariel.

Osborne, D., Gaebler, T. (1994): *La Reinención del Gobierno*, Barcelona: Paidós.

Ramió, C. (2001): "Los Problemas de la Implantación de la Nueva Gestión Pública en las Administraciones Públicas Latinas: Modelo de Estado y Cultura Institucional", *Revista del CLAD Reforma y Democracia* nº 21.

Ramió, C. (2015a): *La Extraña Pareja. La Procelosa Relación entre Políticos y Funcionarios*, 2ª Edición, Madrid: Catarata.

Ramió, C. (2015b): *Administración Pública y Crisis Institucional. Estrategias de Reforma para España y América Latina*, Madrid: Tecnos.

Ramió, C. (2016): "El Estado en el año 2050: entre la decadencia y el esplendor", *Revista del CLAD Reforma y Democracia* nº 63.

Stiglitz, J.E., Greenwald, B.C. (2016): *La Creación de una Sociedad del Aprendizaje*, Madrid: La esfera de los libros.

Weber, M. (1921): *Economía y Sociedad*, Edición de 1993, Madrid: Fondo de Cultura Económica de España.

Licenciado en Administración UBA
Secretario de Modernización
Administrativa de la Nación

Eduardo Martelli

Gestión Documental Electrónica | Gobierno Electrónico | Reforma Administrativa

Una transformación de raíz: La implementación del Sistema de Gestión Documental Electrónica en la Administración Nacional

I.- INTRODUCCIÓN

El viaje que implicó la transformación que relatamos en este artículo tiene mil matices, anécdotas, alegrías, sinsabores, satisfacciones, enojos, triunfos, decepciones, enormes dosis de trabajo, esfuerzo, voluntad política, algo de inconsciencia, alguna cuota de inocencia y bastante de sana locura.

Llegamos a la administración pública nacional en diciembre de 2015 con un propósito: lograr una gestión documental electrónica en la totalidad de los organismos. Cuando llegamos encontramos que todo se tramitaba por expediente en papel. Cada documento en papel, había nacido en soporte digital, se imprimía y se agregaba a los expedientes. Además, no solamente no existían sistemas de gestión documental electrónica

integrales, sino que los múltiples sistemas de seguimiento de las actuaciones impedían su trazabilidad.

Nos propusimos lograr una administración sin papeles, eficiente, transparente y al servicio del ciudadano. Facilitarle el acceso al ciudadano, acercar el Estado a la gente. Era un desafío enorme. Pero teníamos la convicción de poder lograrlo.

Hoy, a un año, hemos implementado el sistema de Gestión Documental Electrónica – GDE en la totalidad de los ministerios, Jefatura de Gabinete de Ministros y Secretarías de la Presidencia de la Nación, y en más de 40 organismos descentralizados.

En menos de un año desde la implementación del sistema GDE, tenemos 605.000 expedientes electrónicos, 330.000 expedientes generados a distancia por ciudadanos, más de 75.000 usuarios, 62.652 resoluciones electrónicas, 700 decretos electrónicos y más de 7.575.759 de documentos (3.500.000 providencias varias).

En este artículo contaremos cómo lo logramos.

II.- EL PASO PREVIO: UNA CIUDAD SIN PAPELES

Durante nuestros ocho años de gestión en el Gobierno de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires nos dedicamos a transformar y modernizar su administración. Con satisfacción podemos decir que cumplimos con el objetivo y que la transformación fue de raíz: eliminamos por completo el papel como soporte funcional, legal y tecnológico para los procesos y los registros. Pusimos fin a la tiranía del papel en la capital de la Argentina. Ahora, vamos por el cambio de paradigma a nivel nacional.

¿Por qué lo hicimos? ¿Qué nos llevó a dar tamaña batalla en una administración como la porteña, con sus 125.000 empleados/funcionarios y 1.300 procesos? El motivo es simple: luego de décadas de burocracia, en el sentido weberiano del término, la información –que es uno de los activos más importantes de una Administración Pública–, se tramitaba y residía en toneladas y toneladas de papel. Por consiguiente, ese valioso caudal de datos era poco accesible, poco transparente, no reutilizable e ineficaz. Y más que una solución era un problema, que no permitía dar respuesta a la complejidad de la función pública actual, fruto de la evolución del Estado que tiene que responder hoy a incontables nuevas problemáticas cotidianas.

Apenas asumimos nuestras funciones, tanto en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires como en el Gobierno Nacional, nos resultó evidente que la gestión sobre la base de la tecnología en papel impedía mejorar cualquier servicio o prestación por parte del Estado. Por otro lado, notamos que su

mantenimiento había llevado a una imposición en grado extraordinario de un poder, fuerza o superioridad, que encontró sus propios fines. Y esto no es otra cosa que la descripción de una tiranía; la tiranía del papel.

Por ende, lo que nos propusimos fue encontrar el modo de hacer fluir esta información de forma tal de dotar de eficacia y eficiencia a la gestión hacia toda la organización, principalmente a la capa superior de autoridades para que tomen más y mejores decisiones, pero sobre todo para que llegue a la ciudadanía en forma de más servicios de calidad y de transparencia.

En la Ciudad de Buenos Aires, con un esfuerzo iniciado en 2009 y concluido en 2015, se logró entrar de lleno en el siglo XXI, avanzando desde la práctica hacia un concepto real de Gobierno Electrónico y Ciudad Inteligente.

Estamos convencidos de que sin una Gestión Documental Electrónica plena el concepto de gobierno digital es de aplicación parcial, en el mejor de los casos, y que la transformación de la gestión documental –del papel a la electrónica– es una condición necesaria, aunque no suficiente, para modernizar el Estado.

Las Administraciones Públicas, como también lo hacen otras organizaciones, deben documentar sus procesos, ya sea decisorios o de guarda, por lo que cualquier modernización o transformación debía reemplazar el documento en papel por el documento electrónico. Esta transformación puede parecer simple en teoría, pero en la práctica su implementación es por demás compleja.

La tendencia es global. De hecho, ha habido últimamente en el mundo un sinnúmero de esfuerzos en pos de la “despapelización”, pero han sido todos parciales o incompletos. Algunas administraciones como la de Estonia a nivel internacional, el caso de la provincia argentina de San Luis o la ciudad estadounidense de Chicago, han alcanzado un interesante desarrollo en este sentido.

Sin embargo, en el Gobierno de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires hemos concretado lo que no se había hecho anteriormente en ninguna otra administración. En apenas seis años, pasamos de una burocracia centrada en el papel a generar la totalidad de los trámites operativos en forma digital. Además, comenzamos a abrir la gestión hacia los ciudadanos,

En menos de un año desde la implementación del sistema GDE, tenemos 605.000 expedientes electrónicos, 330.000 expedientes generados a distancia por ciudadanos, más de 75.000 usuarios, 62.652 resoluciones electrónicas, 700 decretos electrónicos y más de 7.575.759 de documentos.

que hoy pueden operar más de 200 trámites a distancia, desde sus hogares y sin intervención presencial alguna.

Creemos que los factores que permitieron marcar la diferencia han sido esencialmente tres: en primer lugar, la innovación de basar toda la lógica y la estructura de los sistemas sobre el documento (y sobre los procesos, en una segunda fase). Segundo, el reunir la voluntad política, jurídica y técnica en un solo equipo interdisciplinario. Y por último, el hecho de abordar el proceso de cambio en forma integral, sin ninguna cabida para el papel como contenedor de información, o sea, eliminando totalmente el papel del proceso.

Es de destacar que resultó no solo sorprendente sino también decisivo que el impulso y la implementación provinieran del área legal del Gobierno. Esto permitió que la Ciudad generara 130.000.000 de documentos electrónicos sin objeción legal de ningún tipo, sin un solo caso de repudio ni rechazo y que no se gestione ningún trámite en soporte papel.

Los efectos finales de este cambio que, sin lugar a dudas, afectan profundamente la cultura organizacional (“aquí las cosas se hacen así”), en muchos casos aún no han alcanzado su máxima expresión. Pero ya se perciben con total claridad la masiva incorporación ciudadana a la tramitación, nuevas conductas en la organización, mejoras en la agilidad de los trámites, el control de las operaciones y la transparencia.

La utilización de datos e información contenida permite plantearse la posibilidad de trabajar sobre la bases de datos y estadísticas que la tecnología en papel hacían imposible. Para usar una figura: los archivos pasaron de ser cementerios a yacimientos de datos.

Fue el comienzo de un largo camino que ahora recorreremos desde la función pública nacional, junto al ex Jefe de Gobierno porteño y actual Presidente de la Nación, Mauricio Macri, y que nos permitió tomar aprendizajes de cuestiones organizacionales mucho más subterráneas a la cuestión electrónica: nos referimos a la reforma administrativa y a la verdadera orientación de los servicios para la simplificación de trámites para el ciudadano. Es que en razón de su naturaleza, de su forma particular y de su duración, la “despapelización” ha ido de la mano de una revolución tan radical que muchas veces es difícil de percibir en su verdadera dimensión.

Nuevos retos en el Sector Público Nacional

Actualmente nos encontramos abocados a la titánica tarea de transformar el Estado Nacional argentino hacia una administración electrónica de servicios, en donde la despapelización es la punta del iceberg. El Sector Público Nacional está compuesto por 23 ministerios, 103 secretarías, 197 subsecretarías, 121 organismos descentralizados o autárquicos, 570.000

empleados públicos y fuerzas de seguridad distribuidos a lo largo de todo el territorio argentino, formando así una inconmensurable estructura de rasgos estancos y compartimentados.

Nuestro desafío tiene como objetivo el uso de una plataforma única de gestión documental que permitirá la generación de todos los documentos en forma electrónica, la tramitación electrónica, la trazabilidad de todas las actuaciones gubernamentales, el intercambio de datos nacionales comunes (como domicilios normalizados, autenticaciones biométricas de personas, información de personas jurídicas, hogares, por ejemplo) y necesarios a todas las administraciones municipales, provinciales y al resto de los poderes del Estado. Este cambio también supondrá hacer compras unificadas para todo el territorio y potenciar el servicio de firma digital tanto para la administración pública como para el mundo privado, haciendo hincapié en poblaciones profesionales como escribanos, abogados y contadores, que interactúan entre ambos sectores de manera cotidiana.

Estas iniciativas intentan resolver problemas comunes a todas las administraciones, teniendo en cuenta la naturaleza federal de la Argentina, que muchas veces solamente puede ofrecer esquemas colaborativos de información para respetar las autonomías provinciales, que deben comprender los enormes beneficios que trae aparejado.

Por ejemplo, la información de personas fallecidas es un dato clave para la operación de la Administración Nacional de la Seguridad Social, que debe obtenerlo del Registro Nacional de las Personas como órgano rector de la información e identidad ciudadana. Sin embargo, se tarda 120 días en obtenerlo a través del viaje de información de los registros civiles locales que todavía hoy inscriben todas sus actas en libros de papel, incluyendo las defunciones. La única excepción, como mencionamos anteriormente, es la Ciudad Autónoma de Buenos Aires que lo hace íntegramente en documentos electrónicos con firma digital.

Si bien existen en el país numerosas iniciativas provinciales y municipales de tramitación electrónica, la realidad es que a la hora de considerar la solución de problemas comunes a todas las administraciones, los esquemas colaborativos frente a la autonomía provincial deben ser seducidos por soluciones prácticas nacionales que de otro modo serían de gran costo y lentitud para la aplicación local. El mayor problema, en nuestra opinión, reside en que la gran autonomía produce que la mayoría de las veces esos esquemas colaborativos que comparten información resultan incompletos, ineficientes y se prestan a la adulteración.

Titánica tarea de transformar el Estado Nacional argentino hacia una administración electrónica de servicios.

Cambio de paradigma: hacia una reforma administrativa

El gobierno electrónico se define hoy como una forma de abordar la administración pública con el apoyo de las TIC, para mejorar los servicios e información ofrecidos a los ciudadanos y organizaciones, mejorar y simplificar los procesos de soporte institucional y facilitar la creación de canales que permitan aumentar la transparencia y la participación ciudadana. Es decir, el gobierno electrónico, e-gobierno o gobierno digital propone optimizar el uso de los recursos disponibles en el siglo XXI para el logro de los objetivos gubernamentales, buscando a la vez una relación más directa, participativa, abierta y transparente con los ciudadanos, que cada vez utilizan más estas TIC en su vida cotidiana.

El nuevo paradigma de e-administración, e-gobierno o gobierno electrónico tiene como motor la eficiencia, con la reducción de tiempos de tramitación y gestión que evita desplazamientos y costos innecesarios, a la vez que amplía las posibilidades de los ciudadanos de acceder a la información.

Al abordar el sector público nacional, encontramos prácticas generalizadas y similares a las que presentaba la administración de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, que son las que impiden cualquier reforma administrativa de fondo y convalidan una resistencia por momentos irracional al cambio, ya sea tecnológico o procedural. Nuestra tarea más importante fue batallar contra esas prácticas y conceptualizaciones.

Cuando iniciamos la gestión en el ámbito nacional encontramos una situación pre burocrática. Una gestión documental basada exclusivamente en expedientes en papel en un contexto en el que era imposible la trazabilidad de las actuaciones cuando tramitaban en distintos organismos. Una gestión de adquisiciones basada también en soporte papel. Heterogeneidad de sistemas de seguimiento de expedientes que impedían su trazabilidad. Paralelamente, una ausencia de procedimientos formalizados, lo que tornaba impredecible el derrotero de los trámites.

Esta informalidad de los procedimientos, sumada a la ausencia de sistemas de información sobre su trayectoria, generaba demoras e incertidumbre. Cualquier trámite, aún el más simple y pautado, se tornaba en una incógnita. Esta incertidumbre no era solamente para el administrado que impulsaba el trámite, sino que también era una cuestión que afectaba a los propios funcionarios intervinientes.

En ese marco, detectamos que los procesos de gobierno, no perseguían la resolución eficiente del trámite en sí mismo, sino que se resolvían en función del refuerzo de la formalidad y la autoprotección del funcionario de turno. Así, se tornaban innecesariamente engorrosos, con intervenciones que no agregaban valor, pero que generaban una dilución de la responsabilidad para el funcionario competente en la materia.

En consecuencia, los trámites se tornaban lentos para el ciudadano y poco transparentes. Un ejemplo: la designación de un nuevo empleado público se realizaba mediante un trámite con más de 35 pasos obligatorios y podía demorar tanto como 140 días, sin generar alertas ni cuestionamientos por parte del interesado que sabía el día que comenzaba a trabajar pero no el día en que finalmente, luego de varios meses, lograba cobrar su primer sueldo. Se trataba del síndrome de la autoprotección jurídica irracional frente a potenciales juicios que en realidad nunca se concretan. Así las cosas, el control es más caro que lo que se busca controlar. Todo cambio genera resistencia, pero al mismo tiempo, evolucionar es esencial para la supervivencia.

Todo cambio genera resistencia, pero al mismo tiempo, evolucionar es esencial para la supervivencia.

Tanto en nuestra experiencia en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, como al iniciar la gestión en el Gobierno Nacional, encontramos esta resistencia al cambio que se expresaba en distintos ámbitos. Cuando planteamos la eliminación del papel en la gestión documental, la resistencia se expresaba con argumentos acerca de la validez legal de los trámites electrónicos.

A su vez, es muy habitual a la hora de intentar simplificar los procesos descriptos que se reivindique, además de la mencionada legalidad, la ponderada neutralidad de la administración al momento de introducir tecnología en un trámite.

En este punto, se nos plantearon falsos dilemas del proceso de papel versus el proceso electrónico. Por ejemplo, en el caso de las poblaciones de adultos mayores, se esgrime una supuesta incapacidad a incorporarse al mundo digital. Este segmento representa menos del 5% de la interacción administrativa, pero además resulta un falso dilema, pues hemos comprobado que en la práctica estas poblaciones se incorporan perfectamente. Es más, hasta llegan a ser los mejores usuarios en muchos casos.

III.- LA GESTIÓN DOCUMENTAL ELECTRÓNICA EN EL GOBIERNO NACIONAL

Cuando asumimos el Gobierno en diciembre de 2015, el Presidente de la Nación definió como una premisa básica lograr una mejora sustancial en la calidad de vida de los ciudadanos focalizando su accionar en la producción de resultados que sean colectivamente compartidos y socialmente valorados.

Esta definición dio origen a una política pública específica de modernización del Estado y de la Administración, que, tal como se había hecho en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, se apoyó en tres elementos:

a. El institucional, que se plasmó con la creación del Ministerio de Modernización, toda una definición en sí misma respecto de la importancia que el nuevo gobierno otorga a la administración pública, y con el Decreto N° 434/2016 que aprueba el Plan de Modernización del Estado.

b. El tecnológico, que se concretó con la cesión gratuita del sistema de gestión documental electrónica de la Ciudad de Buenos Aires a la Nación, mediante la firma de un convenio entre el Presidente de la Nación y el Jefe de Gobierno.

c. El jurídico, que se tradujo en la elaboración del marco normativo necesario para dotar de pleno valor legal a los documentos electrónicos, y que vienen a reemplazar antiguas normas que databan de los años 80, 70 y hasta 60, apropiadas para una época donde no existían las tecnologías de la información y las comunicaciones, pero que en este escenario de la segunda década del siglo XXI constituyen una barrera para mejorar el funcionamiento de la administración.

El gobierno se planteó entonces la necesidad y el objetivo de alcanzar una administración pública al servicio del ciudadano, en un marco de eficiencia, eficacia y calidad en la prestación de servicios.

Con motivo de la implementación del sistema SADE en Ciudad (antecedente directo del sistema que introdujimos en Nación), decía el entonces Jefe de Gobierno y actual Presidente de la Nación, Ing. Mauricio Macri: “Al asumir como jefe de Gobierno en 2008 me propuse llevar a cabo una profunda modernización de la gestión pública de la Ciudad de Buenos Aires, haciendo uso de las innovaciones tecnológicas que desde principio de este milenio se han desarrollado de manera exponencial, abriendo las puertas a una nueva forma de relación entre gobierno y ciudadanía”.

Y agregaba “Una de las claves principales para los logros que hemos alcanzado y que seguimos profundizando es haber centrado nuestra gestión en torno a las necesidades del ciudadano. Los gobiernos que se proponen la modernización o la incorporación de tecnología con fines endógenos, fracasan o alcanzan resultados limitados, sin impacto sobre la población que representan.”

El modelo en papel vs. el modelo electrónico

Una de las acciones que encaramos con celeridad fue la implementación de un sistema de gestión documental electrónica – GDE, en toda la administración pública. Desde la Secretaría de Modernización Administrativa, enfrentamos el desafío de formar un equipo que pudiera rápidamente abordar esta organización sumamente compleja que es la administración nacional.

El equipo multidisciplinario está integrado tanto por profesionales que nos acompañaron en la Ciudad de Buenos Aires, como por expertos

provenientes de Nación y del sector privado. Nos enfrentamos al desafío de poner en funcionamiento una nueva Secretaría en un Ministerio flamante, y al mismo tiempo, implementar la mayor reforma administrativa realizada en el Estado Nacional.

A partir de la conformación del equipo interdisciplinario, y con la participación de distintas áreas del Gobierno como la Secretaría Legal y Técnica de la Presidencia de la Nación y el apoyo y constante empuje del Ministerio de Modernización, estamos desarrollando una exitosa experiencia que está cambiando la forma de hacer las cosas en la administración nacional, en una migración total de la burocracia de Nación hacia la gestión documental electrónica, transformando la capacidad estatal de gestión de la información, para poder desarrollar y brindar servicios concretos de gobierno electrónico.

Migración total de la burocracia de Nación hacia la gestión documental electrónica, transformando la capacidad estatal.

Las administraciones públicas son en todo el mundo las organizaciones que más documentos generan y gestionan; por su naturaleza, los trámites en el Estado son básicamente expedientes y otros contenedores de documentación que respaldan todos los actos de gobierno y guardan información.

Cuando asumimos en diciembre de 2015, todos los organismos de la administración nacional operaban sobre la base del papel, es decir, que los millones de documentos anuales eran también millones de papeles, carpetas y folios.

Aun en los sistemas supuestamente digitalizados, se trataba de documentos en papel que, en muchos casos, se producían en el procesador de textos de una computadora, se imprimían para cumplir con ciertas normas -o simples hábitos- y luego se escaneaban para consulta o uso posterior.

El modelo basado en el papel -e incluso el modelo mixto de papel con digitalización- implica no solo mayor volumen de archivos, traslados físicos y consumo de materiales, sino que solo permite procesar la información mediante la lectura de una persona. Tecnología con un siglo de atraso.

En cambio, una verdadera gestión documental digital, imprescindible para acercarse al gobierno electrónico, implica, además de “despapelizar”, establecer sistemas de información actualizados que permitan hacer uso de las herramientas informáticas para acelerar procesos, bajar costos, mejorar servicios, aumentar la eficiencia y mostrar una mayor transparencia. Y también, que faciliten el acceso a los datos y a la información de manera más transparente.

Estrategia de abordaje

La estrategia fue buscar una transformación de raíz, desde la base misma de la tramitación, en lugar de comenzar por la vinculación con el ciudadano, como habían hecho otras experiencias en el mundo que, si bien tienen un impacto rápido hacia el público, pueden resultar superficiales y poco productivas. Con una visión de largo plazo, y partiendo de la propia experiencia en la Ciudad de Buenos Aires, entendimos que no era posible llegar al ciudadano si primero no se resolvían los problemas en el interior de la administración, implementando un modelo de gestión documental efectivo que permitiera adelantar varias décadas de tecnología en unos pocos años.

Partimos de un análisis y diagnóstico del contexto organizacional como paso inicial para la reforma. Enfrentamos el desafío que representa cambiar rutinas de trabajo históricas de decenas de miles de agentes, que gestionan miles de trámites generando millones de documentos, a través de un contexto caracterizado por la multiplicidad de organismos, normas, registros, archivos, sedes, competencias, particularidades sectoriales y asimetrías de gestión, entre otras.

Enfrentamos con decisión un problema que presenta múltiples aristas complejas: normativa, tecnológica, institucional y cultural. El proyecto es prioritario para los más altos niveles políticos, clave del éxito ya que el apoyo político permanente nos permite sortear dificultades y garantizar recursos.

Satisfechas estas condiciones iniciales de respaldo político y recursos, entendimos que el éxito de la reforma se jugaría en gran medida si lográbamos definir un modelo simple y escalable. Un modelo que no pretendiera abarcar el universo cuasi infinito de los trámites administrativos desde el comienzo, porque no tendría fin. Encontramos una unidad de análisis simple, un denominador común de toda la actividad administrativa.

Ese denominador común no era el trámite, no era el expediente, no era cada uno de los flujos de trabajo. Era el documento. En el modelo tradicional en papel y en el modelo electrónico. La suma de documentos se convierte en un expediente y en un trámite. Definido el documento como unidad de análisis, fue más sencillo concebir el sistema de gestión documental en forma escalonada, agregando paulatinamente nuevos módulos según fuera avanzando la reforma administrativa.

Fue este diagnóstico sobre la complejidad de la reforma la que nos condujo a la profunda ruptura conceptual de plantear que el elemento mínimo constitutivo del sistema de gestión de información estatal no es el expediente, sino el documento. El expediente es un contenedor de documentos ordenados. El documento (un texto, un gráfico, un audiovisual)

es el contenedor del dato; y el dato es el elemento mínimo que compone todo sistema de gestión de la información. Esta diferenciación constituye la innovación distintiva del Sistema de Administración Documental Electrónica (SADE) que implementamos en la Ciudad de Buenos Aires y que ahora estamos instalando en el Sector Público Nacional como GDE.

Así, mientras se hacían las adecuaciones del sistema de Ciudad a Nación, comenzó el diseño de las normas necesarias y el relevamiento de los trámites que se irían incorporando al SADE. El éxito final confirma que cuando la decisión política del máximo nivel se traduce en el consenso de los principales actores involucrados y este, a su vez, se plasma en una alternativa técnica viable, los resultados de la reforma administrativa se pueden lograr.

Enfrentamos con decisión un problema que presenta múltiples aristas complejas: normativa, tecnológica, institucional y cultural.

En este sentido, el Presidente de la Nación, Ing. Mauricio Macri señalaba a propósito de la implementación del sistema de gestión documental electrónica SADE en la Ciudad de Buenos Aires: "El hecho de que nos hayamos enfocado en los ciudadanos no nos ha eximido, por supuesto, de una infinidad de tareas puertas adentro. Es así como en estos siete años de gestión incorporamos nuevas tecnologías de información y comunicación, diseñamos procesos más eficientes, cambiamos la forma en que tomamos decisiones y la manera en que registramos, guardamos y archivamos información. Ha sido un esfuerzo tan grande como grande es la Administración Pública, con la complejidad y el volumen que la caracteriza, debiendo además acompañar cada instancia con un gran despliegue de capacitación y comunicación. Porque si bien las nuevas tecnologías son aliadas fundamentales de la modernización, no pueden desembarcar sin la ayuda de adecuadas estructuras normativas, pautas de procedimientos y usuarios capacitados en su manejo."

Factores de Riesgo

Uno de los errores más comunes a la hora de querer resolver trámites administrativos es buscar soluciones del mundo privado que generalmente no se adaptan bien al mundo público, teniendo en cuenta que los bienes más escasos en la administración estatal son el tiempo y la gobernabilidad. Es por eso que generalmente, en la reforma administrativa más que hacer una verdadera reingeniería, buscamos modificar malos hábitos y comportamientos que no agregan valor a un proceso y lo vuelven lento para el ciudadano.

Una administración tan radicalmente obsoleta no solo nos impondrá la necesidad de inventar soluciones ajustadas a las necesidades del Estado, sino movilizar a esos funcionarios empantanados en sus disciplinas y

universos tradicionales para que asuman un nuevo paradigma de trabajo, una visión procedural al servicio del ciudadano, fundado no ya sobre la sumisión indiscutida a la tradición burocrática dominante, sino sobre la participación activa en un cambio común: ante todo, la edificación de un orden administrativo armonioso y eficiente.

El alcance real de la transformación administrativa se mide según el grado en el que son transformados y simplificados los procesos y la generación de información en línea y asequible. Esto implica que el problema de la burocratización no puede separarse de la administración pública sin la desmitificación de los problemas que plantea el Estado en otros órdenes.

Con respecto al trabajo administrativo, por ejemplo, vemos a muchos funcionarios justificar modelos tomados de estados tecnológicamente avanzados con argumentos extraídos de la lógica de su tradición y justificar preceptos tradicionales con razones tomadas de estos, pero auto perpetuados en la verbalización y jamás en la acción. Se trata de ayudar a toda la Organización a inventarse un sistema de modelos de comportamientos, y para eso, es importante descubrir nuevas técnicas de implementación al mismo tiempo que un contenido nuevo a la enseñanza conceptual de la manera de trabajar sobre “lo que se hace siempre” en la Administración.

Poner en jaque el papel no significó solamente cambiar el soporte de la información, sino también replantear la forma de trabajar y pensar de miles de funcionarios, con la simplificación y automatización de muchos procesos. El acompañamiento y capacitación son aún aspectos vitales de una gestión orientada a hacer de esta transformación estructural un aporte que perdure y siente las bases para un gobierno electrónico extendido, eficiente, abierto y participativo.

El alcance real de una reforma administrativa también se mide por su aptitud para escindir los mecanismos propios que funden virtuosismos políticos con eficiencia y resolución de trámites.

La uniformidad relativa de las opiniones nos muestra que ha existido una eficaz tarea de educación negativa o bien de propaganda razonada. No es poco imponer un lenguaje común de tramitación electrónica y reforma administrativa. Pero hay que tener cuidado de no ignorar que los comportamientos, las actitudes y las categorías de pensamiento son más difíciles de modificar.

A pesar de la fuerza de convicción que se pueda tener cuando es conferida por autoridades reconocidas y altos mandos, no se deben minimizar los obstáculos que se deberán quitar del medio al precio de una gran paciencia. ¿Cuántos abogados aún se resisten a la utilización de la

firma digital? La reforma administrativa es una revolución paradigmática en cualquier gobierno, y como tal, será siempre pasionalmente resistida.

Factores de éxito

Los factores clave para el éxito de nuestra iniciativa son: el equipo, el ecosistema, el plan y el marco normativo, y, fundamentalmente, el apoyo político del Presidente de la Nación.

El Equipo

Un cambio de paradigma como el que implica el traspaso de una gestión en papel a una gestión documental electrónica, requiere un conocimiento técnico que abarca cuestiones legales, funcionales, tecnológicas y de implementación. Así, el abordaje del proceso en Nación lo hicieron cinco equipos con mucha interacción y trabajo conjunto:

El equipo jurídico, que intervino en la definición del marco legal y de toda la normativa necesaria para otorgar a los documentos electrónicos la misma eficacia legal que los tradicionales en papel.

El equipo funcional, que analizó el funcionamiento y los procesos de la administración pública, la equivalencia funcional de los documentos, el impacto de los cambios y la medición de los resultados, para definir qué herramientas informáticas debían construirse y cómo debían usarse. También identificó las mejoras buscadas y logradas en la gestión y en el control de la información.

El equipo de TIC se ocupó de la construcción de las herramientas tecnológicas que permitieron cumplir los requisitos funcionales y legales requeridos. Esto incluye, entre otros, los sistemas, el equipamiento de procesamiento y certificación, y las comunicaciones (redes) necesarias para el correcto funcionamiento.

El equipo de implementación, que abordó toda la problemática del cambio cultural que implican estas nuevas herramientas en la administración pública, la definición de los procesos, la capacitación de los usuarios, la atención de inquietudes y todo lo relacionado con la puesta en funcionamiento.

El equipo de capacitación y análisis de datos, que brinda capacitación masiva a los usuarios de GDE y al mismo tiempo, realiza análisis de los datos del sistema GDE utilizando herramientas de Business Intelligence (BI).

El alcance real de la transformación administrativa se mide según el grado en el que son transformados y simplificados los procesos y la generación de información en línea y asequible.

Desde el comienzo y durante todo el proceso fue central la capacitación, el acompañamiento y el seguimiento, que arrancó directamente por la línea de usuarios directos. Este desafío de capacitación masiva es posible gracias al apoyo del Instituto Nacional de la Administración Pública – INAP y al Fondo Permanente de Capacitación – FOPECAP.

Uno de los factores de éxito fue sin duda un acompañamiento permanente a los organismos en el proceso de implementación del sistema GDE, que se apoya en la capacitación masiva y en el trabajo conjunto con los administradores locales de cada organismo y los equipos de implementadores de la Secretaría responsables de orientarlos.

Frente al impacto que significa el cambio de paradigma, al pasar del “mundo papel” al “mundo digital” nos vemos obligados a “contener” a las reparticiones explicándoles que nosotros “no ganamos” dejándoles el proyecto y dejándolos a la deriva, sino que somos nosotros quienes les damos apoyo, los acompañamos, los capacitamos y les resolvemos cualquier inquietud que pudiera surgir. Les contamos en qué otros ministerios hemos implementado el módulo, qué interrogantes surgieron, y les demostramos que no están solos en esta implementación y que sus inquietudes son las mismas que se presentan en las demás reparticiones.

De esta manera no solo logramos que colaboren en la implementación, sino que también disipamos su preocupación, los impulsamos a abrirse a este nuevo paradigma y finalmente les demostramos que pueden ser parte de este cambio que significa la modernización de la administración pública.

IV.- EL SISTEMA DE GESTIÓN DOCUMENTAL ELECTRÓNICA - GDE

El sistema de Gestión Documental Electrónica – GDE, está planteado como un conjunto de componentes que no funcionan como partes aisladas, sino que integran una estructura modular. Cada “pieza” es un módulo que encaja con otros y, a su vez, cada “pieza” es reutilizable por otros módulos dentro del mismo sistema e incluso por sistemas externos.

Un gran mecano

Dentro del ecosistema GDE, la pieza central y fundamental es el Generador Electrónico de Documentos Oficiales (GEDO). Se trata del módulo que contiene y administra todas las reglas para generar digitalmente los documentos oficiales electrónicos, que son los que legalmente reemplazan a los documentos tradicionales en papel y firmados ológrafamente.

Estos nuevos documentos electrónicos son guardados en el Repositorio Único de Documentos Oficiales (RUDO), de donde el resto de los

módulos los toman a fin de administrarlos según las reglas de cada uno, sean estos “contenedores” (por ej., expediente electrónico) o “negocios” u operaciones en particular que a su vez usan algún “contenedor” (por ej. subsidios o locaciones que se tramitan vía un expediente electrónico).

El “ecosistema GDE” se pone al alcance de todos los funcionarios a través de un Escritorio Único (EU) y cuenta con un sistema de firma digital que permite el procesamiento completo de todos los trámites en forma electrónica.

Los módulos principales son el Expediente Electrónico (EE), Comunicaciones Oficiales (CCOO), Archivo (ARCH), Gestor de Asistencias y Transferencias (GAT), Registro Integral de Beneficiarios (RID), Locación de Obras y Servicios (LOyS), Legajo Unico Empleados (LUE), Registro Legajo Multipropósito (RLM) y Trámites a Distancia (TAD).

El GDE es un gran “mecano”, donde las piezas encajan.

El módulo denominado Business Intelligence (BI) es la capa del ecosistema por la cual se dan reportes de gestión o bases de datos para datamining. Por ende, no es un módulo transaccional como el resto y los abarca a todos, pues todos los módulos generan reportes.

El GDE es un gran “mecano”, donde las piezas encajan. Cada módulo es complementario de otro, o una combinación de varios a la vez, por la reutilización de las distintas piezas de software.

Un ejemplo de la interacción entre las partes del ecosistema es cómo opera el módulo Comunicaciones Oficiales (CCOO) con el GEDO y EE. Básicamente, CCOO es el módulo GEDO con parte de las reglas de EE, más algunas propias. Es decir, que no fue necesario desarrollar algo totalmente nuevo, sino combinar dos conceptos, reutilizando componentes que no son otra cosa que piezas de software o subrutinas de programas principales.

Otro caso que grafica la interacción entre módulos, aunque de un modo distinto y más conceptual, es la operación del GEDO y EE entre sí. En la administración pública, por la complejidad de los actos de gobierno y la necesidad legal de dejar documentada su motivación, se produce un efecto particular: cuando se describe cualquier proceso, éste parece estar afectado en cada etapa por la producción de los documentos, cuando en realidad se trata de procesos independientes y con lógicas muy distintas, aunque cada uno requiere del otro.

En general, en los sistemas tradicionales los flujos de trabajo incluyen los procesos de construcción de la documentación como si fueran particulares de cada caso, cuando en realidad siempre tienen la misma lógica. Es por ello que al abordar un trámite bajo este esquema, se debe mirar el

flujo de la tramitación desde la óptica de las tareas y tomar en cuenta si requieren la construcción de un documento.

Todo esto es posible porque la arquitectura general del GDE es modular, como ya se mencionó. Pero además, porque cada “pieza” de cada módulo está diseñada con subrutinas, lo que permite que cada módulo, más allá de que pueda transaccionar per se, se convierta en servicios utilizables para otros sistemas.

Esta estructura de subrutinas también permite que se construyan plataformas para usos particulares sobre la base de Expedientes Electrónicos (EE) y sobre la base de Registros-Legajos (R-L), que son los dos tipos básicos de “contenedores” que hay, aunque ellos también tienen muchas subrutinas en común. Los expedientes están orientados a tramitar, es decir, que hay un proceso o flujo de trabajo para un determinado resultado.

En cambio, los registros-legajos están más orientados a la guarda de información para el control y validación de situaciones futuras. Esto ha permitido que, sin un gran esfuerzo, haya sido posible adaptar los modelos básicos a necesidades puntuales que por su envergadura o complejidad requerían una solución propia. Así se han desarrollado, por ejemplo, sobre la base del EE, el módulo Locación de Obras y Servicios (LOyS) o Gestor Único de Transferencias (GAT); y sobre la base de R-L módulos como Registro Integral de Beneficiarios (RIB) o Legajo Único Electrónico (LUE).

Los módulos del GDE

GEDO

El Generador Electrónico de Documentos Oficiales (GEDO) es el módulo del GDE que resuelve para todos los organismos de la Administración Pública Nacional, la creación, numeración, tramitación (workflow confección), firma y archivo de sus documentos oficiales; de un modo seguro, controlado, automático; con soporte y registro digital y que, por ende, elimina la necesidad de su producción, registro y conservación en soporte papel.

Es así la única fuente de creación de documentos electrónicos oficiales. Se trata del módulo central de todo el ecosistema GDE, ya que genera los documentos que son la “materia prima” del resto de los módulos. Es la herramienta que permite la tramitación electrónica; sin GEDO, el resto de los módulos carece de sentido.

GEDO es el sistema que permite generar, numerar y almacenar los documentos electrónicos de las entidades y jurisdicciones que integran el Sector Público Nacional, es decir, las contempladas en el artículo 8 de la Ley Nro. 24.156. Todos los documentos generados por GEDO son contenidos

en un único repositorio que hemos denominado Repositorio Único de Documentos Oficiales (RUDO) y desde allí se permite que cualquier documento sea vinculado a cualquiera de los distintos contenedores (expediente, registros legajos, CCOO, etc.) por los cuales se tramita en cualquiera de los ministerios y organismos que integran la APN.

Todos los documentos generados por este módulo pueden utilizar un workflow que refleja los pasos que siguen invariablemente las administraciones públicas.

Las etapas del workflow de confección de un documento electrónico administrativo son: Asignador, Productor, Revisor y Firmante.

El Asignador es la persona que solicita a otro usuario (Productor) la confección de un documento, este perfil es clarísimo en Trámite a Distancia (TAD), donde es algún funcionario que solicita a un ciudadano o empresa que confeccione un determinado tipo de documento, convirtiéndolo en Productor.

El Productor es el usuario que lo genera o sea el que los redacta, completa un formulario, lo “importa” desde una imagen o lo “embebe” en el caso de haberse generado externamente (por ejemplo un documento Word, un video, un plano, etc.).

El/los Revisor/res son funcionarios, abogados o asesores que generalmente revisan los documentos antes de la firma de un funcionario/funcionarios. El módulo permite iterar tantas veces como se quiera entre varios revisores o firmantes y revisores.

El/los Firmante/s son los funcionarios que le dan validez legal al documento con su firma. Puede ser uno, pero a veces, en el caso de documentos que requieran de firmas conjuntas, son varios; un típico ejemplo es la firma de Proyectos de Convenios, Convenios, Decretos y Actas que llevan refrendo.

El pasaje por los distintos actores del workflow es registrado y exhibido en todo momento, para poder auditar quién confeccionó, revisó y firmó cada uno de los documentos. Esta es la representación electrónica de lo que se conoce como “la escalerita” en la jerga administrativa. Se trata de un sello con casilleros, muy habitual en el gobierno, para ir agregando las firmas de los participantes. El sistema reproduce esta práctica y muestra un cuadro de los que fueron revisando el documento, pero permite además escribir comentarios.

El sistema de Gestión Documental Electrónica – GDE, está planteado como un conjunto de componentes que integran una estructura modular.

BENEFICIOS DEL GEDO

- Podemos mencionar algunos de los principales beneficios de la implementación del Generador Electrónico de Documentos Oficiales (GEDO) en la gestión diaria de la administración nacional:
 - Crear cualquier tipo de documento administrativo en forma totalmente controlada.
 - Desacoplar la producción de documentos del flujo de trabajo del proceso (trámite) en que se utiliza a través del flujo de trabajo propio.
 - Permitir el trabajo simultáneo sobre un documento.
 - Permitir la constitución de un Repositorio Único de Documentos Oficiales (RUDO).
 - Acelerar enormemente la producción de documentos, en especial en los de firma conjunta.
 - Visualizar en forma instantánea absolutamente todos los intervinientes en la confección de un documento.
 - Impedir la reserva de números de documentos. Más allá de los obvios temas de control involucrados, esto hace que el Gobierno deba trabajar al día, pues ya no puede “especular” con realizar las tareas en una fecha posterior a la establecida por las normas y antedatar.
 - Impedir la adulteración de firmas.

Todo esto conlleva a un cambio profundo en la cultura administrativa, a la vez que eleva considerablemente la eficiencia, eficacia y transparencia de la gestión.

¿Qué ocurría antes de GEDO? Previamente a la implementación de este módulo, los documentos se escribían en una PC, se revisaban con control de cambios en Word, se imprimían, numeraban y registraban en libros antes de incorporarlos a carpetas y legajos. Tecnología del siglo XX combinada con tecnología del siglo XVII. Logramos introducir a nuestra administración pública nacional en el siglo XXI.

EXPEDIENTE ELECTRÓNICO (EE)

El módulo de Expediente Electrónico (EE) es uno de los principales “contenedores” con los que cuenta el ecosistema GDE para administrar las reglas que rigen el uso de un expediente en la administración pública nacional. Permite vincular documentos generados por GEDO y guardados en el repositorio único RUDO, con todos los atributos del manejo de documentos.

Hasta su implementación se utilizaba el expediente en papel que, si bien funcionó ajustado a las normas durante años, tenía numerosas desventajas frente a su contraparte digital: lentitud en la tramitación, vista y consulta individual, pases y firmas manuscritos, duplicación de documentos, transporte físico, archivo de difícil acceso, entre otras.

La migración hacia expedientes electrónicos permitió rápidamente aumentar la velocidad de tramitación (los pases son instantáneos), despapelizar el proceso de toma de decisiones, dar seguridad de la integridad de los documentos que lo componen, eliminar los registros en papel, ahorrar en envíos físicos, tener certeza de las fechas de tramitación, reutilizar expedientes y documentos anteriores y, sobre todo, ver y utilizar documentos en paralelo.

Ha generado también un notable aumento de la transparencia, pues posibilita que el ciudadano tenga acceso al expediente, tanto para consulta como para ciertos trámites que hoy pueden realizarse a distancia, de manera no presencial.

BENEFICIOS DEL EE

- Podemos mencionar algunas de las ventajas de la implementación del módulo Expediente Electrónico (EE) en la Administración Nacional:
 - Acceso permanente al expediente (información).
 - Mayor capilaridad.
 - Despapelizar el proceso de toma de decisiones.
 - Información de control en línea y posterior.
 - Total seguridad en los contenidos del expediente.
 - Reducción de malas prácticas.
 - Ambiente tecnológico homogéneo de alta seguridad informática.
 - Interoperabilidad con los sistemas verticales y transversales.
 - Seguimiento de las tareas por trámite.
 - Control del rendimiento por agente.
 - Mejor relación con el ciudadano (consulta, trámites a distancia).
 - Aplicar el concepto de Ventanilla Única
 - Ahorros en:
 - » Personal (registro/mensajería).
 - » Transporte (cadetes/vehículos/choferes).
 - » Espacio (archivos transitorios y definitivos).
 - » Tiempos (viajes/simultaneidad de tratamiento).
 - » Dinero (manejo discrecional del expediente).

EL FUNCIONAMIENTO DEL EXPEDIENTE ELECTRÓNICO

La flexibilidad que ofrece este módulo se traduce en una serie de servicios o facilidades que permiten tramitar los expedientes con agilidad y múltiples opciones de trabajo.

El Generador Electrónico de Documentos Oficiales (GEDO) es el módulo del GDE que resuelve la creación, numeración, tramitación, firma y archivo de los documentos oficiales de un modo seguro, controlado, automático, con soporte y registro digital.

Se detallan a continuación las principales características del módulo:

CARATULACIÓN

El módulo permite generar una "Carátula", que es un registro donde constan los principales atributos del trámite a realizar. Todos los trámites están codificados, por lo que se debe elegir el que se desea realizar e ingresar los datos de carácter general, obligatorios y no obligatorios. También se pueden definir metadatos específicos para cada trámite en particular, en el módulo Administrador de EE por medio de tablas.

La operatoria de modificación de una carátula se limita a algunos campos. Se guardan registros de todas las modificaciones y se los comunica a auditoría, para un mayor y más eficaz control.

SOLICITUD DE CARATULACIÓN

El módulo permite tanto la caratulación centralizada, como en el expediente en papel en donde la caratulación la realizaba el área de Despacho y Mesa de Entradas, como en forma descentralizada con permisos, de acuerdo a lo que se decida en cada organismo.

VINCULACIÓN

Un expediente es la colección de documentos que fundamentan una decisión y el correspondiente acto administrativo. El servicio principal del EE es permitir la vinculación de cualquiera de los documentos generados por GEDO y alojados en el Repositorio Único de Datos Oficiales (RUDO) a un contenedor (EE), que no es más que un "puntero" que permite agrupar de manera ordenada los documentos que formarán el expediente.

Esta vinculación solo puede deshacerse mientras el EE se encuentre en poder del usuario que está operando. Una vez realizado un Pase a otro usuario, estos documentos no podrán ser desvinculados por ningún motivo, y esta es una de las bases principales sobre las que se sustenta el sistema. Si por algún motivo hubiera que realizar un cambio, solo puede hacerse con el servicio de Subsanación de Errores Materiales (SEM).

SUBSANACIÓN DE ERRORES MATERIALES (SEM)

Puede suceder que a un contenedor EE se le vinculen documentos por error. El remedio a este problema es un "desglose electrónico" o la subsanación de errores materiales (SEM). En un contenedor de "papel" se removerían los folios (documentos) y se dejaría constancia vía acto administrativo del motivo por el cual se ha procedido de esta manera. Es una práctica muy endeble desde el punto de vista del control, ya que nunca se sabe bien qué documentos fueron removidos.

Los contenedores electrónicos aumentan la seguridad ya que los documentos vinculados no pueden ser removidos, motivo por el cual el servicio

de SEM contempla la subsanación de estos errores sin necesidad de desvincular los documentos. Por otra parte, los documentos electrónicos cuentan con infinita cantidad de originales, y por ende el argumento de que son necesarios para agregarlos a otro contenedor carece de sentido en el "mundo" electrónico.

PASE

El Pase es el servicio por el cual se identifica la persona o sector al cual se le quiere dar el control del EE para la prosecución del trámite. Durante esta acción, permite:

1. redactar el motivo y el pedido de esta acción; el sistema la convertirá en un documento (Providencia) que vinculará al EE;
2. cambiar el estado del expediente, y
3. notificar a otro usuario de que el trámite pasó a otra etapa, por medio del módulo de Comunicaciones Oficiales (CCOO).

BUZÓN GRUPAL

Debido al tamaño de la Administración Nacional, no siempre es posible individualizar el usuario al que se le quiere destinar un EE. El Buzón Grupal permite "girar" un expediente a una repartición o sector en lugar de a un individuo.

En este caso, hasta que el EE sea asignado por un superior a un determinado usuario, o hasta que un usuario con permiso lo "tome" del Buzón Grupal de su repartición o sector, no se podrá actuar sobre el expediente, ya que siempre debe estar identificado el usuario que realiza cualquier acción.

ESTADOS

Para tramitar un EE en la Administración Nacional puede haber siete estados, que no es lo mismo que etapas. Los estados son situaciones generales o pasos comunes a cualquier trámite, con distintos efectos legales y cuya definición ayuda a la administración del EE; las etapas, en cambio, son intrínsecas a cada trámite, marcan qué es lo que se debe hacer en cada caso para ese trámite en particular.

La transición de estados no está ligada a la ubicación del EE o a un workflow, sino que el usuario la realiza acorde con su criterio, exceptuando el estado "Iniciación".

Los estados son:

- Iniciación,
- Subsanación,
- Tramitación,

El Expediente Electrónico (EE) permite acceso permanente a la información, seguridad en el contenido, mejor relación con el ciudadano y ahorros en personal, transporte, espacio, tiempos y dinero.

- Resolución,
- Comunicación,
- Ejecución,
- Guarda Temporal,
- Archivo Definitivo.

Nada impide que en el futuro, de ser necesario, se definan otros. El servicio controla la secuencia lógica entre los distintos estados. En cada pase se puede modificar el estado de acuerdo a las reglas definidas y en todos se debe indicar un motivo del pase en un campo de texto libre disponible a tal efecto.

PASES MÚLTIPLES (TRAMITACIÓN EN PARALELO)

Permite tramitar un expediente en forma simultánea en diferentes áreas, a los fines de acelerar los tiempos de tramitación. Cualquier usuario puede iniciar una tramitación en paralelo y convertirse en “superusuario”: realiza pases simultáneos a varios destinatarios, a los que puede indicar el motivo: estos destinatarios solo pueden devolverle el expediente al mismo usuario.

TRÁMITE RESERVADO

Por su temática, algunos expedientes revisten el carácter de reservados (por ej., los que involucran menores). El servicio de Reserva de Trata se diseñó para mantener en reserva la totalidad de un expediente. La condición de EE reservado es un atributo de la trata, que durante el proceso de caratulación permite al usuario elegir si el expediente en particular será o no reservado, ya que algunos no requieren de esta condición. De usar la condición “reservado”, se vincula el acto administrativo por el cual se declara el trámite reservado.

El trámite reservado permite que la visualización de este EE quede restringida a los usuarios que hayan participado de su tramitación o a los usuarios que tengan el rol de “autorizados” dentro de la Repartición, pero con una restricción: a medida que avanza el trámite, su visualización es parcial y se va restringiendo a los documentos incluidos hasta el momento (Pase) en que esa Repartición tuvo control sobre el EE.

TAREAS DE SUPERVISADOS

Este servicio permite a quien tiene personas a su cargo, más allá del acceso desde Escritorio Único (EU), visualizar, reasignar, avocarse y enviar a Guarda Temporal cualquiera de los EE en poder de sus subordinados.

DOCUMENTOS DE TRABAJO

El EE cuenta con la posibilidad de ir guardando, en un repositorio de trabajo, archivos que no forman parte del EE pero que los usuarios crean conveniente conservar para facilitar la tramitación de cualquier etapa

posterior. Por ejemplo, archivos de los planos en formato dwg (AutoCad editable) para poder editarlos y realizar las correcciones que se requieran –a diferencia del guardado en el EE, que es un dwf (AutoCad no editable), o un Excel en un EE de redeterminación de precios de modo de entender el cálculo o modificarlo.

CONSULTAS

El módulo de EE cuenta con distintos tipos de consultas, las más destacadas son: todos los EE por su clave exacta, todos los EE generados por un usuario, todos los EE generados por la Repartición a la que pertenece ese usuario, todos los EE sobre los que haya participado ese usuario en su tramitación. Una vez seleccionado el expediente a consultar, hay varias visualizaciones muy importantes para un rápido conocimiento del EE: entre otras, la carátula, la posibilidad de ver el EE con o sin sus pases, y algún detalle de los metadatos de los documentos –por ej., quién lo asignó, quién lo creo, quiénes lo revisaron y quién lo firmó.

COMUNICACIONES OFICIALES (CCOO)

Utilizado por todos los agentes y funcionarios dentro del sistema GDE, el módulo de Comunicaciones Oficiales (CCOO) resuelve la creación, numeración, firma, comunicación y archivo de las Notas y Memorandos de la totalidad de las entidades y jurisdicciones que integran la administración central, de un modo seguro, controlado, automático, con soporte y registro digital. En consecuencia, elimina la necesidad del registro, notificación y conservación en soporte papel.

Sus principales funcionalidades son:

- Generación y envío de una comunicación electrónica.
- Generación de una respuesta a una comunicación electrónica.
- Reenvío de una comunicación electrónica.

BENEFICIOS DE CCOO

Algunos de los beneficios específicos de la implementación del módulo Comunicaciones Oficiales (CCOO):

- La erradicación de una importante mala práctica en la organización: la tramitación a través de notas.
- La oficialización de la nota en “un solo clic”, rápido y simple.
- Numeración automática de notas y memos.
- Archivo automático de notas y memos, lo que permite su identificación, recuperación y consulta.

- Envío a usuarios a externos del GDE.

Con la implementación de CCOO, cuando el funcionario firma una Nota o Memorando, la actuación es numerada por el sistema y remitida en forma automática al buzón del destinatario. Los tiempos de remisión de estas actuaciones se han reducido sustancialmente. La nota o el memorando nacen archivados, evitando no solo el trabajo artesanal sobre el papel sino el tiempo de traslado de la nota. Admite también el envío de CCOO a funcionarios externos al GDE.

ARCHIVO (ARCH)

ARCH es el módulo GDE de gestión de archivo, consulta y depuración de expedientes en soporte papel y digital de la Administración Nacional. Pero, sobre todo, permite eliminar el “desarchivo”, por diversos motivos, de expedientes que ya estaban archivados por haberse finalizado el trámite.

A partir de la implementación de este módulo, si es necesario contar con la información para alguna tramitación de un expediente finalizado en papel (si no estuviera digitalizado), se digitaliza y permite que el módulo de Expedientes Electrónicos cree un nuevo expediente y lo asocie al digitalizado para poder visualizarlo durante toda la nueva tramitación. La misma operatoria se aplica a un expediente electrónico archivado, pero sin tener que digitalizarlo.

El módulo Arch viene a dar seguridad al archivo de actuaciones administrativas. Antes del GDE, no existía un sistema integrado de archivo de actuaciones, cada organismo se manejaba a su modo y la cultura de las organizaciones, ante una ausencia de marco normativo claro y actualizado, indicaba que por las dudas, todo se mantenía. Sin embargo, la acumulación de toneladas de papel no implicaba acceso a la información. No había tampoco una política definida de conservación documental que estableciera pautas para el mantenimiento adecuado de los expedientes en papel, a pesar de que una norma de 1996 autorizaba su digitalización y posterior destrucción.

ESCRITORIO ÚNICO (EU)

El Escritorio Único (EU) es una puerta de acceso o una “bandeja de entrada” a todo el Ecosistema GDE. Para poder operar cualquiera de los módulos de GDE es imprescindible pasar por este escritorio, que facilita el acceso y controla los permisos de cada usuario.

Permite tener una visión general, en línea y en tiempo real, de las tareas y los tiempos de demora en los flujos de trabajo propios y de los subordinados, así como acceder a los módulos, operar sobre tareas de los subordinados y recibir avisos de tareas que se llevan a cabo en etapas posteriores del flujo de trabajo.

Las funciones básicas del módulo EU son:

- Controlar la habilitación de los usuarios para operar en los distintos módulos del ecosistema.
- Dar al usuario una visión de sus stocks de tareas pendientes para cada uno de los módulos y los tiempos que llevan en su poder, pues se los exhibe agrupados por intervalos de tiempo definidos por cada usuario como mejor le resulte para su tipo de actividad y con cálculo de promedios.
- Dar al usuario una visión de las tareas pendientes para cada uno de los módulos de sus subordinados con la misma visión que a las propias y permitiéndole ir al detalle con la posibilidad de operar las siguientes funciones: reasignarlas, avocarse, eliminarlas o enviarlas a Guarda Temporal.
- Recibir distintos avisos de los módulos; por ejemplo, si una tarea fue realizada en una etapa posterior del flujo de trabajo (típico en la tarea de firma).

En términos de la administración pública tradicional basada en papel, parece “ciencia ficción” que un usuario entre a un buzón general y a simple vista pueda conocer los stocks y tiempos de sus tareas y de las de sus subordinados, y que además pueda ejecutar tareas de sus subordinados. Es tan revolucionario, que la estructura aún no termina de asimilar el potencial de esta herramienta, sobre todo para controlar y actuar sobre las tareas de los subordinados, aspecto sobre el que más impacto puede tener.

Archivo (ARCH) es el módulo de gestión de archivo, consulta y depuración de expedientes en soporte papel y digital de la Administración Nacional.

GESTOR DE ASISTENCIAS Y TRANSFERENCIAS (GAT) Y REGISTRO INTEGRAL DE DESTINATARIOS (RID)

El módulo Gestor de Asistencias y Transferencias (GAT) se propone consolidar el subsistema de transferencias directas e indirectas de todo tipo de asistencias, monetarias o no monetarias, mediante una plataforma integral de registro, tramitación y pago.

De los relevamientos iniciales surgió la necesidad de modernizar los registros de beneficiarios, avanzando hacia la construcción de un registro único de beneficiarios común a todos los subsidios y prestaciones de los distintos ministerios, así como de un sistema de solicitud, tramitación y pago que facilitase la suscripción y postulación a los beneficios, que brindase la información necesaria para los procesos de elegibilidad y optimizase los tiempos de pago mediante la tramitación de pagos electrónicos.

El módulo Registro Integral de Destinatarios (RID) permite identificar a una persona registrada que es, o será, candidata a percibir un beneficio

de los programas sociales del gobierno. El sistema permite detallar el grupo conviviente (hogar) al que pertenece la persona en un momento dado, así como sus vínculos (familiares y no familiares) con otros beneficiarios registrados.

La plataforma integrada por los módulos GAT – RID permite la gestión electrónica total del trámite de otorgamiento de beneficios, desde la solicitud hasta el pago en la cuenta del beneficiario.

LOCACIÓN DE OBRAS Y SERVICIOS (LOYS)

El módulo de Locación de Obras y Servicios (LOyS) tiene dos funciones principales: por un lado, la aplicación genera y tramita los contratos de las personas que prestan servicios bajo la modalidad de Locación de Obras o Locación de Servicios en la Administración Nacional; por el otro, realiza también la liquidación de las facturas de cada uno de estos contratados.

Así, lo utilizan los encargados del proceso de contratación y pagos de los contratados por las reparticiones del Gobierno.

Las funcionalidades que contiene el módulo de LOyS pueden resumirse de la siguiente manera:

- Generación automática de un Expediente Electrónico (EE). Cuando un usuario propiciante inicia cualquier contrato en LOyS, se inicia de manera automática un EE y se otorga el correspondiente número. Esto es producto de la integración de los distintos sistemas.
- Registro de todas las personas contratadas por el sistema. Si el postulante fue contratado en alguna otra oportunidad a través de un LOyS, sus datos serán traídos automáticamente por el sistema.

La implementación de LOyS a partir del 1ro de enero de 2017 viene a resolver un problema de demora excesiva en la tramitación de los contratos de Locación de Servicios o Locación de Obra, que cuando tramitaban en soporte papel podían llegar a tramitar durante más de seis meses. Actualmente, la tramitación es sencilla y logra achicar los plazos, pasando de meses a días.

LEGAJO ÚNICO ELECTRÓNICO (LUE)

El módulo Legajo Único de Electrónico (LUE) del ecosistema GDE es el encargado de informatizar y gestionar los legajos electrónicos de los empleados de la administración nacional.

Si bien era un objetivo planteado en la ley de empleo público del año 2008, no se había plasmado ni en la normativa ni en la operatoria. Múltiples legajos, distribuidos en los diferentes organismos con diferentes criterios, tornaban prácticamente imposible contar con información íntegra y completa sobre un empleado de la administración.

Los sucesivos cambios, tanto de la persona como de los propios organismos, a partir de adscripciones, fusiones, supresiones de áreas, etc., generaban una dispersión documental extraordinaria.

El módulo LUE viene a dar respuesta unificando tanto el contenido del legajo, como su instrumentación informática, mediante un legajo único para cada empleado, que se aloja en el ecosistema GDE y se independiza así del lugar de efectivo cumplimiento de tareas.

El módulo LUE del ecosistema GDE fue creado para generar y administrar los legajos de los agentes de manera única y electrónica y descentralizada en las reparticiones. A su vez, el LUE cuenta con una sección llamada “Guarda Temporal”, a la cual se pueden enviar, de manera electrónica y al instante, los legajos de renuncia, fallecimiento o cesantía. Todos los documentos vinculados al módulo deben haber sido generados previamente en el GEDO y firmados digitalmente, para garantizar la oficialidad de la documentación.

BENEFICIOS DEL LUE

Entre los beneficios de la implementación del módulo Legajo Único Electrónico (LUE) se encuentran en principio los que derivan en forma directa de las ventajas de los sistemas informatizados frente a los sistemas en soporte papel:

- Centralización de la información.
- Liberación de espacio físico.
- Evitar duplicación de información.
- Información centralizada, actualizada y en línea.
- Eliminación del traslado de documentación física.
- Disponibilidad inmediata de los legajos.
- Acceso restringido, delimitado por políticas de perfiles.

Respecto a los beneficios específicos del LUE, se destaca que la documentación que los agentes presentan en papel (DNI, certificados, título profesional, etc.) es escaneada y cargada en el sistema y luego devuelta en original al agente. La versión digital permanece inalterable y pasa a formar parte del Repositorio Único de Documentos Oficiales (RUDO) en clara integración con los demás módulos del GDE.

Esta integración permite reutilizar los documentos que alguna vez fueron ingresados al GDE en cualquiera de sus módulos, mediante el número GDE. Un buen ejemplo es la utilización de documentos personales del LUE en un Expediente Electrónico iniciado por el agente. Con solo

“vincular” este documento al expediente en cuestión, es “llamado” desde el RUDO e incorporado al expediente.

REGISTRO LEGAJO MULTIPROPÓSITO (RLM)

El Registro Legajo Multipropósito (RLM) es el módulo del ecosistema GDE que permite al gobierno administrar en forma electrónica los diversos registros públicos que controla.

Los usuarios son los funcionarios de la repartición rectora del trámite del registro público, las personas humanas y jurídicas que desean o necesitan inscribirse y los ciudadanos que necesitan consultar si una persona física o jurídica está inscripta en un registro público.

Este módulo hace uso intensivo de otros módulos del ecosistema, ya que toda la información para los registros es capturada a través de: 1) “Formularios Controlados” vinculados a un expediente electrónico de trata asociada a este registro y 2) las capacidades de EE para administrar la vinculación de los documentos respaldatorios del registro.

BENEFICIOS DEL RLM

La implementación reciente de este módulo RLM permite a la administración:

- Resolver la gestión documental de registros y legajos que no contaban con un repositorio.
- Generar una base de datos por registro y cruzar información entre registros.
- Obtener flexibilidad de administración centralizada o descentralizada según la necesidad de cada registro/legajo público.
- Eliminar los archivos físicos.
- Obtener un archivo electrónico con validez legal.
- Tener información actualizada y en línea.
- Eliminar el traslado de documentación en papel.
- Disponibilidad inmediata del legajo (optimización del tiempo de búsqueda y gestión).
- Clara identificación de roles, funciones y responsabilidades.
- Identificar de forma automática personas humanas o jurídicas que deban renovar la inscripción a un registro.
- Reutilizar documentos, evitando solicitarle al ciudadano documentación que ya presentó en otros momentos de inscripción o en otros trámites (ventanilla única).
- Encontrar antecedentes de la persona humana o jurídica que aspira a inscribirse en un registro o renovarlo, ya que se puede identificar de forma simple si el aspirante tiene abierto algún expediente de fiscalización, por denuncias u otros expedientes.

Los beneficios para el ciudadano que necesita inscribirse en un registro público son:

- Posibilidad de realizar el trámite de inscripción en línea, a través de la plataforma de tramitación a distancia (TAD).
- Avisos sobre la necesidad de renovación.
- Acceso al historial de su registro/legajo.

TRÁMITES A DISTANCIA (TAD)

El módulo Trámites a Distancia (TAD) funciona como una mesa de entrada electrónica disponible en cada casa, oficina y smartphone. La interacción del ciudadano con la administración pública se torna mucho más amigable y distendida, ya que el módulo atiende en cualquier momento y lugar.

Arquitectónicamente, TAD utiliza servicios de generación de documentación y vinculación con GEDO y Expediente Electrónico. Asimismo, ofrece un frente de acción seguro y válido para el ciudadano ya que se integra con la Clave Fiscal de la AFIP y próximamente con la Clave ANSES.

Una vez que el ciudadano accede al módulo TAD, encuentra un escritorio virtual en el cual tiene diferentes buzones de acción: Nuevo Trámite, Mis Tareas, Mis Trámites, Consultas, Mis Documentos y Notificaciones. Las notificaciones en TAD gozan de pleno valor legal, y se considera que el usuario TAD es el domicilio constituido electrónico que requiere la ley de procedimientos administrativos. De esta manera, se brinda al ciudadano una herramienta de acceso a sus trámites ágil, segura y confiable, tanto desde el punto de vista tecnológico como jurídico. El módulo TAD cuenta con firma digital.

Un marco normativo moderno para una gestión eficaz

Los procesos de modernización generan cambios y no deben ser realizados con la finalidad de aumentar el campo de la discrecionalidad, todo lo contrario: lo que debe pretenderse es aumentar la eficacia y con ello darle más espacio a la legalidad.

La legalidad es un valor necesario que se ha incorporado de forma tal de brindar seguridad jurídica y respaldo a la implementación de la gestión documental electrónica.

La implementación del GDE requirió un abordaje jurídico que debió resolver diversas materias o cuestiones problemáticas, entre las que se destacan las equivalencias legales y funcionales de los diversos formatos, las nuevas modalidades de identificación o autoría, la

El módulo Gestor de Asistencias y Transferencias (GAT) se propone consolidar el subsistema de transferencias directas e indirectas de todo tipo de asistencias mediante una plataforma integral de registro, tramitación y pago.

publicidad y la privacidad, el acceso, los distintos tipos de documentos, sus atributos.

Sumado a ello, tuvimos en cuenta el principio de neutralidad tecnológica aplicable a la elaboración normativa. En efecto, siempre es conveniente que las normas mantengan un grado de neutralidad tecnológica que permita la flexibilidad necesaria para utilizar la mayor cantidad posible de herramientas. Y que evite su pronta obsolescencia, ya que la tecnología avanza mucho más rápido que los procesos normativos.

Para acompañar la estrategia de implementación, y teniendo en cuenta que en una primera etapa iban a convivir el mundo del papel con el mundo digital, y para evitar discusiones sobre temas que en 2015 aún no estaban maduros y solo habrían demorado la implementación, se evitó en este caso una modificación general de la normativa en materia de procedimientos o gestión administrativa. La estrategia fue, en cambio, dotar a la administración pública de las herramientas y darle respaldo jurídico en la implementación de cada una de las cuestiones problemáticas.

Con una ley marco, la Ley N° 25.506 de firma digital, que insta al Estado Nacional a implementar el expediente electrónico, la estrategia de implementación consistió básicamente en el dictado de diversos decretos que fueron aprobando el sistema de Gestión Documental Electrónica – GDE y sus distintos módulos, así como también regulando la digitalización de archivos, las notificaciones electrónicas, y, en general, complementando la normativa sobre procedimientos administrativos con aquellos aspectos que requerían definición en el nuevo entorno digital.

Se optó por un esquema más ágil, facultando al Ministro de Modernización a establecer los cronogramas de implementación y a la Secretaría de Modernización Administrativa a mi cargo para establecer las normas técnicas y operativas.

Un gran adelanto en materia de gobierno electrónico y de cambio de paradigma es el Decreto N° 1273/16 que, de acuerdo con las más modernas tendencias administrativas, alivia de cargas al ciudadano y revierte la obligación de suministrar información a la administración.

A partir de este Decreto, el Estado dejará de usar al ciudadano como cadete. Con esta norma, los organismos están obligados a suministrarse la información en forma directa, ya sea mediante la interconexión de sus bases de datos o mediante comunicaciones oficiales.

Además, la Resolución Nro. 6/2017 de la Secretaría de Modernización Administrativa, establece el silencio positivo: si un organismo no contesta, se presume que su respuesta es afirmativa para la prosecución del trámite.

Esto es algo revolucionario, estamos convencidos que cambiará la vida de la gente que, hasta hoy, tenía que hacer largos y engorrosos trámites para llevar de un organismo a otro información que estaba en poder del Estado, como por ejemplo el certificado fiscal para contratar producido por la AFIP que los proveedores del Estado deben presentar en cada licitación y que a veces demoraba más de lo normal y generaba un perjuicio tanto para el proveedor que no podía presentarse por no contar con el certificado aunque su situación fiscal fuera perfecta, como para el organismo que perdía un oferente que quizá podría haber presentado una oferta más conveniente.

El módulo Registro Integral de Destinatarios (RID) permite identificar a una persona registrada que es, o será, candidata a percibir un beneficio de los programas sociales del gobierno.

A continuación, un detalle de las principales normas que fueron dictadas para acompañar la transformación hacia la gestión documental electrónica.

Tabla 1: Principales normas de implementación del GDE

Asunto	Norma	Fecha
Plan de Modernización del Estado	Decreto N° 434/16	01/03/2016
Sistema de Gestión Documental Electrónica - GDE	Decreto N° 561/16	06/04/2016
Firma Digital	Decreto N° 561/16	06/04/2016
Módulo Legajo Único Electrónico - LUE	Decreto N° 888/16	22/07/2016
Módulo Trámites a Distancia - TAD	Decreto N° 1063/16	04/10/2016
Módulo Gestor de Asistencias y Transferencias - GAT	Decreto N° 1063/16	04/10/2016
Notificaciones Electrónicas	Decreto N° 1063/16	04/10/2016
Domicilio Constituido Electrónico	Decreto N° 1063/16	04/10/2016
Digitalización de Archivos	Decreto N° 1131/16	28/10/2016
Repositorio Único de Documentos Oficiales - RUDO	Decreto N° 1131/16	28/10/2016

Módulo Locación de Obras y Servicios - LOYS	Decreto N° 1301/16	23/12/2016
Módulo Registro Legajo Multipropósito - RLM	Decreto N° 1306/16	26/12/2016
Simplificación administrativa	Decreto N° 1273/16	19/12/2016
Interoperabilidad	Decreto N° 1273/16	19/12/2016
Plataforma de Autenticación Electrónica Central - PAEC	Decreto N° 1265/16	15/12/2016
Política Única de Certificación	Res. MM N° 399/16	05/10/2016
Política de Certificación de la Autoridad Certificadora Raíz	Res. SMA N° 37/16	20/12/2016

Con el sistema de Gestión Documental Electrónica – GDE, acompañado del marco normativo adecuado, la interacción remota de la administración con el ciudadano deja de ser entonces una expresión de deseo, un objetivo más de la modernización plasmado en el texto de una ley o una presentación, para transformarse en una realidad.

V.- CONCLUSIONES

Pudimos mostrar resultados en la implementación de la gestión documental electrónica en la APN en menos de un año porque partimos con una gran ventaja: la experiencia en el Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires.

Las claves del éxito fueron:

1. El sistema electrónico – SADE, cedido gratuitamente por el gobierno de la Ciudad a la Nación, que con algunas modificaciones se convirtió en el GDE.
2. El equipo multidisciplinario que logramos conformar en la Ciudad nos acompañó en el desafío de Nación, y sumamos nuevos profesionales.
3. La institucionalización de una política pública de modernización del Estado traducida en la creación del Ministerio de Modernización y de la Secretaría de Modernización Administrativa desde el primer día de la nueva gestión, y en su formulación normativa mediante distintos decretos.

Pero fundamentalmente, el éxito de la implementación de la gestión documental electrónica en la administración nacional es el fruto del apoyo y liderazgo de la máxima autoridad: el Presidente de la Nación, el Ing. Mauricio Macri, quien tanto desde la Jefatura de Gobierno de la Ciudad

Autónoma de Buenos Aires, como al asumir la primera magistratura de la Nación, fue y es el impulsor del GDE.

Este apoyo es constante y permanente, y se extiende a la Secretaría Legal y Técnica de la Presidencia de la Nación, que vela por la adecuación del marco normativo necesaria para otorgar pleno valor jurídico al expediente electrónico y a todas las cuestiones vinculadas a la tramitación digital, como por ejemplo, la digitalización de legajos de personal, la conservación documental, etc.

Nuestro Presidente, en su rol de Jefe de Gobierno porteño, expresaba que: “Avanzar en este universo burocrático para cambiar el gobierno requiere de un equipo de gente comprometida, abierta al aprendizaje y ejerciendo el poder que le compete con el fin de entregar –al finalizar su mandato– una administración en mejores condiciones que las recibidas, fundada sobre nuevos parámetros que impulsen su evolución continua en futuros gobiernos. La gestión documental digital –primera fase implementada del gobierno electrónico que estamos desarrollando para completar nuestra estrategia de modernización– encierra todos los aspectos hasta aquí mencionados, vehiculizados en las personas, los procesos, la tecnología y la información, pero por sobre todas las cosas, en el deseo, el compromiso y la competencia de los que lograron implementarlos y coordinarlos para transformar un gobierno en beneficio de los ciudadanos.”

Los efectos finales de este cambio que, sin lugar a dudas, afecta profundamente la cultura organizacional (“aquí las cosas se hacen así”), en muchos casos aún no se han visto en forma total. Pero ya se perciben con total claridad: ahorros de todo tipo, la incorporación ciudadana a la tramitación, nuevas conductas, mejoras en la agilidad, el control de las operaciones y la transparencia.

Estamos trabajando, además, aunque resta mucho por hacer, en el uso completo de las capacidades del sistema. Esto implicará, por ejemplo, una mucho más extensa captura de datos, la reingeniería de procesos, la generación de reglas automáticas de tramitación y un mejor flujo de información de retroalimentación para la toma de decisiones.

Esperamos que este sea apenas el comienzo de un largo camino por recorrer y que los que nos sucedan en la función pública no solo continúen sino que profundicen lo realizado, pues en la actualidad el límite para la innovación en el gobierno electrónico depende únicamente de la imaginación, la creatividad y la determinación.

El éxito de la implementación de la gestión documental electrónica en la administración nacional es el fruto del apoyo y liderazgo del Presidente de la Nación, el Ing. Mauricio Macri.

Los que tenemos la desafiante tarea de transformar el sector público nacional, que es un universo social ciertamente singular y vasto, nunca debemos olvidar que el fin último es el servicio público y la completa dedicación al interés general.

Entendemos que la reforma administrativa, materializada a través de la tramitación electrónica, se trata de una conquista que estará siempre amenazada de regresión de manera irreductible por el escaso tiempo y la gobernabilidad etérea inherente al Estado Nacional.

Sin embargo, como hemos demostrado, el cambio es posible. Y es ahora.

Licenciado en Antropología (UBA)
Secretario General de la Unión del
Personal Civil de la Nación (UPCN)
Secretario Gremial del Consejo Nacional
y Vicepresidente primero del Consejo
Metropolitano, del Partido Justicialista
Presidente Honorario de la
Asociación Criolla Argentina
Secretario Adjunto de la
Confederación General del Trabajo
de la República Argentina (CGT-RA)

Andrés

Rodríguez

Carrera Administrativa | Convenio Colectivo de Trabajo | Dignidad Laboral

Modernización, desarrollo y bien común

INTRODUCCIÓN

El presente trabajo analiza los procesos de modernización del Estado durante el último período democrático en la Argentina, fundamentalmente en relación al empleo público, resaltando su estabilidad, instituida en la Constitución Nacional, y cuestionando fuertemente el trabajo precarizado aún existente.

Asimismo, propone una actualización de las políticas públicas en términos de carrera administrativa, capacitación, etc. que tiendan a la dignidad laboral. Entendiendo que eso se podrá lograr sólo a través de la democratización de las relaciones laborales para lo cual considera imprescindible la participación de los trabajadores a través de sus organizaciones sindicales.

MODERNIZACIÓN Y BIEN COMÚN

Nos toca entender en esta oportunidad sobre las políticas de modernización implementadas por el Estado. A tal fin, resulta oportuno plantear el debate en torno a las siguientes cuestiones: ¿Qué se entiende por política de modernización del Estado? ¿Cuál es el objetivo político planteado? ¿Cuáles son las políticas implementadas? ¿Existen otras situaciones que urjan a la actualización?

Cuando se habla de “modernización de un Estado” la primera reacción suele ser indagar sobre los cambios operados en la cotidianidad social, los avances y progresos tecnológicos que no habrían sido absorbidos hasta entonces por la estructura del mismo, quien estaría urgida de actualización, casi como en un gesto o respuesta frente al mandato popular delegado.

Asimismo, suele relacionarse este proceso con una ineludible respuesta a las necesidades de desarrollo y progreso de una comunidad. Más precisamente, la Modernidad, en sí, ha ganado su lugar en la línea de la historia como la época en la cual, una vez repartidas las tierras del mundo, con una nueva economía global y de acumulación despuntada por los avances tecnológicos, fue la lanza hacia lo que conocemos como la forma actual de los Estados Nación, y el desembarco de la voluntad popular en la mesa de discusión política.

Sin embargo, la implementación de herramientas tecnológicas en la gestión de servicios moderna, no han sido garantía de mayor dignidad social en términos de igualdad e inclusión. Basta observar para comprobarlo, la relación de subordinación que resultó oportunamente entre países centrales y periféricos, o la relación inversamente proporcional que se observa actualmente entre acumulación de la riqueza en pocas manos y la miseria expandida. Resulta oportuno desmitificar, entonces, la idea de que el hecho que las estructuras gubernamentales se actualicen global, tecnológica y burocráticamente, sea en sí el cimiento para la construcción de un Estado más eficaz en la prosecución del bien común.

Ahora bien, en lo que a nuestro país respecta, el 1 de marzo de 2016, al comienzo del ciclo legislativo ordinario y al ras de las campanas que llaman al inicio de la instrucción básica, se aprobó el Plan de Modernización del Estado (en adelante PME) a través del Anexo I del Decreto N° 434/2016. No hace falta explicar por qué su mera denominación convoca a pensar que en él subyace la llave para entender el plan estratégico del Estado en términos de modernización. Asimismo, los titulares de todos los diarios y las Resoluciones emitidas por los diferentes organismos a lo largo del año, han remitido a la citada norma como fundamento de las acciones emprendidas por el gobierno en nombre de dicho proceso.

Intentaremos, luego, un breve análisis de las medidas en él dispuestas para evaluar la relación entre sus objetivos, la estrategia que contempla y su relación con el desarrollo del bienestar social.

PLAN DE MODERNIZACIÓN DEL ESTADO. ESTRATEGIA GENERAL PARA LA INFORMACIÓN

El PME, aprobado como Anexo I del Decreto N° 434/2016, se presenta a sí mismo como “...el instrumento mediante el cual se definen los ejes centrales para promover las acciones necesarias orientadas a convertir al Estado en el principal garante del bien común.”

Plantea como objetivo poner a la administración pública al servicio del ciudadano generando organizaciones flexibles de gestión por resultados, y relaciona esa política con la promoción de una gestión ética y transparente, articulando la acción del sector público con el privado y las organizaciones no gubernamentales.

“Relación de confianza”, “Control ciudadano” y “Comunicación” deberían ser los tres términos para el justo “Tesoro” de esta norma, que establece para ello cinco ejes tácticos y las acciones de abordaje que se pueden observar en el cuadro que acompaña como Adjunto.

Sintéticamente, las políticas implementadas en los Ejes 1, 3, 4 y 5 (Plan de Tecnología y Gobierno Digital; Gestión por Resultados y Compromisos Públicos; Gobierno Abierto e Innovación Pública; y Estrategia País Digital) refieren en sus objetivos y actividades a la implementación de los avances tecnológicos para gestionar la información de manera tal que quedaría tendida, a través del Ministerio de Modernización, una red que permitiría al Estado hegemonizar los datos y la comunicación relacionada con la gestión pública.

El Estado propone entonces, en esta oportunidad, que la gala de la modernización es la implementación de los avances tecnológicos en materia de informática y de comunicación, para uniformar la información y obtener con ello estadísticas honestas que permitan evaluar las políticas desarrolladas y sus resultados. ¿Sería entonces el desarrollo de políticas de medición en sí una política de modernización del Estado? ¿Garantiza la potestad hegemónica de la información estadística la transparencia de una gestión? ¿Cuál será la injerencia del poder de policía ciudadano propuesto respecto de los recortes de medición?

En otros términos: ¿Quién y bajo qué parámetros decidirá cuáles son las variables que determinarán las necesidades del pueblo y, eventualmente,

la eficiencia frente a su abordaje? ¿Será el precio de la rosa de tallo largo nuevamente determinante del índice de inflación?

Entiendo que la unificación de la información y facilitar los canales de comunicación con el pueblo puede significar un gran avance en materia de participación y democratización, por lo que la implementación de las Tecnologías de la Información y las Comunicaciones para estos asuntos resulta por demás acertada y constituye al momento un proceso que lleva años pendiente de consumación (vale recordar que el Plan Nacional de Gobierno Electrónico fue aprobado en el año 2005 por el Decreto N° 378) pero para que tan nobles fines puedan concretarse, hay que considerar que el Estado deberá desarrollar paralelamente un plan estratégico de inclusión social.

Dicho en otros términos, para que el plan de modernización sea un éxito en función del objetivo propuesto en el primer considerando del decreto (“...utilización de los recursos con miras a una mejora sustancial en la calidad de vida de los ciudadanos focalizando su accionar en la producción de resultados que sean colectivamente compartidos y socialmente valorados”) es menester que se adopten simultáneamente las políticas para garantizar la igualdad de oportunidades, tanto reconociéndole el carácter de servicio público a la prestación de transmisión de datos, requisito fundamental para universalizar el acceso a las TICs, como promoviendo que los recortes de la información a relevar y a difundir sean realmente representativos de los intereses más sensibles.

Finalmente, atento a que esas políticas no han sido promovidas aún, ni en el citado Decreto ni en medidas posteriores, se debe concluir que, si bien estamos frente a un proceso de modernización de la gestión pública, lo que todavía no podemos definir es si estamos frente a la implementación de políticas de bienestar social.

EL ASPECTO HISTÓRICO DE LO MODERNO

Uno de los ejes de trabajo propuestos por el Plan bajo análisis, el segundo, se titula “Gestión Integral de los Recursos Humanos”, y está directamente enfocado sobre el campo de batalla de todo proceso de reestructuración del Estado: el empleo público.

Ante todo, debo señalar que, en pos de la evolución, es necesario que dejemos de hablar sobre los trabajadores en términos de “recursos”. El recurso es el trabajo, la dignidad del hombre, el fin, y el segmento determinado por esos dos conceptos, es la relación de empleo.

Ahora bien, cabe destacar con esperanza, que los lineamientos en él enunciados aluden a la implementación de la carrera administrativa y al fomento de políticas de capacitación y calidad de formación de los

empleados públicos, lo cual no solamente hace al interés de los ciudadanos destinatarios de los servicios de los cuales la Administración Pública es garante, sino que también resulta esencial para la dignificación de los trabajadores mismos.

El entendimiento de que modernizar el Estado tiene por fin optimizar su compromiso con los ciudadanos y mejorar sus prestaciones, es tan histórico como la idea de que la burocracia y la obscuridad de sus estructuras atentan contra ese objetivo.

No obstante, la ineficiencia de la Administración Pública, suele ser atribuida, asimismo, al mal desempeño de sus trabajadores. Se ha denostado sistemáticamente el rol del trabajador público, desacreditándolo en la conciencia colectiva social, haciéndolo responsable por las políticas deficientes y corrompidas del empleador.

Pero lo cierto es que el trabajador público, desde la vulnerabilidad de su precarización, se ve obligado a acatar las directivas emitidas desde los cargos de conducción, que gracias a que el acceso a la estructura formal ha sido puesto en jaque, junto con el sistema de asignación de cargos por concurso, son designados a discreción del poder circunstancial a cuyos intereses responden incondicionalmente.

Lo que es de público conocimiento sin necesidad de mayores estadísticas, es que, si existe una materia pendiente de modernización en el Estado, es, ni más ni menos, que su estructura.

A pesar de que el Régimen de Empleo Público de la Administración Nacional, y la Constitución Nacional misma, preceptúan la contratación con estabilidad plena en cargos pertenecientes al régimen de carrera (con financiación prevista en la Ley de Presupuesto) al cual se debe acceder como consecuencia de la participación en el procedimiento de selección correspondiente, este empleador lleno de recursos ha sabido construir un derecho paralelo, transformando la regla en excepción.

Hoy la inmensa mayoría de los trabajadores del Estado no se encuentra incorporada a la estructura de la planta permanente, y permanece sujeta a regímenes específicos, que les imponen la responsabilidad propia de los funcionarios públicos, a la vez que los enajenan de la estabilidad, la carrera y todo otro tipo de herramienta de jerarquización.

Asimismo, se ha encargado de generar tantas leyes y resoluciones como le resultaron necesarias para mantenerse lejos de las mismas obligaciones que sabe sostener con rigor de orden público para el sector

Entiendo que la unificación de la información y facilitar los canales de comunicación con el pueblo puede significar un gran avance en materia de participación y democratización.

privado. Cabe destacar al respecto, que el orden público laboral general de nuestro país sí ha sabido erguirse sobre un andamiaje de derechos y principios que sopesan la debilidad del trabajador frente a la fortaleza del empleador, los cuales no son reconocidos, en muchas oportunidades, a los empleados públicos.

De ese modo, el crecimiento de la estructura real de trabajadores del Estado ha sido paralela al orden público laboral general y al orden público laboral específico de la administración pública, dejando a sus dependientes en una situación de vulnerabilidad a todas luces reprochable.

Las dependencias de la administración pública se han convertido así, en una gran olla en la cual hierven juntos una planta permanente con un promedio de edad que pone a muchos de sus integrantes cerca de la jubilación, los contratos de empleo público (Art. 9, Ley 25.164 de Empleo Público), los contratados por tiempo determinado, y los contratos de asistencia técnica, cuando no se encuentran afectadas, también, a la Ley de Contrato de Trabajo.

Pero esta situación no es todo lo que grava la condición de los trabajadores del Estado: A pesar de haber sido reconocidos expresamente como tales en el año 1999, a partir de la sanción de la Ley Nacional de Empleo Público, los dependientes estatales son también discriminados jurisdiccionalmente.

Es moneda corriente que, a pesar de la evidente relación de trabajo, los Tribunales Administrativos, nutridos de una doctrina vetusta, continúen adueñándose de las controversias laborales suscitadas cuando el empleador es el Estado. Cabe aclarar, en este aspecto, que el fuero Contencioso Administrativo aplica principios proteccionistas de las decisiones administrativas, por lo que esta tracción no sólo determina que los trabajadores públicos no tengan acceso al goce de los preceptos que nivelan la debilidad del empleado frente al empleador, sino que son también puestos en una balanza que favorece las decisiones de la otra parte.

Esta situación, que a simple vista podría parecer una mera discusión de formas de administración de la justicia, debe ser interpretada, de una vez por todas y en el nombre de la evolución, como un agravio contra los trabajadores de la administración pública, quienes son vedados sistemáticamente de la garantía de intervención de juez natural consagrada en el artículo 18 de nuestra Constitución Nacional.

Sin el reconocimiento de los principios protectorios y con la jurisdicción adulterada, los trabajadores públicos, educados a la luz de la presunción de validez y fuerza ejecutoria del Estado, han tenido que desarrollar un régimen de tolerancia frente a las incoherencias jurídicas.

Es por ello que, aunque una correcta aplicación de las normas vigentes debería concluir en un régimen propicio para hacer de la Administración Pública Nacional uno de los lugares más habitables, con los principios y garantías propios para todos los trabajadores de la nación, más la estabilidad propia instituida en el artículo 14 bis de la Constitución Nacional, debemos concluir en que las sucesivas pujas de interés político y económico han determinado que las relaciones de trabajo con este empleador tan particular, hayan sido mayoritariamente precarizadas en los siguientes sentidos:

- Trabajo no registrado: todavía son numerosos los contratos de trabajo ocultos bajo la modalidad de contrato de asistencia técnica, pasantía y locación de servicio. Huelga aclarar, que si una situación semejante fuera llevada en contienda frente a los tribunales del trabajo, la aplicación del principio de primacía de la realidad establecido en el orden público laboral general de nuestro país, permitiría resolver la controversia sin mayores interlocuciones legales. No obstante, la tracción ante el fuero Contencioso Administrativo, de este tipo de cuestiones, sabe dejar mucho que desear... desde su declaración de competencia en adelante.
- Trabajo deficientemente registrado: muchos trabajadores a los cuales se les aceptó la relación de dependencia después de años de prestar servicios, no han sido reconocidos en su antigüedad desde el inicio de su relación laboral.
- Contratos con relación de empleo público: es el caso de los famosos "artículo 9". Si bien en un principio la implementación de este instituto fue un gran avance, por cuanto acercó al reconocimiento del vínculo laboral a muchos trabajadores que hasta entonces poseían contratos de asistencia técnica, lo cierto es que por aplicación de los principios de primacía de la realidad y de continuidad de la relación propios del derecho de trabajo, la mayoría de estos contratos ya tendrían que haber tenido, mediante la convocatoria a los procesos de selección, la oportunidad de ser incorporados a la estructura permanente del Estado.
- Contratos por tiempo "eternamente" determinado: Para que un contrato de trabajo pueda ser celebrado por un tiempo acotado, su objeto no puede ser una prestación de necesidad permanente, y su extensión no puede superar los cinco años., la doctrina es clarísima en el sentido que deben reunirse ambos requisitos, sin embargo en los organismos regidos por la Ley de Contratos de Trabajo subsiste la costumbre de renovarlos permanentemente por esta modalidad, sin pasar nunca al contrato por tiempo indeterminado.

El orden público laboral general de nuestro país sí ha sabido erguirse sobre un andamiaje de derechos y principios que sopesan la debilidad del trabajador frente a la fortaleza del empleador.

La estructura del Estado (y la carrera en consecuencia) urge ser modernizada en virtud de la dotación real que la administración pública viene empleando para el desempeño de sus tareas. En este punto quiero dejar claramente expreso, que hacer un trabajo a la inversa, determinando dotaciones ideales en función de un presupuesto asignado, y pretender valerse de las infracciones cometidas por la empleadora para despedir sin costo a los trabajadores, no sólo sería desconocer el derecho, sino una actitud inmoral.

En el Estado nadie parece saber, entonces, cuáles son las reglas del juego. La Administración Pública Nacional ha sabido confundir su debido rol de guardiana del bien público, con el retrogrado criterio de mantener la discrecionalidad en el orden del día, logrando que sus empleados se queden sin los principios consagrados en la Ley de Contrato de Trabajo y sin la estabilidad del artículo 14 bis de la Constitución Nacional.

Resulta inexplicable, que a esta altura de la historia, tantos ciclos de "iluminación" y progreso de por medio, aún haya necesidad de discutir que cuando una persona pone a disposición de otra su fuerza de trabajo, en subordinación técnica, jurídica y económica, a cambio de una remuneración de carácter alimenticio, lo que se constituye es una relación de trabajo, sea cual fuere la naturaleza jurídica del empleador, y que en consecuencia deben aplicarse a ésta los principios de orden público laboral, toda vez que sus términos y su imperio tienen fundamento en la vulnerabilidad de la parte subordinada, lo cual no resulta para el caso alterado.

A modo de corolario, es de mi entendimiento que un plan cabal de modernización del Estado, amén de la incorporación de la tecnología para facilitar las tareas diarias como la recolección de información, debe ser acompañado por la correspondiente actualización de las políticas públicas en materia de dignidad laboral.

En este sentido, es menester que se actualice la estructura de la Administración Pública Nacional, realizando como corresponde a derecho las incorporaciones de los trabajadores que han ocupado cargos correspondientes a tareas de necesidad permanente (ocultos bajo otro tipo de modalidades de contratación) y se abran los concursos, incluso para los cargos jerárquicos, de modo que el Estado se perfeccione hacia su democratización, lo cual seguramente impactará en todo el espectro de su accionar.

Es común que en momentos de crisis económica se sepa poner la lupa sobre la eficiencia del Estado y florezca la idea de que éste debe ser lo más pequeño y eficiente posible. Se inician así las especulaciones en torno a la idea de economizar en los "gastos" de la estructura pública, ignorando que se ataca de este modo a la madre de todas las inversiones.

Es por eso que en momentos como el presente hay que ser muy cautos para no permitir que la puja de intereses particulares termine por afectar

el interés público bajo la apariencia de ejecución de un proceso de desburocratización. Si el país se encuentra en necesidad de realizar cambios sobre su economía, no existe la posibilidad de que los trabajadores públicos sean la variable de ajuste sin que ello traiga aparejadas múltiples repercusiones negativas sobre el bienestar general. No hay que discutir cuántos empleados públicos hay, sino la calidad del empleo público.

Volviendo al eje de la jerarquización de la carrera administrativa y la capacitación, hay que destacar que la precarización de los trabajadores públicos es contradictoria con el objetivo de llevar adelante políticas de reforma con mira en la eficiencia y eficacia de las políticas públicas. Un estado dotado de trabajadores calificados, reconocidos y dignificados, con derecho a ser oídos y participar de la planificación de los objetivos, es el arma principal contra las dilapidaciones y la adopción de políticas inapropiadas.

Un plan cabal de modernización del Estado, amén de la incorporación de la tecnología debe ser acompañado por la correspondiente actualización de las políticas públicas en materia de dignidad laboral.

De este modo, si la intención es optimizar el rendimiento de los recursos públicos, lo que corresponde es continuar con el proceso de modernización que en nuestro país se ha iniciado hace ya más de veinte años a través de la negociación colectiva.

Históricamente, preponderaba la teoría que postula que la relación que sostenía el Estado con sus trabajadores no era de carácter contractual, toda vez que se encontraba alcanzada por el carácter unilateral propio de los actos administrativos. Esa visión, promovió una forma de gestión autoritaria, en la cual la toma de decisiones en materia pública caía absolutamente sobre el poder de turno, haciendo proclives las prácticas inapropiadas que desencadenan en una incorrecta administración, y cerceñando, finalmente, a los ciudadanos de sus derechos.

Con el fin de erradicar esas prácticas, desde la organización de los trabajadores se promovieron incesantemente instancias de diálogo y trabajo en conjunto, y fue en 1987 que nació la primera mesa de discusión de políticas laborales con la Comisión de Política Salarial y Otras condiciones de Empleo en el Sector Público, que fue un gran paso hacia la democratización de la administración pública.

La década del '90, a su vez, aunque presentó momentos muy duros, alumbró también dos grandes portales a la negociación colectiva: la Ley N°24.185 de Negociación Colectiva para el Sector Público y la firma del primer Convenio Colectivo del Sector Público, homologado por el Decreto N° 66/99.

Asimismo, la implementación del SiNaPA en 1991, aunque en un contexto político económico que ya tenía en la mira el achique del Estado, fue el primer gran salto hacia la jerarquización de la Administración Pública Nacional, al establecer que a los cargos de la Administración se debía acceder por concurso, y fundar una carrera basada en la capacitación y el desempeño, incorporando a la representación sindical en forma institucional a través de las veedurías de los procesos de selección mediante la Comisión Permanente de Carrera y sus delegaciones.

Este reconocimiento participativo, junto con las normas mencionadas precedentemente, son sin dudas piedras fundantes de un plan de modernización hacia un Estado democrático que merecen ser traídas a la memoria para el caso.

Entre 1999 y el 2004, los avances fueron interrumpidos y viciados. El gobierno de la Alianza, confundiendo la pluralidad con la amenaza, desvió el circuito de saneamiento iniciado, promoviendo la incorporación de trabajadores al Estado por formas de contratación alternativas a la estructura formal, desarticulando la carrera de modo tal que se facilitó la cobertura de cargos de conducción, y también otros, de manera discrecional.

Se generó una ficción en torno al empleo público, promoviendo la precarización, lo cual hizo que proliferaran las prácticas clientelares, y la dilapidación de recursos, a pesar de que se publicitaba que el proceso de modernización se continuaba ejecutando, pero a través de la implementación de controles de cumplimiento por objetivos y estadísticas, como Carta Compromiso con el Ciudadano.

Esto trajo aparejado un notorio desmejoramiento de la Administración Pública, la cual inició el segundo milenio al borde del derrumbe. Este mal momento, desde una mirada positiva, puede interpretarse también como una demostración, por oposición, de que el proceso de democratización institucional iniciado entre fines de la década del ochenta y principios de la década del noventa, era sin dudas más apropiado para optimizar la gestión y garantizar la transparencia.

Recién en el año 2004 y después de un nuevo intento unilateral de gestión de la administración, fue nuevamente, a instancia sindical, que se reencauzó el proceso de modernización que promueve la democratización de la función pública. Se abrió desde entonces una etapa muy fértil, que permitió la institucionalización de la participación de los trabajadores, en torno a un plan de diálogo y consenso.

Se reinició así el proceso de modernización del Estado que entendemos aún hoy debería continuar vigente, con la idea de volver a incorporar los sistemas de jerarquización del personal e incorporar a la estructura del estado a sus trabajadores a través de la carrera por concurso y capacitación.

El más notorio resultado de ello, fue la celebración del Convenio Colectivo General para el Sector Público, aprobado por el Decreto N° 214/2006, que permitió la incorporación y el reconocimiento en el marco del derecho laboral público a una gran cantidad de trabajadores que se encontraban sometidos a las pautas del sector privado (como por ejemplo todos los trabajadores de los Organismos de Control creados luego de la privatización de los servicios públicos, en la década del '90). La misma reflexión corresponde aplicar a los numerosos Convenios Sectoriales suscriptos, tales como el de Lotería Nacional SE.

Si bien fueron importantes los logros, la desorganización de la estructura generada en los años anteriores, había marcado una agenda de urgencias, como ordenar el sistema de remuneraciones, y gestionar el reconocimiento de la relación con los miles de empleados que se desempeñaban de manera tercerizada (los contratos de asistencia técnica y pasantías se habían constituido en lo normal).

Recién en el año 2004 se reencauzó el proceso de modernización que promueve la democratización de la función pública.

Pero lo cierto es que, la estructura formal del Estado continúa al día de hoy siendo una ficción. La planta permanente, la dotación aprobada por ley para el funcionamiento de la administración pública, continúa siendo a la fecha la misma que la de la década del noventa, a pesar de que solamente entre 1995 y 2003 se registró que el gasto en contratos de locación de servicios había aumentado el doscientos cuarenta y cinco por ciento (245%).

Si no hay acceso a los cargos de planta permanente por concurso, si no se reabre el concurso para los cargos de conducción, ningún plan de jerarquización de la carrera será más que un espejismo.

Resulta indispensable, por lo tanto, que se gestione en este momento un blanqueo de la dotación que se desempeña de manera permanente en relación de dependencia con el Estado, y se exija la incorporación al Presupuesto Nacional de la partida realmente necesaria para cubrir todos esos cargos a los cuales, entonces sí, se accederá a través del circuito del concurso y la carrera administrativa.

En tal sentido, resulta prometedor el acuerdo recientemente firmado por el Estado Nacional y UPCN con el fin de promover el acceso a la permanencia, a través de convocatorias internas, para doce mil cargos a ocupar por trabajadores que se vienen desempeñando en posiciones no permanentes desde hace años.

Huelga aclarar, por otra parte, que, al referirnos a la carrera administrativa, también entendemos que ésta debe ser actualizada, con la

correspondiente participación sindical; y que al referirnos a la “dotación real permanente” es menester que se incluya a todos los trabajadores que ostenten una antigüedad que acredite continuidad en su puesto y a aquellos que se desempeñen en cargos cuya función sea de necesidad permanente.

Para optimizar la calidad de la matriz pública, resulta vital garantizar el funcionamiento democrático de sus dependencias. Hay que actualizar la estructura y la carrera, de acuerdo con la evolución de las necesidades del Estado, así como garantizar la participación de los trabajadores en la toma de decisiones sobre políticas estructurales.

La carrera, a su vez, deberá ser acompañada por un plan de capacitación democrático, cuyos programas también estén diseñados en conjunto con los trabajadores estatales y las herramientas institucionales que garanticen su cumplimiento, como el Fondo Permanente de Capacitación.

Gestar una administración moderna, significa, sin lugar a dudas, el abandono del modelo burocrático y autoritario de la relación de empleo. Eso implica la necesidad de empoderar a los trabajadores a través de sus representaciones sindicales para evitar la proliferación de políticas inapropiadas por parte del Estado.

Es a partir de la misma inteligencia con la que se comprende que la voz del pueblo y el control ciudadano son importantes para garantizar la correcta atención de las necesidades públicas, que la sociedad y sus gobernantes deben aceptar y confiar en que la voz y el control de los trabajadores públicos es el contralor más eficaz frente a la amenaza de políticas viciadas y la desviación de los recursos públicos con intereses punteriles o mercantilistas.

DOS DEUDAS PENDIENTES

El procedimiento de régimen disciplinario para la Administración Pública Nacional, aprobado por el Decreto N° 467/99, debería ser interpretado, sin lugar a dudas, como la contracara del principio de estabilidad propia del empleo público.

No obstante, el maremoto de irregularidades registrales anteriormente descripto, ha formado un caldo de cultivo perfecto para que los sumarios se conviertan en una epidemia y que el procedimiento de investigación se instituya como un castigo en sí mismo.

Amén de los regímenes vigentes que fueron sancionados en plena dictadura militar y honran la lógica de facto, el propio Decreto N° 467/99 tiene una estructura inquisitiva. Como consecuencia de ello, el derecho de debida defensa adjetiva, tutelado por los artículos 18 y 75 inciso 22 de

la Constitución Nacional para todo proceso sancionatorio que pudiera acarrear como consecuencia la disminución de un bien jurídico (como lo es la dignidad laboral) se ve hoy vulnerado sistemáticamente por los departamentos de Sumarios, quienes hacen uso de su libre interpretación de la norma, prescindiendo del imperio supremo de la Carta Magna.

Algunas de las manifestaciones más frecuentes de lo expuesto son las siguientes:

- Se admiten imputaciones inciertas (sin determinación precisa del hecho reprochado y circunstancias elementales del mismo, como ser tiempo y espacio);
- Se inician investigaciones sobre una conducta pero concluyen en la sanción como consecuencia de otra que de la investigación resultara como reprochable;
- Se veda al trabajador sumariado o imputado el acceso al expediente hasta después de que preste declaración indagatoria. Cabe aclarar, que la declaración indagatoria ha sido reconocida como uno de los actos de defensa más importantes y mal puede ser ejercido por quién desconoce sobre qué será inquirido;
- No se informe el derecho a asistir con un patrocinio letrado o sindical. En este punto, se debe destacar la importancia de que sea tanto obligatoria la notificación del derecho como de la asistencia.
- Los procesos pueden durar años o aún quedar inconclusos, lo cual constituye una condena de facto para aquellos que han sido trasladados de sus puestos de manera “preventiva” o impedidos de presentarse a nuevas postulaciones.
- No se garantiza la gratuidad propia de todo proceso en el orden laboral. A modo de ejemplo, el solo acceso a un juego de fotocopias del expediente puede hacer una gran diferencia en las posibilidades de defensa de un trabajador.

Resulta urgente, según lo evidenciado, que se modernice el procedimiento disciplinario vigente para la administración pública, de modo tal que se apliquen en el mismo la garantía de defensa y presunción de inocencia, y el principio que establece que en caso de duda se debe estar a favor del trabajador, como así también de la aplicación de la norma más favorable.

Otro régimen de antaño que resultaría de utilidad modernizar con el fin de mejorar las condiciones y capacidades de trabajo en la Administración Pública, es el régimen de licencias.

Para optimizar la calidad de la matriz pública, hay que actualizar la estructura y la carrera, así como garantizar la participación de los trabajadores en la toma de decisiones sobre políticas estructurales.

El Decreto N° 3413/1979, aún vigente, a modo de ejemplo, prevé la licencia por servicio militar obligatorio, y no así el cambio medular que se ha experimentado en concepto de formación familiar.

El masivo enrolamiento de la mujer en el ámbito laboral, determina que hoy sea indistinto el sexo para asumir las obligaciones propias del rol doméstico y de cuidado de los hijos, en pos de lograr una genuina igualdad de oportunidades.

Esto debe traducirse en el régimen de licencias, incorporando institutos que garanticen:

- La transferibilidad de licencia al otro padre (o madre) en caso de fallecimiento de la madre.
- Protección especial para ambos padres en el proceso de adopción y de embarazo
- Una distribución más equitativa de las tareas domésticas y de cuidado entre hombres y mujeres.
- La inclusión de un tratamiento por adicciones, como herramienta específica en la ayuda al trabajador afectado.
- La comprensión de las nuevas técnicas de fertilización asistida.
- La armoniosa adaptación de los hijos/as menores al nivel inicial.
- Asimismo, la dinámica social actual requiere:
- La incorporación de una licencia para supuestos de acoso laboral y violencia de género
- Licencias propias para realizar los controles y procedimientos establecidos por la Ley de Riesgos del Trabajo, y la Ley de Derecho a la Protección de la Salud Mental, otorgando al trabajador licencia con goce de haberes hasta su alta definitiva librada por los equipos interdisciplinarios y los Servicios de Medicina del Trabajo intervinientes.

CONCLUSIÓN

Para que el proyecto de “Modernización del Estado” pueda constituirse como un verdadero proceso de actualización y superación de la Administración Pública Nacional, es necesario que se oriente hacia la democratización profunda de sus estructuras, muy en especial las de las relaciones de empleo, y, para ello, la participación de los trabajadores a través de sus organizaciones es, y así lo han demostrado estos treinta y tres años de democracia, estratégica para que tenga éxito en cada uno de sus pasos.

REFERENCIAS BIBLIOGRAFICAS

Carta Compromiso con el Ciudadano
Constitución Nacional

Convenio Colectivo General para el Sector Público, aprobado por el Decreto 214/2006

Decreto 3413/1979

Decreto 434/2016

Ley 24.185 de Negociación Colectiva para el Sector Público (reglamentada por el Ley de Contratos de Trabajo, Decreto 447/98)

Ley 25164 de Empleo Público

Ley de Contratos de Trabajo

Ley de Derecho a la Protección de la Salud Mental

Ley de Riesgos del Trabajo

Primer Convenio Colectivo del Sector Público, homologado por el Decreto 66/99.

Régimen disciplinario para la Administración Pública Nacional, Decreto 467/99

Sistema Nacional de Empleo Público (SINEP)

Sistema Nacional de la Profesión Administrativa (SINAPA)

Subsecretaria de Gestión Administrativa
del Ministerio de Modernización
Licenciada en Ciencias de
la Comunicación UBA
Asesor Subsecretaría de
Gestión Administrativa del
Ministerio de Modernización
Licenciado en Ciencias Políticas UBA

**María José
Martelo
Pablo Yoder**

Implementación GDE | Trámites electrónicos | Políticas públicas

La modernización del Estado en la era de la información: la implementación del Ecosistema de Gestión Documental Electrónica (GDE) en el Sector Público Nacional

Introducción

A menos de once meses del comienzo de la implementación del primer sistema de tramitación electrónica integral y de uso obligatorio para todo el Sector Público Nacional (SPN), las líneas que siguen buscan señalar algunos elementos analíticos preliminares de la implementación del ecosistema de Gestión Documental Electrónica (GDE), que lidera la Secretaría de Modernización Administrativa del Ministerio de Modernización.

La elección del tema obedece, en primer lugar, a la novedad que significa la implementación de la primera política de tramitación electrónica integral, única en su magnitud y alcance en la historia del SPN. En los diez meses comprendidos entre abril de 2016 y el momento en que se escriben estas líneas, ya se han generado, firmado y tramitado con numeración única en forma completamente electrónica 6.076.416 documentos, 507.782 expedientes, 56.832 Resoluciones Administrativas y 632 Decretos. Asimismo, el servicio de tramitación remota que brinda GDE ya ha logrado que ciudadanos y empresas de todo el país generen y firmen fehacientemente, en forma completamente electrónica, 285.625 expedientes electrónicos para realizar distintos trámites.

Por otra parte, la elección del tema se debe al papel estratégico que ocupa la gestión documental electrónica en la modernización de la acción estatal, en tanto condición necesaria para la relación electrónica de la sociedad y el mercado con la Administración; y, también, a la decisión de la Secretaría de Modernización Administrativa de realizar una investigación sistemática sobre la implementación de la política con el propósito explícito de facilitar la replicación de GDE en otros niveles de gobierno, y compartir los aprendizajes para implementar otras políticas de modernización. En este punto, el tema también se inscribe en la discusión más amplia sobre la coyuntura histórica en la que se encuentra nuestra Administración, en términos de la transición desde una burocracia característica de la sociedad industrial, hacia otra en proceso de formación y con final abierto, que se corresponda con la sociedad de la información de hoy.

Partimos de destacar que el impacto de la aceleración del cambio tecnológico de los últimos quince años en la vida de todas las personas, otorga a las condiciones contextuales actuales una marcada importancia para el diseño e implementación de políticas de modernización de la Administración.

Según proponemos, las personas y las empresas, destinatarios finales de las políticas de modernización, nos hemos acostumbrado rápidamente a las formas simplificadas de interacción que permiten las nuevas tecnologías de la información y la comunicación (NTIC): la descentralización, la interdependencia, la horizontalidad y la vinculación inmaterial, global, simultánea e intertemporal.

Sin embargo, dicha rapidez e intensidad de apropiación de las NTIC por parte de la sociedad y el mercado está aún lejos de reflejarse en el Estado. En este razonamiento, la implementación de políticas que buscan modernizar la tramitación de ciudadanos y empresas ante la Administración según las nuevas modalidades de interacción simplificada que permiten las NTIC, parten de al menos dos condiciones de partida adversas que fijan las variables macro sociales contextuales.

La primera condición adversa es precisamente la que GDE busca revertir. Se refiere a que en la sociedad de la información es materialmente imposible que una organización altamente compleja como la burocracia estatal pueda brindar a ciudadanos y empresas servicios de tramitación simplificada sin contar con un sistema informático integral que le permita recibir, generar, procesar y transmitir los grandes volúmenes de información que diariamente administra en papel. Es decir que mientras que no se cumpla con el objetivo estratégico de institucionalizar un back office electrónico único, transversal, integral y escalable para toda la APN como GDE, ningún organismo público podrá extender las fronteras de la tramitación a distancia (front office) más allá de la solicitud de turnos, la descarga de formularios, la solicitud de información o la guía digital de pasos presenciales para hacer un trámite (Martelli, 2014).

La segunda condición adversa de las que parte la implementación de las políticas de modernización orientadas a ciudadanos y empresas se refiere a que cada vez son mayores las expectativas de las personas sobre todo lo que puede hacerse mediante las NTIC. La experiencia de individuos, empresas y organizaciones en el uso intensivo de medios electrónicos para la simplificación e innovación de las formas de realizar actividades tan masivas, comunes y complejas como el trabajo, las transacciones económicas, la búsqueda de información, la producción, la política, la educación o la socialización, van desarrollando en todas las personas (mediante ensayo y error, sin coordinación central alguna y sin distinción de clase) percepciones, aprendizajes y valoraciones comunes sobre lo que puede y lo que debería hacerse con los medios electrónicos en una sociedad. Entre otras cosas, esto lógicamente incluye las expectativas sobre las formas de hacer los trámites ante el Estado que todas las personas, empresas y organizaciones debemos realizar periódicamente durante toda la vida.

La gestión documental electrónica ocupa un papel estratégico en la modernización de la acción estatal.

Asimismo, cabe mencionar que el interés del análisis se orienta específicamente a los desafíos de la fase de implementación del ciclo de las políticas, tanto de modernización de la Administración (sistemas transversales que organizan la acción estatal) como de políticas sectoriales (provisión de bienes y servicios particulares a destinatarios individuales o colectivos). Lo que nos interesa destacar aquí es que, en los casos en que sea posible, buscamos extraer elementos analíticos de la implementación de GDE para proponer alternativas útiles, específicamente, para la fase de implementación de otras políticas de modernización.

Por lo tanto, en las líneas que siguen en primer lugar identificamos algunos aspectos de cambio histórico de la gestión de políticas públicas

en la sociedad informacional que contextualizan la implementación de GDE y, como señalamos, fijan condiciones iniciales desventajosas para la modernización de la Administración. En segundo lugar, se describe un abordaje analítico simplificado orientado a la fase de implementación de políticas y, a continuación, se analiza sintéticamente el caso de GDE. Finalmente, concluimos con una agenda tentativa de investigación sobre la implementación de GDE, y una propuesta de elementos de análisis para la implementación de otras políticas de modernización.

1. Contexto

El primer paso que debe satisfacer la fase de implementación de cualquier política pública es garantizar las condiciones iniciales necesarias para comenzar la ejecución de las actividades que, en caso de lograr concatenarse con actores y recursos a lo largo del tiempo, que el problema esté bien definido (que sea soluble) y que la hipótesis causal que guía las actividades de política sea correcta, permitirá el logro concreto de al menos parte de sus objetivos.

Para definir dichas condiciones iniciales, es preciso desagregar al nivel operativo (micro) las variables contextuales (macro) que inciden en el momento y el lugar del que parte la implementación. Para ello, tomamos la idea mencionada más arriba de que la aceleración de la evolución de las NTIC (desde el teléfono, la radio y la TV hasta las actuales computadoras automáticas, Internet y las redes sociales), registra una velocidad y profundidad de apropiación mucho mayores en el mercado y la sociedad que en la Administración.

De este modo, los ciudadanos y las empresas destinatarios de los trámites que presta la Administración, han desarrollado capacidades de operación de múltiples dispositivos electrónicos para realizar muchas actividades diferentes a partir de su experiencia personal. Contrariamente a lo que ocurre con la tramitación ante la Administración para acceder a los bienes y servicios que presta el Estado, la oferta en la sociedad y el mercado de nuevas formas de acceder a viejos bienes y servicios, o la creación de bienes y servicios enteramente nuevos gracias a los nuevos medios electrónicos, no dejan de crecer.

Por lo tanto, ello implica que todos los organismos públicos comienzan la implementación de sus políticas de modernización (intensivas en uso de NTIC) desde unas condiciones iniciales de debilidad en su capacidad de generación, procesamiento y transmisión de la información. Si bien este "déficit de NTIC" para la capacidad de gestión de la información afecta a todas las actividades de las organizaciones estatales, es especialmente sensible para la implementación de trámites de gestión

electrónica completa, tanto por la necesidad de uso intensivo de medios electrónicos, como por el requerimiento de tener que modificar procedimientos organizacionales para que su uso efectivo llegue a ciudadanos y empresas.

Piénsese, por ejemplo, en las siguientes situaciones:

- Mientras en la Administración se discute la forma más adecuada de identificar electrónicamente a agentes, funcionarios, ciudadanos (para acceder a los trámites) y empresas (para acceder a trámites y proveer bienes y servicios), diariamente en todo el mundo se identifican cientos de millones de ciudadanos y empresas para adquirir electrónicamente bienes y servicios de todo tipo, realizar transacciones financieras y difundir contenidos;

- Mientras en la Administración se pugna por impulsar la despapelización de la tramitación interna y externa de la Administración, en la sociedad y el mercado los pagos de servicios, las transacciones planetarias de fondos bancarios y activos financieros se realizan sin papel, por no mencionar la extinción de los directorios telefónicos alfabéticos en casi todos los hogares y empresas;

- Mientras en la Administración la mayoría de los trámites son casi totalmente presenciales y las adquisiciones públicas (equivalentes a un 15% del PIB) casi completamente en papel, cada vez más transacciones comerciales de todo tipo se tramitan por Internet, el comercio electrónico global no

deja de crecer e incluso muchos de los trámites bancarios presenciales se realizan mediante un teléfono ubicado en el hall del banco;

- Mientras en el Estado se discute el rol de la acción pública en los delitos informáticos (desde si debería existir algún tipo de regulación del uso de Internet o qué papel tiene la prueba electrónica en la justicia), especialistas en NTIC llamados hackers espían a ciudadanos comunes y presidentes de diversos países y todo el mundo se entera a través de los medios de comunicación global, al tiempo que proliferan los casos de delitos informáticos graves como el ciberbullying, el acoso de menores, la discriminación, la difamación o el robo de identidad para operaciones fraudulentas.

Estos ejemplos ilustran un muy veloz proceso de apropiación de las NTIC por parte del mercado y la sociedad, por un lado, y otro mucho más lento en la Administración, por otro. En este contexto, políticas concebidas para influir sobre problemáticas de la actual sociedad informacional,

En la sociedad de la información es materialmente imposible que una organización altamente compleja como la burocracia estatal pueda brindar a ciudadanos y empresas servicios de tramitación simplificada sin contar con un sistema informático integral.

se deben implementar utilizando los medios de tramitación mayormente analógica y unidireccional característicos de la sociedad industrial de los siglos XIX y XX, de operación mayormente centralizada y de acceso necesariamente presencial según las limitaciones tecnológicas asociadas al papel.

Para dimensionar en perspectiva histórica la profundidad del impacto que está produciendo la acelerada transición tecnológica de las TIC, es ilustrativo tener presente que el cambio de la dinámica social y la lucha política a través de la historia se puede agrupar en un sistema de variables y constreñimientos que fijan límites y probabilidades diferenciales para la realización de intereses sociales y para el alcance de objetivos políticos (Acuña, en Acuña y Repetto, 2001).

Estos cuatro conjuntos de variables explicativas de nivel macro social, que condicionan la elección racional y el comportamiento estratégico de los actores individuales y colectivos que, al agregarse, producen dichas macro variables que a su vez condicionan su interacción estratégica, son las estructural económicas, las político-institucionales, las cultural-ideológicas y las contingencias (Acuña, 1995).

El primer conjunto se refiere a la organización de la economía en una sociedad (vg: propiedad de los medios de producción y régimen de acumulación capitalista); el segundo, a la organización social del poder político dentro de una sociedad (reglas e instituciones que definen quiénes y cómo se distribuye el poder en una comunidad, y cómo se resuelven los conflictos de intereses, vg.: régimen democrático); el tercero a la visión del mundo que tienen los individuos y a los parámetros culturales de una sociedad (entendimiento sobre “cómo funcionan las cosas” en una comunidad); y el cuarto, a los cambios históricos inesperados (Acuña, 1995).

Es tan sensible el impacto de las TIC en la vida de las personas y las organizaciones, que en pocos años comienzan a verificarse cambios en las macro variables mencionadas en todas las sociedades del planeta, situación que habla de una nueva sociedad (la de la información), en contraposición con la sociedad industrial anterior. Sintetizamos algunos de ellos.

Con respecto a las variables estructural-económicas, destacan procesos como la ubicación de la información como fuente de valor económico fundamental, en una sociedad capitalista de mercados turbulentos e interdependientes en los cuales la incertidumbre ante el futuro hace cada vez más valiosa la información. También es central que cada vez más el típico trabajador masivo descalificado de la sociedad industrial va dejando lugar al más calificado en tareas de especificidad creciente, quienes a su vez trabajan en empresas más que en fábricas. En este sentido, cada vez más la principal fuente de valor del capital es la habilidad

del trabajador (su energía mental para desarrollar conocimiento con las NTIC y luego aplicarlos), que el capital fijo que éste utiliza para trabajar en la empresa.

Asimismo, también son centrales fenómenos como la informatización y globalización de la banca y las finanzas, con la consiguiente dificultad estatal para regular los flujos financieros internacionales (que no reconocen fronteras físicas) y proteger las economías domésticas de contagios; también, la provisión de bienes y servicios planetarios cada vez más personalizados, el fenomenal avance científico tecnológico en todas las ramas del saber, la irrupción de los bienes intangibles de alto valor en la economía, el comercio electrónico masivo a escala global o el surgimiento de nuevos servicios colaborativos sin intermediación mediante aplicaciones que solo los nuevos medios electrónicos permiten (por ejemplo el alquiler de viviendas particulares por sus dueños, las compras en supermercados por encargo, el transporte privado de pasajeros, la evaluación directa y pública de servicios por parte de los usuarios, o las plataformas de vinculación personal, entre otros).

Por su parte, en las variables político – institucionales el cambio fundamental que destacamos es que las TIC han expandido y abierto revolucionariamente el espacio público, haciendo “visible” al Estado, a la sociedad y sus lógicas de igualdad y diferencia, impulsando cambios en el modo en que funcionan las organizaciones públicas y privadas, en las reglas de competencia política y en la representación de intereses sociales, abriendo de este modo oportunidades inéditas de manifestación social, de organización política, de relación de la sociedad con su gobierno, de surgimiento de nuevos actores y de organización de nuevos movimientos sociales.

Por último, entre las variables ideológico-culturales destacamos que la inmediatez y la visibilidad de la representación de la aldea global, construida en gran medida por el relato de los medios masivos de comunicación y su impacto y reprocesamiento en las redes sociales, impulsa procesos de individuación y de exaltación masiva de patrones de consumo, haciendo visible la percepción de la crisis de valores socializantes comunes de la sociedad industrial moderna como el progreso social inclusivo y el crecimiento económico permanente basado en el pleno empleo. Mientras que la simultaneidad, masificación y fragmentación temporal de las comunicaciones imprime nuevos modos de vinculación y asociación entre personas, alumbrando nuevos y heterogéneos actores vinculados a intereses específicos que pugnan por el reconocimiento de

Existe un muy veloz proceso de apropiación de las NTIC por parte del mercado y la sociedad y otro mucho más lento en la Administración

derechos particulares que, en muchos casos, habían permanecido ignorados por la sociedad “opaca” previa a las NTIC. En este grupo de variables también incluimos la construcción de sentido de las personas sobre las propias posibilidades y los límites que los medios electrónicos imprimen a las actividades humanas, como la descentralización, la horizontalidad, la interdependencia, el acceso permanente y remoto a la información y la exposición de la vida privada.

En cuanto a las contingencias, la identificación y ponderación de su pertinencia dependerán primeramente del nivel de análisis del acontecimiento o fenómeno social a explicar, y de que en el momento en que ocurría un cambio histórico inesperado no pudiera haber sido tomado en cuenta por los actores protagonistas (caso contrario sería un error de interpretación). Al nivel macro social que hemos mencionado aquí, una contingencia debería ser un acontecimiento o un fenómeno que, por su magnitud de impacto sobre los otros tres grupos de variables, determinaría un cambio sensible en el comportamiento de los actores como consecuencia del imprevisto que no existía en el momento de definir y desplegar sus estrategias. En este caso, los efectos de la contingencia teóricamente podrían ser desagregados al nivel de los actores sociales y políticos históricamente anclados a través de las consecuencias generadas sobre los tres conjuntos de variables restantes: por ejemplo una guerra, un desastre natural, un resultado eleccionario inesperado, una crisis económica severa, un golpe militar o un invento tecnológico revolucionario, por mencionar solo algunos.

Estos cambios en los tres conjuntos de variables macro sociales dan cuenta de nuevos individuos que viven en la nueva sociedad informacional (Castells, 1997), entendida como una sociedad de carácter global que tiene a la información como la principal fuente de valor. Si bien la información ha sido importante en todas las etapas históricas, el autor utiliza el término “informacional” para resaltar que en la actualidad la información “indica el atributo de una forma específica de organización social en la que la generación, el procesamiento y la transmisión de la información se convierten en las fuentes fundamentales de la productividad y el poder, debido a las nuevas condiciones tecnológicas que surgen en este periodo histórico”.

La sociedad informacional es una sociedad en red, entendiendo a ésta por oposición a la “vieja” Sociedad Industrial: “si esta última es entendida como aquella en que la coordinación básica entre sus diferentes procesos y actores está guiada por los principios de integración jerárquica y centralizada de sus componentes, la Sociedad Red es aquella en que predomina la horizontalidad, la descentralización y la interrelación entre los actores (...) Podríamos afirmar que la Sociedad Red es el tipo de

configuración social, política e ideológica que ha surgido a partir de (...) la incorporación y difusión del uso de nuevas tecnologías de la información y de la comunicación a un mundo globalizado (...). Un mundo en red es frágil. Las complejidades, las contradicciones, las incertidumbres, la multiplicidad de zonas grises y opacas no hacen más que potenciar esa fragilidad (...), una sociedad que enloquece con un corte prolongado de energía, con un fallo informático generalizado o con una crisis bursátil en un centro neurálgico de la red global” (Rivolta, Bugoni y Gonzalez, 2008).

El hecho de que la aceleración tecnológica genere efectos tan marcados y simultáneos en los tres conjuntos de macro variables contextuales arriba mencionados, refleja cambios masivos en las sociedades: “Nos encontramos en medio de la mayor revolución de la información y las comunicaciones de la historia de la humanidad. Más del 40 % de la población mundial tiene acceso a Internet. En 7 de cada 10 hogares ubicados en el 20 % más pobre hay un teléfono celular. Es más probable que los hogares más pobres tengan acceso a la telefonía celular que a un inodoro o al agua potable” (Kim –Presidente Grupo Banco Mundial-, 2016).

Es tan sensible el impacto de las TIC en las vida de las personas y las organizaciones, que en pocos años comienzan a verificarse cambios en todas las sociedades del planeta, situación que habla de una nueva sociedad: la de la información.

Estos cambios tan marcados en las sociedades naturalmente tienen un impacto directo en sus Estados y Administraciones a los que están estructuralmente ligados, ya que “las actividades del personal estatal son necesarias a la sociedad en su conjunto y/o a los diversos grupos que se benefician de la estructura de reglas existente” (Mann, 1991). En esta lógica, el uso repetitivo de los medios electrónicos para tantas actividades que vinculan personas, organizaciones y recursos, está generando aceleradamente un aprendizaje y una valoración colectiva sobre las nuevas formas de interacción simplificada, descentralizada, inmaterial, intertemporal, global y simultánea que permiten las NTIC en casi todas las actividades humanas.

Dicho aprendizaje colectivo se va cristalizando en instituciones, es decir reglas formales e informales de conocimiento compartido por una sociedad (Saiegh y Tomassi, 1998) que hacen que ciertos comportamientos permanezcan en el tiempo. Estas nuevas instituciones de interacción que permiten las NTIC brindan incentivos que estructuran la interacción individual articulando expectativas y comportamientos individuales. Y lógicamente incluyen la expectativa de vincularse con la Administración a partir de las mismas reglas de interacción, y de las mismas habilidades de operación digital que, día a día, reproducimos en la esfera privada.

En el actual momento histórico de aceleración de la evolución tecnológica, en el cual las capacidades digitales de todas las personas continuarán mejorando hasta que la totalidad de los habitantes sean nativos digitales, estas instituciones y expectativas de la era de la información no harán más que acentuarse, permanecer y evolucionar, incrementando de este modo la demanda sostenida de utilización intensiva de medios electrónicos para la vinculación con la Administración.

2- Abordaje conceptual de la fase de implementación

La definición de la fase de implementación que proponemos parte de dos definiciones clásicas de las políticas públicas. Centralmente, las que entienden que las políticas son hipótesis que se someten a falsación durante la implementación (trabajo seminal de Pressman y Wildavsky, 1973, que seguimos en este apartado), y la que plantea que una política es una respuesta del Estado para intentar solucionar una cuestión socialmente problematizada (O'Donnell y Ozslak, 1984).

La fase de implementación del ciclo de una política pública es el proceso que conecta intencionalmente la decisión política del Estado de actuar sobre un problema público estructurado abstractamente, con los resultados concretos a los que se espera llegar, en el futuro, mediante una cadena causal de actividades que, hipotéticamente, permitirá articular la interacción estratégica entre actores y recursos, sobre los cuales los primeros tienen relaciones de control e interés (Coleman, 1994).

Estas actividades, de acuerdo a lo que supone la teoría causal que sustenta la alternativa de solución elegida para influir sobre un problema público, hipotéticamente vincularán las condiciones iniciales de las que parte la política con las consecuencias futuras que espera producir (Pressman y Wildavsky, 1973).

Así, la implementación consiste en una cadena de acontecimientos que los actores responsables de la política deben primero articular (junto a otros actores de la implementación y los recursos) y luego interconectar con el acontecimiento siguiente, a fin de que se produzcan los resultados finales esperados sobre cierta problemática.

En este sentido, el desafío de la implementación no consiste en cómo ponerse en marcha, que es una cuestión que se resuelve cuando se cumplen las condiciones iniciales (es decir cuando se llega al consenso en torno a los objetivos de una política y a los recursos para intentar cumplirlos), sino en la capacidad de seguir adelante, de forjar los eslabones ulteriores de la cadena causal.

Para ello, los actores de la implementación deben atravesar distintos puntos de decisión, es decir juegos de acción colectiva históricamente anclados en los cuales los responsables estatales de la política deben lograr la cooperación de los actores de veto e influencia que se constituyen en cada caso, y sin cuyo acuerdo la implementación se demorará o se detendrá.

Para abordar esta problemática fundamental de la fase de implementación, los autores proponen la opción analítica de entender que “cada vez que hay que registrar un acto de acuerdo para que el programa continúe, tiene lugar un punto de decisión. Cada vez que se pide a un participante, por separado, que dé su consentimiento, tiene lugar lo que llamamos una autorización” (Pressman y Wildavsky, 1973).

La sociedad informacional es una sociedad en red, entendiendo a ésta por oposición a la “vieja” sociedad Industrial jerárquica y centralizada.

Asimismo, podemos asimilar conceptualmente un punto de decisión de la implementación con el concepto de coyunturas estratégicas, en las que se le asigna estabilidad teórica a seis propiedades de acción que permiten cierto equilibrio como para que los actores, históricamente anclados, puedan definir sus objetivos particulares y sus cursos de acción más eficientes para lograrlos. En las coyunturas se supone que existe cierto equilibrio de: 1) los actores participantes, 2) sus preferencias, 3) la estructura de costo/beneficio de las opciones que enfrentan, 4) los recursos con los que cuentan, 5) las reglas de juego, y 6) algún bien en disputa (Acuña, 1995). La variación de uno de las seis propiedades implica la modificación de la coyuntura y de las estrategias particulares, que incluso también pueden buscar modificar alguna o varias de las propiedades del juego. A su vez, las coyunturas se ordenan en torno de algún bien en juego o de los distintos niveles de agregación en los que se puede desarrollar el conflicto (Acuña, 1995).

En esta lógica, a través de los puntos de decisión de la implementación los actores protagonistas buscan ganar control sobre los elementos que componen el programa (Bardach, en Aguilar Villanueva, 1993). Si estos puntos de decisión no son cumplidos o superados del modo esperado por la teoría causal de la política, el proceso, los resultados y los impactos se pospondrán y/o variarán. Por lo tanto, que un punto se supere satisfactoriamente significa que lo haga del modo y en el tiempo esperado.

Además de las asimetrías de penetración de las NTIC en la Administración que condicionan la implementación de políticas de modernización orientadas a ciudadanos y empresas, y de los desafíos de acción colectiva mencionados, la fase de implementación también es afectada por

tres tensiones de la estructura de gobierno que dificultan la capacidad de diseño e implementación de todas las políticas públicas: oficialismo-oposición, Ejecutivo-Congreso y las tensiones internas del poder ejecutivo (Acuña, 2001).

Por otra parte, la fase de implementación también tiene problemáticas particulares que condicionan las actividades: a) las condiciones iniciales de las que parte la implementación varían a lo largo del tiempo (Pressman y Wildavsky, 1973) al igual que la dinámica social y política en la que el problema público se encuentra históricamente anclado: por lo tanto, la relación causal entre condiciones y objetivos supuesta por la política necesariamente deberá ser adaptada a esos cambios; b) los actores retraducen los objetivos de la política en términos de estrategias particulares (Aguilar Villanueva, 1993), por lo que varían su grado de cooperación con las actividades del programa de acuerdo a sus objetivos; y c) la colaboración necesaria para articular las actividades de la implementación es poco sensible a las relaciones de jerarquía, por lo que la dependencia vertical es sustituida por relaciones de interdependencia horizontal (Tamayo Sáez, 1997), lo que implica que la ausencia de colaboración no puede ser sancionada y, por lo tanto, la contemplación de particularidades requiere adaptaciones que insumen tiempo.

Por lo tanto, el nudo causal de la implementación está en la complejidad de la acción conjunta entre distintos actores, que hace de la implementación un proceso de carácter político (Villanueva, 1993). Dichos actores conforman “juegos (...) en los que las estrategias y tácticas de los jugadores buscan ganar control sobre los elementos que componen el programa de implementación,” (Bardach, en Villanueva), por lo que el mismo autor caracteriza el proceso como de “ensamblaje”.

Desde este enfoque, además de las características propias de los actores en términos de su cantidad y de sus propiedades de interacción, también debemos agregar que el retraso de la implementación “es función del número de puntos de decisión y de la magnitud de los recursos que están dispuestos a invertir en las decisiones” (Villanueva, 1993).

Finalmente, también es preciso puntualizar que, como sugerimos, la perspectiva de análisis sostiene que el éxito de la política de modernización de la administración excede por mucho el ámbito técnico de acción de los especialistas, la disponibilidad de tecnologías (hardware y software) o la promulgación de normas. La modernización de los medios de gestión documental es una condición necesaria para la modernización del Estado, aunque no suficiente (Clusellas, Martelli y Martelo, 2014). Antes bien, la implementación exitosa de programas públicos de modernización del Estado dependerá de la construcción de las condiciones de implementación basadas en consensos estables entre los

actores protagonistas (estatales y no estatales) de la política. En este sentido, los argumentos que sostienen la lógica causal de una política son centrales para la construcción de los consensos necesarios para sostener la implementación.

3 - La implementación de GDE

Como señalamos en el acápite anterior, antes de comenzar la fase de implementación de una política pública es necesario satisfacer ciertas condiciones iniciales de las que partirán las actividades de ejecución. Centralmente ello comprende la construcción del consenso sobre los objetivos de la política en el nivel político requerido según la dimensión y alcance del programa en cuestión, y sobre los recursos (de todo tipo) que serán necesarios para intentar alcanzarlos. Mientras tales condiciones necesarias no se verifiquen, más allá de que un programa se encuentre aprobado por una norma o, incluso, tenga los recursos presupuestarios asignados, no será posible poner en marcha las actividades que la teoría causal de la política supone necesarias y suficientes para incidir en el problema público que busca mitigar.

Si bien la satisfacción de estas condiciones iniciales se suponen previas al comienzo de la fase de implementación, es aún posible que solo parte de ellas sean satisfechas y, por lo tanto, se logren articular todos o parte de los primeros eslabones de la larga cadena de la implementación pero sin llegar nunca a completarla; o bien que la satisfacción de las condiciones iniciales faltantes pase a ser una actividad que coincida temporalmente con la fase de implementación (aunque analíticamente, dada la iteración de las fases de políticas, corresponda a la decisión), y que su cumplimiento finalmente determine si se podrá seguir adelante.

Pero incluso estando garantizadas, como en el caso de GDE, las condiciones iniciales para ponerse en marcha desde el comienzo de la gestión de la Secretaría de Modernización Administrativa (es decir alcanzados los consensos sobre objetivos y recursos de la política), aun sería necesario cumplir con dos grupos de actividades.

Por un lado, sostener las propias condiciones iniciales que, por definición, cambian durante la implementación, entre otras causas por el propio comportamiento estratégico de la multiplicidad de actores de la

La fase de implementación del ciclo de una política pública es el proceso que conecta intencionalmente la decisión política del Estado de actuar sobre un problema público estructurado abstractamente con los resultados concretos a los que se espera llegar.

implementación de GDE involucrados, por el dinamismo contextual de los problemas públicos objeto de la política, por las restricciones contextuales y presupuestarias y, también, porque todas las políticas están sometidas a las tres tensiones de la estructura de gobierno mencionadas. Esto centralmente implica que llegaría el momento en que al menos algún componente de la estrategia de implementación debería ser adaptado a los cambios mencionados.

Por otro lado, también sería preciso poner en operación las condiciones alcanzadas en materia de recursos y objetivos, es decir evaluar la relación de costo / beneficio de cada alternativa (a sabiendas, incluso, que las condiciones futuras cambiarían) y generar los medios para que los equipos de la Secretaría de Modernización Administrativa y de los organismos públicos usuarios de GDE, pudieran efectivamente poner en marcha la implementación.

Aquí conviene aclarar que si bien el ecosistema informático GDE comprende varios módulos específicos para grupos de procedimientos que por su masividad de uso y sus singularidades jurídicas y procedimentales permiten su tramitación a través de módulos particulares con reglas específicas (por ejemplo el Legajo Único Electrónico del Personal, Locación de Obras y Servicios, Compras Electrónicas, Gestor de Asistencias y Transferencias o Tramitación a Distancia, entre otros), aquí solo nos enfocamos en la implementación de los módulos core que integran la gestión electrónica de documentos en sentido estricto.

Nos referimos a los tres módulos claves para la tramitación de procedimientos administrativos, y que a su vez prestan servicios informáticos para el funcionamiento del resto de los módulos del ecosistema GDE: los módulos "Comunicaciones Oficiales" (generación, firma y numeración única de memos y notas para comunicar información), "Generador Electrónico de Documentos Oficiales" (elemento mínimo de intervención de cada organismo en los procedimientos, y que luego de producidos se vinculan a los contenedores que los ordenan durante su tramitación), y "Expediente Electrónico" (contenedor de documentos más utilizado para el ordenamiento coherente de las intervenciones que sustentan la resolución de la Administración sobre un tema sobre el que ésta se expide).

A continuación entonces nos referimos sucintamente a las actividades realizadas para poner en operación dichas condiciones iniciales, cuya ejecución fue contemplada para los primeros cien días de gestión en el Plan 2016 de la Secretaría de Modernización Administrativa.

3.1. La satisfacción de las condiciones iniciales

La posibilidad de poner velozmente en marcha la implementación del ecosistema de Gestión Documental Electrónica (GDE) en organismos del

Sector Público Nacional, que formalmente comienza menos de cuatro meses después de asumido el nuevo gobierno (el 6 de abril de 2016, con la publicación del Decreto 561 que establece el uso obligatorio de GDE en el SPN), se explica fundamentalmente porque buena parte de las condiciones iniciales estaban garantizadas desde la asunción del nuevo gobierno, el 10 de diciembre de 2015. Por lo tanto, para poner en marcha las actividades de la implementación "solo" restaba traducir dichas condiciones iniciales en productos concretos.

Esta inusual situación de condiciones de partida significativamente favorables se explica básicamente por cuatro causas:

En primer lugar, por la jerarquización de la modernización del Estado en la agenda de gobierno, mediante la creación del primer Ministerio de Modernización de la historia del Poder Ejecutivo Nacional (Decreto de Necesidad y Urgencia 13/2015 del 10 de diciembre, modificatorio de la Ley de Ministerios). En este sentido, esto se condice con que tanto durante la campaña electoral como luego de asumir el gobierno, el Presidente Mauricio Macri señaló reiteradamente la prioridad que su gestión le asignaría a la simplificación de los trámites para ciudadanos y empresas¹¹, para lo cual la implementación de un back office electrónico como GDE es un requisito indispensable.

La implementación exitosa de programas públicos de modernización del Estado dependerá de la construcción de las condiciones de implementación basadas en consensos estables entre los actores protagonistas (estatales y no estatales) de la política.

Concomitantemente, el grado de prioridad política de la modernización del Estado se confirma en los hechos con la designación, casi sin excepciones, de las autoridades del Ministerio homónimo de la Ciudad de Buenos Aires en la conducción de la flamante cartera nacional, que toma las competencias de modernización y parte de la estructura organizativa que hasta la fecha le habían correspondido a la Jefatura de Gabinete de Ministros.

En segundo lugar, la posibilidad de garantizar rápidamente las condiciones iniciales se explica por la alianza estratégica con la Secretaría Legal y Técnica de la Presidencia de la Nación, ya que es materialmente imposible implementar un sistema informático de gestión documental para todo el Estado sin contar con un sistema jurídico sólido y dinámico que lo sustente. Ello no solo significa la promulgación de los decretos

¹¹ Véase por ejemplo las siguientes notas periodísticas: <http://www.eleconomista.com.ar/2016-08-macri-una-herramienta-para-ir-hacia-el-objetivo-de-pobreza-cero/>; <http://www.inforegion.com.ar/noticia/197710/macri-la-confianza-se-logra-diciendo-la-verdad-y-con-reglas-claras>; <http://www.lanacion.com.ar/1958648-macri-pidio-a-los-empresarios-invertir-y-creer-en-el-proyecto>.

necesarios para aprobar el uso de los diferentes componentes del ecosistema, sino también la construcción permanente de una estrategia jurídica para articular, en el marco de cada norma específica, las competencias legales de otros organismos sobre diferentes materias que el sistema va impactando a medida que avanza la implementación (por ejemplo la autenticación electrónica de las personas, la guarda de los expedientes o el procedimiento administrativo, entre otros). En este sentido, el diseño e implementación de GDE es una política sobre la que es tan responsable la Secretaría Legal y Técnica como la Secretaría de Modernización Administrativa.

En tercer lugar, las condiciones de partida favorables se explican por la exitosa primera experiencia de implementación del ecosistema GDE en el Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires (llamado Sistema de Administración Documental Electrónica o SADE)²¹ entre 2009 y 2015, que otorga certeza sobre la efectividad práctica de la alternativa técnica escogida y, por consiguiente, es otro argumento importante para sustentar el respaldo político del Presidente y las principales autoridades del nuevo gobierno.

Cabe destacar que el antecedente de la Ciudad de Buenos Aires tiene muchas implicancias prácticas en los aspectos operativos, entre las que mencionamos: a) el acostumbramiento al uso diario del ecosistema por parte de muchos funcionarios nacionales provenientes del gobierno de la Ciudad de Buenos Aires; b) la disponibilidad inmediata del sistema informático a utilizar; c) el conocimiento sobre la lógica normativa general necesaria para implementar el sistema; d) la participación del equipo de responsables que liderarían la implementación de la política, con una gran experiencia específica en el tema; e) la ponderación de la resistencia al cambio como principal desafío, y del tiempo como principal restricción; f) la estimación precisa de los recursos que serían necesarios para cada etapa; g) la estrategia de implementación disruptiva mediante un despliegue normativo, técnico y procedimental muy rápido y de gran alcance, que deliberadamente busca “poner el carro delante de los caballos” (según definición de los Secretarios Legal y Técnico y de Modernización Administrativa, que se basa en la concepción de que la magnitud de la tarea no permite, en un primer período de cuatro años de gestión, esperar a tener todos los requerimientos satisfechos para ponerse en marcha). Aquí podríamos complementar la máxima agregando que la experiencia de la Ciudad de Buenos Aires indica que “los caballos pueden alcanzar al carro, pero no al revés”.

Finalmente, la posibilidad de ponerse en marcha tan rápidamente se debió a que el gobierno nacional, en los veinticinco años previos, logró

²¹ La experiencia sobre la implementación del Sistema de Administración de Documentos Electrónicos (SADE) en la Ciudad de Buenos Aires se encuentra recogida en la obra “Gestión Documental Electrónica”, Pablo Clusellas, Eduardo Martelli y María José Martelo, disponible en https://www.boletinoficial.gob.ar/bundles/boraboraweb/files/gde_version_online_0_1.pdf

institucionalizar algunos resultados muy significativos en materia de medios de gestión de la información para la organización de la acción estatal. Si bien estos medios no incluyeron la gestión documental electrónica integral y las contrataciones electrónicas, sí proveyeron algunas condiciones necesarias sin las cuales GDE no podría haber sido puesto en marcha tan velozmente: la disponibilidad de un eficaz sistema central de formulación y ejecución presupuestaria regido por la Ley 24.156 de 1992 (de Administración Financiera y Sistemas de Control del Sector Público Nacional), cuyos principios de centralización normativa y descentralización operativa se gestionan a través de un eficiente sistema informático que ha ido evolucionando en sus prestaciones en forma periódica desde su creación (Sistema Integrado de Información Financiera o SIDIF); el esquema de la Ley N° 25.506 de Firma Digital de 2001, y el tendido de la red de infraestructura de comunicaciones realizada por el Programa “Argentina Conectada” a partir del año 2010.

3.2. Puesta en operación de las condiciones iniciales

Es entonces partiendo de las bases recién mencionadas que comienzan a desplegarse varios ejes de acción paralelos, destinados a materializar los productos necesarios para satisfacer las condiciones iniciales para la puesta en marcha de las actividades de implementación.

Por claridad expositiva, agrupamos estos ejes de acción de acuerdo a las condiciones iniciales que buscan poner en operación. Asimismo, también señalamos que según el abordaje conceptual reseñado, dichos ejes de acción deberán ser sostenidos durante toda la ejecución, ya que las condiciones iniciales van variando en el tiempo y requieren una permanente adaptación de las actividades de implementación.

En primer término mencionamos las actividades tendientes a producir las condiciones organizacionales. El Decreto 13/2015, entre otras facultades, le asigna al Ministerio de Modernización la competencia primaria en materia de innovación de la gestión, incluyendo el desarrollo de sistemas tecnológicos con alcance transversal o comunes a los organismos y entes de la Administración Pública Nacional Centralizada y Descentralizada, y la definición de las estrategias

La posibilidad de poner velozmente en marcha la implementación del ecosistema de Gestión Documental Electrónica (GDE) se explica básicamente por cuatro causas: la creación del Ministerio de Modernización, la alianza estratégica con la Secretaría Legal y Técnica, la exitosa experiencia de implementación del GDE en el Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires.

sobre sistemas electrónicos de tratamiento de información de la Administración Nacional.

Por otra parte, mediante el Decreto 13/2016 del 5 de enero se crea la estructura organizativa de la Secretaría de Modernización Administrativa. Allí se establece la competencia de “Entender” (verbo que explicita la capacidad de veto exclusiva de un organismo sobre un tema) en “las propuestas de transformación de los procesos transversales y sistemas centrales de soporte de gestión a partir del desarrollo y coordinación de políticas, marcos normativos, capacidades, instrumentos de apoyo y plataformas tecnológicas”, y en “el marco regulatorio del régimen relativo a la validez legal del documento y firma digital”. Ambas competencias, concentradas en un solo organismo, reflejan desde el inicio que la voluntad política quedaba materializada en una organización con todas las competencias necesarias para avanzar decididamente en la implementación de GDE.

Asimismo, entre este primer grupo de actividades ubicamos el armado de los equipos, actividad fundamental que se pudo realizar rápidamente no solo por la disponibilidad de una partida presupuestaria acorde a la magnitud de la primera etapa del despliegue, sino también a que el sistema SADE en la Ciudad ya se encontraba funcionando y por lo tanto sus principales responsables podrían pasar a conducir el equipo nacional sin generar mayores problemas a la Administración de la Ciudad; y el diseño del Plan 2016 de la Secretaría de Modernización Administrativa, que contempla la ejecución de cada módulo del ecosistema.

Finalmente, también dentro de este primer eje de acción se cuenta la planificación para el despliegue de la capacitación en el uso del sistema para los empleados de los organismos y para los implementadores de la Secretaría de Modernización Administrativa, quienes serían los responsables de concurrir a cada jurisdicción a relevar los flujos de los trámites y realizar la asistencia técnica para la transición desde la operatoria en papel hacia GDE; y el diseño y puesta en marcha de una mesa de ayuda central para asistir a todos los beneficiarios durante la implementación.

En segundo término, señalamos las actividades destinadas a producir las condiciones técnicas, es decir aquellas vinculadas a diferentes aspectos de los trámites a incorporar para su tramitación electrónica a través de GDE. Aquí ubicamos el comienzo del relevamiento de los procedimientos transversales, regulados por organismos rectores pertenecientes a diferentes Ministerios entre los que se encuentra el de Modernización. Estos primeros trámites se relevaron fundamentalmente dentro de la estructura organizativa de éste último (heredada de la Jefatura de Gabinete de Ministros), y en los organismos con competencias también transversales que serían los principales aliados iniciales del Proyecto GDE, como

la Jefatura de Gabinete de Ministros, la Secretaría Legal y Técnica de la Presidencia de la Nación y el Ministerio de Hacienda y Finanzas Públicas (hoy organizados en dos Ministerios individuales).

Vale aclarar aquí que entendemos por trámites transversales aquellos procedimientos internos que ejecuta toda la Administración, que por lo tanto no tienen por destinatarios finales a ciudadanos y empresas, y que consisten en trámites indispensables para su organización y funcionamiento cotidiano. Sin cumplir con ciertos trámites transversales, un organismo público no puede funcionar.

A su vez, y a fin de ilustrar el papel clave que cumplen en la estrategia de implementación de GDE, entre los trámites transversales distinguimos dos grandes grupos: en primer lugar, aquellos procedimientos en cuyos expedientes intervienen directamente organismos rectores centrales (en caso de existir, ya que no todos los trámites transversales cuentan con su organismo rector), de jurisdicciones distintas a la que origina el trámite (o bien de la propia jurisdicción si el trámite se inicia dentro de la propia jurisdicción a la que pertenece el organismo rector, mayormente Subsecretarías o Direcciones Nacionales).

En su mayoría aunque no en su totalidad, estos procedimientos y organismos rectores corresponden a competencias del propio Ministerio de Modernización, del Ministerio de Hacienda y de la Jefatura de Gabinete de Ministros. Son ejemplos de este primer grupo los procedimientos para la contratación y administración de recursos humanos, designaciones de funcionarios, aprobación y modificación de estructuras organizativas, capacitación del personal, carrera administrativa, tecnología, financiamiento externo y bienes muebles. Asimismo, por claridad expositiva también incluimos aquí a la Secretaría Legal y Técnica de la Presidencia de la Nación en lo que respecta al asesoramiento jurídico para la firma por parte del Presidente y del Jefe de Gabinete de Ministros de todos los decretos y decisiones Administrativas sin importar las competencias jurisdiccionales sobre los temas que regulen.

En segundo lugar, distinguimos otro grupo de trámites transversales que comprenden aquellos procedimientos que no requieren la intervención directa en el expediente de los organismos rectores centrales (en caso de que estos existan), y de que el trámite en cuestión no conlleve algún conflicto que requiera su intervención excepcional en el expediente.

En algunos casos, dentro de este segundo grupo de trámites transversales hay organismos rectores que pueden intervenir no solamente

El gobierno nacional y la existencia previa de algunos resultados muy significativos en materia de medios de gestión de la información para la organización de la acción estatal.

mediante la regulación e interpretación normativa y procedimental de aplicación para toda la Administración, sino también administrando sistemas informáticos centrales particulares (mayormente transaccionales) de operación descentralizada: por ejemplo formulación y ejecución financiera presupuestaria, contabilidad pública, tesorería (administración de cuentas bancarias, cobranzas y pagos), crédito público (gestión de deuda mediante financiamiento interno y externo); y gestión de personal, análisis jurídico, archivo y acceso a la información pública (estos sin sistemas informáticos centrales particulares).

Es dentro de este segundo grupo de trámites transversales que se ubican los sistemas informáticos de gestión que son competencia exclusiva de la Secretaría de Modernización Administrativa y que se están implementando actualmente como componentes del ecosistema GDE: gestión documental electrónica (módulos core), adquisiciones públicas electrónicas, contratación electrónica de obras públicas, firma digital y electrónica, asistencias y transferencias sociales, y tramitación a distancia.

Por lo tanto, desde la óptica de la estrategia de implementación de GDE, la priorización de los trámites transversales como primera etapa para la transición hacia la tramitación electrónica integral del SPN, obedece a la consideración estratégica de que su tramitación documental a través de GDE facilita un impacto simultáneo en el uso del ecosistema en gran parte de los organismos, en una variedad de trámites de gran volumen indispensables para el funcionamiento cotidiano de todos los organismos públicos. En este sentido, a la competencia exclusiva de la Secretaría de Modernización Administrativa en materia de modernización de procedimientos transversales, le subyace la concepción estratégica sobre el modo de articular la cadena causal de acontecimientos para llegar a la tramitación electrónica interna e integral del SPN, condición necesaria para la prestación final de trámites completamente remotos para ciudadanos y empresas.

Finalmente, mencionamos las actividades para poner en operación las condiciones jurídicas. Aquí se comienza con la definición del marco jurídico general de GDE, a partir del cual se diseñarían luego los nuevos actos administrativos específicos o la modificación de actos ya existentes. Destacamos la sanción del Decreto 434/16 (que aprueba el nuevo Plan de Modernización del Estado y deroga el anterior, del año 2001) y, sobre todo, la promulgación del Decreto 561/16, piedra fundacional que dispone el uso obligatorio de GDE como sistema integrado de caratulación, numeración, seguimiento y registración de movimientos de todas las actuaciones y expedientes del SPN.

A partir de las líneas allí trazadas, se irían diseñando los decretos, las resoluciones del Ministro de Modernización y del Secretario de Modernización Administrativa para la aprobación, obligatoriedad de uso y

reglamentación de operación de cada uno de los módulos que compone el ecosistema GDE (Locación de Obras y Servicios, Plataforma de Tramitación a Distancia, Contratación Electrónica de Obras Públicas, Gestor Único de Asistencias y Transferencias y Contrataciones Electrónicas, entre otros), la incorporación de organismos obligados a utilizarlo y de los procedimientos a tramitar.

Asimismo, también incluimos aquí el diseño de otros componentes de la estrategia jurídica comunes a todos los módulos del ecosistema GDE, como la regulación de la firma de documentos electrónicos (que integra la normativa nacional de firma digital con las alternativas de firma contempladas en el ecosistema); los procedimientos de archivo y digitalización de documentos; la notificación electrónica fehaciente; la constitución de dirección electrónica y la identificación electrónica de ciudadanos y la aprobación de módulos específicos del ecosistema. Finalmente, también ubicamos en este eje de acción la gestión de los acuerdos legales para la cesión del sistema de la Ciudad de Buenos Aires al Gobierno Nacional, y su transferencia a las provincias y municipios interesados en implementar GDE.

Satisfechas y puestas entonces en operación las condiciones iniciales para ponerse en marcha, todo estaba listo para comenzar a urdir la cadena causal de la implementación a través de los puntos de decisión y de los actores de veto e influencia que se constituyen en cada caso, y que, según la hipótesis de la política, deberían permitir vincular dichas condiciones iniciales con las consecuencias futuras esperadas. Es decir, institucionalizar un back office electrónico (cuyos primeros resultados cuantitativos mencionamos en la Introducción) para que ciudadanos y empresas puedan realizar sus trámites ante la Administración en forma completamente electrónica, de acuerdo a las nuevas formas de interacción entre personas, organizaciones y recursos que permiten las NTIC.

3.3. Consensos previos y niveles de intervención

Antes de esbozar los principales puntos de decisión y autorización que se deberán ir articulando en cada organismo para urdir la cadena de actividades de la implementación, y de señalar a grandes rasgos los principales actores de veto e influencia que se constituyen en cada caso, es preciso tener presente que la estrategia de ejecución de GDE contempla tres niveles de intervención sucesivos.

Debido a la magnitud de la política de modernización de la tramitación electrónica, y de la complejidad y extensión del SPN (que caracterizamos muy sucintamente más abajo), el primer nivel de intervención es

Para la puesta en operación de las condiciones iniciales se trabajó sobre tres ejes de acción: el organizacional, el técnico y el jurídico.

centralmente estratégico, de alcance macro y general para todo el SPN, y cuya articulación exitosa es condición necesaria para el comienzo de la ejecución de actividades operativas, en cada organismo, a través de los dos niveles de intervención restantes.

Esta instancia se refiere a la construcción de acuerdos amplios y estables con las principales autoridades políticas superiores de las jurisdicciones que, junto al Ministerio de Modernización, mayormente concentran las competencias administrativas rectoras transversales de la Administración.

En esta lógica, la cooperación sostenida de estos actores clave en el marco de la Mesa de Reforma Administrativa del Sector Público Nacional articulada por el Ministerio de Modernización ha sido, y es, determinante para la implementación. Ello se debe a que el intercambio en este ámbito hace posible que una importante cantidad de procedimientos transversales comiencen a tramitarse a través de GDE, a la vez que permite un espacio jerarquizado de discusión y construcción de consensos sobre distintos aspectos de la reforma de la gestión administrativa que se van poniendo de manifiesto a medida que avanza la implementación.

Entre esos actores clave señalamos, en primer término, al Ministerio de Hacienda y Finanzas Públicas, jurisdicción de la que dependen los organismos rectores de los sistemas centrales de formulación y ejecución financiera presupuestaria del SPN. Estos organismos se vinculan directamente con el Servicio Administrativo Financiero (SAF) de cada jurisdicción del SPN a través de la administración de los módulos de presupuesto, de contabilidad y de tesorería del Sistema Integrado de Información Financiera (SIDIF), mediante los cuales se gestiona y registra la ejecución financiera del presupuesto.

A su vez, cada SAF (habitualmente organizado en una Subsecretaría de Coordinación Administrativa de la cual dependen las unidades de compra, presupuesto, contaduría, tesorería, recursos humanos, asuntos jurídicos, mesa de entrada y servicios generales) recibe y ejecuta los requerimientos de ejecución de recursos por parte de las Unidades Ejecutoras de su jurisdicción, es decir los organismos con competencias sectoriales que deben ejecutar su partida presupuestaria para cumplir con las metas sustantivas de gestión, fijadas por los poderes de gobierno de acuerdo a sus competencias, y plasmadas en la Ley de Presupuesto Nacional.

De este modo, una de las principales actividades de todas las jurisdicciones, organismos y entes consiste en contratar y administrar los bienes y servicios necesarios para ejecutar su presupuesto, procedimientos de administración que se tramitan a través de expedientes en los que intervienen las unidades ejecutoras del presupuesto de la jurisdicción (requerentes), que solicitan los bienes y servicios al SAF de su jurisdicción; y las diversas unidades que componen el SAF, que realizan la ejecución

administrativa y financiera de los recursos presupuestarios, registran las transacciones económicas (mayormente mediante SIDIF) e incorporan ciertos formularios de registro allí generados al expediente, o bien dichos formularios se adjuntan automáticamente a medida que se van integrando los sistemas presupuestarios con los módulos pertinentes del ecosistema GDE.

Por lo tanto, los SAF tienen un papel central en la gestión documental de cada Ministerio debido a que gran parte de los expedientes de la jurisdicción tramitan por su intermedio procedimientos cuya resolución les compete. De ahí que el acuerdo con los órganos rectores del Ministerio de Hacienda y Finanzas Públicas para tramitar a través de GDE los procedimientos que necesariamente impactan en la ejecución presupuestaria tendrían, por intermedio de los SAF, un impacto significativo y simultáneo en todos los organismos de todas las jurisdicciones.

En segundo lugar, el despliegue de la implementación de GDE se consensuó con la Jefatura de Gabinete de Ministros, dado que es la jurisdicción constitucionalmente responsable de ejercer la administración general del país y de coordinar la actividad de todos sus organismos. Asimismo, su competencia exclusiva en ciertos trámites transversales (por ejemplo propuesta y distribución anual de la Ley de Presupuesto, modificaciones presupuestarias, bienes inmuebles, comunicación pública, priorización de operaciones de préstamos con financiamiento externo o designaciones de personal por excepción), significa que la colaboración de la Jefatura de Gabinete de Ministros sería un apoyo central para tramitar a través de GDE los múltiples procedimientos que requieren su intervención.

La estrategia de ejecución de GDE contempla tres niveles de intervención sucesivos: el primero es centralmente estratégico, el segundo consiste en la articulación de los acuerdos particulares con las máximas autoridades de cada jurisdicción y el tercero es el operativo.

Y, finalmente, fue sobre todo fundamental la alianza estratégica inicial con la Secretaría Legal y Técnica de la Presidencia de la Nación, cuya misión primaria consiste en prestar asesoramiento legal y técnico (es decir administrativo) sobre todos los proyectos de decreto y decisiones administrativas (competencias exclusivas del Presidente y el Jefe de Gabinete de Ministros respectivamente) de acuerdo a las normas jurídicas aplicables.

En tanto que todas las jurisdicciones requieren la promulgación de decretos y decisiones administrativas tanto para la ejecución de sus políticas

sectoriales como, entre otros trámites críticos, para la designación de sus autoridades jerárquicas y del personal que no cumple con la totalidad de los requisitos legales; y en tanto que el despliegue de GDE requeriría la promulgación de una sensible cantidad y variedad temática de decretos y de otros actos administrativos, algunos basados en competencias exclusivas del Ministerio de Modernización pero otras compartidas con otras jurisdicciones, el consenso con la Secretaría Legal y Técnica tanto con respecto a la estrategia jurídica general de GDE, como también sobre su compromiso para respaldar los cronogramas (establecidos por el Ministerio de Modernización) para el cierre de la tramitación en expediente papel de los decretos y decisiones administrativas propuestos por cada jurisdicción, fue sin dudas determinante para comenzar a transitar la implementación.

El segundo nivel de intervención consiste en la articulación de los acuerdos particulares con las máximas autoridades de cada nueva jurisdicción, organismo descentralizado o ente del SPN en los que se comienza a desplegar la implementación de GDE. Aquí se incluyen las tareas de designación de los enlaces operativos entre la máxima jerarquía de la organización y de la Secretaría de Modernización Administrativa, las tareas de presentación de las características centrales de GDE, de los argumentos que sustentan la alternativa de acción elegida, de los beneficios que brindará para la tarea diaria de la organización y de la forma de viabilizar la implementación concreta.

El último nivel de intervención, también circunscripto a cada organización particular, es el de mayor desagregación operativa. Aquí la unidad de intervención desciende hasta el máximo nivel, es decir al de cada uno de los trámites particulares y de los agentes públicos que los gestionan.

Es en esta tercera instancia, por lo tanto, que comienza la transición concreta desde el mundo del papel hacia el entorno electrónico de GDE, a través del relevamiento de cada uno de los cientos de trámites que gestiona un organismo, su alta en Expediente Electrónico con un código único que lo identifica y describe, y su posterior obligatoriedad de gestión electrónica mediante Resolución del Secretario de Modernización Administrativa.

Las tareas fundamentales para lograr estos productos en este nivel de intervención se realiza a través del trabajo en cada organismo de los equipos de la Secretaría de Modernización Administrativa junto a los de la jurisdicción, para: a) dar de alta a los usuarios en GDE; b) capacitar a los administradores informáticos locales, a los usuarios y a los formadores de usuarios; c) definir y poner en producción las características de instalación, operación y acceso informático a los programas y bases de datos de los módulos “Comunicaciones Oficiales” (para generar memos y notas para comunicar información entre organismos), “Generador

Electrónico de Documentos Oficiales” (corazón del sistema, ya que permite producir todos los elementos mínimos que lo componen, es decir los documentos), y “Expediente Electrónico” (para tramitar dichos documentos); d) relevar y codificar cada procedimiento para su inclusión en el módulo Expediente Electrónico, lo que luego arrojará información detallada sobre cada trámite particular a partir de las tablas de datos que generan su producción y tramitación; e) verificar que los documentos electrónicos (formularios con campos) necesarios para completar el trámite estén disponibles en el módulo Generador de Documentos Electrónicos Oficiales, y en su defecto crear nuevos o adaptar existentes; y f) registrar las claves de firma digital con dispositivo móvil (token) para los funcionarios con rango igual o superior a Director Nacional, para firmar digitalmente los actos administrativos.

Sin embargo, a medida que la implementación fue avanzando en el SPN, en este tercer nivel de intervención comenzaron a hacerse visibles algunas particularidades y requerimientos asociados al punto c), es decir las referidas a las características de instalación de las bases de datos, de los sistemas informáticos y de sus prestaciones en el contexto específico de las características organizacionales de algunas entidades.

Dado que la necesidad teórica de la adaptación de la estrategia de implementación había sido señalada en el abordaje conceptual como parte de los desafíos particulares de esta fase, antes de concluir con el señalamiento de los puntos de veto y actores de la cadena causal de la implementación, nos referimos sintéticamente a este imprevisto y las alternativas a que dio lugar.

3.4. Un ejemplo de adaptación de la implementación: la instalación del sistema

Como mencionamos más arriba, la experiencia acumulada en el diseño e implementación del Proyecto SADE en la Ciudad de Buenos Aires entre 2009 y 2014, junto a la fuerte voluntad política de los máximos niveles del Poder Ejecutivo Nacional, son los dos factores fundamentales que explican que la implementación de GDE en el SPN haya comenzado tan velozmente, produciendo en menos de un año algunos de los resultados que resumimos en la Introducción.

De todos modos, desde el inicio de la gestión estaba claro que si bien los ecosistemas SADE y GDE son informáticamente iguales y, por lo tanto, perfectamente aplicables a cualquier Administración de cualquier nivel

El “Modelo de Instalación Central” del GDE consiste básicamente en el alojamiento de todos los programas informáticos y bases de datos en los servidores de la Empresa Argentina de Soluciones Satelitales Sociedad Anónima (ARSAT).

de gobierno, naturalmente esta similitud no es linealmente trasladable a los procedimientos organizacionales. Si bien las administraciones de los gobiernos de la Ciudad de Buenos Aires y de la Nación son burocracias públicas y por lo tanto funcionan sobre los mismos principios generales, era lógicamente probable que pudieran surgir particularidades que requirieran la adaptación de alguno o varios de los componentes de la implementación de GDE.

En este sentido, desde el comienzo de la implementación estaba claro que, a pesar de la disponibilidad inmediata del ecosistema informático (que en la Ciudad hubo que construir de cero), de los equipos y de una parte significativa de los recursos, la reforma de la gestión documental del SPN se presentaba como un caso de una complejidad mucho mayor que el de la Ciudad de Buenos Aires.

Por mencionar solo algunos factores macro que podrían explicar en el futuro la necesidad de adaptaciones particulares, señalamos la cantidad y variedad de organismos de la Administración Nacional, el volumen de usuarios (aproximadamente 550.000 agentes), la magnitud de recursos presupuestarios que recauda, ejecuta y coparticipa; su centralidad en la definición general de las políticas públicas en el marco del sistema presidencialista de gobierno; la relación con las provincias, municipios y otras naciones, la extensión y dispersión territorial de sus organismos, las competencias compartidas con las provincias o las facultades exclusivas sobre la totalidad del territorio.

Al momento de escribir estas líneas, la principal fuente de requerimientos particulares con respecto a la implementación de GDE se refiere a la modalidad de la instalación informática del ecosistema, la cual tomó en sus comienzos las mismas características de la instalación en la Ciudad de Buenos Aires.

Este “Modelo de Instalación Central”, que actualmente se aplica en la mayoría de los organismos de la Administración Central y Descentralizada del Poder Ejecutivo Nacional, consiste básicamente en el alojamiento de todos los programas informáticos y bases de datos en los servidores de la Empresa Argentina de Soluciones Satelitales Sociedad Anónima (ARSAT). Este tipo de instalación genera una numeración única para todos los documentos y expedientes producidos por todas las entidades, con interoperabilidad automática para todos los módulos de todos los organismos; el alojamiento de la información se encuentra en una única base de datos de accesibilidad abierta por parte de todos los organismos (por ejemplo para visualizar expedientes y documentos si cuentan con su número exacto); permite brindar servicios de integración informática entre GDE y otros sistemas transversales o sectoriales que utiliza cada organismo; y la capacitación, soporte y administración de infraestructura

centralizada la realiza el Ministerio de Modernización (equipos, bases de datos, back ups, redes, conexiones, etc.).

Este modelo de instalación, sin embargo, comenzó a recibir de parte de algunos de los organismos en los que continuaba la implementación, algunos requerimientos generalmente en términos de las características de accesibilidad, interoperabilidad, resguardo de información, administración de las bases de datos y tablas, administración de altas y permisos de usuarios, y costos de operación e infraestructura, entre otros.

Muchas de dichas observaciones se explican por particularidades organizacionales, entre ellas por ejemplo el régimen jurídico de la organización, la sensibilidad y/o privacidad de los datos administrados; las características, complejidades y criticidad de su actividad; el volumen de usuarios; la cultura organizacional (trayectoria histórica, procedimientos institucionalizados); la inversión previa en infraestructura informática propia; los recursos disponibles (suficientes o escasos); la existencia de desarrollos informáticos propios previos (en muchos casos de un gran adelanto con respecto al resto de la Administración), y, muchas veces también, por el propio temor a que la transición hacia el nuevo sistema implicara complicaciones de gestión o retrocesos en reformas exitosas que algunos organismos habían logrado desarrollar a lo largo de los años.

En buena medida, en el entendimiento de la Secretaría de Modernización Administrativa varias de estas observaciones, aunque no todas, eran atendibles desde el Modelo de Instalación Central, o bien directamente no tendrían impacto en los aspectos señalados.

Sin embargo, como mencionamos más arriba, uno de los aprendizajes fundamentales de la experiencia realizada en la Ciudad de Buenos Aires indicaba que el principal desafío para la implementación de GDE es la resistencia al cambio, y la restricción más severa el tiempo disponible. Asimismo, las propias características constitutivas de la fase de implementación de políticas públicas que reseñamos, también señalan que la colaboración necesaria para articular las actividades es poco sensible a las relaciones de jerarquía, la ausencia de colaboración es de dificultosa

Debido a las particularidades de algunos organismos se diseñaron tres modelos de instalación alternativos: el “Modelo de Instalación Privada” (ANSES), el “Modelo de Instalación Cloud o en la nube” (Ente Nacional Yacyretá) y el “Modelo de Instalación Propia”, en el cual los programas y las bases de datos se encuentran alojados en los servidores de las jurisdicciones (PAMI, AFIP).

sanción y por lo tanto dependencia vertical es sustituida por relaciones de interdependencia horizontal.

Es por estos motivos que se evaluó que, por más que existieran algunos casos (no todos) en los que el “Modelo de Instalación Central” podría atender a las particularidades señaladas por algunos organismos, los costos en términos de demoras y resistencia al cambio que llevaría articular los acuerdos, serían superiores al beneficio de mantener sin cambios el modelo de instalación mencionado.

Es decir que el riesgo de detener la cadena de la implementación y de no poder “seguir adelante” de acuerdo a lo planeado, condujo a la decisión de diseñar al menos otros tres modelos de instalación alternativos, a fin de poder dar respuesta a las solicitudes particulares sin generar demoras.

En primer lugar, se concibió el “Modelo de Instalación Descentralizada”. Este se diferencia del “Modelo de Instalación Central” fundamentalmente en que la accesibilidad no es abierta a todos los organismos, sino cerrada para la jurisdicción; asimismo, la interoperabilidad entre organismos es automática para todas las funciones de los módulos, es posible integrarlos con otros programas que utiliza la jurisdicción, y la numeración de los expedientes y documentos es particular para el organismo en vez de común para toda la Administración. Las bases de datos, si bien están compartidas, no integran la base común del modelo anterior, sino que es administrada por el Ministerio de Modernización pero como una base aparte. El alojamiento de todos los programas informáticos y bases de datos se encuentra en los servidores de ARSAT, mientras que la administración de la infraestructura y las tablas, el soporte y la capacitación corresponden al Ministerio de Modernización.

En segundo lugar, se diseñó el “Modelo de Instalación Cloud o en la nube”, que actualmente utilizan, por ejemplo, la Municipalidad de Tres de Febrero. Vale aclarar que la instalación utiliza el servicio en la nube que presta gratuitamente ARSAT, y no una compañía privada. Esta versión de instalación del sistema, que tiene algunas restricciones en cuanto a las funcionalidades de algunos de los módulos de GDE (por ejemplo GEDO), también contempla una accesibilidad cerrada para la jurisdicción, una numeración exclusiva de expedientes y documentos, y no permite brindar servicios de integración informática entre los módulos de GDE y otros sistemas que utiliza la jurisdicción. La interoperabilidad no es automática, sino que se va a desarrollar para funciones específicas como la remisión de expedientes y legajos, o los procedimientos de firma conjunta entre dos o más organismos. Asimismo, la administración de la infraestructura corresponde al Ministerio de Modernización, mientras que la administración de tablas, soporte y capacitación queda en manos de la jurisdicción.

En tercer lugar, se desarrolló el “Modelo de Instalación Propia”, en el cual la instalación de los programas informáticos y las bases de datos se encuentran alojados en los servidores de las jurisdicciones, con numeración propia para todas sus actuaciones, accesibilidad cerrada para la jurisdicción, interoperabilidad no automática circunscripta a funciones como la remisión de expedientes o los procedimientos de firma conjunta entre dos o más organismos, y servicios de integración informática entre los módulos de GDE y otros sistemas que utiliza la jurisdicción. Asimismo, la capacitación, soporte y administración de infraestructura corre por cuenta de la entidad. Este tipo de instalación es la que actualmente utiliza el Instituto Nacional de Servicios Sociales para Jubilados y Pensionados (o Programa de Asistencia Médica Integral, PAMI), la Provincia de Mendoza y el Municipio de Pergamino.

El primer punto de decisión de la implementación de GDE consiste en acordar, al máximo nivel de decisión de cada una de las reparticiones del SPN, la materialización de las operaciones conjuntas necesarias.

Finalmente, también se concibió el “Modelo de Instalación Propia en ARSAT”, que por ejemplo se encuentra utilizando la Municipalidad de Quilmes. En este caso, las bases de datos y los programas están alojados en servidores propios de la jurisdicción pero con servicios de conectividad de ARSAT; la accesibilidad es cerrada para la jurisdicción, la numeración es propia y se brindan servicios de integración informática con otros sistemas que la jurisdicción utiliza. Por su parte, la interoperabilidad no es automática, y está circunscripta a funciones como la remisión de expedientes o los procedimientos de firma conjunta entre dos o más organismos. Se brindan servicios de integración informática entre los módulos de GDE y otros sistemas que utiliza la jurisdicción y, mientras que la administración de la infraestructura corresponde al Ministerio de Modernización, la administración de tablas, soporte y capacitación quedan a cargo de la jurisdicción.

3.5. Puntos de decisión y actores de veto

De acuerdo al abordaje conceptual descripto más arriba, el análisis de la implementación de una política pública consiste principalmente en delimitar los puntos de decisión en los que se constituyen los actores de veto e influencia de esta fase de la política, cuya colaboración y autorización, respectivamente, es preciso alcanzar para cumplir exitosamente con las actividades que, finalmente, conducirán a los resultados futuros que persigue la política.

La construcción del acuerdo estratégico con las tres jurisdicciones arriba mencionadas en el marco de la Mesa de Reforma Administrativa, brindó un

sustento político de gran valor al Decreto 561 del 6 de abril de 2016, que establece el uso obligatorio de GDE en el SPN, el abandono de cualquier otro sistema de gestión documental (como el Comdoc, sistema en el que convivían el expediente papel y algunas funciones electrónicas, desarrollado por el entonces Ministerio de Economía), y la asignación de la responsabilidad de cada entidad de designar un administrador local de GDE.

Asimismo, la ejecución concreta de las primeras actividades de implementación se materializó el día 21 del mismo mes mediante la Resolución N° 65/16 del Ministro de Modernización, que dispone el uso obligatorio de los módulos “Comunicaciones Oficiales” y “GEDO” en todos los Ministerios y Secretarías de la Presidencia de la Nación. Asimismo, también dispone que los tres Ministerios mencionados anteriormente, junto al propio Ministerio de Modernización y el Ministerio de Justicia y Derechos Humanos, comiencen a utilizar obligatoriamente a partir del 10 de mayo el módulo “Expediente Electrónico”, que es el contenedor de documentos más utilizado para tramitar las resoluciones de la Administración sobre un mismo tema. Su puesta en producción señala el comienzo definitivo de la transición hacia la tramitación electrónica.

Por lo tanto, en una primera instancia el primer punto de decisión de la implementación de GDE consiste en acordar, al máximo nivel de decisión de cada una de las reparticiones del SPN, la materialización de las operaciones conjuntas necesarias para la implementación de GDE. En principio mediante la gestión a través del ecosistema de los trámites transversales que fundamentalmente ejecuta cada SAF, y luego en todos los procedimientos de todos los organismos sectoriales a los que este les presta servicios administrativos y financieros.

De esta forma, aquí ya es posible determinar que en una primera instancia la cadena de implementación del universo objetivo de GDE contempla tantos puntos de decisión de la implementación como SAF tienen el Sector Público Nacional. Aquí solo nos centramos en el universo de entidades del Poder Ejecutivo Nacional (Administración Central, Descentralizada, Entes, Instituciones de la Seguridad Social, Empresas y Sociedades del Estado), cuyo total asciende a aproximadamente 200 SAF. En cada uno de estos primeros 200 puntos de decisión se constituye al menos un actor de veto cuya cooperación es preciso lograr, que identifiquemos con el funcionario a cargo de cada SAF (generalmente de rango no inferior a Subsecretario o similar, de gran confianza del funcionario responsable de la jurisdicción) o quien este designe.

Estos SAF, a su vez, tramitan procedimientos administrativos transversales requeridos por más de 500 organismos con competencias sectoriales de política pública para ejecutar recursos del Presupuesto (ministerios,

secretarías y subsecretarías u organismos de rango comparable según cada estructura funcional, los que a su vez cuentan con direcciones nacionales, direcciones simples y coordinaciones o similares). De parte de estos actores de influencia también es preciso obtener su “autorización” para cada procedimiento, en tanto organismos requirentes.

Aquí cabe mencionar que así como la formalización del uso obligatorio de GDE para cada organismo se materializa mediante una Resolución del Ministro de Modernización, la obligatoriedad de tramitación electrónica de cada procedimiento particular se formaliza, luego de ser relevado y consensuado con los organismos protagonistas, por Resolución del Secretario de Modernización Administrativa.

A continuación, mediante el mismo tipo de acto administrativo la lógica de implementación continúa con el establecimiento de fechas tope para confeccionar y firmar mediante el módulo Generador Electrónico de Documentos Oficiales (GEDO) todos los actos administrativos de uso extendido (decretos, decisiones administrativas y resoluciones), y finalmente se concluye disponiendo el cierre de la caratulación de expedientes en soporte papel.

Una vez alcanzado el acuerdo en este primer punto de decisión representado por el SAF de cada entidad del Poder Ejecutivo Nacional, el abordaje de implementación de GDE continúa descendiendo hasta el nivel operativo de los actores con responsabilidad para intervenir en la gestión y resolución de cada trámite transversal particular. Centralmente, esta etapa comprende las actividades de relevamiento, capacitación y asistencia técnica necesarias para la transición hacia la tramitación electrónica de procedimientos transversales mediante el módulo “Expediente Electrónico”.

Una vez alcanzado el acuerdo en el primer punto de decisión el abordaje de implementación de GDE continúa descendiendo hasta el nivel operativo de los actores con responsabilidad para intervenir en la gestión y resolución de cada trámite transversal particular.

Sin embargo, antes de llegar a esa instancia existen puntos de decisión previos correspondientes a los organismos centrales con competencia rectora (actores de veto) sobre los trámites transversales para todo el SPN. Aquí identificamos al menos 14 grandes familias de procedimientos comunes: recursos humanos, estructuras organizativas, capacitación, carrera administrativa, tecnología, servicios jurídicos, financiamiento externo, crédito público, bienes muebles, presupuesto, contabilidad, tesorería, adquisiciones públicas y acceso a la información pública. Analíticamente estas familias de trámites representan igual cantidad de puntos de decisión “agregados” para todo el SPN, en los que se constituyen como actores

de veto 15 organismos rectores de los trámites transversales señalados (uno para cada familia y dos para financiamiento externo).

A su vez, dentro de cada uno de los 200 SAF de las jurisdicciones, se identifican 14 puntos de decisión para las 14 familias de trámites, en los que se constituyen no menos de 8 actores de influencia cuya autorización se requiere para tramitar electrónicamente los trámites transversales de cada familia mediante Expediente Electrónico. Nos referimos a las 7 unidades operativas que en términos generales componen los SAF (presupuesto, contabilidad, tesorería, adquisiciones, recursos humanos, servicios jurídicos y tecnología), más una unidad ejecutora de préstamos con financiamiento externo (promedio) por cada jurisdicción.

Dado que la estrategia de implementación se va replicando progresivamente en todas las jurisdicciones, lógicamente los desafíos de coordinación que en última instancia determinan la complejidad de la implementación aumentan en la misma medida en que va aumentando la cantidad de puntos de veto, y de actores de veto e influencia que se constituyen en cada caso.

En síntesis, si bien la determinación precisa de la cantidad y las características cualitativas de los puntos de decisión, y de actores de veto e influencia que se constituyen en cada caso exceden los límites de este trabajo, la sola sumatoria de los mismos da una idea de la complejidad que representa la implementación de GDE en todo el SPN:

- 14 puntos de decisión agregados correspondientes a cada familia de trámites transversales para todo el SPN, con los 15 actores de veto que se constituyen en cada uno (uno por cada organismo rector);
- 200 puntos de decisión correspondientes al SAF de cada jurisdicción, con sus 200 actores de veto (responsables de cada SAF);
- 2.800 puntos de decisión (14 familias de trámites transversales por cada una de las 200 jurisdicciones), en los que se identifican 2.100 actores de influencia: 1.600 correspondientes a las 8 unidades operativas de los SAF multiplicadas por las 200 jurisdicciones, y 500 organismos con competencias sectoriales requirentes de trámites transversales.

Como comentario final, cabe mencionar que la clasificación reseñada se circunscribe exclusivamente a los puntos de decisión y a los actores que allí se constituyen durante la implementación de la reforma de los procedimientos transversales en el Poder Ejecutivo Nacional.

Por lo tanto, un análisis integral sobre la implementación de la modernización de la gestión documental electrónica debería contemplar al resto de los Poderes (Legislativo, Judicial y Ministerio Público) y, también, los procedimientos sectoriales. En estos últimos no solo se constituirían los actores que reúnen las competencias particulares sobre los cada familia de procedimientos destinados a ciudadanos y empresas (políticas sociales, salud, vivienda, etc.), sino también una sensible variedad de

nuevos puntos de decisión originados en las competencias compartidas entre jurisdicciones para ciertos trámites particulares.

4- Conclusiones

Como intentamos mostrar hasta aquí, la aceleración de la transición tecnológica actual configura un desafío de gran magnitud en términos de la necesidad de reforma urgente y coherente de nuestra Administración, al menos por tres motivos: porque los nuevos medios electrónicos disponibles para gestionar muchas actividades humanas hacen visible para todos que el Estado tiene aún mucho por hacer en materia de modernización, por ejemplo en términos de gestión remota de trámites, velocidad de respuesta a solicitudes y contrataciones por medios electrónicos; porque este aumento de la visibilidad social producidas por las NTIC (sobre todo por los medios masivos de comunicación) también hace mucho más visible el tipo de respuesta estatal a los nuevos y viejos problemas públicos; y porque esto ocurre en un momento de la Administración en que coexisten en su estructura elementos tradicionales persistentes junto a reformas a medio implementar.

Finalmente, concluimos proponiendo algunos elementos analíticos y prácticos para implementar otras políticas de modernización, que apunten a pensar una Administración que podríamos denominar Administración Informativa o Administración Electrónica de la sociedad informativa, que parte de resaltar la particular situación histórica en que conviven una Administración característica de la sociedad industrial pasada, con la sociedad informativa presente.

En primer lugar, creemos fundamental destacar que una vez que los trámites públicos internos y sectoriales (dirigidos a ciudadanos y empresas) se puedan realizar en forma completamente electrónica, esta modalidad, al igual a lo que ocurre en el mercado y la sociedad, no tendrá vuelta atrás. Incluso, tal como lo ejemplifican los profundos avances en materia de administración financiera del presupuesto estatal o los servicios que prestan los organismos recaudadores de impuestos para la presentación de formularios y realización de pagos, los claroscuros con los trámites presenciales en papel se harán más marcados y acentuarán aún más las demandas de gestión electrónica completa.

En segundo lugar, el profundo cambio de la sociedad y el mercado como fruto de la aceleración de la evolución tecnológica, hace que sea

La aceleración de la transición tecnológica actual configura un desafío de gran magnitud en términos de la necesidad de reforma urgente y coherente de nuestra Administración.

preciso rever los objetivos y medios para la modernización del Estado a la luz de los profundos cambios de la sociedad y el mercado actuales. Por ejemplo, si bien la ventanilla única fue y es un objetivo indudablemente positivo (simplificar los trámites del ciudadano), la propia penetración de las NTIC hace que tengamos que pensar en una ventanilla ubicua multipantalla, que centralice los trámites a través de la computadora y el teléfono móvil.

En tercer lugar, la identificación electrónica del ciudadano ante la Administración, como por ejemplo el mecanismo que hoy se utiliza entre el contribuyente y el organismo recaudador o entre la banca digital y el cliente, es una condición indispensable para una administración de la era informacional. El desafío aquí es que la identificación electrónica sea simple, es decir que se tiene que poder realizar con los medios actualmente disponibles con los que cuentan los organismos públicos y privados, a través de algún modo de triangulación de la identidad entre bases distintas.

En cuarto lugar, mientras la relación electrónica fluida con la Administración no sea una realidad, ello significará una fuente de ilegitimidad social creciente de la acción estatal. En este sentido, la penetración de las NTIC y su inclusión en el discurso estatal como medio clave para hacer más eficiente, eficaz y transparente la gestión pública, solo hará que cada día sea más evidente que si la vinculación electrónica con la Administración no se concreta será por falta de decisión y no por falta de medios para hacerlo. Aquí también podemos mencionar que el propio éxito de las políticas de combate a la brecha digital (provisión de dispositivos y conectividad a los sectores más desprotegidos), ya permite que la relación electrónica con la Administración incluya a grandes sectores de la sociedad. En este razonamiento, los enormes progresos de los organismos recaudatorios y previsionales en cuanto a la gestión remota de trámites, también dejan probado ante la sociedad y el mercado que, si lo desea, el Estado puede incorporar exitosamente la tramitación electrónica a su gestión cotidiana.

Finalmente, así como el uso repetitivo de los medios electrónicos para tantas actividades de la esfera privada genera la demanda social consecuente de relacionarse electrónicamente con el Estado en forma simplificada, descentralizada y remota, el propio éxito de la transición hacia la tramitación electrónica completa del Estado también impulsará profundos cambios en las formas de organizar el trabajo de sus empleados y de concebir la estructura organizativa de sus organismos: por ejemplo el teletrabajo, la interacción en tiempo real entre organismos, la coordinación en la implementación de políticas multicausales, el abordaje integral de beneficiarios o la focalización cada vez más precisa de los programas públicos.

Bibliografía

Acuña, Carlos H. (1995), *La Nueva Matriz Política Argentina*, Nueva Visión, Buenos Aires.

Acuña, Carlos, y Repetto, Fabián (2000), *Marco de análisis de las políticas sociales*, mimeo, CEDI, Bs. As.

Acuña, Carlos H. (2001), *Problemas político-institucionales que obstaculizan mejores políticas públicas en la Argentina de hoy*, *Revista Reforma y Democracia* N°19, febrero, CLAD.

Aguilar Villanueva (1993) *Estudio Introductorio*, en Aguilar Villanueva (comp.), *La implementación de políticas públicas, Problemas públicos y agenda de gobierno*, Miguel Ángel Porrúa, México.

Castells, Manuel (1997), *La era de la información. Economía, sociedad y cultura. Volumen 1, La sociedad red*. Alianza Editorial, Madrid.

Clusellas, Pablo, Martelli, Eduardo y Martelo, María José (2014), *De millones de papeles a trámites totalmente digitales en el Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires*, en *Gestión Documental Electrónica*, Pablo Clusellas, Eduardo Martelli y María José Martelo, disponible en https://www.boletinoficial.gob.ar/bundles/boraboraweb/files/gde_version_online_0_1.pdf.

Coleman, James S (1994), *Foundations of social theory*, Belknap Press of Harvard University, Cambridge.

Kim, Jim Yong (2016), *Informe sobre el Desarrollo Mundial 2016: Dividendos Digitales Panorama General*, Banco Interamericano de Reconstrucción y Fomento, Washington, en <http://documents.worldbank.org/curated/en/658821468186546535/pdf/102724-WDR-WDR2016Overview-SPANISH-WebResBox-394840B-OUO-9.pdf>

Mann, Michael (1991), *El poder autónomo del Estado: sus orígenes, mecanismos y resultados*, en *Zona Abierta* N° 57/58, Madrid.

Martelli, Eduardo (2014), *Un viaje desde el descontrol hacia los documentos electrónicos*, en *Gestión Documental Electrónica*, Pablo Clusellas, Eduardo Martelli y María José Martelo, disponible en https://www.boletinoficial.gob.ar/bundles/boraboraweb/files/gde_version_online_0_1.pdf.

O'Donnell, Guillermo (1984), *Apuntes para una teoría del Estado*, en Oszlak, Oscar (comp.) *Teoría de la burocracia estatal*, Paidós, Bs. As.

Pressman, J. y Wildavsky A (1973), *La implementación*, University of California Press. Edición del Fondo de Cultura Económica, México, 1998).

Rivolta, Mercedes, Bugoni, Mara, y Gonzalez, Hugo (2008). *Modelo de gerenciamiento para áreas líderes de TICs en el sector público*. El caso

de la Agencia de Sistemas de Información del Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires, Cuerpo de Administradores, Observatorio de Políticas Públicas, Documento 1, Buenos Aires.

Saiegh, Sebastián, y Tomassi, Mariano (1998) La nueva economía política: racionalidad e instituciones, Eudeba, Buenos Aires, Introducción.

Tamayo Sáez, M. (1997), El análisis de las políticas públicas, en Bañón, Rafael y Carrillo, Ernesto (comps.), La nueva administración pública, Alianza Universidad, Madrid.

Administradora Gubernamental
Abogada (UBA)
Magister en Administración
Pública (UBA)
Asesora Legal del Secretario de
Modernización Administrativa

Mercedes Rivolta

Modernización | Procedimiento Administrativo Electrónico

El marco normativo de la administración electrónica

I.- INTRODUCCIÓN

He tenido la suerte de participar como Administradora Gubernamental en distintos proyectos de fortalecimiento del Estado y la administración: la Red de Interconexión Universitaria en 1994, la Infraestructura de Firma Digital en 1999, la Ley de Firma Digital en el año 2000, el marco regulatorio de las compras electrónicas en el año 2001. Pero ninguno como el que trataremos en el artículo, la implementación del sistema de Gestión Documental Electrónica – GDE que, estoy segura, marca un hito en la vida administrativa. Habrá, para quienes trabajamos en el Estado, y para los particulares que se vinculan con la administración un antes y un después del GDE.

Este número de la Revista Aportes está dedicado a las políticas de modernización. Este artículo expone la arquitectura jurídica que da sustento a la implementación del sistema de gestión documental electrónica –

GDE: el derecho de fondo sumado al derecho administrativo electrónico que está naciendo.

Quedará de lado la imagen de oficinas públicas repletas de papeles, expedientes perdidos, trámites interminables, elusión de responsabilidades y una maraña burocrática que no sólo tornaba ineficiente el accionar del Estado y lo desprestigiaba ante la sociedad sino que era fuente de la anomia boba tan bien caracterizada por Carlos Nino.

En este trabajo, presentamos en primer lugar la normativa que define la política pública específica para la administración, que se ha concretado con la creación del Ministerio de Modernización y con el Plan de Modernización del Estado.

Seguidamente abordamos el marco normativo de la administración electrónica, comenzando por el marco general establecido en la Ley N° 25.506 de firma digital y en el nuevo Código Civil y Comercial de la Nación.

A continuación, el trabajo profundiza en la arquitectura normativa que se ha construido para dar sustentabilidad jurídica a la implementación del sistema de gestión documental electrónica – GDE en la administración nacional.

Y finalmente, acercamos algunas conclusiones que intentan ser más bien un punto de partida para el debate acerca del rol del Estado.

II.- UNA POLÍTICA PÚBLICA PARA LA ADMINISTRACIÓN ELECTRÓNICA

El gobierno que se inició en diciembre de 2015 tiene como uno de sus objetivos jerarquizar la política pública referida a la propia administración nacional. Con el objetivo de modernizar el aparato estatal, para lograr un mayor acercamiento al ciudadano y una mejor prestación de servicios, se creó el Ministerio de Modernización. Al elevar el rango del área dedicada a definir las políticas aplicables a la administración nacional, anteriormente desarrolladas por dos subsecretarías dependientes de la Jefatura de Gabinete de Ministros, el gobierno dio una clara señal de la importancia que le asigna al tema.

Efectivamente, hasta fin del 2015, las políticas públicas vinculadas con empleo público, estructuras organizativas, capacitación, tecnología, contrataciones, eran desarrolladas por la ex Subsecretaría de Gestión de Empleo Público, en los tres primeros casos, y por la Subsecretaría de Tecnologías de Gestión, ambas dependientes de la Secretaría de Gabinete de la Jefatura de Gabinete de Ministros.

El nuevo gobierno identificó una demanda social generalizada respecto de la necesidad de contar con un Estado fuerte, inteligente y eficiente

que brindara un marco adecuado para el desarrollo de la actividad privada. Y entendió que el secreto para lograrlo es concebir su ejecución mediante un proceso complejo, un gran compromiso político al más alto nivel, una visión estratégica y la disponibilidad de capacidades y herramientas necesarias para producir un cambio de magnitud.

El diagnóstico sobre la administración pública identificó tres ejes: el servicio civil, el proceso de modernización administrativa y la transparencia y gobierno abierto.

Desde esta perspectiva, se destacan dos iniciativas que constituyen el punto de partida de la política de fortalecimiento de la administración pública en esta nueva gestión: la propia creación del Ministerio de Modernización, como señal simbólica de la jerarquía que el gobierno le da a la cuestión de la gestión pública; y la definición de una política pública específica para el sector, formulada en el Decreto N° 434/2016 que aprueba el Plan de Modernización del Estado. Un elemento relevante fue la experiencia previa desarrollada en el Gobierno de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, camino recorrido que permitió realizar un abordaje más rápido de la problemática y al mismo tiempo, contar con instrumentos institucionales y tecnológicos ampliamente probados en la gestión.

La creación del Ministerio de Modernización

El Ministerio de Modernización fue creado el primer día del gobierno, mediante el Decreto N° 13 del 2015, para impulsar: a) las políticas de jerarquización del empleo público y su vínculo con las nuevas formas de gestión que requiere un Estado moderno, b) el desarrollo de tecnologías aplicadas a la administración pública central y descentralizada, que acerquen al ciudadano a la gestión del Gobierno Nacional, c) la implementación de proyectos para las provincias y municipios de políticas de tecnologías de la información.

Se organiza alrededor de los ejes principales de la acción gubernamental en cuanto a la administración pública: el empleo público, el uso intensivo de la tecnología y aparece una tercera cuestión vinculada con la difusión de las políticas de tecnologías de la información hacia los gobiernos provinciales y municipales, cuestión que tradicionalmente quedaba por fuera de las competencias formales de las organizaciones pre-existentes, y cuyo tratamiento se realizaba a través del Consejo Federal de la Gestión Pública.

Arquitectura jurídica que da sustento a la implementación del sistema de gestión documental electrónica – GDE: el derecho de fondo sumado al derecho administrativo electrónico que está naciendo.

El Decreto N° 13 de 2016 aprobó la estructura organizativa del Ministerio de Modernización. Refleja esta visión y la traduce en su diseño organizacional. El Ministerio se compone de fuertes áreas tecnológicas y áreas de empleo público. Las tecnológicas abarcan los distintos aspectos vinculados con las políticas de modernización: una Secretaría de Modernización Administrativa responsable de implementar el sistema de gestión documental unificado para toda la administración, una Secretaría de País Digital con incumbencia en la difusión de estas tecnologías en las provincias y municipios, una Secretaría de Gestión e Innovación Pública, y las Subsecretarías de Tecnología y Ciberseguridad y de Telecomunicaciones y Redes, ambas dependiendo directamente del Ministro. En cuanto al empleo público, se crearon la Secretaría de Empleo Público y la Subsecretaría de Relaciones Laborales y Fortalecimiento del Servicio Civil, dependiente del Ministro.

Tanto la creación del Ministerio de Modernización como el análisis de su nueva conformación organizativa, permiten adelantar algunas conclusiones. Por una parte, que la cuestión específica de la gestión pública ha sido considerada como central para una buena gestión de gobierno, y, en consecuencia, se ha jerarquizado su institucionalidad elevando el rango organizacional a ministerio.

En este sentido, cabe destacar la importancia de la medida, ya que introduce en la agenda pública la cuestión administrativa de los organismos del Estado. Y revela que el más alto nivel del gobierno está comprometido con la introducción de mejoras en la gestión pública, vinculando esta cuestión con una mejor prestación de servicios a la ciudadanía.

El Plan de modernización del Estado

A menos de tres meses del inicio de la gestión, se definió una política pública específica para la administración nacional, con alcance federal: el Plan de Modernización del Estado, mediante el Decreto N° 434 del 1ro. de marzo de 2016.

Si bien por sus características el ámbito de aplicación del Plan de Modernización del Estado está limitado a la administración central, los organismos descentralizados, las entidades autárquicas, y las empresas y sociedades del Estado, el mismo Decreto N° 434/16 prevé su adhesión por parte de los gobiernos provinciales, municipales y de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, encomendando a la Jefatura de Gabinete de Ministros su coordinación. El Ministerio de Modernización, impulsor de la medida, ejerce una serie de facultades operativas y de regulación de las materias que componen el Plan. En el Anexo del Decreto, se detalla el Plan de Modernización del Estado.

Objetivos

El Plan de Modernización del Estado se sustenta en cinco ejes de trabajo, y en los considerandos establece como objetivos:

- alcanzar un Estado sólido, moderno y eficiente,
- con cuerpos técnicos profesionalizados,
- orientados a una gestión por resultados,
- en un marco de plena transparencia de sus acciones y
- sujetos a rendición de cuentas de lo actuado,
- permitiendo así afianzar la confianza en la relación con la ciudadanía,
- la protección de sus derechos,
- proveyendo bienes y servicios de calidad y
- promoviendo eficazmente la iniciativa de las personas sin generar tramitaciones innecesarias, y
- colaborar con las administraciones públicas provinciales, municipales y de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires.
- convertir al Estado en el principal garante del bien común.
- constituir una Administración Pública al servicio del ciudadano
- en un marco de eficiencia, eficacia y calidad en la prestación de servicios,
- a partir del diseño de organizaciones flexibles
- orientadas a la gestión por resultados.
- promover una gestión ética y transparente,
- articulando la acción del sector público con el sector privado y las organizaciones no gubernamentales.

Se concibe a la modernización del Estado como un proceso continuo en el tiempo que presenta acciones concretas y específicas que buscan mejorar el funcionamiento de las organizaciones públicas. A su vez, el Decreto destaca que la metodología de implementación se abordará a partir de la instrumentación de un conjunto sistemático, integral y metódico de acciones concretas.

En síntesis, el plan se propone aumentar la calidad de los servicios provistos por el Estado incorporando Tecnologías de la Información y de las Comunicaciones, simplificando procedimientos, propiciando reingenierías de procesos y ofreciendo al ciudadano la posibilidad de mejorar el acceso por medios electrónicos a información personalizada, coherente e integral.

En esencia, el plan está signado por una fuerte mirada al ciudadano, no es una política autocentrada sino por el contrario, apunta a fortalecer el acceso del ciudadano a la administración.

La cuestión específica de la gestión pública ha sido considerada como central para una buena gestión de gobierno, y, en consecuencia, se ha jerarquizado su institucionalidad.

La matriz del Plan de Modernización del Estado

El Plan de Modernización del Estado se estructura alrededor de cinco ejes:

Plan de Tecnología y Gobierno Digital:

Se propone fortalecer e incorporar infraestructura tecnológica y redes con el fin de facilitar la interacción entre el ciudadano y los diferentes organismos públicos. Asimismo, se busca avanzar hacia una administración sin papeles, donde los sistemas de diferentes organismos interactúen autónomamente.

Gestión Integral de los Recursos Humanos:

Es fundamental que la gestión de las personas se acompañe de un proceso de cambio organizacional que permita avanzar en su jerarquización, facilitando el aprendizaje y la incorporación de las nuevas tecnologías y procesos para lograr la profesionalización de los trabajadores de la administración pública.

Gestión por Resultados y Compromisos Públicos:

La institucionalización de procesos que permitan tanto la definición clara de prioridades para la toma de decisiones, como la evaluación de los procesos mediante los cuales se plasmarán e implementarán dichas decisiones y la correspondiente reasignación de recursos, son aspectos fundamentales en la búsqueda de un Estado socialmente eficiente y abarcativo. El eje destaca la necesidad de promover la cultura de la eficiencia pública, a través de un modelo de gestión que haga énfasis en los resultados y en la calidad de los servicios, con flexibilidad en la utilización de los medios, pero estricto en la prosecución de sus fines, basados en sistemas de rendición de cuentas que aumenten la transparencia de la gestión.

Gobierno Abierto e Innovación Pública:

Junto a la eficiencia de los servicios prestados por el Estado debe promoverse la más amplia participación posible de la comunidad en la evaluación y el control de los programas del Estado y de las instituciones públicas, de manera que se renueve la confianza en el vínculo entre los intereses del Estado y los intereses de la ciudadanía.

Estrategia País Digital:

Se trata de un eje transversal a los cuatro anteriores, orientado a crear alianzas con las administraciones públicas provinciales, municipales y de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, con el objetivo de fortalecer los lazos existentes para avanzar dentro de un marco de intercambio y colaboración mutua, poniendo al servicio del desarrollo conjunto de las administraciones, las experiencias y prácticas exitosas existentes en todo el territorio nacional.

A su vez, cada uno de los cinco ejes presenta objetivos generales y específicos, así como acciones que representan los instrumentos para su implementación. Simplemente dejamos planteada acá la columna vertebral del Plan, y destacamos que constituye una política pública desde el inicio de la gestión, sobre la que se basan los desarrollos posteriores.

Características

Como características distintivas del Plan de Modernización del Estado, y sin ánimo de hacer un análisis exhaustivo que será materia de otro trabajo, podemos mencionar que:

- El nuevo gobierno asume con una política pública de transformación de la administración pública definida.
- Se revaloriza lo público a partir de la creación de un ministerio específico de Modernización y de la formulación de una política pública mediante el Decreto N° 434/16 que aprueba el Plan de Modernización del Estado.
- La medida contiene elementos propios del modelo de Nueva Gerencia Pública de los años 90, pero también una concepción del rol central del Estado como garante del bien común.
- Los principales ejes están vinculados con el personal, con mejorar la gestión mediante el uso de la tecnología y con un fuerte liderazgo y apoyo a las administraciones públicas subnacionales.
- La mirada está siempre puesta en el ciudadano. No se concibe una administración pública desgajada del rol de servicio público: más acceso, más información, gestión por resultados, simplificación de trámites, rendición de cuentas, todo apunta a mejorar la gestión para brindar más y mejores servicios a la comunidad y al ciudadano.

Se revaloriza lo público a partir de la creación de un ministerio específico de Modernización y de la formulación de una política pública.

III.- EL MARCO NORMATIVO DE LA ADMINISTRACIÓN ELECTRÓNICA

La ley N° 25.506 de firma digital

La Ley N° 25.506 de firma digital constituye el marco legal que otorga validez jurídica al documento digital, la firma electrónica y la firma digital. Contiene en su primer capítulo una serie de disposiciones complementarias del derecho civil y comercial vinculadas con el reconocimiento de la validez de los actos jurídicos realizados en soporte electrónico. Acorde con las leyes modelo de UNCITRAL (Comisión de las Naciones Unidas para el Derecho Mercantil) sobre comercio electrónico y de firma electrónica, la ley argentina contiene una serie de disposiciones que, basadas en el concepto de equivalente funcional, dotan de virtualidad jurídica a transacciones realizadas en un soporte distinto al papel.

Las normas de derecho civil de la Ley N° 25.506

Los principales obstáculos existentes al momento de la sanción de la Ley de Firma Digital en el viejo Código Civil, estaban representados por: a) la exigencia de que los documentos constaran por escrito, b) la necesidad de que estuvieran firmados, y c) su carácter de original y la guarda de documentación.

A fin de complementar el antiguo Código Civil, la ley de firma digital argentina aborda en su primer capítulo estos aspectos mencionados.

En efecto, incorpora el concepto de documento digital, equiparándolo con el concepto de documento tradicional en soporte papel, aclarando que el documento electrónico satisface el requerimiento de escritura que los códigos tradicionales incluyen. Reza la Ley:

ARTÍCULO 6° — Documento digital. Se entiende por documento digital a la representación digital de actos o hechos, con independencia del soporte utilizado para su fijación, almacenamiento o archivo. Un documento digital también satisface el requerimiento de escritura.

Respecto de la firma, la Ley N° 25.506 incorpora dos conceptos: la firma electrónica y la firma digital. (MASON, 2006). Ambas especies de firma son válidas, de acuerdo con el artículo 1° de la Ley. Más precisamente, existe una amplia gama de alternativas para la firma electrónica, que van desde un simple correo electrónico, el uso de tecnologías de clave pública compartidas (PGP), el uso de palabras clave basadas en criptografía simétrica, hasta el uso de tecnología de clave pública basada en certificados digitales emitidos por una entidad de certificación que no se encuentre licenciada por la autoridad pública. Una firma digital que utilice criptografía asimétrica y tecnología de clave pública, puede ser considerada como una firma electrónica, tanto como la mera inclusión del nombre como parte del texto de un mensaje de correo electrónico, en la medida que el firmante haya ejecutado o adoptado el símbolo con la intención de firmar, esto es, como declaración de voluntad respecto del contenido del mensaje. (SCHAPPER, 2004)

La diferencia entre una firma electrónica y una firma digital, desde el punto de vista jurídico, radica en la carga de la prueba de su validez.

En el artículo 5° la Ley define como firma electrónica “al conjunto de datos electrónicos integrados, ligados o asociados de manera lógica a otros datos electrónicos, utilizado por el signatario como su medio de identificación, que carezca de alguno de los requisitos legales para ser considerada firma digital. En caso de ser desconocida la firma electrónica corresponde a quien la invoca acreditar su validez.”

La firma digital es aquella que se basa en certificados digitales emitidos por una autoridad certificante habilitada por la Autoridad de Aplicación de la ley. El artículo 2 de la Ley N° 25.506 define como firma digital al “resultado de aplicar a un documento digital un procedimiento matemático que requiere información de exclusivo conocimiento del firmante, encontrándose ésta bajo su absoluto control. La firma digital debe ser susceptible de verificación por terceras partes, tal que dicha verificación simultáneamente permita identificar al firmante y detectar cualquier alteración del documento digital posterior a su firma. Los procedimientos de firma y verificación a ser utilizados para tales fines serán los determinados por la Autoridad de Aplicación en consonancia con estándares tecnológicos internacionales vigentes.”

La diferencia entre una firma electrónica y una firma digital, desde el punto de vista jurídico, radica en la carga de la prueba de su validez.

La Ley otorga una fuerza probatoria superior a la firma digital respecto de la firma electrónica. Le asigna dos presunciones iuris tantum, es decir, que admiten prueba en contrario. En efecto, el artículo 7° dispone que un documento firmado digitalmente goza de la presunción de autoría respecto de la persona titular del certificado digital, y por su parte, el artículo 8° establece la presunción de integridad del documento electrónico firmado digitalmente, es decir, que se presume que dicho documento no ha sido alterado. (RIVOLTA, 2012)

Sin embargo, debe destacarse que la firma digital de un documento no impide que el mismo sea modificado. Simplemente asegura que, si el documento electrónico firmado digitalmente sufre alguna alteración, esta circunstancia queda en evidencia. Es por ello que el legislador le asigna una presunción de integridad.

Además de lo dicho, la Ley contiene disposiciones sobre la calidad de “original” de un documento electrónico en el artículo 11 y sobre la conservación de los documentos digitales en el artículo 12.

Los siguientes capítulos de la ley se refieren ya específicamente a los componentes de la Infraestructura de Firma Digital: certificados digitales, certificadores licenciados, titulares de certificados, organización institucional, autoridades, sistema de auditoría, responsabilidad, régimen de sanciones, etc. No entraremos en detalle pues la presente ponencia no versa sobre la Infraestructura de Firma Digital que merece un estudio aparte. Retomamos el último capítulo, sobre Disposiciones Complementarias, por la relevancia que tiene para la consideración del marco normativo del gobierno electrónico.

Las disposiciones administrativas de la Ley N° 25.506 de firma digital

Si bien la Ley N° 25.506 es una ley de alcance federal, pues es complementaria del Código Civil y Comercial, el último capítulo contiene disposiciones de aplicación administrativa.

En efecto, el artículo 47 dispone que el Estado Nacional utilizará las tecnologías y previsiones de la ley en su ámbito interno y en relación con los administrados de acuerdo con las condiciones que se fijan reglamentariamente en cada uno de sus poderes.

Por su parte, el artículo siguiente otorga un plazo de cinco años para la implementación de acciones de gobierno electrónico en el Estado Nacional, dentro de las jurisdicciones y entidades comprendidas en el artículo 8° de la Ley N° 24.156, promoviendo el uso masivo de la firma digital de tal forma que posibilite el trámite de los expedientes por vías simultáneas, búsquedas automáticas de la información y seguimiento y control por parte del interesado, propendiendo a la progresiva despapelización.

Ambos artículos marcaron el comienzo de la introducción por vía legal del gobierno electrónico en la Administración Nacional. Como se advierte, estas primeras disposiciones no son de carácter obligatorio para las jurisdicciones, ya que está sujeta a lo que se disponga reglamentariamente. Sin embargo, son relevantes ya que se trata de las primeras disposiciones de carácter legal referidas a gobierno electrónico.

Dado que la materia administrativa no ha sido delegada en el Congreso Nacional, las provincias conservan la potestad de regular su propio derecho administrativo, así como los códigos procesales civiles, comerciales, penales, etc. (BUGONI, 2007).

En este sentido, y para favorecer la implementación de acciones de gobierno electrónico en todas las jurisdicciones, la misma Ley N° 25.506 invita a las provincias a adherir a dicha norma. Debe destacarse que tal adhesión se refiere a las disposiciones de carácter administrativo, no a las del capítulo 1 que son de alcance federal pues tratan materias de derecho civil y comercial.

Por su parte, el Decreto N° 2628/02, reglamentario de la Ley de firma digital, contiene en su Capítulo X algunas disposiciones relativas a la Administración Pública Nacional, las que podrían considerarse como embrionarias de gobierno electrónico.

En efecto, la norma aludida dispone en el artículo 42, relativo a la presentación de documentos electrónicos, que los organismos de la Administración Pública Nacional deberán establecer mecanismos que garanticen la opción de remisión, recepción, mantenimiento y publicación de información electrónica, siempre que esto sea aplicable, tanto para la

gestión de documentos entre organismos como para con los ciudadanos. Sin embargo, al no tener asociada una sanción para el caso de su no cumplimiento, esta disposición simplemente tiene efecto declarativo, sin que hasta la fecha se haya aplicado en forma sistemática.

Por otra parte, el artículo 43 del citado Decreto, se refiere a las normas para la elaboración y redacción de la documentación administrativa, y dispone la aplicación alternativa al Decreto N° 333/85 y sus modificatorios, el cual establece las características de los escritos administrativos en soporte papel. Es decir, con este artículo, se dispone la equivalencia entre el documento electrónico administrativo y el documento administrativo tradicional. Esto constituye un valioso antecedente que es reproducido, como veremos, en el Decreto N° 561/16 que implementa el sistema de Gestión Documental Electrónica – GDE.

Comienzo de la introducción por vía legal del gobierno electrónico en la Administración Nacional.

La Infraestructura de Firma Digital de la República Argentina

La Ley N° 25.506 además, crea la Infraestructura de Firma Digital de la República Argentina.

Una Infraestructura de Firma Digital, o PKI por sus siglas en inglés (Public Key Infrastructure) es “una combinación de tecnología (hardware y software), procesos (políticas, prácticas y procedimientos) y componentes legales (acuerdos) que asocian la identidad del poseedor de una clave privada con su correspondiente clave pública, usando la tecnología de criptografía asimétrica”

En síntesis, es un órgano del Estado que habilita y supervisa el accionar de las entidades que emiten certificados de clave pública (certificados digitales) que sirven para acreditar la identidad de una persona en el mundo virtual (entre otras cosas).

La Autoridad de Aplicación es el Ministerio de Modernización. Las funciones de Ente licenciante se comparten entre la Secretaría Modernización Administrativa y el citado Ministerio.

Es responsable del proceso de licenciamiento la Dirección Nacional de Sistemas de Administración y Firma Digital que depende de la Secretaría de Modernización Administrativa. El organismo auditante es la Sindicatura General de la Nación – SIGEN, que recupera dicho rol después de haberlo ejercido en la primera infraestructura de firma digital para el sector público nacional creada por el Decreto N° 427 del año 1998.

Actualmente existen Certificadores licenciados privados y públicos. Los tres certificadores licenciados del sector público son las autoridades

certificantes de AFIP, ANSES y del Ministerio de Modernización, y emiten certificados digitales de carácter gratuito. Por su parte, existen cinco certificadores licenciados pertenecientes al sector privado.

Cabe agregar que forman parte de la Autoridad Certificante del Ministerio de Modernización más de ochenta Autoridades de Registro, entre los que podemos citar a los Superiores Tribunales de Justicia de varias provincias argentinas.

El Código civil y comercial de la Nación

El nuevo Código Civil y Comercial de la Nación, que reemplaza al antiguo y querido Código de Vélez, contiene expresas disposiciones acerca del valor jurídico de los documentos electrónicos.

En distintos artículos de la Sección 3ª del Capítulo 5, sobre forma y prueba del acto jurídico, el Código Civil y Comercial otorga pleno valor legal a los documentos electrónicos. El tratamiento lo hace en los artículos 286 (expresión escrita), 287 (instrumentos privados y particulares no firmados) y 288 (firma).

En relación al documento electrónico, con sentido amplio, le reconoce pleno valor cualquiera sea el soporte en el cual esté instrumentado, siempre y cuando sea inteligible. En efecto, dispone el Código:

ARTÍCULO 286.- Expresión escrita. “La expresión escrita puede tener lugar por instrumentos públicos, o por instrumentos particulares firmados o no firmados, excepto en los casos en que determinada instrumentación sea impuesta. Puede hacerse constar en cualquier soporte, siempre que su contenido sea representado con texto inteligible, aunque su lectura exija medios técnicos.”

Esta disposición se complementa con la siguiente, que equipara al documento electrónico no firmado con los instrumentos particulares no firmados. Dice el Código:

ARTÍCULO 287.- Instrumentos privados y particulares. “Los instrumentos particulares pueden estar firmados o no. Si lo están, se llaman instrumentos privados.

Si no lo están, se los denomina instrumentos particulares no firmados; esta categoría comprende todo escrito no firmado, entre otros, los impresos, los registros visuales o auditivos de cosas o hechos y, cualquiera que sea el medio empleado, los registros de la palabra y de información.”

Y finalmente, en el Artículo 288, el joven Código Civil y Comercial legisla sobre la firma. Expresamente, se refiere a la firma de un documento electrónico, reconociendo la equivalencia de la firma ológrafa con la firma digital.

Esto podría dar lugar a una interpretación restrictiva, en el sentido de que la firma electrónica no sería jurídicamente válida. Craso error. La firma electrónica es plenamente válida a tenor de lo dispuesto en el artículo 5 de la Ley N° 25.506. La única diferencia se relaciona con la carga de la prueba ante un eventual repudio.

Pero volviendo al Código Civil y Comercial, se refiere a la firma en su artículo 288 que dice:

ARTÍCULO 288.- Firma. “La firma prueba la autoría de la declaración de voluntad expresada en el texto al cual corresponde. Debe consistir en el nombre del firmante o en un signo.

En los instrumentos generados por medios electrónicos, el requisito de la firma de una persona queda satisfecho si se utiliza una firma digital, que asegure indubitablemente la autoría e integridad del instrumento.”

IV.- EL NUEVO DERECHO ADMINISTRATIVO ELECTRÓNICO

Con el marco legal que brinda la Ley N° 25.506, a partir de la formulación de la política pública de modernización del Estado, instrumentada a través del Decreto N° 434/16, desde la Secretaría de Modernización Administrativa del Ministerio de Modernización, conjuntamente con la Secretaría Legal y Técnica de la Presidencia de la Nación, se elaboró una arquitectura jurídica amplia y robusta para implementar la transformación administrativa más profunda desde el advenimiento de la democracia.

A pesar de que los organismos contaban con recursos tecnológicos y de comunicaciones importantes, lo cierto era que la gestión diaria se apoyaba en el papel. Expedientes en papel, con itinerarios inciertos, sin procedimientos claros, sin trazabilidad, sustentaban una administración pública propia del siglo XIX.

A partir de la experiencia que el elenco gobernante había desarrollado en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, con la despapelización total del gobierno lograda mediante la implementación del sistema de administración documental electrónica (SADE) y la normativa necesaria, sumado al cambio cultural, al llegar al gobierno nacional enfrentaron el tsunami de papeles con decisión.

El Gobierno de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires cedió el uso del sistema a la Nación, mediante la firma de un convenio. Así nació el

sistema de Gestión Documental Electrónica – GDE, vehículo del cambio en la administración pública nacional.

El Sistema de gestión documental electrónica – GDE. Decreto N° 561/16

Una administración basada en papeles en menos de un año ingresó al siglo XXI de la mano del GDE.

El Decreto N° 561 del 6 de abril de 2016, se fundamenta en la Ley N° 25.506 y el Decreto N° 434/16. Considera que el fortalecimiento de las capacidades institucionales del Sector Público Nacional requiere la implementación de sistemas electrónicos de gestión documental, con el objetivo de acelerar los trámites, aumentar la transparencia, facilitar el acceso a la información, posibilitar la integración e interoperabilidad de los sistemas de información y dotar a los organismos de una herramienta moderna para elevar la calidad de la gestión.

La medida se propone elevar los niveles de eficiencia, transparencia y accesibilidad de los trámites, actuaciones y procedimientos de la Administración Pública Nacional, mediante el desarrollo de una plataforma horizontal única que permita la creación, registro y archivo de documentos electrónicos.

El sistema electrónico de gestión documental contiene y administra todas las reglas para generar y almacenar digitalmente documentos oficiales electrónicos. Contempla todas las funciones necesarias para una gestión ágil y eficaz, respetando todas las normas administrativas. El GDE incluye las funciones de generación de documentos oficiales, comunicación entre usuarios y no usuarios, firma individual y firma conjunta entre funcionarios, guarda y conservación de documentos y expedientes, búsquedas por contenido, niveles de acceso, asignación de fecha y hora cierta, y otras funcionalidades que garantizan la disponibilidad de la documentación oficial.

El sistema de gestión documental electrónica brinda al Sector Público Nacional una infraestructura tecnológica robusta, escalable, sustentable en el tiempo y eficiente. Así, resuelve el problema de la dispersión de información, debida a la heterogeneidad de soluciones informáticas que operaba en cada organismo. Diversos sistemas de mesa de entradas que no permitían hacer un seguimiento de los expedientes que para su tramitación se dirigían a una entidad diferente de la de origen. La implementación del sistema de gestión documental en toda la administración nacional, genera múltiples beneficios, tanto para la gestión interna como para acercar el Estado al ciudadano.

El GDE es un ecosistema, una plataforma electrónica con las máximas medidas de seguridad, integrada por distintos módulos y con un único repositorio donde se alojan todos los documentos digitales, el RUDO (Re-

positorio Único de Documentos Oficiales), en un formato accesible, el pdf. Tiene firma digital, lo que brinda garantía de integridad y autoría de los documentos electrónicos. Además, otorga una numeración a cada documento, lo que permite su trazabilidad. La numeración es uniforme para toda la administración, lo que facilita el seguimiento de las actuaciones aun cuando tramiten en diferentes organismos, ya que están alojados en un mismo lugar, el RUDO.

Una administración basada en papeles en menos de un año ingresó al siglo XXI de la mano del GDE.

Este sistema es de aplicación obligatoria para las entidades y jurisdicciones contempladas en el artículo 8 de la Ley N° 24.156, y se fue implementando en cada organismo de acuerdo a un cronograma definido por el Ministerio de Modernización.

El Decreto N° 561/2016 aprueba la implementación del sistema de Gestión Documental Electrónica —GDE— como sistema integrado de caratulación, numeración, seguimiento y registración de movimientos de todas las actuaciones y expedientes del Sector Público Nacional, actuando como plataforma para la implementación de gestión de expedientes electrónicos.

El ámbito de aplicación del Decreto alcanza a las entidades y jurisdicciones enumeradas en el artículo 8° de la Ley N° 24.156 que componen el Sector Público Nacional. El Decreto N° 561/2016 establece la obligación de utilizar el sistema GDE para la totalidad de las actuaciones administrativas, de acuerdo al cronograma que fije el Ministerio de Modernización. La mencionada norma incluso establece el reemplazo de otros sistemas de gestión documental que pudieran estar en uso en ese momento, tal como el COMDOC u otros.

El sistema tiene un administrador central, rol que desempeña la Secretaría de Modernización Administrativa, que depende del Ministerio de Modernización, o quien ésta designe. El administrador central del GDE tiene las siguientes funciones:

- a. Administrar en forma integral el Sistema;
- b. Habilitar a los administradores locales;
- c. Actualizar el nomenclador de actuaciones y de tratas;
- d. Actualizar las tablas referenciales;
- e. Asignar usuarios y permisos;
- f. Auditar y controlar el funcionamiento, los usuarios y el ingreso de datos al sistema;
- g. Capacitar y prestar asistencia a los administradores locales del sistema.

Asimismo, para lograr una implementación más efectiva, cada organismo debe nombrar un administrador local, quien tiene a su cargo:

- a.

- b. Habilitar a los usuarios internos y asignarles los niveles de autorización operativa;
- c. Actualizar las tablas de sectores internos de la repartición;
- d. Capacitar y prestar asistencia a los usuarios internos de la repartición.

Finalmente, el Decreto N° 561/2016 faculta a la Secretaría de Modernización Administrativa a dictar las normas complementarias, aclaratorias y operativas necesarias para la implementación del sistema GDE y el funcionamiento de los sistemas informáticos de gestión documental.

El secreto del éxito de la implementación del GDE reside en un acompañamiento permanente a los organismos. Este rol clave lo cumple la Subsecretaría de Gestión Administrativa, dependiente de la mencionada Secretaría de Modernización Administrativa, quien brinda la asistencia técnica y capacitación necesarias para la implementación y funcionamiento del sistema GDE en el Sector Público Nacional.

La descripción de los módulos que componen el sistema de gestión documental electrónica es materia de otros artículos de esta Revista Aportes, baste entonces a los fines de este trabajo, mencionar cuáles son y la norma que los sustenta:

Tabla 1: Módulos del GDE

Módulo	Descripción	Norma
Comunicaciones Oficiales (CCOO)	Notas y memos de carácter Oficial	Res. SMAN° 3/2016
Generador Electrónico de Documentos Oficiales (GEDO)	Documentos Administrativos	Res. SMAN° 3/2016
Expediente Electrónico (EE)	Contenedor de Documentos Oficiales. Reemplaza al expediente tradicional en papel	Res. SMAN° 3/2016
Módulo Legajo Único Electrónico (LUE)	Legajo único del personal de la APN	Decreto N° 888/16 Res. SMAN° 22/16
Trámites a distancia - TAD	Plataforma de interacción con el ciudadano	Decreto N° 1063/16
Módulo Gestor de Asistencias y Transferencias - GAT	Único medio de registro, tramitación y pago de prestaciones, subsidios, transferencias monetarias y no monetarias	Decreto N° 1063/16
Notificaciones electrónicas	Notificaciones fehacientes válidas por TAD	Decreto N° 1063/16
Domicilio Especial Electrónico	Cuenta de Usuario	Decreto N° 1063/16
Cargo electrónico	Constancia de fecha y hora a través de TAD	Decreto N° 1063/16

Digitalización de Archivos	Otorga carácter de original a los documentos digitalizados según procedimientos fijados por la Secretaría de Modernización Administrativa	Decreto N° 1131/16
----------------------------	---	--------------------

El procedimiento administrativo electrónico

Además de las cuestiones instrumentales, la arquitectura normativa que sustenta el GDE contiene disposiciones complementarias del procedimiento administrativo electrónico. La Secretaría Legal y Técnica de la Presidencia de la Nación estableció la estrategia normativa, con un avance gradual, que al tiempo que acompaña el despliegue del sistema de gestión documental electrónica en toda la administración, mantuviera vigente el marco normativo del procedimiento tradicional en papel. (CLUSELLAS, 2014)

En consecuencia, se fueron incluyendo en las nuevas normas del GDE aquellas disposiciones necesarias para otorgarle virtualidad jurídica a las herramientas tecnológicas, como complemento del reglamento de procedimientos administrativos.

En ese sentido, se plantearon cuestiones vinculadas con diferentes aspectos: las pautas de redacción de escritos administrativos contenidas en el Decreto N° 333/85, lo referente a las mesas de entradas, los plazos de guarda, las notificaciones electrónicas, el domicilio especial constituido, el cargo de fecha y hora, y otros aspectos que repercuten en el procedimiento administrativo. Analicemos cada uno de ellos

Inaplicabilidad del Decreto N° 333/85

El mencionado Decreto contiene disposiciones referidas a la redacción de los actos administrativos y otras comunicaciones propias de la gestión del Estado. Dichos lineamientos son aplicables a los escritos realizados en soporte papel (medición de márgenes, tipo de letra, características de los sellos, etc).

Ya el Decreto reglamentario de la Ley N° 25.506 de firma digital establecía que sus disposiciones constituían una alternativa al Decreto N° 333/85. En efecto, era obvio que unas especificaciones aplicables al papel no podían ser extrapoladas al mundo digital. En consecuencia, el Decreto N° 561/16 también previó su inaplicabilidad para el sistema de Gestión Documental Electrónica – GDE, contemplando tal excepción en el artículo 11.

Notificaciones electrónicas

Las notificaciones están reguladas en el Título V del Reglamento de Procedimientos Administrativos Decreto N° 1759/72 T.O. 1991, admitiendo distintos medios a tal fin, entre los cuales no se encuentran los medios electrónicos, dado que el decreto es previo a la revolución digital. El requisito que establece el artículo 41 sobre la forma de las notificaciones, es que el medio dé certeza de la fecha de recepción del instrumento en que se recibió la notificación, y en su caso, el contenido del sobre cerrado si éste se empleare.

Por lo tanto, era necesario regular el equivalente electrónico, atendiendo a los recaudos de seguridad tecnológica y confianza que el medio debe proporcionarnos. El medio electrónico debe cumplir con la necesidad de dar certeza de la fecha de recepción de la notificación. Ese medio es el módulo Trámites a Distancia (TAD), dado que constituye una plataforma extremadamente segura, donde cada persona tiene una cuenta de usuario, sujeta a términos y condiciones de uso. A su vez, para ingresar al módulo la persona o su representante, deben poseer una clave fiscal, otorgada por la AFIP, y con ella se autentica ante el sistema de Gestión Documental Electrónica – GDE y TAD.

Así, el Decreto N° 1063/16 reconoce el valor jurídico de las notificaciones electrónicas realizadas a través del módulo TAD. Dice:

ARTÍCULO 4° — Validez de las notificaciones electrónicas. Serán válidas las notificaciones electrónicas realizadas a través de la Plataforma de “Trámites a Distancia” (TAD), la que brinda el servicio de notificación electrónica fehaciente al domicilio especial electrónico constituido, garantizando la validez jurídica, confidencialidad, seguridad e integridad de la información notificada.

Esta norma tiene como antecedente lo dispuesto en el Decreto N° 1023/01, que en su artículo 21 reconoce el valor jurídico de las notificaciones electrónicas realizadas en “formato digital firmado digitalmente”. Ello así pues se trata de un procedimiento administrativo especial, con normativa propia.

Ahora, luego de la implementación del sistema de Gestión Documental Electrónica – GDE, era necesario complementar la normativa de procedimientos administrativos otorgando validez jurídica a las notificaciones realizadas en su seno, más precisamente, las que se producen mediante el módulo “Trámites a Distancia” (TAD).

Esto es sumamente importante, ya que el TAD requiere de una clave para su utilización e ingreso, la clave fiscal de AFIP. Esta clave fiscal requiere de presencia física, de modo que la persona se presenta ante el oficial de AFIP quien verifica la identidad de la persona con sus

documentos. Esto implica un nivel de autenticación muy fuerte, ya que parte de la constatación de la identidad de la persona por parte de un funcionario público.

Domicilio especial electrónico

El Decreto N° 1883/91 que establece el Reglamento de Procedimientos Administrativos Decreto N° 1759/72 T.O. 1991, establece en su Título III una serie de formalidades que deben cumplir los escritos en la administración.

Dentro de ellos, figura que deben constar por escrito, ser firmados, constituir un domicilio especial, el cargo de fecha y hora, etc.

La constitución de domicilio especial está prevista en el Artículo 19 del Reglamento, que reza:

ARTÍCULO 19.- Constitución de domicilio especial.- Toda persona que comparezca ante autoridad administrativa, por derecho propio o en representación de terceros, deberá constituir un domicilio especial dentro del radio urbano de asiento del organismo en el cual tramite el expediente.

El Decreto N° 1063/16 reconoce el valor jurídico de las notificaciones electrónicas realizadas a través del módulo TAD.

Este domicilio especial del modelo tradicional de procedimiento administrativo es aplicable a una gestión basada en papel, donde la notificación se hace por una cédula, un telegrama colacionado, una carta documento, etc. Pero en el contexto digital, la constitución de domicilio se hace en la plataforma TAD. Porque así y no por correo electrónico?

Porque el correo electrónico no es seguro. Un correo electrónico puede atravesar distintos países, dependiendo del país donde estén localizados los servidores. Un correo electrónico puede ser interceptado y modificado. Un correo electrónico no da garantía de recepción, ni de autoría ni de integridad.

Todos estos aspectos son cubiertos por el GDE. La plataforma TAD y el GDE están alojados en data centers de máxima seguridad, cuentan con redundancia. Además, ambos cuentan con firma digital para garantizar la integridad de los documentos. La combinación de autenticación con clave fiscal más la firma digital del TAD permiten dar certeza de autoría e integridad de los documentos que se tramitan y las actuaciones internas, así como las notificaciones realizadas en esa cuenta de usuario.

Era necesario entonces equiparar la cuenta de usuario con el domicilio especial constituido que requiere el Reglamento de Procedimientos Administrativos.

El Decreto N° 1063/16 introduce la figura del domicilio especial electrónico, la que vincula necesariamente con la cuenta de usuario en la plataforma de “Trámites a Distancia (TAD)”. Efectivamente, en tres artículos dispone:

ARTÍCULO 6° — Domicilio Especial Electrónico. Toda persona humana que comparezca ante autoridad administrativa mediante la Plataforma de “Trámites a Distancia” (TAD), por derecho propio o en representación de terceros, deberá constituir un domicilio especial electrónico en el cual serán válidas las comunicaciones y notificaciones.

ARTÍCULO 7° — Constitución de Domicilio Especial Electrónico. La cuenta de usuario de la Plataforma de “Trámites a Distancia” (TAD) será considerada el Domicilio Especial Electrónico constituido para aquellos trámites que se gestionen utilizando dicha plataforma.

ARTÍCULO 8° — Notificaciones electrónicas. Todas las notificaciones que deban cursarse en el marco de la Plataforma de “Trámites a Distancia” (TAD) se realizarán en la cuenta de usuario que es el Domicilio Especial Electrónico constituido por el administrado.

Cargo electrónico

El Reglamento de Procedimientos Administrativos Decreto N° 1759/72 T.O. 1991, establece en su artículo 25 que todo escrito inicial o en el que se deduzca un recurso deberá presentarse en mesa de entradas o receptoría del organismo competente o podrá emitirse por correo. Los escritos posteriores podrán presentarse o remitirse igualmente a la oficina donde se encuentre el expediente.

El Reglamento impone a la autoridad administrativa la obligación de dejar constancia en cada escrito de la fecha en que fuera presentado, poniendo al efecto el cargo pertinente o sello fechador.

Estas disposiciones son aplicables al modelo tradicional de gestión, basado en papel. Era necesario entonces, encontrar el equivalente funcional en el modelo electrónico. Así, el Decreto N° 1063/16, abordó la cuestión y otorgó carácter de cargo electrónico a la fecha y hora que consta en el módulo TAD. En efecto, así lo dispone:

ARTÍCULO 9° — Presentación de escritos, fecha y cargo. El sistema de Gestión Documental Electrónica (GDE) dejará constancia de la fecha y hora de presentación de los escritos realizada por los particulares en la Plataforma de “Trámites a Distancia” (TAD) y de los actos producidos por los usuarios de dicho sistema.

Alivio de cargas al ciudadano

Las más modernas corrientes de gestión pública abordan el tema de la desburocratización con la mirada puesta en el ciudadano. En efecto, las

primeras olas de reforma administrativa de los años 80 hacían foco en la simplificación burocrática de los trámites administrativos (cuántos pasos podemos suprimir, cuánto tiempo podemos ganar, como podemos medir). La corriente de la Nueva Gerencia Pública profundizó la cuestión y lo asoció con resultados obtenidos, medidos y recompensados. Pero siempre se trataba de una mirada autocentrada en la propia administración.

La nueva corriente de modernización administrativa va un paso más allá, no solamente se propone simplificar los trámites, sino aliviar de cargas al ciudadano. En efecto, España por ejemplo, ha adoptado medidas de reducción de cargas administrativas para favorecer y fomentar la actividad económica y para simplificar las relaciones de los ciudadanos y empresas con las distintas administraciones. Estas medidas implican: a) Simplificar los procedimientos, b) Reducir los documentos a presentar para realizar trámites, c) Avanzar en la administración electrónica y d) Mejora de la regulación.

El “Manual de simplificación administrativa y reducción de cargas para la Administración General del Estado”, elaborado por el Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas del gobierno de España, explica que “Con el cambio del siglo XX al XXI, el concepto de simplificación administrativa se ve superado en las agendas de los gobiernos de los países de nuestro entorno y en las recomendaciones y documentos de las organizaciones internacionales -especialmente 11 Recomendación del Consejo de 28 de mayo de 1990 (DOCE núm. L 141/55) 11 de la UE y de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE)- por la aparición de un nuevo concepto o programa, que en ocasiones se confunde y en ocasiones se superpone a la propia noción de simplificación. Se trata de la denominada política de reducción de trabas o cargas administrativas. Este nuevo enfoque pone el acento en los costes y obligaciones que la Administración Pública impone a empresas, ciudadanos y agentes económicos a la hora de relacionarse con ella. Estos costes y obligaciones, en la medida en que no estén justificados en razones de interés general o vengan compensados por las ventajas o beneficios que la relación con las AAPP puede proporcionarles, constituyen una carga u obstáculo (red tape¹²) que debe ser removido para posibilitar la libre actuación de empresas, agentes y ciudadanos y favorecer la competitividad y el crecimiento económico.” (MIN. HDA Y ADM PCAS, 2014)

Se entiende por “cargas administrativas” a los “costos que los particulares deben soportar para cumplir las obligaciones de facilitar, conservar o generar información sobre sus actividades o su producción, para su

puesta a disposición y aprobación, en su caso, por parte de autoridades públicas o terceros.

Otra definición de cargas administrativas es “aquellas actividades de naturaleza administrativa que deben llevar a cabo las empresas y ciudadanos para cumplir con las obligaciones derivadas de la normativa”, incluidas aquellas actividades voluntarias de naturaleza administrativa derivadas de una diligente gestión empresarial o de un interés especial (solicitud de subvenciones, inscripción en registros voluntarios, solicitudes de claves de servicio...). (MIN. HDA Y ADM PCAS, 2014)

Estas cargas administrativas tienen una relación estrecha con la calidad regulatoria. En efecto, la Unión Europea se ha referido a ella en diversos documentos relacionados con la política de calidad normativa – better regulation, en inglés; amélioration de la réglementation, en francés- y a su necesidad. (MIN. HDA Y ADM PCAS, 2014)

Así, en el denominado «Informe Mandelkern» -que suele considerarse el arranque de la política europea en materia normativa-, se dice que una normativa de alta calidad “evita la imposición de cargas innecesarias a las empresas, los ciudadanos y las administraciones públicas” y “contribuye a evitar los perjuicios para la competitividad que producen los excesivos costes y las distorsiones del mercado, particularmente en lo que se refiere a las pequeñas empresas”. (MIN. HDA Y ADM PCAS, 2014)

Una política de modernización de la administración debe contemplar ambas facetas: la simplificación administrativa y la reducción de cargas. Están íntimamente relacionados y apuntan al mismo objetivo: hacer más sencillos y ágiles los procedimientos administrativos y la actividad de la administración pública.

No obstante, ambas políticas parten de miradas diferentes: en un caso, se trata de incrementar la eficacia y la eficiencia de la gestión administrativa con vistas, tanto a mejorar el servicio a los ciudadanos, como a mejorar la organización y funcionamiento internos de los organismos públicos; en otro, se trata de reducir los costos soportados por los destinatarios de las normas.

Así, es perfectamente concebible un proceso de reducción de cargas que no implique una simplificación procedimental: p.ej., en el caso que nos ocupa, el certificado fiscal para contratar que los proveedores deben presentar con sus ofertas, emitido por AFIP, puede ser requerido directamente por el organismo a la AFIP, aliviando de esta manera de la carga de su tramitación al proveedor. En este caso, hubo una medida de alivio de cargas administrativas al ciudadano, pero no fue acompañado de una simplificación del procedimiento.

En nuestro país contamos con una norma específica en este sentido, acerca del alivio de cargas administrativas al ciudadano, como parte integrante de la arquitectura jurídica que le da basamento al sistema de Gestión Documental Electrónica – GDE: el Decreto N° 1273/16.

Este decreto obliga a las entidades y jurisdicciones enumeradas en el artículo 8° de la Ley N° 24.156 que componen el Sector Público Nacional, a intercambiar la información pública que produzcan, obtengan, obre en su poder o se encuentre bajo su control, con cualquier otro organismo público que así se lo solicite.

Hacer más sencillos y ágiles los procedimientos administrativos y la actividad de la administración pública.

Hasta ese momento, el intercambio de información se hacía en el mejor de los casos, mediante convenios entre las entidades. Pero por lo general, el vehículo del intercambio de información eran los administrados, así, si un organismo requería una certificación, por ejemplo, para un trámite determinado, era el particular quien debía hacer las gestiones en el organismo certificante. Esto se terminó. El particular ya no será el cadete de la administración.

Una nueva mirada centrada no ya en la propia administración, sino puesta en el ciudadano e inspirada en una visión de servicio público.

En ese marco, la Resolución N° 6/2017 de la Secretaría de Modernización Administrativa, organismo facultado para normar el Decreto N° 1273/16, establece por un lado las pautas técnicas de interoperabilidad para el intercambio de datos entre sistemas de la administración, y por el otro, regula el procedimiento a seguir para efectivizar ese intercambio.

A su vez, la Resolución aludida diferencia aquellos casos en los cuales la solicitud de información no sea recurrente, de aquellos que por su habitualidad requieran un procedimiento más detallado o una conexión automática entre los sistemas.

Efectivamente, la Resolución SMA N° 6/2017 dispone lo siguiente:

ARTÍCULO 2°.- “Establécese que las entidades y jurisdicciones enumeradas en el artículo 8° de la Ley N° 24.156 que componen el Sector Público Nacional deberán intercambiar la información pública que produzcan, obtengan, obre en su poder o se encuentre bajo su control, con cualquier otro organismo público que así se lo solicite, de acuerdo a los siguientes procedimientos:

En los casos que la información requerida necesaria para la sustanciación de actuaciones no sea recurrente, el organismo solicitante deberá enviar una Nota a través del módulo Comunicaciones Oficiales (CCOO)

del sistema de Gestión Documental Electrónica – GDE, para cada caso, detallando la información solicitada, la necesidad y la norma en la cual se fundamenta la solicitud.

En los casos que la información necesaria para la sustanciación de actuaciones sea recurrente, pero alguno de los dos Organismos no contara con la información requerida en un sistema informático, el organismo solicitante deberá enviar una nota mediante el módulo Comunicaciones Oficiales (CCOO) del sistema de Gestión Documental Electrónica – GDE, para cada caso, detallando la información solicitada, la necesidad y la norma en la cual se fundamenta la solicitud.

En los casos que la información necesaria para la sustanciación de actuaciones administrativas sea recurrente y ambos Organismos cuenten con la información requerida en un sistema informático, el organismo solicitante y el organismo productor de la información realizarán el intercambio automático de información mediante la interoperabilidad de sus sistemas, de acuerdo con las Pautas Técnicas de Interoperabilidad aprobadas en el Artículo 1°. A tal fin, el organismo requirente deberá solicitar al organismo productor de la información el establecimiento del mecanismo de consulta y respuesta automática, mediante el envío por única vez de una Nota a través del módulo Comunicaciones Oficiales (CCOO) del sistema de Gestión Documental Electrónica – GDE, mencionando la necesidad y la norma que fundamenta la solicitud de información”.

Silencio positivo de la administración

La Resolución SMA N° 6/17 incorpora a nuestro derecho positivo un concepto novedoso en apoyo a la agilización de los trámites. Otorga efecto positivo al silencio de la administración.

La Ley N° 19.549 de Procedimientos Administrativos, trata en su artículo 10 los efectos del silencio de la administración y dice:

ARTÍCULO 10.- “El silencio o la ambigüedad de la administración frente a pretensiones que requieran de ella un pronunciamiento concreto, se interpretarán como negativa. Sólo mediando disposición expresa podrá acordarse al silencio sentido positivo.”

Siguiendo lo dispuesto entonces por la Ley de Procedimientos Administrativos, e inspirados en este nuevo enfoque que pone al administrado en primer lugar, la Resolución N° 6/17 de la Secretaría de Modernización Administrativa otorga efecto positivo al silencio de la administración, cuando se les ha requerido determinada información, entendiendo el silencio como favorable a la prosecución del trámite de que se trate.

Dice la Resolución SMA N° 6/17:

ARTÍCULO 3°.- “Establécese que en los casos que no exista intercambio automático de información contemplados en los incisos a) y b) del Artículo 2°, el organismo productor de la información deberá responder en un plazo máximo de CINCO (5) días hábiles, salvo que estuviere expresamente establecido otro plazo.”

Y agrega:

ARTÍCULO 4°.- “Establécese que en los casos en que la información solicitada sea pasible de ser respondida en forma afirmativa o negativa, y habiendo transcurrido el plazo establecido en el Artículo 3° sin respuesta del organismo productor de la información, el organismo solicitante considerará el silencio como favorable a la prosecución del trámite.”

Medida pionera en nuestro país en adoptar el enfoque de alivio de cargas administrativas al ciudadano.

Esta medida es absolutamente innovadora, de avanzada; pionera en nuestro país en adoptar el enfoque de alivio de cargas administrativas al ciudadano.

El Decreto N° 1273/16 finalmente faculta a la Secretaría de Modernización Administrativa a dictar los protocolos de intercambio, las pautas de interoperabilidad y las normas aclaratorias, complementarias y técnicas necesarias para su efectiva implementación.

Despapelización y conservación documental

El tema de la despapelización no es nuevo. Ya en 1995 el artículo N° 30 de la Ley N° 24.624, sustitutivo del artículo 49 de la Ley 11.672, Complementaria Permanente de Presupuesto (t.o. 1995) lo regulaba.

En efecto, el mencionado artículo 30 habilitaba el archivo electrónico de la documentación financiera, administrativa, de control y comercial, con la condición de que los medios electrónicos aplicables garanticen “su estabilidad, perdurabilidad, inmutabilidad e inalterabilidad”.

El Artículo 30 introduce un concepto nuevo, que es otorgar valor de original al documento digitalizado, reconociendo su pleno valor probatorio en los términos del artículo 995 y concordantes del Código Civil vigente a la fecha.

Además habilita la destrucción de los documentos en papel que hayan sido digitalizados de acuerdo a los procedimientos establecidos. Reza: “Los originales redactados o producidos en primera generación en cualquier soporte una vez reproducidos, siguiendo el procedimiento previsto en este artículo, perderán su valor jurídico y podrán ser destruidos o dárseles el destino que la autoridad competente determine, procediéndose previamente a su anulación.”

Finalmente, designa como autoridad de aplicación a la Jefatura de Gabinete de Ministros, quien reglamentó dicho artículo mediante la Decisión Administrativa N° 43/96, que establece los procedimientos aplicables y faculta a la Contaduría General de la Nación a dictar las normas aclaratorias y complementarias en su carácter de Órgano Rector.

Posteriormente, la Ley N° 25.506 de firma digital, del año 2001, reguló las cuestiones de conservación documental, entre otros, disponiendo en su artículo 12 que la exigencia legal de conservar documentos, registros o datos, también queda satisfecha con la conservación de los correspondientes documentos digitales firmados digitalmente, según los procedimientos que determine la reglamentación, siempre que sean accesibles para su posterior consulta y permitan determinar fehacientemente el origen, destino, fecha y hora de su generación, envío y/o recepción.

Paralelamente, a partir del Decreto N° 561/16, el sistema de Gestión Documental Electrónica (GDE) contempla el uso de la firma digital en el proceso de elaboración de los documentos electrónicos. Esto implica que en el sistema GDE, cada documento electrónico en el momento de su perfeccionamiento, es firmado digitalmente por su autor, y luego alojado en el Repositorio Único de Documentos Oficiales (RUDO).

Este sistema GDE, tanto en su operación como generador de documentos electrónicos oficiales, como en lo relativo al archivo y conservación de los mismos, cumple los resguardos previstos en el artículo 12 mencionado, respecto de su accesibilidad, origen, destino, fecha y hora de su generación, envío y/o recepción.

Por lo tanto, se hacía necesario actualizar la normativa relativa al archivo y conservación de documentación administrativa, razón por la cual se formuló el Decreto N° 1131/16.

La evolución de la tecnología producida desde 1996 al 2016, en 20 años, nos brinda herramientas que permiten afirmar que la digitalización de documentos y expedientes posee ventajas jurídicas y administrativas que garantizan, entre otras cuestiones, su mayor perdurabilidad, la utilización de menor espacio y/o volumen físico, la recuperación permanente de los contenidos con pleno valor jurídico y probatorio y la simplificación de su búsqueda y consulta.

Pasar de una administración pública que se apoya en expedientes en papel, a una administración electrónica, requiere además del sistema de Gestión Documental, el tratamiento que se le va a dar a los documentos digitales y a los expedientes en papel que sean digitalizados.

En la solución del año 1996, toda la documentación administrativa (de personal, de control, y financiera), era digitalizada en discos ópticos y luego destruida, ya que el documento digitalizado de acuerdo a los

procedimientos fijados por la Contaduría General de la Nación, adquiriría el valor jurídico de original.

Ahora, el escenario ha cambiado. Porque disponemos de un único sistema de gestión documental electrónica – el GDE, en el cual los documentos nacen electrónicos. Estos documentos que nacen digitales se archivan y conservan en un formato que se actualiza permanentemente y es de libre disponibilidad, el pdf. Además, el documento electrónico se constituye como tal en el GDE al ser firmado, y se trata de una firma digital, que cumple con los requisitos del artículo 12 de la Ley N° 25.506.

Pasar de una administración pública que se apoya en expedientes en papel, a una administración electrónica, requiere documentos digitales y a los expedientes en papel que sean digitalizados.

El GDE cuenta con un repositorio en donde se archivan y conservan todos los documentos electrónicos producidos y tramitados en el sistema. Es una infraestructura tecnológica de almacenamiento de documentos electrónicos, de acuerdo con un procedimiento que comprende la captura de información y las aplicaciones destinadas a la gestión de los documentos electrónicos. Esta plataforma y estos procedimientos garantizan altos niveles de confianza e integridad, preservando la estabilidad, accesibilidad permanente, perdurabilidad, inmutabilidad e inalterabilidad de los documentos generados y alojados en el sistema de Gestión Documental Electrónica.

El Decreto N° 1131/16 dispone alojar la totalidad de los documentos electrónicos obrantes en el sistema de Gestión Documental Electrónica (GDE) en un único repositorio centralizado que garantiza su integridad, resguardo, accesibilidad y disponibilidad.

Cabe destacar que esta medida resucita la información, es una iniciativa que pone en valor la documentación que actualmente se encuentra en expedientes en papel acumulados en archivos atestados, que no poseen las condiciones de resguardo necesarias para garantizar su accesibilidad y conservación.

En cambio, los documentos digitalizados de acuerdo con los procedimientos que fije la Secretaría de Modernización Administrativa, están disponibles y accesibles, y se garantiza su integridad y autoría. No pueden ser suprimidos, ni modificados, superando con creces la vulnerabilidad de los expedientes en papel, a los cuales se les puede cambiar hojas, están deteriorados por la humedad, comidos por las ratas, guardados en bolsas de residuos, cuando no son objeto de inundaciones o incendios, obteniendo como resultado la pérdida irrecuperable de valiosa documentación.

El Decreto N° 1131/16 viene a resolver estos problemas, mediante la digitalización de los documentos administrativos. Estamos resucitando los archivos y la información producida en ellos, poniéndolos a disposición de toda la administración y de los particulares.

El mencionado decreto, siguiendo el esquema del artículo 30 de la Ley N° 24.624, establece la equivalencia jurídica de los documentos y expedientes electrónicos digitalizados a partir de originales en papel, reconociéndoles el carácter de original.

Para ello, es necesario que la digitalización se haya producido de acuerdo con los procedimientos determinados por la Secretaría de Modernización Administrativa. El Decreto además, reconoce que dichos documentos gozan de idéntica eficacia y valor probatorio que sus equivalentes en soporte papel, en los términos del artículo 293 y concordantes del Código Civil y Comercial de la Nación.

En relación con los documentos y expedientes producidos en primera generación en soporte papel, que hayan sido digitalizados siguiendo el procedimiento que fije la Secretaría de Modernización Administrativa, perderán su condición jurídica de original, pudiendo ser destruidos u otorgarse a los mismos el destino que la autoridad competente determine.

El Decreto N° 1131/16 aprueba la implementación del Repositorio Único de Documentos Oficiales (RUDO) como parte integrante del Sistema de Gestión Documental Electrónica (GDE), con la función de centralizar, contener y conservar la totalidad de documentos electrónicos obrantes en dicho sistema, asegurando su integridad, accesibilidad y disponibilidad.

Asimismo, faculta a la Secretaría de Modernización Administrativa a dictar las normas operativas, aclaratorias y complementarias relativas a la conservación y plazos de guarda de los documentos electrónicos y expedientes en el Sistema de Gestión Documental Electrónica (GDE), así como para el proceso de digitalización, archivo y conservación de documentos de gestión en soporte papel en el ámbito del sector público nacional.

El Decreto también contempla la intervención de la Secretaría Legal y Técnica de la Presidencia de la Nación en el proceso de registro y digitalización de archivos correspondientes a la Administración Pública Nacional.

Asimismo, dispone que la Dirección General del Archivo General de la Nación, del Ministerio del Interior, Obras Públicas y Vivienda, definirá los documentos y expedientes digitalizados que deberán conservarse en soporte original debido a su valor histórico.

El Decreto también establece que la intervención operativa del Archivo General de la Nación en la rehabilitación de expedientes electrónicos

alojados con guarda temporal en el Sistema de Gestión Documental Electrónica (GDE).

Finalmente, el Decreto N° 1131/16 deroga los Decretos Nros 232 de 1979 y 1571 de 1981. Ambos decretos normaban diversos aspectos vinculados con la conservación de documentación administrativa y los plazos de guarda. Eran normas aplicables a la gestión en papel de la administración, por lo que el avance tecnológico generó su desactualización, por lo que fueron derogados.

Por su parte, la Resolución N° 44/16 de la Secretaría de Modernización Administrativa define los procedimientos a seguir para la digitalización de expedientes en el marco del sistema de Gestión documental Electrónica – GDE.

Establece los plazos de guarda para las actuaciones transversales, es decir, para aquellos trámites comunes a todos los organismos, vinculados con cuestiones de recursos humanos, contrataciones, cajas chicas, etc., obrante como Anexo I.

En su Anexo II establece el procedimiento de guarda temporal, archivo y recuperación de expedientes electrónicos.

Y en su Anexo III aprueba el protocolo de escaneo de la mencionada documentación, a los fines de lograr una óptima versión del documento en papel.

La mencionada Resolución establece que los documentos creados utilizando el módulo GEDO son automáticamente archivados en el Repositorio Único de Documentos Oficiales –RUDO- del sistema de Gestión Documental Electrónica - GDE.

Respecto de los procedimientos a seguir para la digitalización, la mencionada resolución establece que los documentos originales en soporte papel que deban ser utilizados en algún trámite electrónico, deberán ser previamente digitalizados a fin de ser archivados en el RUDO, de acuerdo al protocolo de escaneo aprobado en la misma Resolución como Anexo III.

Asimismo, prevé que los expedientes en soporte papel, cualquiera sea su estado de tramitación, podrán ser digitalizados conforme el procedimiento establecido en su Artículo 5°, y su tramitación continuará por expediente electrónico, habilitándose el procedimiento de depuración del expediente en soporte papel.

Esto así por cuanto al digitalizar la documentación, el documento electrónico se ha tornado original y el soporte papel ha perdido su condición

Resucitar los archivos y la información producida en ellos, poniéndolos a disposición de toda la administración y de los particulares.

de tal, razón por la que el original ya se encuentra disponible, accesible y con todas las medidas de seguridad que provee el sistema de Gestión Documental Electrónica – GDE, y el expediente en papel ya no goza de tal estado.

En igual sentido, la Resolución dispone que los expedientes que tramitan en soporte papel se archiven por el organismo de origen según el plazo de guarda establecido el Artículo 1°. Los expedientes que tramitan en el sistema de Gestión Documental Electrónica – GDE, se archivan según el procedimiento de Guarda Temporal, Archivo y Recuperación descripto en su Anexo II.

A continuación, la Resolución SMA N° 44/17 contiene dos artículos novedosos, que establecen los pasos a seguir con las actuaciones en soporte papel que hayan vencido sus plazos de guarda, según lo establecido en la Tabla aprobada por el artículo 1°. En este caso, el Artículo 8° de la Resolución citada dispone que se deberá proceder a su depuración.

Esta acción deberá ser autorizada previamente por un funcionario con rango no inferior a Director General o Nacional perteneciente al organismo o jurisdicción donde se hubiera archivado el expediente, mediante la firma por sistema GEDO de un “Acta de Depuración de Expedientes”, donde deberán constar todos los datos de identificación del expediente (carátula, número, fojas, organismo de origen, asunto).

A los fines de proteger el patrimonio histórico, la Resolución aludida contempla los casos de aquellos expedientes con plazo de guarda vencido, que a criterio del funcionario autorizante tengan valor histórico, disponiendo que en tales situaciones, estos deberán remitirse a la Dirección General del Archivo General de la Nación. Previo a dicha transferencia, el funcionario con rango no inferior a Director General o Nacional, deberá confeccionar un “Acta de transferencia de Expedientes” utilizando el módulo GEDO, en la que conste el motivo de la transferencia.

La relación con los administrados

Como parte de la arquitectura jurídica del sistema de Gestión Documental Electrónica – GDE, se han aprobado normas vinculadas con dos módulos que tienen un gran impacto y visibilización en el sector privado: Trámites a Distancia (TAD), Gestor de Asistencias y Transferencias (GAT) y Registro Legajo Multipropósito (RLM).

Trámites a Distancia (TAD)

El Decreto N° 1063/16 aprueba la implementación de la Plataforma de Trámites a Distancia (TAD) integrada por el módulo “Trámites a Distancia” (TAD), del Sistema de Gestión Documental Electrónica (GDE), como medio de interacción del ciudadano con la administración, a través de la

recepción y remisión por medios electrónicos de presentaciones, solicitudes, escritos, notificaciones y comunicaciones, entre otros.

Este módulo permite acercar el Estado al ciudadano, es una plataforma vinculada con el sistema de Gestión Documental Electrónica (GDE) que es la puerta de acceso del ciudadano a la administración. Se autentica con clave fiscal emitida por AFIP, lo que le otorga un enorme nivel de seguridad, ya que esta clave de acceso se otorga previa presentación personal en dependencias de AFIP donde un funcionario coteja el documento de identidad con la persona y de esta manera habilita la emisión de la clave.

Para facilitar la tramitación ante los organismos públicos, el Decreto N° 1063/16 dispone que la documentación que deba ser presentada, podrá hacerse mediante el uso de TAD, previa su digitalización de acuerdo con los procedimientos que fije la Secretaría de Modernización Administrativa.

Trámites a Distancia (TAD): medio de interacción del ciudadano con la administración.

Esta disposición se relaciona con lo establecido en el Decreto N° 1131/16 sobre despapelización y archivos electrónicos, y con su Resolución N° 44/16 de la Secretaría de Modernización Administrativa que dispone los protocolos de escaneo de la documentación en papel.

El Decreto faculta a la Secretaría de Modernización Administrativa a dictar las normas aclaratorias, operativas y complementarias necesarias para la implementación de la plataforma TAD y aprobar la incorporación de trámites de gestión remota a ser instrumentados en dicha plataforma.

Asimismo, instruye a la Subsecretaría de Gestión Administrativa, dependiente de la Secretaría de Modernización Administrativa, para que brinde asistencia técnica y capacitación necesarias para la implementación y funcionamiento de TAD.

Gestión Unificada de Asistencias y Transferencias - GAT

El Decreto N° 1063/16 aprueba la implementación de la plataforma de gestión unificada de todas las asistencias y transferencias, sean monetarias o no, que realice la administración nacional. Esta plataforma está compuesta por dos módulos: 1) Módulo “Registro Integral de Destinatarios” (RID) y 2) “Gestor de Asistencias y Transferencias” (GAT), ambos del Sistema de Gestión Documental Electrónica (GDE).

El Decreto citado establece que dicha plataforma será el único medio de registro, 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 contempladas en el artículo

8° de la Ley N° 24.156, otorguen a personas humanas o personas jurídicas públicas o privadas, independientemente de su fuente de financiamiento.

Esta medida constituye un gran avance en cuanto a la transparencia de la asignación de recursos, y al mismo tiempo, una gran herramienta que permitirá agilizar el otorgamiento y pago de las prestaciones.

El Decreto faculta a la Secretaría de Modernización Administrativa a dictar las normas aclaratorias, operativas y complementarias necesarias para la implementación de los módulos RID y GAT y aprobar la incorporación de trámites de gestión remota a ser instrumentados en dichos módulos.

Asimismo, instruye a la Subsecretaría de Gestión Administrativa, dependiente de la Secretaría de Modernización Administrativa, para que brinde asistencia técnica y capacitación necesarias para la implementación y funcionamiento de los módulos RID y GAT.

Registro Legajo Multipropósito - RLM

El Decreto N° 1306/2016 aprueba la implementación del módulo “Registro Legajo Multipropósito” (RLM), del Sistema de Gestión Documental Electrónica (GDE), como único medio de administración de los registros de las entidades y jurisdicciones enumeradas en el artículo 8° de la Ley N° 24.156 que componen el Sector Público Nacional.

La medida atiende la necesidad de lograr una modernización unificada en todos los organismos que integran la administración pública nacional, y facilitar el acceso al ciudadano, aliviando sus cargas administrativas. En esta ocasión, se enfocó que los registros que son responsabilidad de las entidades y jurisdicciones que componen el Sector Público Nacional, y que desarrollan distintas actividades vinculándose directamente con personas humanas y jurídicas.

Se partió de la necesidad de dar respuesta a la gran cantidad de registros que fueron creados por diferentes normas de acuerdo a la actividad específica a la que se refieren. Como consecuencia, cada una de las entidades y jurisdicciones registra de manera aislada al solicitante, lo cual genera para la administración duplicidad e inconsistencias de registros, además de su desactualización.

A los fines de dotar de mayor eficiencia y eficacia a los registros administrados por las distintas entidades y jurisdicciones que componen el Sector Público Nacional, el módulo Registro Legajo Multipropósito (RLM) constituye una única herramienta que permite una mejor gestión de la información, facilitando el control sobre los registros y posibilitando su actualización permanente.

Este módulo “Registro Legajo Multipropósito” (RLM) del sistema de Gestión Documental Electrónica (GDE) permite cargar y actualizar la

información contenida en un registro por medios electrónicos y administrar el legajo de documentos que respaldan dicha información, generando así su permanente actualización.

La modernización de los sistemas de recursos humanos

Una efectiva política de modernización del Estado requiere un sistema de administración de recursos humanos unificado. Ya desde el año 2000, el proyecto de modernización del Estado contaba con un componente cuyo objetivo era la implementación del Sistema de Administración de Recursos Humanos (SARHA) desarrollado por la Administración Federal de Ingresos Públicos – AFIP, en todos los ministerios. Hubo avances, pero al 2016 no se había implementado de manera unificada, con lo cual el panorama era muy dispar.

Plataforma de gestión unificada de todas las asistencias y transferencias, sean monetarias o no.

El Plan de Modernización del Estado se refiere a la Gestión Integral de los Recursos Humanos, contemplando la incorporación de nuevas tecnologías y procesos. También, otro de los instrumentos contemplados en el Plan de Modernización del Estado es la constitución de un Registro Único de Personal y Prestadores Informatizados, que permita gestionar y ampliar el Régimen de Administración Integral del Legajo Único Personal Informatizado a fin de satisfacer las necesidades de información y guarda de la documentación correspondiente a las personas que prestan servicios personales.

El Sistema de Administración de Recursos Humanos – SARHA

El sistema informático denominado Sistema de Administración de Recursos Humanos - SARHA, desarrollado por la Administración Federal de Ingresos Públicos – AFIP, permite ejecutar todos los procesos de administración de los recursos humanos, generar los datos necesarios para la liquidación de haberes y la alimentación del legajo personal.

Además, el Sistema de Administración de Recursos Humanos - SARHA, se interconectará con el módulo Legajo Único Electrónico (LUE) del Sistema de Gestión Documental Electrónico - - GDE.

El Decreto reconoce que las entidades y jurisdicciones que componen el Sector Público Nacional utilizaban diferentes sistemas de gestión de recursos humanos, por lo que se consideró necesario establecer la utilización de un único sistema informático de gestión de recursos humanos a fin de poder contar con información confiable y oportuna.

El Decreto N° 888/16 dispone la implementación del Sistema de Administración de Recursos Humanos (SARHA), desarrollado por la AFIP

como sistema integral de gestión y administración del personal que presta servicios en las entidades y jurisdicciones comprendidas en el inciso a) del Artículo 8° de la Ley N° 24.156.

Asimismo, establece que dicho Sistema SARHA será la base para la implementación del Registro Central del Personal del Sector Público Nacional y del Régimen de Administración del Legajo Informatizado Único del Personal de la Administración Pública Nacional, según corresponda, de acuerdo con lo prescripto en los Artículos 5° y 6° de la Decisión Administrativa N° 506/09, respectivamente.

En cuanto a la implementación del mencionado Legajo Único, el Decreto N° 888/16 prevé que la interconexión del sistema SARHA con el módulo Legajo Único Electrónico (LUE) del sistema de Gestión Documental Electrónica - GDE.

En cuanto a su implementación, el Decreto citado ordena a las entidades y jurisdicciones comprendidas en el inciso a) del Artículo 8° de la Ley N° 24.156 a que procedan a dictar las normas, adoptar las previsiones presupuestarias, disponer los equipos y ejecutar las acciones necesarias que aseguren el efectivo funcionamiento del Sistema de Administración de Recursos Humanos (SARHA), estableciendo para ello un plazo de un año.

En consonancia con la metodología de acompañamiento para la implementación de las medidas de modernización del Estado, el Decreto N° 888/16 ordena a la Dirección Nacional de Sistemas de Administración y Firma Digital dependiente de la Secretaría de Modernización Administrativa, para que brinde asistencia a las entidades y jurisdicciones del Artículo 8° de la Ley N° 24.156 en la implementación del Sistema de Administración de Recursos Humanos (SARHA), de acuerdo al cronograma que fije el Ministerio de Modernización.

El citado Decreto asigna a la Secretaría de Modernización Administrativa la función de supervisar la implementación del Sistema de Administración de Recursos Humanos (SARHA) en las jurisdicciones y entidades alcanzadas por la medida, y la facultad para dictar las normas necesarias a tal efecto.

Dado que existe una gran disparidad de versiones del sistema SARHA implementadas en los distintos organismos, y que además la materia de empleo público está en permanente evolución, el Decreto protege la actualización del sistema SARHA encomendando a tal fin a la citada Secretaría de Modernización Administrativa la adecuación o actualización del Sistema de Administración de Recursos Humanos (SARHA) cuando así corresponda en razón de los regímenes de empleo, escalafonarios y de Convenios Colectivos de Trabajo del Sector Público Nacional.

Finalmente, y teniendo en cuenta que la materia de recursos humanos es local, esto es, pertenece al derecho administrativo y no ha sido delegada por las provincias a la Nación, el Decreto invita a las jurisdicciones y entidades comprendidas en los incisos b), c) y d) del Artículo 8° de la Ley N° 24.156 y sus modificatorias y a las provincias, a solicitar la aplicación del Sistema de Administración de Recursos Humanos (SARHA). Esto así, de acuerdo con la doctrina reiterada de la Procuración del Tesoro de la Nación acerca del Principio de Unicidad, que establece que “el Estado Nacional y aún la Administración Pública, más allá de toda disquisición relativa a su organización administrativa y descentralización, sea orgánica o funcional, debe rigurosamente ser entendido como una unidad institucional, teleológica y ética.” (Dictámenes Tomo 239 Página 62, Tomo 282:137, entre otros).

Legajo Único Electrónico - LUE

El Legajo Único Electrónico – LUE, es el módulo del sistema de Gestión Documental Electrónica – GDE que instrumenta el Legajo Informatizado Único del Personal de la Administración Pública Nacional, contemplado en la Decisión Administrativa N° 506/09. Previsto en el Decreto N° 888/16, es implementado por la Resolución N° 22/16 de la Secretaría de Modernización Administrativa.

Una efectiva política de modernización del Estado requiere un sistema de administración de recursos humanos unificado.

Responde a una necesidad operativa de la administración, toda vez que cada organismo tenía distintos legajos del personal, y cada funcionario, si en su carrera transitaba distintos organismos, tenía tantos legajos como destinos hubiera cumplido, de modo que no existía un único reservorio de la totalidad de la documentación. Ello implicaba demoras e incertidumbre por ejemplo a la hora de jubilarse, ya que tenía que peregrinar por los distintos ministerios donde hubiera trabajado para recopilar las certificaciones necesarias para su trámite jubilatorio.

Con el sistema de Gestión Documental Electrónica – GDE, este problema tiene solución. En efecto, a fin de minimizar la utilización de documentos basados en papel, sin menoscabo alguno a la seguridad jurídica, la Resolución SMA N° 22/16 incorpora el módulo de Legajo Único Electrónico (LUE) al sistema GDE.

El módulo LUE es el único medio de creación, registro, guarda y archivo de la totalidad de la documentación y datos correspondientes a las personas que prestan servicios en virtud de cualquier modalidad en el ámbito establecido en el artículo 8 de la Ley N° 24.156. Este módulo LUE permitirá la incorporación progresiva de los legajos de recursos humanos obrantes en soporte papel, protegiendo la

confidencialidad de la información, en un marco de seguridad y confianza en su pleno valor jurídico.

La citada Resolución aprueba la implementación del módulo LUE, del sistema de Gestión Documental Electrónica (GDE), como único medio de creación, registro, guarda y archivo de la totalidad de la documentación y datos correspondientes a las personas que prestan servicios en virtud de cualquier modalidad en el ámbito establecido en el artículo 8 de la Ley N° 24.156.

Asimismo, instruye a todos los organismos comprendidos en el Decreto N° 561 del 6 de abril de 2016 a utilizar el módulo LUE, del sistema de Gestión Documental Electrónica (GDE) como único medio de creación, guarda y archivo de todos los documentos electrónicos de los agentes que se desempeñan en su ámbito.

Finalmente, establece que la documentación y datos a los que se hace referencia en la Resolución son aquellos que se generan durante el período de vinculación de las personas que prestan servicios en la Administración Pública Nacional desde el momento de su ingreso.

Contratos de Locación de obras y servicios – LOYS

El Decreto N° 1301/16 aprueba la implementación del módulo Locación de obras y servicios – LOYS como parte del sistema de Gestión Documental Electrónica -GDE. Dado que el Decreto N° 561/16 establece al sistema GDE como sistema integrado de caratulación, numeración, seguimiento y registración de movimientos de todas las actuaciones y expedientes del Sector Público Nacional, actuando como plataforma para la implementación de gestión de expedientes electrónicos. El ámbito de aplicación alcanza a las entidades y jurisdicciones enumeradas en el artículo 8° de la Ley N° 24.156 que componen el Sector Público Nacional, las que deben utilizar dicho sistema de Gestión Documental Electrónica - GDE para la totalidad de sus actuaciones administrativas, de acuerdo a lo dispuesto por el mencionado Decreto N° 561/16.

El Decreto N° 1301/16 aprueba la implementación del módulo Locación de Obras y Servicios —LOYS— del Sistema de Gestión Documental Electrónica —GDE— como único medio de tramitación de la contratación, modificación, ejecución y extinción de los contratos celebrados bajo el citado régimen de locación de obras y servicios, es decir, de los servicios personales sin relación de empleo que se presten mediante modalidades de vinculación contractuales o convencionales, según lo establezca el Ministerio de Modernización.

El citado Decreto faculta al Jefe de Gabinete de Ministros para establecer excepciones a sus disposiciones, y al Ministro de Modernización a precisar las modalidades contractuales que deben tramitar por el módulo

LOYS, así como a dictar las normas operativas, aclaratorias y complementarias relativas a su implementación.

La autenticación electrónica ante la administración

Una Administración que migra del expediente en papel a la gestión digital, debe contar con un mecanismo de autenticación electrónica seguro y accesible para la comunidad. En un escenario de trámites realizados en papel, la presentación de escritos se hace en forma personal o mediante apoderados, quienes se identifican ante los funcionarios. En un escenario electrónico, debemos encontrar los mecanismos de autenticación ante los sistemas. Es decir, los mecanismos que nos den suficiente certeza de que la persona que se presenta es quien dice ser.

El módulo de Trámites a Distancia (TAD) utiliza la clave fiscal que otorga AFIP. Para otorgar esta clave, la persona tuvo que presentarse ante AFIP con su documento de identidad, y un funcionario comprobó que los datos coincidían y así autorizó la emisión de la clave. Los organismos de la administración cuentan con mecanismos de autenticación individuales: AFIP su clave fiscal, ANSES su clave de seguridad social con biometría, y otras entidades menos desarrolladas tecnológicamente, autentican con claves simétricas o directamente, no cuentan con trámites en línea.

El módulo LUE es el único medio de creación, registro, guarda y archivo de la totalidad de la documentación y datos.

Al implementar la política pública de gestionar en formato electrónico, se hace necesario contar con una herramienta que permita autenticar a todas las personas para todos los trámites que se realicen en todos los organismos. Para ello, se construyó la Plataforma de Autenticación Electrónica Central en dependencias de la Secretaría de Modernización Administrativa.

La Plataforma de Autenticación Electrónica Central – PAEC, está destinada a facilitar el acceso de los particulares a los servicios que brinda la administración por medios electrónicos. Es una plataforma tecnológica y unos procedimientos. El Decreto N° 1265/15 aprueba su implementación en sede del Ministerio de Modernización.

Esta plataforma PAEC brinda un servicio de autenticación centralizado que complementa la posibilidad de realizar trámites a distancia mediante el módulo TAD del Sistema de Gestión Documental Electrónica – GDE. La PAEC actúa como un concentrador de autenticaciones, aprovechando los mecanismos de autenticación digital que poseen algunos organismos, que cuentan con mecanismos de autenticación electrónica de los usuarios a sus sistemas informáticos, y que permiten acceder en forma remota a sus aplicaciones en línea.

La autenticación electrónica remota es la puerta de acceso a las aplicaciones y sistemas informáticos, por lo que resulta conveniente disponer de una plataforma central que interactúe con los organismos que ya cuentan con sistemas de autenticación y le brinde el servicio a aquellos otros que aún no lo poseen, de modo de lograr un uso más eficiente de los recursos y suministrar un servicio de autenticación digital que se adapte a las necesidades de cada aplicación.

Así, y a fin de facilitar el proceso de identificación de las personas que acceden al módulo “Trámites a Distancia” (TAD) del sistema de Gestión Documental Electrónica - GDE, el Decreto N° 1265/16 dispuso la creación de una Plataforma de Autenticación Electrónica Central (PAEC), en el ámbito del Ministerio de Modernización, con el objeto de brindar un servicio centralizado de información respecto de la acreditación en entornos virtuales de la identidad de los usuarios de sistemas informáticos a través de una red.

Esta plataforma de autenticación brindará servicios a las entidades y jurisdicciones enumeradas en el artículo 8° de la Ley Nro. 24.156 que componen el Sector Público Nacional, y también a aquellas otras jurisdicciones del sector público provincial, municipal y de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires que opten, mediante convenio, por su utilización.

El objeto de la PAEC es verificar la autenticidad de las credenciales electrónicas alegada por personas humanas y jurídicas. Esto qué significa? Reemplaza a las autenticaciones que ya tienen algunos organismos?

No, La PAEC se nutre de las autenticaciones electrónicas realizadas por organismos que cuentan con sistemas seguros de autenticación, y las comparte con aquellos que no poseen estas facilidades. De este modo, considerando a la administración nacional como un todo, se logra ahorro de recursos y mayor fortaleza en las aplicaciones. Una solución donde todos ganan.

El Decreto mencionado dispone que las entidades y jurisdicciones enumeradas en el artículo 8° de la Ley Nro. 24.156 que componen el Sector Público Nacional deberán poner a disposición sus mecanismos de autenticación, a fin de interoperar con la PAEC.

La norma citada faculta al Ministerio de Modernización a dictar las normas complementarias, aclaratorias y operativas necesarias para la implementación de la PAEC, a designar al administrador de la PAEC y a fijar las políticas y factores de autenticación electrónica.

Asimismo, y en base a las normas de estructura y las competencias otorgadas por el Decreto Nro. 13 del 5 de enero de 2016 y por la Decisión Administrativa Nro. 232 del 29 de marzo de 2016, el Decreto N° 1265/16 faculta a la Subsecretaría de Gestión Administrativa de la Secretaría

de Modernización Administrativa, a través de la Dirección Nacional de Tramitación e Identificación a Distancia, a brindar la asistencia técnica y capacitación necesarias para la implementación y funcionamiento de la PAEC.

Posteriormente, el Ministerio de Modernización delegó la administración de la Plataforma de Autenticación Electrónica Central – PAEC en la Dirección Nacional de Tramitación e Identificación a Distancia, mediante la Resolución N° 7/2017.

V.- CONCLUSIONES

Hemos presentado el panorama jurídico que sustenta el profundo cambio de gestión administrativa que estamos protagonizando en la administración pública nacional.

Hemos visto que se ha producido un clivaje entre una mirada autocentrada a una mirada que va más allá, que atraviesa los muros de la propia administración y se posa en la sociedad a la que debe servir. Y en esa mirada nos anoticiamos que la comunidad, los particulares, los ciudadanos, no conocen ni tienen porqué conocer la estructura de la administración pública.

La autenticación electrónica remota es la puerta de acceso a las aplicaciones y sistemas informáticos.

Ellos no tienen porqué saber qué hace este organismo o qué ministerio hace tal cosa. Ellos simplemente tienen que hacer algo en relación con la administración, necesitan hacer algo que requiere una intervención administrativa, y les importa hacerlo y luego seguir con su vida. La comunidad, los particulares, los ciudadanos tienen necesidades. Y nuestra misión como funcionarios es construir los servicios, las herramientas, que permitan satisfacer esas necesidades.

Entonces nos tenemos que pensar de una manera diferente.

Nos tenemos que pensar como una sola única entidad, como una sola administración. Debemos tener una mirada abarcativa, que abarque a la administración nacional como un todo, y más aún, que abarque a la sociedad para la cual trabajamos y a la cual debemos servir.

Una mirada abierta, y un propósito claro: construir una administración pública al servicio del pueblo. Una administración pública que facilite la construcción de un Estado de Derechos, que garantice su ejercicio y su ampliación.

BIBLIOGRAFÍA

BUGONI, Mara y RIVOLTA, Mercedes (2007) “e- Autenticación: Firma Digital y Firma Electrónica. Panorama en la República Argentina”, Observatorio de Políticas Públicas del Cuerpo de Administradores Gubernamentales, Buenos Aires, 2007, mimeo.

CLUSELLAS, Pablo; MARTELLI, Eduardo y MARTELO, María José “Gestión Documental Electrónica. Una transformación de raíz hacia el gobierno electrónico en la ciudad de Buenos Aires 2009-2014” ISBN 9789879809563, Gobierno de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, Buenos Aires, octubre 2014.

MASON, Stephen (2006) ‘Electronic Signatures in Practice’ Journal of High Technology Law, 2006, Volume 6, Number 2, 148 – 164; disponible en internet en <http://www.jhtl.org/docs/pdf/Mason.pdf>.

MINISTERIO DE HACIENDA Y ADMINISTRACIONES PÚBLICAS de ESPAÑA, “Manual de simplificación administrativa y reducción de cargas para la Administración General del Estado”, Madrid, Septiembre 2014. Disponible en internet en [file:///C:/Users/mrivolta/Downloads/Manual%20de%20Simplificacion%20\(2\).pdf](file:///C:/Users/mrivolta/Downloads/Manual%20de%20Simplificacion%20(2).pdf)

RIVOLTA, Mercedes y SCHAPPER, Paul (2004) ‘Authentication and Digital Signatures in e-law and security’, December 2004, Interamerican Development Bank, HQ, mimeo, disponible en internet en <http://idbdocs.iadb.org/wsdocs/getdocument.aspx?docnum=645472>.

RIVOLTA, Mercedes “Infraestructura de Firma Digital Argentina”, 252 p. ISBN 978-3-659-04154, Editorial Académica Española, AV Akademiker-verlag GmbH & Co. KG. Germany. Madrid, Agosto 2012. <https://www.morebooks.de/store/es/book/infraestructura-de-firma-digital-argentina/isbn/978-3-659-04154-9>

RIVOLTA, Mercedes: “Leyes de 3ª generación: hacia el pleno reconocimiento del derecho a la administración electrónica”, Ponencia presentada en el XIII Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y la Administración Pública, Buenos Aires, Argentina, noviembre 2008. Disponible en internet en <http://www.planejamento.gov.br/hotsites/seges/clad/documentos/rivolta.pdf>.

Gustavo Beliz

Director del INTAL. Instituto para la Integración de América Latina y el Caribe, del BID, Banco Interamericano de Desarrollo

Innovación | Equidad | Cuidado ambiental

INTEGRACIÓN REGIONAL 4.0¹ La voz de los latinoamericanos por una convergencia de calidad: innovación, equidad y cuidado ambiental

¹ Esta nota es una adaptación de la publicación “El ADN de la Integración en América Latina”, producida en conjunto con Santiago Chelala, y que puede consultarse de modo completo en: <https://publications.iadb.org/handle/11319/7896?locale-attribute=es> & Por Integración 4.0 comprendemos el nuevo proceso de convergencia que se verifica en el tránsito hacia la economía digital, donde lo tecnológico impacta de modo sustantivo de acuerdo a las múltiples innovaciones existentes, entre otras, en materia de inteligencia artificial, biotecnología, internet de las cosas e impresoras 3 D. El fenómeno viene motivando diversos coloquios, seminarios internacionales, clínicas de trabajo e investigaciones específicas que pueden consultarse en www.iadb.org/intal. En el presente resumen se destacarán especialmente las percepciones de los latinoamericanos frente a la tecnología y la innovación, en el contexto de la integración regional.

El presente artículo brinda una síntesis de un análisis innovador impulsado en América Latina, a partir de la realización de una encuesta de opinión pública de más de 20.000 casos en 18 países de la región, que fue comparada con indicadores estadísticos en diversas dimensiones objetivas. La voz de los latinoamericanos es un bien público regional, a ser atendido en los procesos de integración diplomática y comercial. Las tecnologías de cambio disruptivo y el big data permiten profundizar esta posibilidad, que llama a repensar el Estado regional a la luz de una mutación exponencial que ya está entre nosotros.

Las instancias de integración de los Estados de América Latina requieren no sólo de la puesta en marcha de mecanismos de negociaciones diplomáticas, comerciales e internacionales, sino más precisamente -y de modo complementario a dichas instancias-, de la construcción de ámbitos donde la voz de las sociedades tenga un registro y una resonancia en la toma de decisiones posteriores. Una arquitectura de negociaciones que consolide legitimidad resulta crucial en el presente grado de desarrollo de la integración regional y global.

Dicho escenario hoy verifica un cierto desacople entre la agenda básica de negociaciones y la rapidez y vértigo de los cambios tecnológicos, sumados a la demanda insatisfecha de equidad existente en la región. Una integración regional 4.0 que reescriba las bases del regionalismo con dimensión global, y que sea capaz de atender a esta situación en el marco del llamado histórico de Simón Rodríguez (“o inventamos o erramos”), requiere tener en cuenta asimismo la voluntad de transformación de nuestras sociedades.

La información volcada en las líneas que siguen apuntan a reflejar una base empírica que aporte a la reflexión acerca de la necesidad de construir un nuevo Estado en América Latina y un servicio civil adaptado a dichas circunstancias, donde a la par que se pone mayor atención a procesos de participación y auscultación de los anhelos, percepciones y demandas ciudadanas, se construyen canales de formación y abordaje del servicio público desde las posibilidades que ofrecen las nuevas tecnologías y los nuevos modos de producción. Estas posibilidades también merecen una reflexión a partir de los parámetros clásicos de diplomacia pública y de negociaciones internacionales, pues no pocos intentos de convergencia han sido merecedores de críticas ciudadanas por su secretismo, bajo nivel de consulta ciudadana y escasa deliberación en tiempo y forma.

El fenómeno de big data y de explosión de la economía digital no es un mero efecto que impacte sobre el universo privado o del habitante/consumidor, sino que también tiene profundas consecuencias sobre los niveles de información del ciudadano con capacidad de incidir en el espacio democrático.

Bajo estas consideraciones preliminares, se expondrán a continuación algunas conclusiones sintéticas de un estudio puesto en marcha durante el último bienio, y que lejos de constituir un ensayo meramente teórico busca reforzar el paraguas conceptual de tecnología y bases de datos puestas al servicio de una mejor comprensión y decisión de la problemática internacional.

La opinión de los latinoamericanos es un bien público regional. Y como tal, merece ser analizado y atendido. Desde el Instituto para la Integración de América Latina y el Caribe, INTAL, de la Gerencia de Integración y Comercio del BID, en alianza estratégica con la Corporación Latinobarómetro, se generó una base de estudio de valor agregado sustantivo para la región, por cuanto se conjugan indicadores objetivos y subjetivos de dichos procesos integracionistas, analizando estadísticas duras con opiniones subjetivas, de modo de estar en condiciones de confrontar ambas dimensiones de un modo creativo.

La integración recibe apoyos máximos de 89%, reflejando la clara vocación integracionista de muchos países, y marcando una característica distintiva en relación con otras regiones.

Este documento pretende avanzar en esta dirección y contribuir a crear un cuerpo de conocimiento relevante para el futuro de la integración regional¹.

Al “juntar las tablas” de las estadísticas nacionales y regionales con un barómetro de opinión regional estamos innovando y avanzando en la construcción de información para mejor comprender nuestras sociedades. (Morlino 2011)². El cruce posibilita comprender mejor las demandas de integración en América Latina y el impacto de las políticas públicas que buscan satisfacerlas, de modo de calibrar mejor su diseño para que tengan el resultado esperado.

En INTAL (2016) sostuvimos que la comparación de datos es una característica novedosa en la realización de estudios de integración, que pone en contraste variables económicas que miden los Estados y la apreciación de los ciudadanos, dando estrecho seguimiento a la opinión de los latinoamericanos sobre temas claves para la integración regional, desde las percepciones del impacto de la estrategia de integración de cada

¹ En 2016 aplicaron 20.204 entrevistas cara a cara con muestras probabilísticas, representativas a nivel nacional con un margen de error entre el 2.8% y el 3.1% dependiendo del país. Se aplicaron 1000 entrevistas en los países de Centroamérica y República Dominicana y 1200 entrevistas en Sudamérica y México, entre el 15 de mayo y el 15 de junio 2016 (Argentina, Bolivia, Brasil, Colombia, Costa Rica, Chile, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Honduras, México, Nicaragua, Panamá, Paraguay, Perú, República Dominicana, Uruguay y Venezuela).

² Morlino (2011) comenta que “juntar las tablas” implica que no existe una subordinación de los dos tipos de datos entre sí.

país en el empleo o las inversiones, hasta la disposición a financiar obras de infraestructura para la integración.

El cuestionario de la encuesta fue elaborado con la participación de representantes de los Estados miembros en el Coloquio de Verano de INTAL e incorpora consultas sobre la percepción de los ciudadanos en materia de innovación y marca país, a las tradicionales dimensiones de inversión, intercambio y medio ambiente, entre otras³.

Al Sistema Permanente de Seguimiento de los Procesos de Integración (SEPI), que potencia la base de indicadores de Latinobarómetro y las bases de datos de INTAL, INTrade, INTAL Interactivo y COSIPLAN-IIRSA (infraestructura regional), se suma también, a partir de ahora, una nueva herramienta de visualizaciones on-line que puede verse en www.iadb.org/intal/latinobarometro.

Es indudable que existe un interés cada vez mayor en nuestras sociedades por los procesos de integración y las consecuencias directas e indirectas que estos procesos traen aparejados. El Acuerdo Transpacífico de Cooperación Económica (TPP), las negociaciones entre el MERCOSUR y la Unión Europea, o la posible ampliación a nuevos miembros de la Alianza del Pacífico son temas que despiertan el interés del ciudadano común y que colocan la agenda de integración a la cabeza de las prioridades de las políticas públicas. Mucho más todavía cuando el horizonte multilateral y global parece expresar cambios sustantivos en los últimos meses.

En el área de opinión pública desde 1960 en adelante se comienzan a usar las encuestas para comprender mejor a las sociedades. Los europeos fueron los primeros en realizar encuestas de opinión sobre la integración en el Eurobarómetro a partir de la década de 1970. En América Latina se comienza tímidamente con algunas preguntas en Latinobarómetro, entre 1995 y 2015, para recién profundizar el análisis de la integración latinoamericana a partir de la alianza con el INTAL⁴.

En un mundo donde afloran tendencias de fragmentación, los latinoamericanos siguen apostando por la integración. El mapa de información y conocimiento en cada área que presentamos, el ADN de la integración regional, muestra además un continente heterogéneo, necesitado

³ La alianza entre el INTAL y Latinobarómetro conforma un Bien Público Regional (BPR) que cuenta con la participación de instituciones de diversos países de la región, como la Cámara de Diputados de la Nación en Argentina, el Gobierno do Estado do Minas Gerais, el Instituto Legislativo Brasileiro y la Secretaria de Estado de Defesa Social en Brasil, el Ministerio de Relaciones Exteriores de Chile, la Secretaria Nacional de Planificación y Desarrollo en Ecuador, el Instituto Estatal Electoral y de Participación Ciudadana de Oaxaca y el Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública de la Cámara de Diputados de México, el Ministerio del Interior de Paraguay, el Ministerio de Relaciones Exteriores del Perú, la Junta Central Electoral de República Dominicana y el Ministerio del Interior del Uruguay, entre otros.

⁴ Latinobarómetro y CEPAL (2010) realizaron un primer ejercicio de juntar tablas en el área de bienestar e inequidad social.

de alcanzar una convergencia en cuestiones fundamentales y consensos válidos que apunten procesos de integración multifacéticos y prioricen el bien común.

Sí a la convergencia regional

Los latinoamericanos comparten un enorme consenso para profundizar los procesos de integración. En la región, la integración recibe apoyos máximos de 89%, reflejando la clara vocación integracionista de muchos países, y marcando una característica distintiva en relación con otras regiones. En un mundo donde las tendencias proteccionistas cobran protagonismo, los latinoamericanos apuestan por la integración.

Además de esta creencia de acuerdo compartida, la integración a la región y al mundo aún aparece como una prioridad para el desarrollo para casi uno de cada cuatro latinoamericanos, que tienen a las políticas sociales al tope de sus demandas. En el promedio regional, el 77% de los latinoamericanos apoya a la integración económica, incluso por encima del 60% que apoya la integración política. Se trata de resultados elevados en comparación con otras respuestas, como el sustento a la democracia, que recibe un apoyo promedio de 54%, y que definen la pertenencia a un “ser latinoamericano” más allá de banderas ideológicas y políticas.

Este sentido de pertenencia arraigado no tiene un correlato estricto en la evaluación que hacen los ciudadanos de las políticas de integración en cada país. El 55% aprueba la estrategia de integración de su país.

Este sentido de pertenencia arraigado no tiene un correlato estricto en la evaluación que hacen los ciudadanos de las políticas de integración en cada país. El 55% aprueba la estrategia de integración de su país, mientras que el 36% sostiene que su país hizo “muy poco” o “nada” por integrarse a la región y al mundo. Las políticas de integración deben realizar entonces un esfuerzo adicional para estar a la altura de las demandas de integración de la población.

En relación a la estructura del vínculo con el resto del mundo, la demanda por una mayor integración cobra más fuerza en los países que tienen más concentradas sus exportaciones (en términos de cantidad de productos) y que han firmado menos acuerdos comerciales. Se trata de un punto de partida crucial para avanzar en políticas de diversificación exportadora que permitan una participación más amplia de sectores productivos en los procesos de integración.

La inversión extranjera es bienvenida en América Latina. El 71% de

los latinoamericanos asegura que los capitales externos son beneficiosos para las economías domésticas, mientras que apenas el 15% sostiene que son perjudiciales. En las últimas dos décadas, la resistencia a la inversión externa se redujo cinco puntos porcentuales (del 20% al 15%), reflejando así, una menor antipatía al inversor foráneo, un aspecto clave del clima de negocios que impera en cada país.

Conectividad física

En una escala de 1 a 10, la disposición a pagar impuestos o tomar créditos por mejorar la infraestructura que facilite la integración fue de 3,8 en el promedio regional. Esta disposición es mayor en los países con una infraestructura menos competitiva. América Latina y el Caribe invierte en infraestructura apenas el 3% del Producto Interno Bruto (PIB), la mitad de la inversión que hacen los países más desarrollados. Para las pymes de la región, los costos logísticos pueden incluso superar el 40% del valor del producto, cuando en las regiones avanzadas apenas llegan al 8%. A pesar de este déficit y su consecuente pérdida de competitividad, los latinoamericanos aún no están suficientemente dispuestos a realizar el esfuerzo necesario para mejorar su infraestructura y tienen por delante otras prioridades vinculadas a las políticas sociales. En los países con infraestructura más deficiente se requieren mayores esfuerzos por mejorar la conectividad física (el hardware de la integración) y resulta un punto de partida esperanzador que la población de estos países esté más dispuesta a acompañar estos esfuerzos.

Innovación y nuevas tecnologías

La innovación es un rubro muy valorado por los latinoamericanos. En los diversos aspectos de la vida cotidiana –la educación de los niños, la creatividad en el trabajo o incluso a nivel país–, la innovación tuvo un apoyo superior a 9 puntos en una escala de 1 a 10. Se trata de una innovación que lejos de ser ajena a los procesos de integración cada vez se asocia más con ellos. Casi cuatro de cada diez latinoamericanos aseguran que la integración tuvo un impacto positivo en el acceso a tecnología. Las expectativas sobre las tecnologías se centran en el área de la salud. El 48% de los latinoamericanos sostuvo que el cuidado de la salud y la atención médica será el área donde la tecnología realizará más avances y, al mismo tiempo, el rubro que debería ser prioritario para la investigación científica. El 32% sostuvo que sería bueno generalizar el uso de robots que puedan cuidar enfermos y ancianos.

Sin embargo, otras tecnologías de vanguardia no gozan del mismo nivel de aprobación. Es el caso de la carne artificial o sintética (de los drones

y los autores sin conductor, entre otras tecnologías), que solo fue considerada como un invento positivo para el 8% de los latinoamericanos. Puede ocurrir que estas valoraciones menos positivas estén relacionadas con las amenazas que las nuevas tecnologías representan para algunas actividades productivas, como la carne artificial para la ganadería tradicional. Una alternativa para hacer frente a estos temores sería observar el impacto de las nuevas tecnologías en la producción y el empleo con fines prospectivos, de modo de tomar los recaudos necesarios que permitan amortiguar posibles sobresaltos en los mercados, una asignatura pendiente a nivel regional.

Marca país y marca región

Deporte, turismo y alimentos conforman los pilares de la “Marca América Latina”. El 57% de los latinoamericanos cree que el resto del mundo reconoce a su país a partir de logros deportivos. También los carnavales y la violencia aparecen como etiquetas frecuentes que se atribuyen los latinoamericanos. Las preferencias de consumo están centradas en Estados Unidos, desde donde los latinoamericanos prefieren que provenga la música (12% de las preferencias regionales), la vestimenta (27%), el turismo (25%) y la gastronomía (10%). En tanto que las telenovelas preferidas son mexicanas (con 23% de las preferencias), los aparatos electrónicos chinos (21%) y los deportistas brasileños (13%). En general, la marca país coincide con las características objetivas de las economías nacionales. Repensar cómo escalar posiciones en la valoración internacional de cada uno de los diversos rubros es fundamental para apuntar el proceso de diversificación exportadora. Una marca país consolidada sumada a una buena reputación brinda un incentivo a los emprendedores locales y facilita la apertura de nuevos mercados.

Sustentabilidad social y ambiental

La sustentabilidad es otra de las prioridades para los latinoamericanos, tanto en su aspecto social como ambiental. El 51% sostiene que las políticas sociales deberían ser la prioridad del desarrollo y el 40% asegura que la integración impactó positivamente sobre el empleo, a contramano del prejuicio vinculado a que “los extranjeros vienen a quitarnos nuestro empleo”. Los países donde hay mayor tolerancia a los inmigrantes son

En una escala de 1 a 10, la disposición a pagar impuestos o tomar créditos por mejorar la infraestructura que facilite la integración fue de 3,8 en el promedio regional. Esta disposición es mayor en los países con una infraestructura menos competitiva.

a su vez los que están más dispuestos a pagar más por productos que se fabriquen respetando los derechos de trabajadores nacionales y extranjeros. En el promedio regional, el 46% está dispuesto a pagar más por productos si en la producción se respetan los derechos de los trabajadores. América Latina es una de las regiones más desiguales del planeta y enfrenta el desafío de quebrantar un núcleo duro de la inequidad que se manifiesta en el hecho de que los países más desiguales sean a la vez los menos dispuestos a pagar más por productos socialmente sustentables.

En relación a la sustentabilidad ambiental, el 49% de los latinoamericanos se mostró dispuesto a pagar hasta 20% más por sus productos si en la producción se cuida el medio ambiente. En la era del consumo inteligente, la sustentabilidad es un activo valorado por los consumidores latinoamericanos. La preocupación por el cuidado ambiental también se relaciona con la estructura de la matriz energética o con los niveles de contaminación: son los países con mayores niveles de contaminación los que demandan una respuesta tecnológica para ese problema. En tanto que el 31% de los latinoamericanos confía en que las innovaciones tecnológicas tendrán un impacto positivo en la oferta energética.

Resultados 2016 vs. 2015

Una comparación entre la medición de 2015 y 2016 muestra que la opinión de los latinoamericanos en temas de integración posee cierta estabilidad. Las creencias sobre la importancia brindada a la integración, el apoyo al intercambio de bienes y servicios, y la disposición a pagar impuestos o tomar créditos para mejorar la infraestructura que facilite la integración permanecieron en los mismos valores en promedio respecto al año anterior. En tanto que creció la disposición a pagar más por productos que respeten el medio ambiente y los derechos de los trabajadores. En ambos casos el incremento fue de cinco puntos porcentuales, pasando de 44% a 49% en cuidado ambiental y de 41% a 46% en la cuestión de empleo.

Evolución de las actitudes hacia la integración

Pregunta	Medición 2015	Medición 2016
INTEGRACIÓN A LA REGIÓN Y AL MUNDO De la siguiente lista de temas, dígame ¿cuáles son los más importantes para el desarrollo de su país? Respuestas para integración a la región y al mundo	24%	24%
INTERCAMBIO DE BIENES Y SERVICIOS ¿Usted está de acuerdo o en desacuerdo con que su país pueda comprar bienes y servicios de cualquier otro país de la región y que cualquier otro país de la región pueda vender bienes y servicios en su país? Respuestas solo "Muy de acuerdo" más "de acuerdo"	69%	69%

INFRAESTRUCTURA En una escala de 1 a 10, donde 1 es "nada dispuesto" y 10 es "totalmente dispuesto". ¿Cuán dispuesto está usted a que se aumenten los impuestos y/o el país se endeude para financiar obras de infraestructura que faciliten la integración?	3,8%	3,8%
MEDIO AMBIENTE ¿Usted está de acuerdo o en desacuerdo con que se incluyan compromisos relativos al cuidado del medio ambiente, aunque esto implique pagar cerca de 20% más por los productos? Respuestas solo "Muy de acuerdo" más "de acuerdo"	44%	49%
INCLUSIÓN SOCIAL ¿Usted está de acuerdo o en desacuerdo con que se incluyan compromisos sobre los derechos de los trabajadores nacionales y extranjeros, aunque esto implique pagar un 20% más por los productos? Respuestas solo "Muy de acuerdo" más "de acuerdo"	41%	46%

Fuente: elaboración INTA, en base a La Opinión 2015 y 2016

Sin avanzar en explicaciones causales, este trabajo enumera una serie de hechos estilizados y conclusiones de interés. Los ejercicios de juntar las dos tablas, datos subjetivos de las encuestas y datos de las estadísticas nacionales, permiten también delinear tipologías y hechos estilizados, como por ejemplo que son los países con mayores exportaciones per cápita y economías más primarizadas los que tienen mayor demanda de inversiones externas.

Dimensiones subjetivas y objetivas

A partir de estos ejercicios construimos un mapa dinámico de la integración en nuestros países para saber cómo impactan las políticas públicas a la opinión ciudadana y viceversa: las consideraciones de opinión pública que pueden ser útiles en la formulación de políticas de integración.

La siguiente tabla resume las preguntas realizadas en la encuesta y los 21 indicadores de la economía real puestos en contraposición con los resultados de percepción subjetiva.

Repensar cómo escalar posiciones en la valoración internacional de cada uno de los diversos rubros es fundamental para apuntar el proceso de diversificación exportadora.

51 Si bien exportaciones per cápita e importancia de la agricultura en la economía son indicadores que no refieren directamente a inversiones, nos darán indicios de algunas características distintivas que tienen las economías según su preferencia en materia de inversión.

Comparación entre percepciones individuales y estadísticas nacionales		
Dimensión	Percepción	Estadísticas nacionales
Comercio	<ul style="list-style-type: none"> ¿Qué importancia tiene la integración política y económica para el desarrollo? ¿En qué aspectos de la vida impacta la integración? ¿Qué respaldo tiene el comercio de bienes y servicios? 	<ul style="list-style-type: none"> Proporción de las exportaciones cubierta por los cinco productos principales (%) Tratados de Libre Comercio firmados Anual promedio (%) NMF Índice de concentración de Herfindal-Hirschman para las exportaciones
Inversión	<ul style="list-style-type: none"> ¿Cuáles son las economías más dispuestas a recibir capital? ¿Cuál es el impacto percibido de la integración en la inversión? ¿Qué importancia damos al capital extranjero y en qué sectores lo preferimos? 	<ul style="list-style-type: none"> Exportaciones per cápita (millones de US\$) Agricultura y pesca como porcentaje del PIB Inversión extranjera directa (% del PIB)
Infraestructura	<ul style="list-style-type: none"> ¿Qué importancia damos a la infraestructura para el desarrollo? ¿Cuánto estamos dispuestos a pagar por mejorar nuestra infraestructura? 	<ul style="list-style-type: none"> Ranking de competitividad en infraestructura Ingreso originado en transporte, almacenamiento y comunicación (US\$ por cápita)
Innovación	<ul style="list-style-type: none"> ¿Qué importancia brindamos a la innovación para el desarrollo? ¿Cuánto nos preocupa la creatividad en la educación de los niños? ¿Cuánto conocemos de las nuevas tecnologías y su potencial impacto? ¿Cuáles deben ser las prioridades para la innovación científica en el futuro? 	<ul style="list-style-type: none"> Gasto en Investigación y Desarrollo (en % del PIB) Exportaciones de productos de alta tecnología (% de exportaciones de productos manufacturados) Abonados a internet por banda ancha fija (por cada 100 personas)
Marca país	<ul style="list-style-type: none"> ¿Cuáles son las características principales de nuestros países para el resto del mundo? ¿De qué país preferimos que provengan los bienes y servicios que consumimos? 	<ul style="list-style-type: none"> Ingresos por turismo internacional (como % del total de exportaciones) Tasa de homicidio por cada 100.000 habitantes
Medio ambiente	<ul style="list-style-type: none"> ¿Qué importancia brindamos al cuidado ambiental para el desarrollo? ¿Estamos dispuestos a pagar más por productos que sean sostenibles? ¿Cuál será el impacto de las innovaciones en materia energética? 	<ul style="list-style-type: none"> Emisiones (CO2) per cápita (toneladas por habitante) Huella de carbono (hectáreas por persona) Uso de energías alternativas y nuclear (como porcentaje del total de uso de energía) Producción de electricidad a partir de fuentes renovables, excluida la hidroeléctrica (% del total)
Inclusión social	<ul style="list-style-type: none"> ¿Estamos dispuestos a pagar más por productos que respeten los derechos de trabajadores? ¿Cuál es el impacto percibido de la integración en el empleo? ¿Cuál es la importancia de las políticas sociales para el desarrollo? 	<ul style="list-style-type: none"> Total de inmigrantes procedentes de otros países de América Latina Índice de controles a la movilidad de personas y de capital Índice de Gini

Fuente: INTAL

Los latinoamericanos ya no asocian exclusivamente a la integración con aspectos tradicionales del comercio, sino que demandan una relación de sus países con el resto del mundo que sea inteligente, una integración de calidad que contribuya a mejorar vidas y donde también son importantes los factores ambientales, sociales y de intercambio académico, tecnológico o científico.

La voz de los latinoamericanos que se despliega en este trabajo, en sus diversas facetas y dimensiones, constituye un nuevo paso hacia la codificación del ADN de la integración en la región.

El ADN de la integración regional en América Latina

1. Un espacio para la integración

- Los procesos de integración reciben un fuerte respaldo con máximos de 89% y mínimos de 46%
- La integración económica tiene 77% de respaldo promedio, mayor al 60% de apoyo que recibe la integración política

2. Integración + Democracia

- Países con mayor apoyo a la integración muestran también mayor apoyo a la democracia
- Países con mayor apoyo a la integración muestran también mayor confianza en el gobierno

3. Brecha de integración y políticas públicas

- Los países con canastas exportadoras menos diversificadas demandan más integración
- La población de los países con menos acuerdos comerciales firmados demandan más integración

4. Integración a dos velocidades

- Los países especializados en productos agropecuarios tienen una mayor demanda de integración económica
- El 71% cree que la inversión extranjera es beneficiosa para el país. A nivel sectorial, el apoyo es mayor en el agro y menor en servicios financieros

5. El hardware de la integración

- El 43% de los latinoamericanos cree que la infraestructura es importante para el desarrollo
- En una escala de 1 a 10, estamos dispuestos a pagar o tomar créditos en 3,8 para financiar mejor infraestructura

6. Integración y marca país

- Deporte, turismo y alimentos conforman los pilares de la "Marca América Latina"
- Estados Unidos es el país preferido para hacer compras de vestimenta, música, turismo y gastronomía

7. INI-tegración, Innovación + Integración

- Países con mayor contenido tecnológico en sus exportaciones asignan una mayor importancia a la integración
- Valoramos la creatividad a nivel personal y la innovación en el país en más de 9 puntos sobre 10

8. Integración solidaria

- El 46% está dispuesto a pagar más por productos si en la producción se respetan los derechos de los trabajadores
- Los países que más migrantes envían a la región son los más propensos a exigir el cumplimiento de estándares laborales

9. Integración verde

- El 49% de los latinoamericanos cree que el medio ambiente es importante para el desarrollo
- En los países que más contaminan es mayor la disposición a pagar más por productos que respeten el medio ambiente

10. Integración post-contenedor

- El 63% considera prioritaria la integración en alguna de sus dimensiones física, ambiental, laboral, tecnológica
- Cree la disposición a pagar un adicional por productos sustentables en materia ambiental y social

Fuente: INTAL

La tarea consiste entonces en comparar indicadores de opinión pública con estadísticas nacionales para identificar un grado de correlación que no indica causalidad, sino que se trata de un hecho estilizado que provee relaciones empíricas para luego ser sujetas a un análisis que esté al servicio de actores políticos, sociales y de todos los interesados en estudiar el desarrollo de las políticas públicas en materia de integración y comercio.

La selección de los indicadores se ha hecho desde tres perspectivas, en primer lugar se trata de indicadores que miden el mismo fenómeno en ambas dimensiones, en segundo lugar el hecho de que tienen que estar disponibles para los dieciocho países de la región que aborda este análisis y con una periodicidad y actualidad aceptable, y en tercer lugar, el criterio del investigador. En este caso, más de medio siglo de experiencia de INTAL en el área de integración regional contribuye a identificar indicadores de interés y series de datos que reflejen dinámicas relevantes para la integración.

Estas estadísticas ilustran las capacidades y disposición de los países para que sus economías estén más integradas y abiertas al resto del mundo. Un menor arancel NMF promedio y la suscripción de acuerdos de libre comercio muestran una mayor propensión a establecer lazos comerciales con el resto de los países. En ambos casos, se trata de instrumentos de política que reflejan decisiones de los países⁶. Tanto el índice Herfindal-Hirschmann como la proporción de exportaciones cubierta por los cinco productos principales dan una medida de la diversificación exportadora del país y, por lo tanto, de la complejidad de su oferta exportadora y de su capacidad para afrontar coyunturas adversas en el comercio.

Comparar las inversiones recibidas y las exportaciones per cápita con la percepción de inversión nos permitirá identificar las características de los países que más valoran los capitales externos, tanto en materia de comercio como de estructura productiva interna, para lo cual empleamos la serie de agricultura y pesca como porcentaje del PIB, que dará un indicio también del grado de primarización de la economía. La proporción

⁶ Hay que notar que el nivel del arancel NMF no toma en cuenta la importancia que pueda tener la vinculación mediante acuerdos preferenciales. Un bloque regional puede tener un nivel de arancel NMF relativamente alto pero una proporción importante de comercio preferencial con aranceles muy bajos o nulos. A su vez, los niveles arancelarios no informan acerca de medidas de otra índole que pueden restringir el comercio, como las barreras no arancelarias. Como aclaramos en INTAL (2016), los resultados aquí expuestos deben interpretarse con las salvedades usuales que presentan las comparaciones en este tipo de indicadores.

de IED en relación al Producto Interno Bruto indica la intensidad con que el país facilita la movilidad de capitales externos dentro de su propia economía, de manera que pueda aprovechar el ahorro externo y capturar beneficios de la innovación tecnológica operada en otros países⁷.

En Infraestructura utilizamos dos variables. La primera es un ranking de competitividad en infraestructura, realizado por el World Economic Forum, que pondera distintas variables vinculadas al transporte de mercancías, la provisión de servicios de electricidad y las telecomunicaciones. Una mejor evaluación en este índice implica mayor competitividad de la infraestructura local y, por ende, una mayor facilidad para integrarse con la región y el mundo⁸. También evaluamos el ingreso originado en transporte, almacenamiento y comunicación (US\$ per cápita), para tener un parámetro de la importancia del sector en las economías domésticas.

El 51% sostiene que las políticas sociales deberían ser la prioridad del desarrollo y el 40% asegura que la integración impactó positivamente sobre el empleo, a contramano del prejuicio vinculado a que “los extranjeros vienen a quitarnos nuestro empleo”.

En el capítulo de innovación, retomamos el análisis del peso que tienen los bienes tecnológicos dentro de las canastas exportadoras, iniciado en INTAL (2016). Se trata de un indicador sobre “s sofisticación” o calidad de la integración comercial expresada por las exportaciones del país⁹. Por su parte, la cantidad de abonados a internet por banda ancha fija (por cada 100 personas) es el clásico indicador de inserción de las telecomunicaciones en las economías locales, bajo el supuesto de que una mayor disponibilidad tecnológica facilita aspectos diversos de la integración, como la posibilidad de comerciar en forma electrónica con clientes y proveedores en otros países. Añadimos también la tradicional medición de gasto en inversión y desarrollo (I&D en porcentaje del PIB), una medida estándar de la importancia relativa que brinda una determinada sociedad a la innovación.

Vinculado al capítulo de inversiones, la marca país es fundamental en el posicionamiento de mercados competitivos. Las preguntas de percepción

⁷ No todos los indicadores reflejan el sesgo integracionista propio de las políticas públicas como único factor. Por ejemplo, las exportaciones de media y alta tecnología son un indicador de la calidad de los bienes exportados que en parte está determinado por la estructura de ventajas comparativas de cada país en la cual se reflejan elementos que no dependen solo de decisiones públicas.

⁸ La metodología en detalle del Índice de Competitividad Global del WEF para su capítulo sobre infraestructura puede verse en <http://reports.weforum.org/global-competitiveness-report-20142015/view/methodology/>.

⁹ Se trata de un indicador imperfecto, en tanto puede subestimar o sobrestimar la inserción en cadenas globales de valor de productos tecnológicos, y que usamos aquí con las salvedades usuales del caso.

al respecto se comparan con los ingresos efectivos obtenidos por turismo internacional (como % del total de exportaciones), uno de los estándares de atracción de divisas de América Latina y pilar fundamental de varias economías de la región. En el otro extremo, uno de los factores de expulsión de inversiones es la inseguridad jurídica y la violencia doméstica. Comparamos en este punto la percepción al respecto en cada país con la tasa de homicidio efectiva por cada 100.000 habitantes, una de las medidas tradicionales de criminalidad.

Para generar métricas en materia de medio ambiente tomamos las emisiones de dióxido de carbono (CO₂) per cápita (toneladas por habitante) y la huella de carbono (hectáreas por persona), dos medidas objetivas estándar de los niveles de compromiso con el medio ambiente, que relacionaremos con la disposición a asumir compromisos de integración que tengan componentes ambientales. En materia de energía, examinamos el uso de energía alternativa y nuclear (como porcentaje del total del uso de energía) y la producción de electricidad a partir de fuentes renovables, excluida la hidroeléctrica (% del total). Se trata de un punto fundamental teniendo en cuenta los compromisos asumidos en la Cumbre de París en 2015 y la necesidad de proteger el medio ambiente a partir de un menor uso de energías contaminantes. En la actualidad, prácticamente no existe acuerdo comercial que no incluya un capítulo sobre la sustentabilidad ambiental, ya sea a partir de estándares de producción o a través de la transferencia de tecnologías relacionadas a las nuevas energías.

Algo similar ocurre con la dimensión social de la integración, donde los capítulos sobre la migración y la movilidad de personas cobraron una importancia comparable a la movilidad de capitales, o incluso mayor. En este apartado utilizamos variables como el total de migrantes enviados a otros países de América Latina y un índice de controles a la movilidad de personas y de capital, para compararlos con demandas subjetivas sobre el respeto a los derechos de trabajadores nacionales y extranjeros. Por último, utilizar el índice de Gini brinda indicios sobre la relación entre estas demandas y la distribución del ingreso, bajo el supuesto de que las políticas de integración, cuando son eficaces, deberían traducirse, en última instancia, en mayor equidad e inclusión social¹⁰.

Nos interesa en particular conocer cuán alejadas están de la percepción ciudadana las políticas públicas sobre integración o vinculadas a la integración. Las distintas dimensiones de la integración quedan así representadas por algunos de sus componentes. Esta primera aproximación nos dará indicios para seguir profundizando en esta comparación e ir abarcando sucesivamente el complejo fenómeno en su totalidad.

¹⁰ Sobre el tema, véanse las conclusiones de los expertos que participaron del Nodo i+i (integración regional más inclusión social) en el sitio web del INTAL (www.iadb.org/intal/nodoi).

El enfoque multidimensional que proponemos permite distinguir la correspondencia entre ambas fuentes de datos, identificar la ubicación de cada país en relación al promedio de la región en las distintas dimensiones de la integración, y diseñar estrategias para abordar la demanda o la ausencia de demanda en temas relevantes para las políticas públicas.

Cuando trabajamos con el cruce de datos, “juntando las tablas”, es fundamental no perder de vista el límite de sus posibilidades, reconociendo los ámbitos en los cuales es posible sacar conclusiones y no llevar los datos más allá de lo posible. Debemos evitar la tentación de extraer más información de la que ofrecen los mismos datos, al tiempo que buscamos explicaciones convincentes sobre la relación entre las distintas dimensiones. Solo así será posible sacar verdadero provecho a este ejercicio por parte de políticas públicas que tengan en cuenta las demandas sociales en su diseño, al tiempo que se evalúan, calibran y corrigen considerando su impacto en la opinión ciudadana.

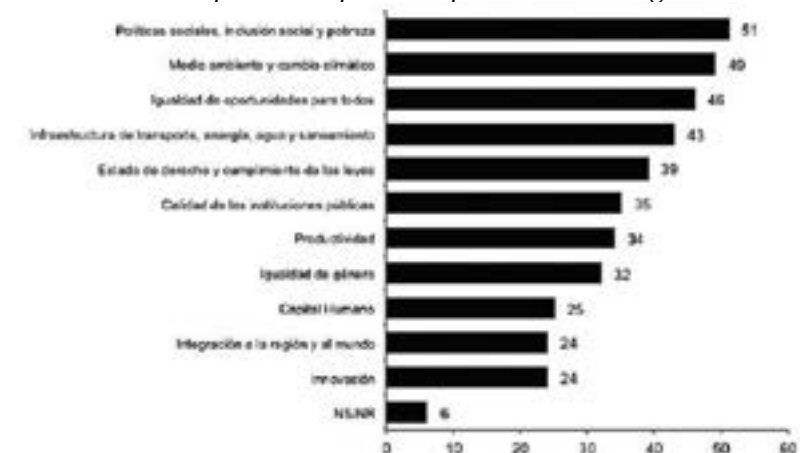
En relación a la sustentabilidad ambiental, el 49% de los latinoamericanos se mostró dispuesto a pagar hasta 20% más por sus productos si en la producción se cuida el medio ambiente.

Detalles de conclusiones más destacadas

A continuación se brindarán algunas conclusiones del informe, que puede ser consultado en su versión completa en <https://publications.iadb.org/handle/11319/7896?locale-attribute=es&>

Gráfico 1. Temas importantes para el desarrollo

P. De la siguiente lista de temas, dígame ¿cuáles son los más importantes para el desarrollo de su país? Respuestas para el total regional

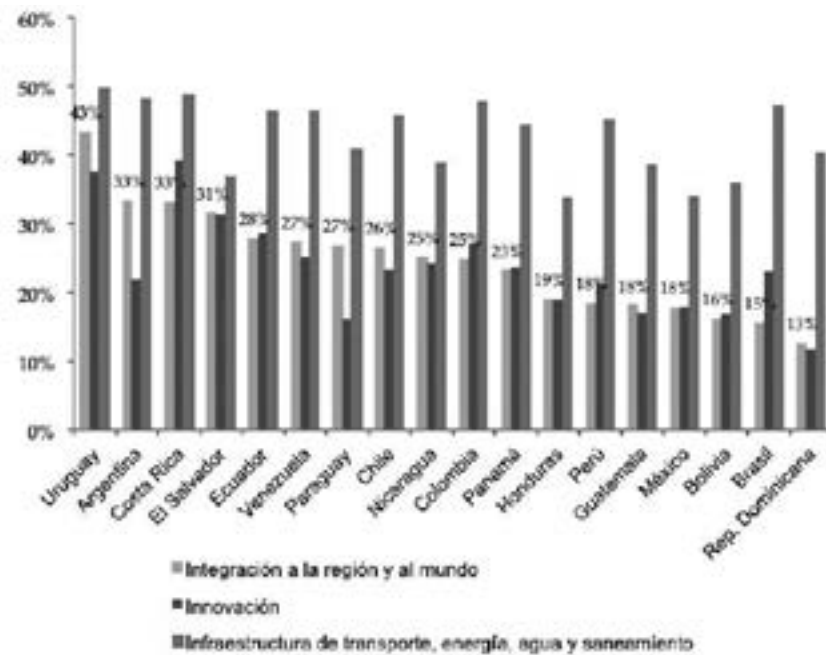


Fuente: Latinobarómetro 2016 – Respuesta múltiple, porcentajes suman más de 100.

El resultado muestra cierta estabilidad en la percepción de la importancia de la integración. El ranking en 2016 lo encabezan las políticas sociales, con 51% de menciones, seguidas de medio ambiente con 49%. En la medición de 2015 el resultado había sido el inverso, primero medio ambiente y segundo las políticas sociales, reflejando así una preocupación creciente por temas de inclusión y pobreza. Uno de los temas principales del hard de la integración, la infraestructura física, aparece en el cuarto lugar con 43% de menciones. En este último aspecto, se verificó un interés creciente en relación a los resultados de 2015, cuando solo recibió el 33% de las menciones.

Gráfico 2. Temas importantes para el desarrollo por país

P. De la siguiente lista de temas, dígame ¿cuáles son los más importantes para el desarrollo de su país? Respuestas por países para integración a la región y al mundo, innovación e infraestructura del transporte, energía y saneamiento



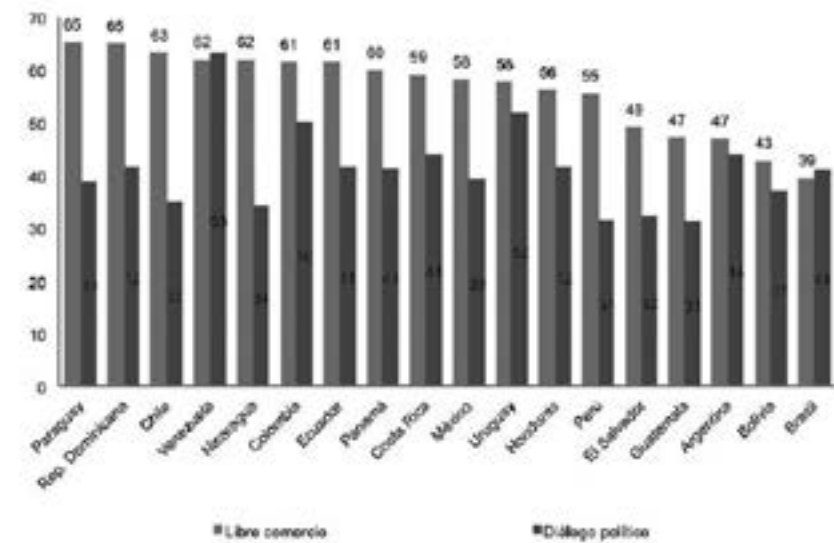
Fuente: INTAL en base a Latinobarómetro 2016.

En las respuestas por países, puede verse una correlación de 0,80 entre las respuestas para integración a la región y al mundo y las respuestas para innovación. Esto significa que en una proporción aproximada los países brindan la misma importancia a ambos temas. La correlación entre integración e infraestructura, teniendo esta última sistemáticamente un promedio más alto en todos los países, es de 0,53.

El contenido de los acuerdos de integración, e incluso la integración que tiene lugar por fuera de esos acuerdos a partir del intercambio entre personas y empresas, fue mutando en las últimas dos décadas. ¿Qué significa entonces integración para los latinoamericanos?

Gráfico 3. Temas relacionados con la integración

P. ¿De la siguiente lista de temas, cuáles cree Ud. que tienen que ver con la integración de América Latina? Nombre todos los que quiera. * Aquí respuestas por países para Libre comercio y Diálogo político



Fuente: INTAL en base a Latinobarómetro 2016.- Respuesta múltiple, porcentajes suman más de 100.

Diálogo y comercio son las características principales de una integración donde los aspectos migratorios también tienen un rol relevante, ocupando el tercer lugar. Al mismo tiempo, la idea de que América Latina debe unirse ante las potencias mundiales pierde fuerza frente a otras opciones cuando se habla de integración siendo la categoría menos elegida, con 21% de las menciones, y también mostrando una gran disparidad entre los países de la región, al marcar picos de 36% en Uruguay y 27% en Argentina y Venezuela.

Las dos caras de la integración

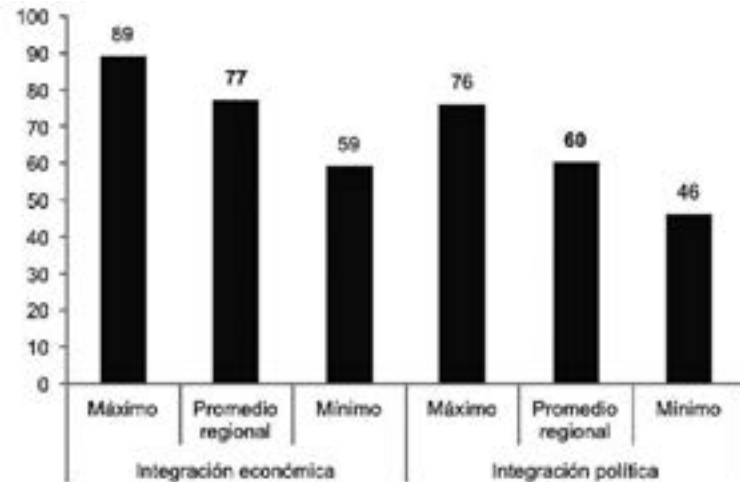
En un panorama global donde recobraron fuerza algunas tendencias contrarias a la integración¹¹, América Latina aparece como un espacio caracterizado por un amplio apoyo a la integración, tanto económica como política. En integración económica los máximos de apoyo en la región llegan hasta 89% (Paraguay) y los mínimos a 59% (Guatemala).

¹¹ La decisión tomada por Gran Bretaña de abandonar la Unión Europea (Brexit) es solo un ejemplo de estas tendencias.

Para integración política, los valores son algo más bajos, de 76% para el máximo (Venezuela) y 46% para el mínimo (México), aunque siguen siendo asombrosamente altos en el actual contexto.

Gráfico 4. El amplio apoyo a la integración

P. ¿Está Ud. a favor o en contra de la integración de su país con los otros países de la región? * Respuestas para muy a favor y algo a favor.



Fuente: INTAL en base a Latinobarómetro 2016.

Diálogo político y comercio de bienes y servicios son los puntales de una integración que puede tener un sesgo económico o político, y por este motivo una de las preguntas hace hincapié en esta diferencia.

Gráfico 5. Opinión sobre la integración económica

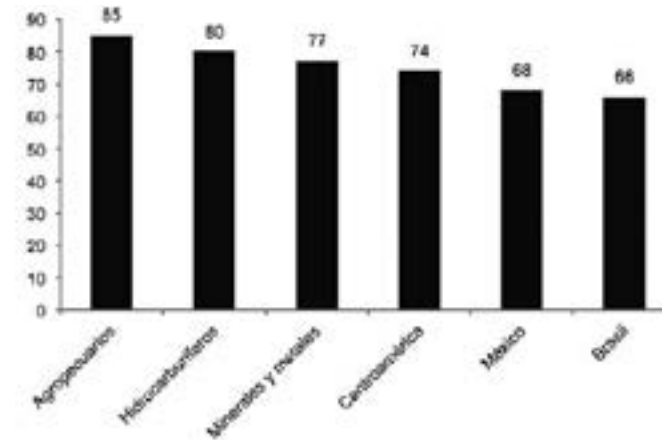
P. ¿Está Ud. a favor o en contra de la integración de su país con los otros países de la región? ¿Está Ud. muy a favor, algo a favor, algo en contra o muy en contra de la integración económica?



Fuente: INTAL en base a Latinobarómetro 2016.

En el total regional, el 77% de los latinoamericanos está de acuerdo con la integración económica, mientras que 16% se mostró en desacuerdo y 7% prefirió no responder.

Gráfico 6. Opinión sobre la integración económica por especialización productiva



Fuente: INTAL en base a Latinobarómetro 2016.

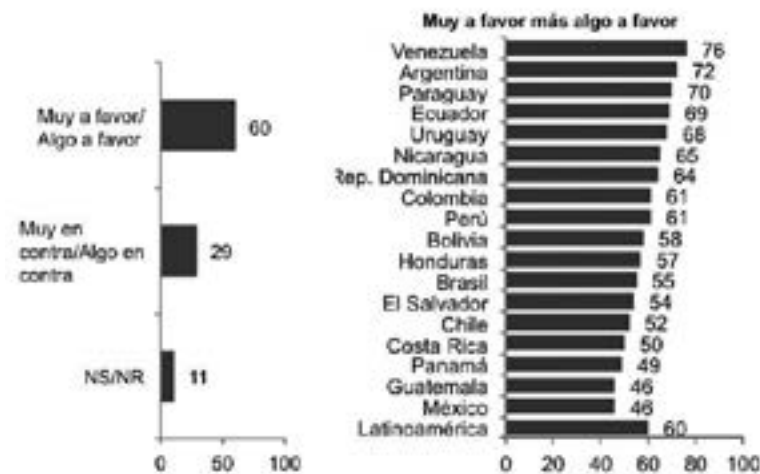
Una mirada por especialización productiva de cada país utilizando la clasificación del Monitor de Comercio e Integración (BID, 2015), entrega interesantes resultados. Los países especializados en productos agropecuarios muestran en promedio un apoyo muy superior al resto que alcanza el 85% (Argentina, Paraguay y Uruguay), le siguen el grupo de países con exportaciones intensivas en hidrocarburos con un promedio de 80% (Bolivia, Colombia, Ecuador y Venezuela), los exportadores de minerales y metales con 77% (Perú y Chile), Centroamérica con 74% (Costa Rica, El Salvador, Honduras, Panamá, Guatemala y República Dominicana), y cierra la lista las grandes economías de la región, México con 68% y Brasil con 66%¹².

La experiencia de vida de cada cual llega a conocer el origen de los productos que consume, como la carne, el vino, el pescado, el café, etc. Eso entrega un gran conocimiento de la región a través de sus productos y claramente estos resultados muestran su impacto positivo. Por ejemplo, los países con productos agropecuarios donde los ciudadanos están más diariamente en contacto con esos productos, tienen más inclinación a la integración económica que los países que proveen otros productos menos cercanos a la vida diaria de las personas.

Gráfico 7. Opinión sobre la integración política

¹² La clasificación de los países proviene del criterio utilizado en el Monitor de Comercio e Integración, BID (2015).

P. ¿Está Ud. a favor o en contra de la integración de su país con los otros países de la región? ¿Está Ud. muy a favor, algo a favor, algo en contra o muy en contra de la integración política?



Fuente: INTAL en base a Latinobarómetro 2016.

El acuerdo con la integración política es menor, con el 60% de menciones. En este caso, el desacuerdo con la integración política casi duplica al desacuerdo con la integración económica sumando el 29% de las respuestas. Los países donde hubo más acuerdo con la integración política fueron Venezuela (76%), Argentina (72%) y Paraguay (70%). Mientras que en México y en países de Centroamérica (Guatemala, Panamá y Costa Rica) el acuerdo con la integración política es menor.

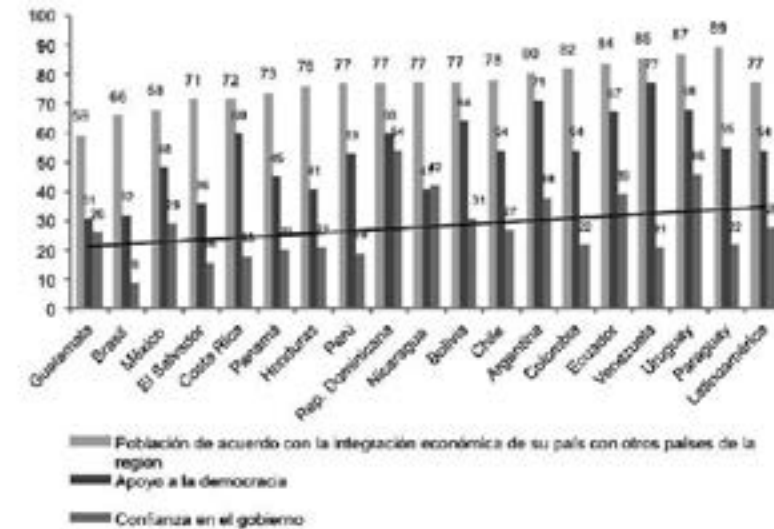
Esto refuerza las conclusiones provistas por los datos presentados con anterioridad, en el sentido de que las personas reaccionan hacia la integración en relación con su experiencia de vida diaria, más que conceptualmente: la integración económica es más lejana al ciudadano que la integración política.

Integración e instituciones

Al relacionar el acuerdo con la integración económica y el apoyo a la democracia, vemos que existe una correlación elevada, de 0,74, entre los países que apoyan a una y la otra. Entre el apoyo a la integración económica y la confianza en el gobierno la correlación también es positiva, en este caso de 0,34¹³.

13| El apoyo a la democracia está medido con la siguiente pregunta: “P. ¿Con cuál de las siguientes frases está Ud. más de acuerdo? La democracia es preferible a cualquier otra forma de gobierno. En algunas circunstancias, un gobierno autoritario puede ser preferible a uno democrático. A la gente como uno, nos da lo mismo un régimen democrático que uno no democrático”,

Gráfico 8. Integración económica, apoyo a la democracia y confianza en el gobierno



Fuente: INTAL en base a Latinobarómetro 2016.

¿Dónde impacta la integración?

Con políticas más o menos activas, todos los gobiernos de la región tienen una estrategia de integración al mundo. ¿Cómo es percibida esta estrategia por los ciudadanos? ¿Consideran que ha tenido algún impacto en sus vidas? En el total regional, 55% de la población cree que su país ha intentado integrarse mucho o algo con el mundo. Mientras que 36% considera que ha intentado poco o nada. Los países donde más se valora el esfuerzo de integración de los gobiernos son República Dominicana (75%), Uruguay (72%) y Chile (71%).

Gráfico 9. Percepción de la integración al mundo

P. ¿Cuánto cree Ud. que su país ha intentado integrarse con el mundo en los últimos cinco años? ¿Mucho, algo, poco o nada? Aquí suma “Mucho” más “algo” y “poco” más “nada”.

mostrando en el gráfico las respuestas para la primera opción. En tanto la confianza al gobierno se mide con la siguiente pregunta: “P. Por favor, mire esta tarjeta y dígame, para cada uno de los grupos, instituciones o personas mencionadas en la lista ¿Cuánta confianza tiene usted en ellas: Mucha, Algo, Poca o Ninguna confianza en el gobierno? Aquí solo ‘Mucha’ más ‘Algo’”.

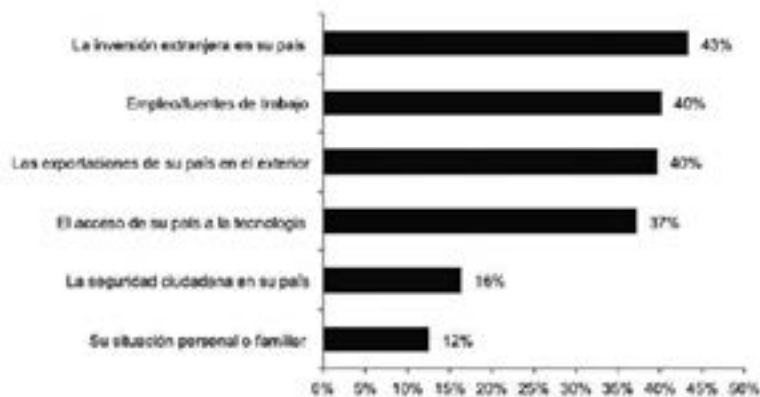


Fuente: INTAL en base a Latinobarómetro 2016.

El 43% de quienes respondieron “mucho o algo” a la pregunta anterior (sobre la estrategia de integración del país en los últimos cinco años) manifestó que la estrategia de integración tuvo un impacto positivo en la inversión extranjera recibida por el país, la opción más elegida. Le siguió en orden de relevancia empleo y fuentes de trabajo, y exportaciones, ambas con 40% de las menciones de las respuestas afirmativas. Además, casi uno de cada cuatro latinoamericanos considera que la estrategia de integración de su país impactó positivamente en el acceso a tecnología (37%)¹⁴.

Gráfico 10. Impacto de la integración

P. ¿En cuál se las siguientes áreas cree Ud. que la integración impactó positivamente? * Respuestas total regional



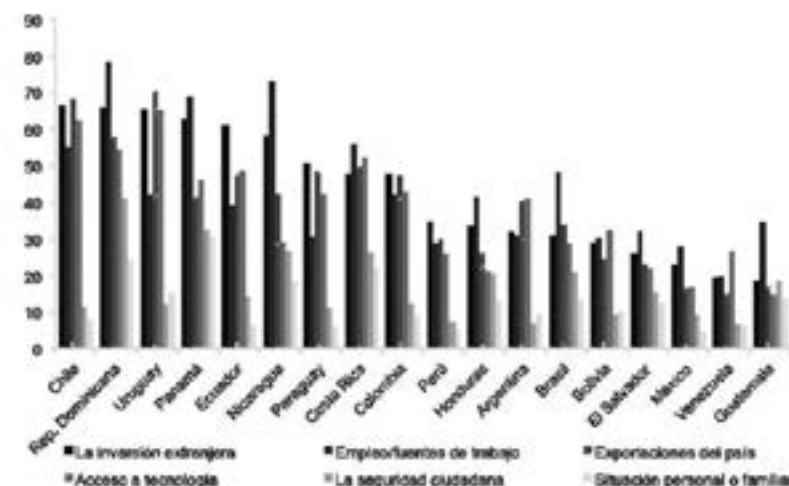
Fuente: INTAL en base a Latinobarómetro 2016.– Respuesta múltiple, porcentajes suman más de 100.

14| La diferencia respecto a los resultados de la medición de 2015 se debe a un cambio en la formulación de la pregunta. Mientras en 2015 se le preguntó al universo de los encuestados cuál era su percepción de impacto de la integración, en 2016 la pregunta se hizo solo a quienes consideraron que su país intentó integrarse “mucho o algo” con el mundo.

En la distribución por países, se observa una gran dispersión. Por ejemplo, las respuestas positivas para el impacto de la integración en el acceso a la tecnología alcanzan el 65% en Uruguay pero solo el 15% en Guatemala. Lo mismo ocurre con las otras opciones. En ocasiones se observa una importante correlación en el porcentaje de respuestas para una opción y otra entre países, por ejemplo la correlación asciende a 0,94 para el caso del impacto en el acceso a tecnología y el impacto en las exportaciones, es decir que la estructura de diferencia entre los países se mantiene relativamente estable, a pesar de su amplitud, en las distintas alternativas para la percepción de impacto. El mayor impacto por área y por país se registró en República Dominicana, donde el 78% aseguró que la integración tuvo un impacto positivo en el empleo.

Gráfico 11. Impacto de la integración

P. ¿En cuál se las siguientes áreas cree Ud. que la integración impactó positivamente? Respuestas por país para acceso a tecnología y exportaciones.

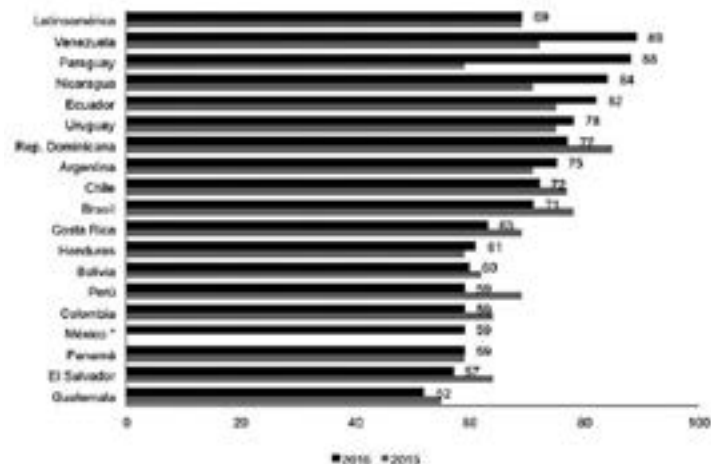


Fuente: INTAL en base a Latinobarómetro 2016. 2016– Respuesta múltiple, porcentajes suman más de 100.

En relación al intercambio de bienes y servicios, la proporción de latinoamericanos que lo aprueba se mantuvo estable respecto a la medición de 2015 y alcanza el 69% en el total regional. Sin embargo, a nivel país hubo variaciones que fueron compensadas en el agregado. El acuerdo con el intercambio subió en los países con mayor aprobación: en Venezuela pasó del 72% al 89%, en Paraguay del 59% al 88% y en Nicaragua del 71% al 84%. En contrapartida, hubo retrocesos significativos en Brasil, pasando de 78% el año pasado a 71% en 2016; en Perú, cayendo de 69% a 59%; y en República Dominicana, retrocediendo de 85% a 77%.

Gráfico 12. Acuerdo con intercambio de bienes y servicios

P. Imagínes que su país firma un acuerdo de integración con otros países de la región (América Latina y el Caribe). ¿Usted está de acuerdo o en desacuerdo con que su país pueda comprar bienes y servicios de cualquier otro país de la región y que cualquier otro país de la región pueda vender bienes y servicios en su país? Respuestas solo “Muy de acuerdo” más “de acuerdo”



Fuente: INTAL en base a Latinobarómetro 2016. Nota: * En 2015 no hubo medición para México.

Integración y diversificación exportadora

La comparación entre los datos de opinión y las variables de la economía real, nos proporciona la posibilidad de identificar relaciones entre ambas dimensiones de la integración. En este caso comparamos el segmento de la población que apoya la integración económica con la diversificación exportadora del país, medida tanto por la proporción de exportaciones cubierta por los cinco principales productos como por el Índice Herfindahl-Hirschmann (IHH)¹⁵. La correlación entre las variables resultó positiva, 0,69 en el primer caso y 0,48 para el IHH por producto. Esto significa que, en la tendencia, las sociedades que demandan mayor integración económica tienen sus exportaciones menos diversificadas, como ocurre en Paraguay, Venezuela y Ecuador¹⁶.

Gráfico 13. Acuerdo con integración económica y diversificación exportadora

15| Como mencionamos, este indicador varía entre 0 y 1, siendo mayor a mayor concentración de la canasta exportadora.

16| Sin que esta tendencia indique, como aclaramos antes, ningún tipo de relación de causalidad.



Fuente: elaboración propia en base a INTAL-Latinobarómetro 2016 e INTRADEBID.

Integración y política arancelaria

Si comparamos el respaldo a la integración con los aranceles NMF se observa que los países con más apoyo a la integración política son aquellos con mayores aranceles. Ambas variables tienen una correlación positiva de 0,56. Se mantienen entonces las conclusiones de INTAL (2016), cuando comparamos la política arancelaria con la valoración en sentido amplio de la integración y concluimos también que “son los países con mayor protección comercial (aranceles externos por encima del promedio) los que consideran que la integración es un tema prioritario”.

Gráfico 14. Acuerdo con integración política y aranceles

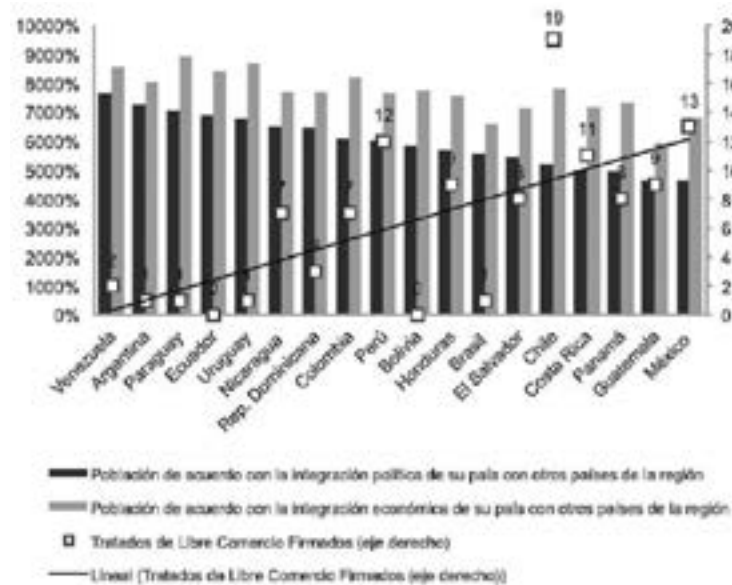


Fuente: elaboración propia en base a INTAL-Latinobarómetro 2016 e INTRADEBID.

Integración y acuerdos comerciales

La cantidad de acuerdos comerciales que firma un país, ¿está relacionada con la percepción de la integración que tiene su población? Para responder este interrogante comparamos la proporción de la población que está de acuerdo con la integración económica y política con la cantidad de Tratados de Libre Comercio (TLC) firmados. En esta medición se verificó una correlación negativa de -0,67 entre los acuerdos comerciales y el apoyo a la integración política, que desciende a -0,41 con el respaldo a la integración económica. Esto significa que la demanda por integración es mayor en países que firmaron menos tratados comerciales.

Gráfico 15. Acuerdo con integración y tratados comerciales



Fuente: elaboración propia en base a INTAL-Latinobarómetro 2016 e INTRADEBID.

En INTAL (2016) también analizamos, para los resultados de la encuesta 2015, la correlación con el coeficiente de apertura de la economía mostrando que existe una relación inversa entre la demanda de integración y la apertura económica, siendo los países con menores coeficientes de apertura los que tienen mayor demanda de integración.

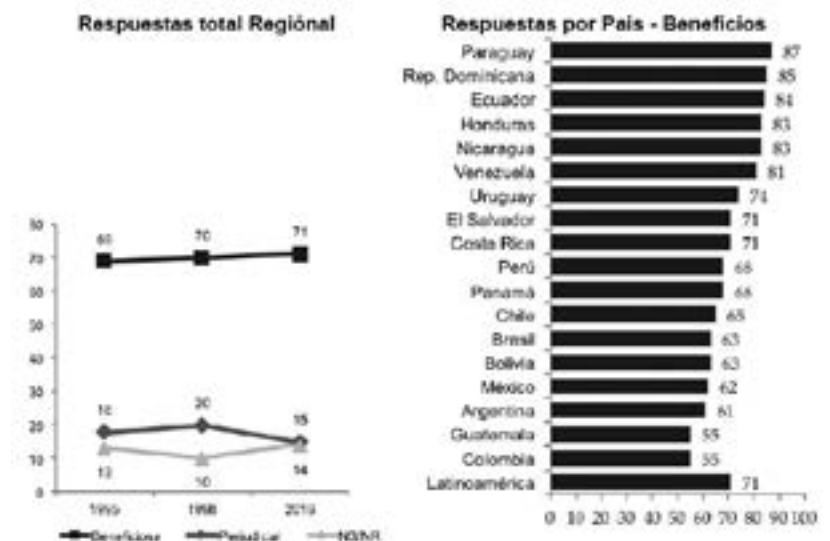
Valoración de la inversión extranjera

En un contexto global de tasas de interés bajas, América Latina ofrece una diversidad de oportunidades de inversión para aquellos capitales dispuestos a apostar a la región. ¿Cómo consideran los latinoamericanos la

llegada de esos capitales? ¿Creen que la inversión externa es beneficiosa o perjudicial para el desarrollo? Al igual que ocurre con la integración, los índices de apoyo son muy elevados. El 71% de los latinoamericanos considera que es beneficiosa, mientras que 15% cree que es perjudicial. En los últimos veinte años se verificó un descenso en la proporción de población que rechaza la inversión externa, que tuvo un pico de 20% en 1998, pero la población que la considera beneficiosa subió de manera muy gradual. Como contrapartida se incrementó la proporción de población que prefiere no responder sobre el tema, pasando de 10% en 1998 a 14% en 2016.

Gráfico 16. Opinión sobre la inversión extranjera

P. ¿Considera Ud. que la inversión extranjera, en general, es beneficiosa o perjudicial para el desarrollo económico del país o no sabe lo suficiente para opinar?

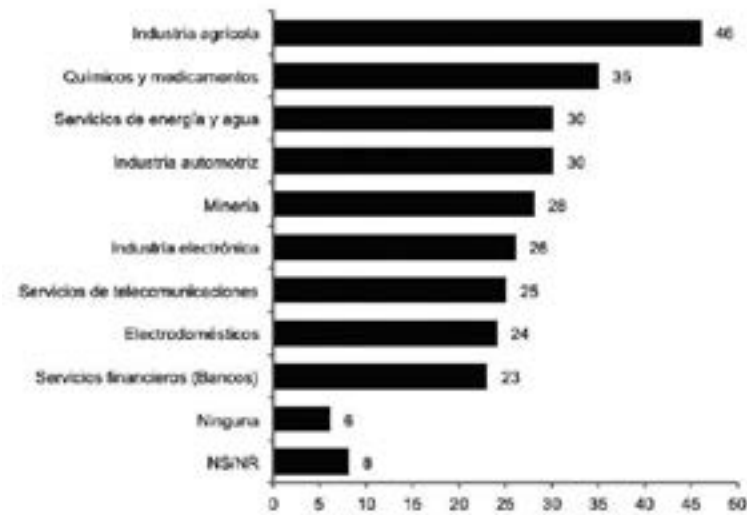


Fuente: INTAL en base a Latinobarómetro 2016.

A nivel sectorial, la inversión externa es más bienvenida si tiene como destino a la producción primaria. El 46% considera que es bueno que exista capital extranjero en la industria agrícola, el 35% en químicos y medicamentos, y el 30% en servicios de energía, agua y en la industria automotriz.

Gráfico 17. Opinión sectorial sobre la participación del capital extranjero

P. ¿Cuál de las siguientes industrias cree Ud. es bueno que tengan capital extranjero? Respuestas total regional



Fuente: INTAL en base a Latinobarómetro 2016. 2016 – Respuesta múltiple, porcentajes suman más de 100.

En relación a la industria agrícola, la opción más elegida, Venezuela fue el país que se mostró más a favor de recibir capitales extranjeros, con 63% de apoyo, le siguen Nicaragua con 60% y Ecuador con 58%. Entre los más reacios hay cuatro países del Cono Sur, Brasil (36%), Uruguay (38%), Chile (25%) y Argentina (19%). En general, en los sectores más competitivos y predominantes de las economías nacionales el apoyo al capital extranjero es más alto que el promedio de los países. Este es el caso de los servicios financieros y de telecomunicaciones en Costa Rica, de la industria automotriz en Brasil y de la minería en Perú. Aunque esta regla no se cumple en todos los casos. A modo de ejemplo, en Argentina, que aparece con menor aceptación en cuatro de los nueve sectores, hay un bajo apoyo a la participación del capital extranjero en la industria agrícola.

Gráfico 18. Opinión sectorial sobre la participación del capital extranjero

P. ¿Cuál de las siguientes industrias cree Ud. es bueno que tengan capital extranjero? Respuestas por país.



Fuente: INTAL en base a Latinobarómetro 2016. 2016

Las economías más dispuestas a recibir capitales

Con 32% de las respuestas a nivel regional, la promoción de las inversiones nacionales y extranjeras fue uno de los temas que más se vincularon

a la integración (después de libre comercio, diálogo político y movilidad de personas). ¿Cuáles son las economías que brindan mayor importancia a la promoción de inversiones? Ecuador, Uruguay, Paraguay y Chile, donde más del 35% de los ciudadanos dijo emparentar la integración con la promoción de inversiones nacionales y extranjeras.

Al mismo tiempo, la tendencia muestra que estas economías son además las que tienen mayor nivel de exportaciones por habitante ya que existe una correlación empírica de 0,63 entre las menciones a la promoción de inversiones como nota distintiva de la integración y la capacidad exportadora.

Gráfico 19. Importancia brindada a la promoción de inversiones como característica de la integración y exportaciones per cápita

P. De la siguiente lista, ¿cuáles cree usted que tienen que ver con la integración de América Latina? Respuestas para promoción de inversiones.



Fuente: INTAL en base a Latinobarómetro 2016.

La conectividad de América Latina

La brecha de infraestructura es uno de los mayores obstáculos para que América Latina incremente su productividad. La región invierte apenas 3% de su Producto Interno Bruto (PIB) en áreas fundamentales para la eficiencia y la competitividad externa, como el transporte, la energía y las comunicaciones, la mitad de la inversión que hacen los países de la OCDE¹⁷.

Además, el costo logístico representa para una pyme europea el 8% de

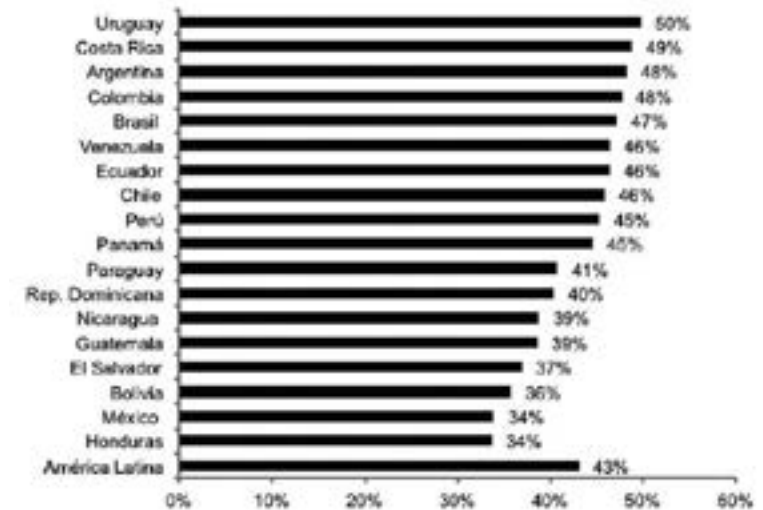
¹⁷ Sobre el tema véase Serebrisky (2014).

su producto final, mientras que en América Latina puede incluso superar el 40%. En tanto que para los productos perecederos, cada día de retaso adicional reduce las exportaciones en 7%¹⁸.

¿Somos los latinoamericanos conscientes del papel que juega la infraestructura para el desarrollo económico? El 43% de la población reconoce que se trata de un tema relevante, siendo mayor el reconocimiento en Uruguay (50%), Costa Rica (49%) y Argentina (48%).

Gráfico 20. Importancia de la infraestructura para el desarrollo del país

P. De la siguiente lista de temas, dígame ¿cuáles son los más importantes para el desarrollo de su país? Respuestas para infraestructura de transporte, agua, energía y saneamiento



Fuente: INTAL en base a Latinobarómetro 2016.

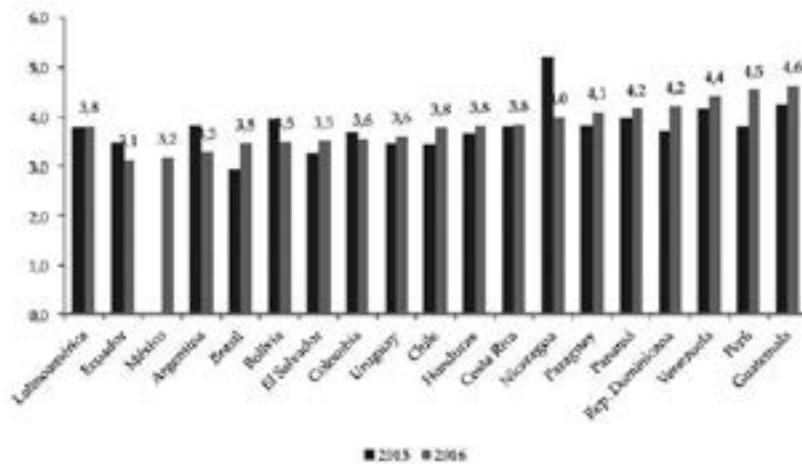
Reconocer la importancia de un problema no implica necesariamente estar dispuestos a afrontar el costo de resolverlo. La disposición a pagar por mejorar la infraestructura en América Latina sigue siendo baja y se mantiene en los niveles de 2015, en un promedio regional de 3,8 puntos en una escala de 1 a 10. Brasil con un promedio de 2,9 en las respuestas fue el país que menos disposición mostró, mientras que Nicaragua con 5,2 fue el de mayor disposición.

Gráfico 21. Disposición a pagar mayores impuestos y/o endeudarse para financiar obras de infraestructura

P. En una escala de 1 a 10, donde 1 es "nada dispuesto" y 10 es "totalmente dispuesto", ¿Cuán dispuesto está usted a que se aumenten los

¹⁸ Véase la infografía dinámica "Distanciados" en INTAL INTERACTIVO, y Mesquita Moreira (2013).

impuestos y/o el país se endeude para financiar obras de infraestructura que faciliten la integración?



Fuente: INTAL en base a Latinobarómetro 2016. * Sin dato para México 2015

Como mencionamos en INTAL (2016) la baja disposición a pagar no implica que no se reconozca la importancia de la infraestructura para el desarrollo. Otros motivos, como una situación social en deterioro, o la creencia de que la infraestructura debe pagarla “un otro”, usualmente el Estado, sin que esto implique una mayor carga tributaria presente o futura, son creencias que pueden actuar como contrapeso.

Industria 4.0

Adelantos científicos y técnicos están modificando la forma en que producimos y comerciamos, y los mecanismos de integración entre personas y países¹⁹. La frontera entre bienes y servicios se desdibuja a medida que crece la economía digital, donde la creatividad es el motor principal del crecimiento²⁰. La globalización de grandes empresas transnacionales está dando lugar a un nuevo mercado global donde las tecnologías exponenciales tienen un rol cada vez más importante, y donde emprendedores de garaje gracias a su imaginación y a las plataformas de ventas on-line impactan en la economía global en áreas muy diversas, como el comercio, las tecnologías de la información y las comunicaciones, la fabricación digital, la bioeconomía, las aplicaciones de big data o la nanotecnología²¹. ¿Estamos preparados para un futuro que ya está entre nosotros?

¹⁹ Sobre el impacto de las nuevas tecnologías en el comercio y la producción véase INTAL (2015b).

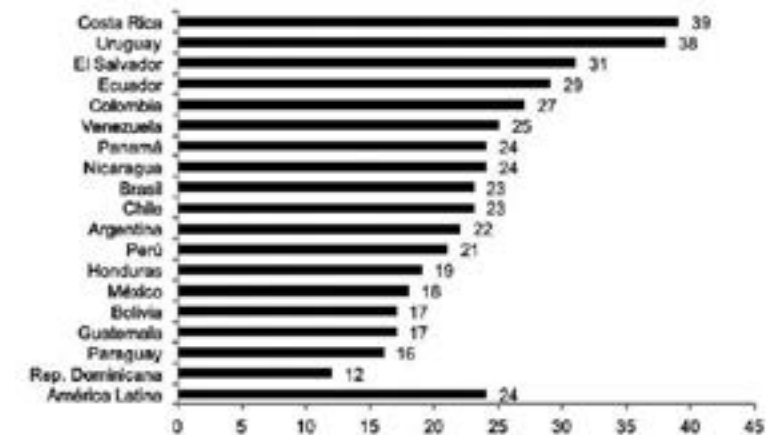
²⁰ Un ejemplo de bienes y servicios que se vuelven indivisibles es la impresión 3D, donde la filosofía del hazlo tú mismo pone en jaque los modelos tradicionales de venta, logística y transporte de mercancías. Sobre el tema véase INTAL (2015c).

²¹ En diferentes ediciones de la Conexión INTAL hemos tratado estos temas en detalle.

En América Latina, el 24% de los ciudadanos cree que la innovación es un tema importante para el desarrollo. Esta creencia sube al 39% en Costa Rica, al 38% en Uruguay y al 31% en El Salvador. Mientras que desciende a 12% en República Dominicana, 16% en Paraguay y 17% en Bolivia.

Gráfico 22. Importancia de la innovación para el desarrollo del país

P. De la siguiente lista de temas, dígame ¿cuáles son los más importantes para el desarrollo de su país? Respuestas para innovación

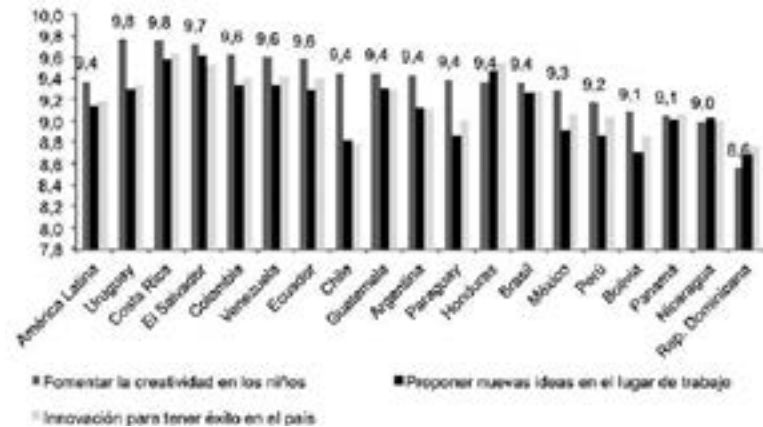


Fuente: INTAL en base a Latinobarómetro 2016.

Aunque los latinoamericanos creen que hay otros temas más prioritarios que la innovación para el desarrollo económico, asignan una importancia sustantiva a fomentar la creatividad de los niños, proponer nuevas ideas en el lugar de trabajo y a innovar para tener éxito. Se trata en definitiva de instancias donde la innovación juega un rol clave: en la educación de las futuras generaciones para fomentar la creatividad, en la vida cotidiana a nivel personal y laboral, y a nivel país como política pública.

En una escala de 1 a 10, la creatividad en los niños recibió el puntaje más alto de las 3 opciones, con un promedio de 9,4 puntos en la región. Muy cerca de ese valor, innovar para tener éxito promedió 9,2 puntos y proponer nuevas ideas en el trabajo 9,1. En la mayoría de los países se impone la creatividad en los niños por encima de otras formas de innovación, con la excepción de República Dominicana, Honduras y Nicaragua.

Gráfico 23. Importancia asignada a la innovación



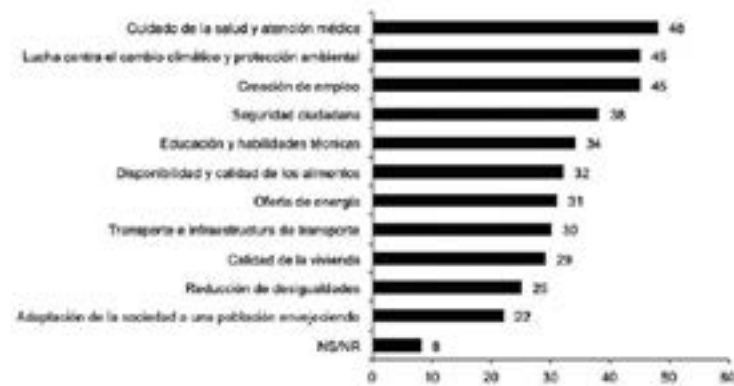
Fuente: INTAL en base a Latinobarómetro 2016.

Expectativas sobre la innovación

¿Qué esperamos de las nuevas tecnologías? En primer lugar, que tengan un impacto positivo en la salud. El 48% de los encuestados aseguró que espera para los próximos 15 años un impacto positivo en el área del cuidado personal. Con un 45% de menciones le siguen cambio climático y creación de empleo como las opciones que concentran mayor expectativa

Gráfico 24. Impacto esperado de la innovación

P. Dentro de 15 años, ¿En cuáles áreas cree Ud. que las innovaciones científicas y tecnológicas tendrán un impacto positivo?

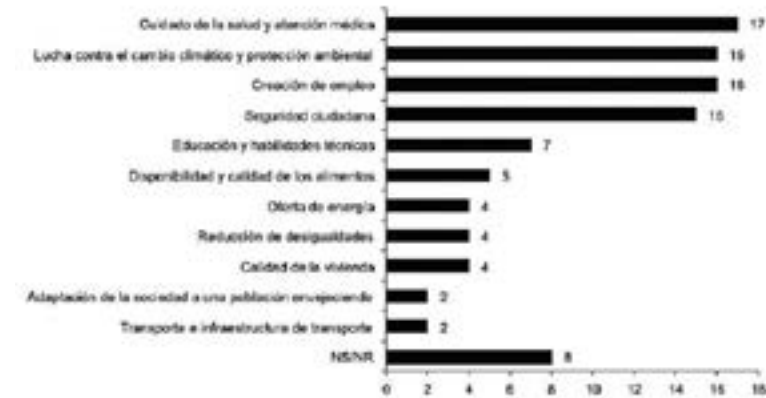


Fuente: INTAL en base a Latinobarómetro 2016. 2016 – Respuesta múltiple, porcentajes suman más de 100.

¿Cuál debería ser la prioridad en las aplicaciones de las nuevas técnicas y conocimientos científicos? Las prioridades se mantienen, con un listado nuevamente encabezado por cuidado de la salud (17%) y cambio climático (16%). La opción de transporte e infraestructura de transporte no aparece como prioritaria, apenas el 2% la mencionó como su primera alternativa.

Gráfico 25. Prioridad de la innovación

P. Y ¿cuál cree Ud. que debe ser la primera prioridad de las innovaciones científicas y tecnológicas en los próximos 15 años? Nombre solo una.



Fuente: INTAL en base a Latinobarómetro 2016.

Una ventana al futuro

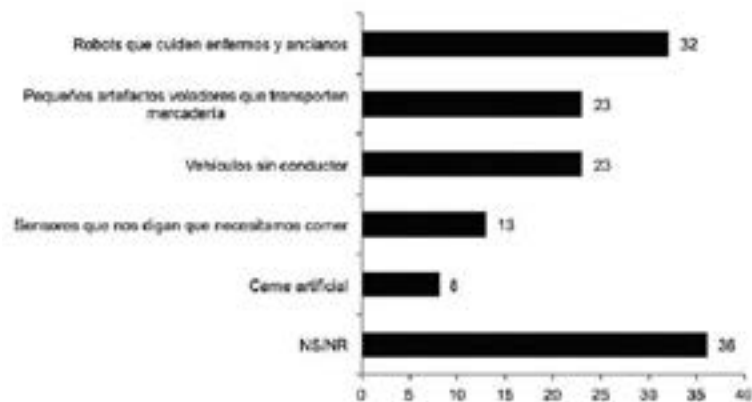
Adelantos científicos que hasta hace poco parecían salidos de películas de ciencia ficción, como drones, robots, o autos sin conductor, están cerca de convertirse en moneda corriente en la producción, permitiendo dar saltos exponenciales en materia de productividad. ¿Cuál es la opinión de los latinoamericanos sobre estos adelantos de vanguardia?

Consultados sobre robots, drones, automóviles autónomos, sensores corporales y carne artificial, una alta proporción de los latinoamericanos, el 36% del total, prefirió no responder la pregunta. Entre las opciones más valoradas, los robots que cuiden niños y ancianos lideran la elección con 32% de menciones positivas, en consonancia con la preocupación primera de los latinoamericanos en temas sociales. La tecnología aplicada a mejorar aspectos sociales parece tener mayor receptividad que aquella que se relaciona con la producción o el transporte.

La carne artificial o de laboratorio (una innovación aún en ciernes), competencia de la ganadería de la región, recibió apenas el 8% de las menciones. Tampoco tuvo mucho acogida la tecnología de punta vinculada a los alimentos, con 13% de las menciones. Los bajos porcentajes pueden deberse a desconocimiento o temores sobre los cambios que estos adelantos tecnológicos puedan generar en la vida de los latinoamericanos. Una mejor recepción tuvieron los artefactos voladores (drones) para transportar mercancías y los autos sin conductor, con 23% de menciones positivas.

Gráfico 26. Valoración de las nuevas tecnologías

P. ¿De la siguiente lista de adelantos tecnológicos ¿cuáles cree que son buenos para el futuro?

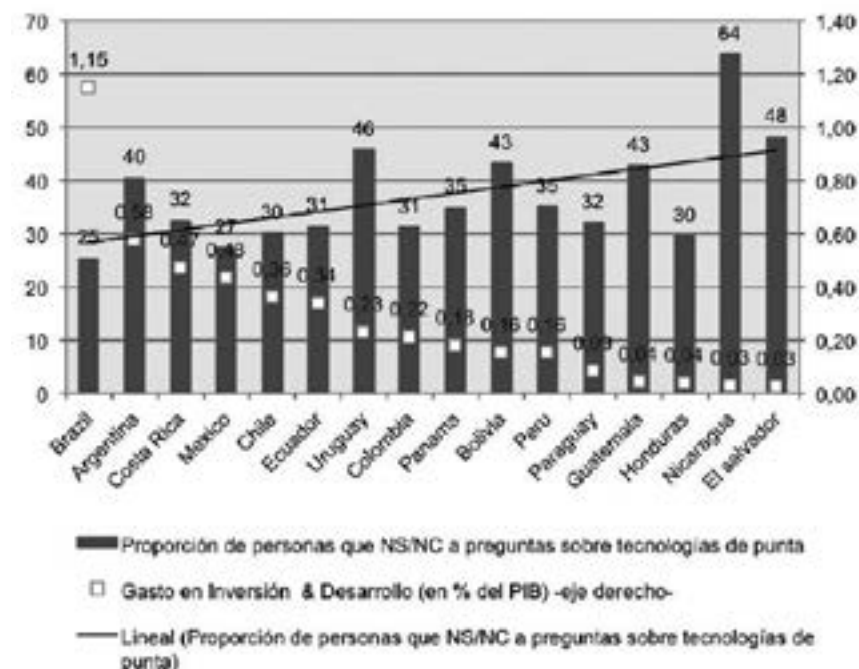


Fuente: INTAL en base a Latinobarómetro 2016.

En ninguna otra respuesta del cuestionario la proporción de quienes responden no saben o prefieren no contestar es tan alta, superando incluso a la opción más votada (robots). ¿Puede este resultado estar vinculado a ciertos temores sobre las nuevas tecnologías o a la falta de información al respecto? Es imposible asegurarlo a priori aunque resulta interesante notar que los países que más apuestan a la innovación destinando recursos en investigación y desarrollo son también aquellos donde, en la tendencia, menos personas rehusaron expresarse sobre las nuevas tecnologías, con una correlación negativa de -0,48 entre ambas variables.

Gráfico 27. Desconocimiento sobre las nuevas tecnologías y gasto en I&D

P. ¿De la siguiente lista de adelantos tecnológicos ¿cuáles cree que son buenos para el futuro? * Aquí respuestas solo para NS/NC



Fuente: INTAL en base a Latinobarómetro 2016. Nota: Al cierre de este informe no había datos de I&D para Venezuela y República Dominicana para quienes la proporción de NS/NC fue de 33% y 18% respectivamente

Una economía interconectada

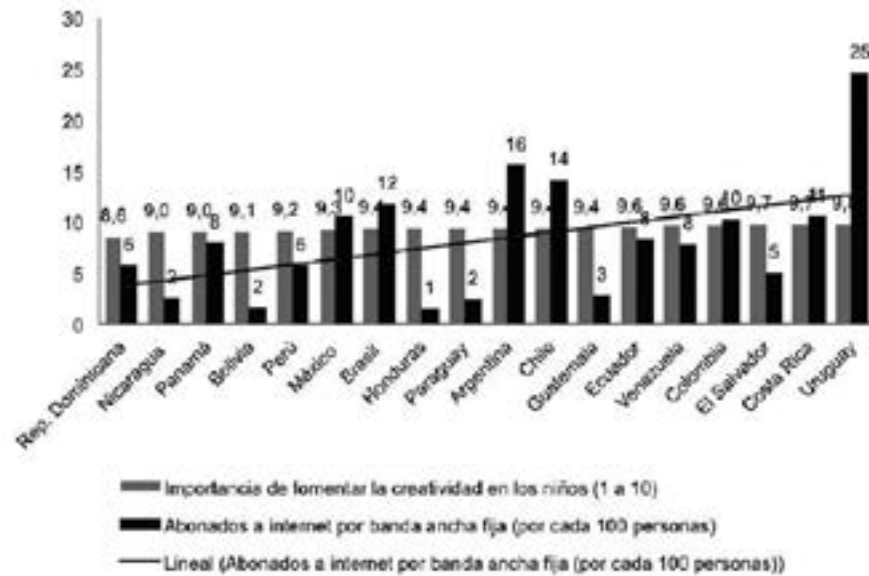
Internet permitió cambios sustanciales en la forma de comunicarnos. La expansión del conocimiento a través de la red abrió la puerta a un sinfín de oportunidades de intercambio cultural y comercial. Hoy existen más de 18 mil millones de dispositivos en el mundo con capacidad de conexión a internet, una interconectividad que apuntala el comercio de bienes y servicios basados en las nuevas tecnologías de la información y comunicaciones (TIC)²².

En este marco nos preguntamos si existe alguna relación entre la importancia otorgada a la creatividad en los niños, la opción preferida entre las tres variantes de fomento a la innovación, y el acceso a internet. La correlación positiva de 0,43 entre ambas sugiere que la valoración a la innovación crece a medida que los ciudadanos tienen mayor acceso a nuevas tecnologías y conocimiento. Es el caso de Uruguay, el país con mayor número de abonados a internet por banda ancha en la región, y que es al mismo tiempo el que más importancia brinda al fomento temprano de la creatividad. En el extremo opuesto se ubican países como Nicaragua o Bolivia con muy baja inserción a la red y donde también se otorga una menor relevancia a la creatividad. Facilitar el acceso a inter-

221 INTAL (2015d) analiza la revolución de las TIC y su impacto en el comercio.

net a través de programas de democratización tecnológica podría contribuir entonces a generar una mayor conciencia en la sociedad sobre la importancia de la innovación.

Gráfico 28. Importancia de fomentar la creatividad y utilización de internet

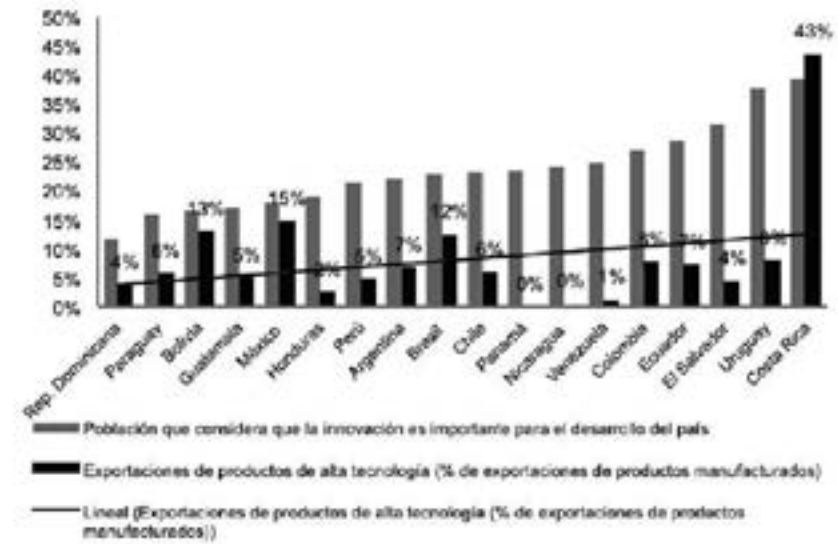


Fuente: INTAL en base a Latinobarómetro 2016.

Exportación con contenido tecnológico

A su vez, lo anterior cobra una relevancia particular en materia comercial, puesto que son los países que más apoyo otorgan a la innovación los que realizan exportaciones con mayor contenido tecnológico. La correlación entre ambas variables es positiva y asciende a 0,46. Si se tienen en cuenta los países de la región que más exportaciones con contenido tecnológico realizan (por encima del promedio), la correlación sube a 0,74.

Gráfico 29. Importancia de la innovación y exportaciones tecnológicas



Fuente: INTAL en base a Latinobarómetro 2016. 2016

Costa Rica es el caso paradigmático, debido a que el apoyo a la innovación como motor del desarrollo es el más alto de la región, con el 39% de las respuestas, y también es el país con mayor proporción de exportaciones tecnológicas, con 43% del total de las ventas al exterior.

Inclusión social y equidad. Derechos laborales

A pesar de avances en la búsqueda de mayor igualdad, América Latina y el Caribe continúa siendo una de las regiones más desigual del planeta. En la última década proliferaron programas sociales de asistencia, se multiplicó la clase media y se expandió el acceso a servicios básicos de educación y salud. Sin embargo, 175 millones de personas aún viven en la pobreza y persisten desigualdades en materia de ingresos y oportunidades. La informalidad laboral continúa siendo uno de las características propias de la región: el 55% del empleo es informal o precario, superando el 60% en algunos países. La brecha de ingresos entre trabajadores formales e informales se acrecienta cuando alcanzan la edad jubilatoria y el desincentivo al trabajo formal conduce a una baja tasa de ahorro: solo la mitad de la población activa ahorra para el momento de su jubilación²³.

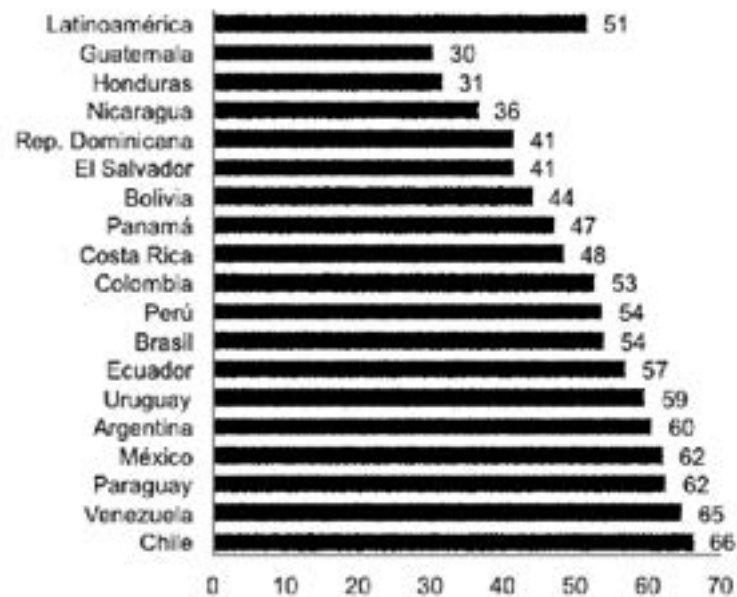
Quizás sea por estas razones que las políticas sociales están al tope de las prioridades de los latinoamericanos. El combate de la pobreza y las mejoras en la equidad y la inclusión constituyen la demanda principal y el tema más relevante para el desarrollo en la opinión de los ciudadanos de la región: el 51% de los latinoamericanos aseguran que la

23| INTAL (2015a).

cuestión social es prioritaria. Este registro sube hasta 66% en Chile, 65% en Venezuela y 62% en Paraguay. En tanto en cinco países de Centroamérica (Guatemala, Honduras, Nicaragua, República Dominicana y El Salvador), los valores se encuentran muy por debajo del promedio, en un rango entre 30% y 41%.

Gráfico 30. Importancia de la inclusión social para el desarrollo del país

P. De la siguiente lista de temas, dígame ¿cuáles son los más importantes para el desarrollo de su país? Respuestas para Políticas sociales Inclusión Social y pobreza.



Fuente: INTAL en base a Latinobarómetro 2016. 2016

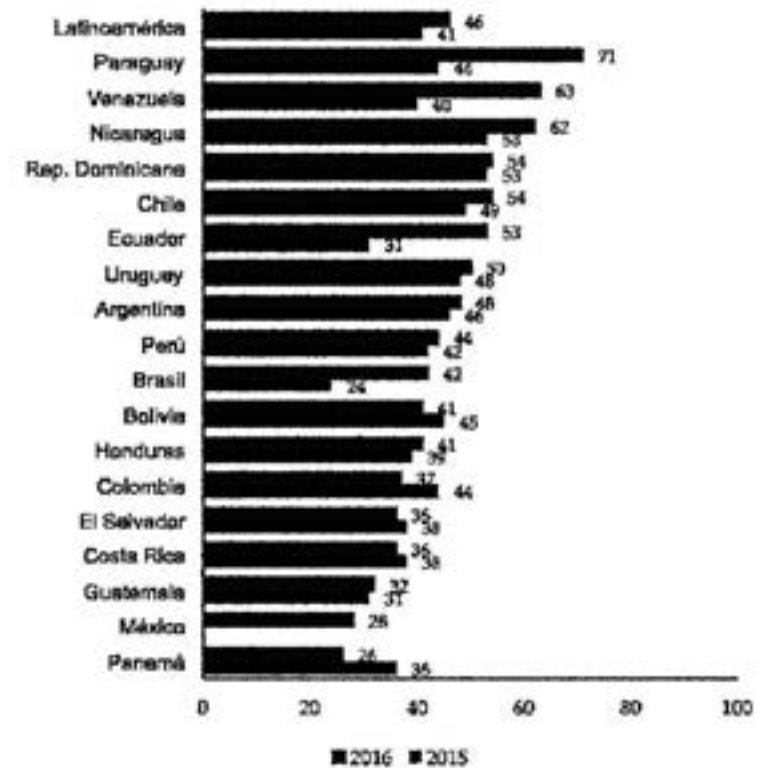
La informalidad es un grave problema en una región que se encuentra entre las más desiguales del planeta²⁴. Al ser consultados sobre la disposición a pagar más por productos que respeten los derechos laborales, el 46% de los latinoamericanos se mostró de acuerdo, mejorando el promedio de 41% verificado en la medición pasada. Los países con mayor disposición a pagar más por productos que se fabriquen en cumplimiento de las leyes laborales son Paraguay (71%), Venezuela (63%) y Nicaragua (62%).

Gráfico 31. Disposición a pagar para que se respete el derecho de los trabajadores

P. Imagínesse que su país firma un acuerdo de integración con otros países de la región (América Latina y el Caribe). ¿Usted está de acuerdo o en

²⁴ Sobre el tamaño del sector informal y sus consecuencias en materia de equidad véase INTAL (2015a).

*desacuerdo con que se incluyan compromisos sobre los derechos de los trabajadores nacionales y extranjeros, aunque esto implique pagar 20% más por los productos? *Aquí solo “Muy de acuerdo” más “de acuerdo”.*



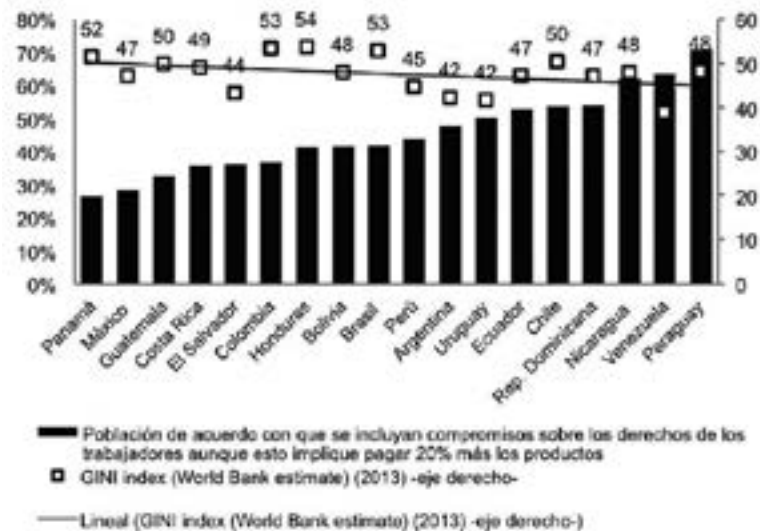
Fuente: INTAL en base a Latinobarómetro 2016. 2016

Nuevamente, son países de Centroamérica los que aparecen entre los menos dispuestos a pagar por respetar reglas del comercio que incluyan derechos a trabajadores en la etapa de producción. En relación a la medición de 2015, se verificó un avance significativo en Brasil, donde la disposición a pagar más por productos que respeten derechos laborales a partir de acuerdos de integración pasó de 24% a 42% este año (un incremento de 75%).

Al igual que en INTAL (2016) se observó una correlación negativa entre la distribución del ingreso, medida por el índice de Gini, y la propensión a pagar más por productos que incluyan derechos de trabajadores. La relación se hizo incluso más fuerte, ya que ambas variables pasaron de tener una correlación de -0,20 en 2015 a una de -0,36. Es decir, que son los países más desiguales los menos dispuestos a pagar más para incrementar la igualdad. La relación negativa implica entonces que la

desigualdad social viene acompañada por una mayor ausencia de demanda de derechos laborales, dificultando así aún más la reducción de estas desigualdades.

Gráfico 32. Disposición a pagar por respetar derechos laborales y coeficiente de GINI



Fuente: INTAL en base a Latinobarómetro 2016. 2016

Referencias bibliográficas

Banco Interamericano de Desarrollo (BID) (2015), Monitor de Comercio e Integración, La recaída, BID.

Casilda Béjar, R. y Gonzalez Silvestre, E. (2002), "La marca país como ventaja competitiva", Información Comercial Española, ICE, Revista de economía, N° 799, pp. 101-114.

Gabel, Matthew, Whitten Guy D. (1997), "Economic conditions, economic perceptions, and public support for European integration", Political Behavior, Vol. 19, N° 1.

González, A. (2016) "Cadenas globales de valor sostenibles", Revista Integración y Comercio N° 41, INTAL, mimeo,

INTAL (2015a), "El Mapa de la Desigualdad en América Latina", Revista Integración & Comercio, N°39, El gran salto, Banco Interamericano de Desarrollo.

INTAL (2015b), "Comercio internacional y cambio tecnológico", Carta Mensual, Marzo 2015, INTAL, Banco Interamericano de Desarrollo.

INTAL (2015c), "Impresión 3D. Impactos en la producción y el comercio internacional", Carta Mensual, Mayo 2015, INTAL, Banco Interamericano

de Desarrollo.

INTAL (2015d), "La revolución de las TIC y el comercio de servicios", Carta Mensual, Abril 2015, INTAL, Banco Interamericano de Desarrollo.

INTAL (2016), "Dimensiones objetivas y subjetivas de la integración regional", Nota técnica IDB-TN-966, Banco Interamericano de Desarrollo.

Kettle, Stewart; Hernandez, Marco; Ruda, Simon; Sanders, Michael (2016), "Behavioral interventions in tax compliance: evidence from Guatemala", Policy Research Working Paper, WPS7690, Banco Mundial.

Latinobarómetro y CEPAL (2010), América Latina frente al espejo, CEPAL, Santiago de Chile.

Mesquita Moreira, Mauricio (2013), Too Far to Export: Domestic Transport Costs and Regional Export Disparities in Latin America, Banco Interamericano de Desarrollo.

Morlino, Leonardo (2011), "Changes for Democracy: Actors, Structures, Processes", Oxford Studies in Democratization.

Nissen, Sylke (2014), "The Eurobarometer and the process of European integration", Quality & Quantity, Volume 48, pp. 713-727.

Norris, Pippa (1999), Critical citizens. Global support for democratic government. Nueva York: Oxford University Press.

Serebrisky, Tomás (2014), Sustainable infrastructure for competitiveness and inclusive growth, Banco Interamericano de Desarrollo.

Sosa Escudero, Walter (2016), "Big Data, Neurociencia y Nuevas Tecnologías: Oportunidades y Desafíos para el Comercio y la Integración", INTAL, mimeo.

Master en Urbanismo por la
Université Paris VIII
Doctora en Ciencias Sociales por la École
des Hautes Etudes en Sciences Sociales, París.
Postgrado en Planificación Urbana y
Regional por la Universidad
Politécnica de Szczecin, Polonia.
Investigadora Principal del
CONICET sobre la Sociedad de la
Información y el Conocimiento.
Directora del Programa de Investigaciones
sobre la Sociedad de la Información en el
Instituto de Investigaciones Gino Germani,
Facultad de Ciencias Sociales (UBA).
Consultora para UNESCO, UNU y varios
organismos nacionales e internacionales

Susana Finquelievich

e-democracia | Gobierno electrónico | Sociedad informacional

¿Se cumplieron las promesas del Gobierno electrónico?

Estoy en Siena, en la Sala dei Nove del Palazzo Pubblico o Palacio Municipal. El gobierno local, polarizado en el Bien y el Mal, promete virtudes y aterra con demonios... No, no es un sueño surrealista. Me explico: el primer conjunto pictórico medieval que describe un tema civil y político ostenta un claro programa propagandístico: el de los nueve gobernantes de la ciudad de Siena. La obra, realizada entre 1338 y 1340, en tres de los muros de la «Sala dei Nove», es una de las obras maestras del Prerrenacimiento. Los funcionarios están retratados en paisajes tanto rurales como urbanos. En una de las paredes se encuentra la «Alegoría del buen gobierno». En otra el fresco llamado «Efectos del buen gobierno en la ciudad y el estado», y en la tercera la «Alegoría del mal gobierno». Fueron pintados por Ambroggio Lorenzetti, un pintor de la escuela de Siena, nacido en 1290 y muerto en 1348.

Lorenzetti representa en estos frescos la naturaleza del buen y del mal gobierno mediante figuras que representan las cualidades que deberían

tener y los defectos que no deberían poseer los gobernantes. Pero no se limita a esto: también muestra los efectos que estos dos gobiernos tienen sobre la vida de los habitantes de la ciudad y del campo circundante. El buen gobierno está simbolizado por un gentilhomme de cabello y barba blancos, sentado en un trono y rodeado de figuras que representan las virtudes. Un grupo de ciudadanos están rodeados por una cuerda cuyos extremos confluyen en la figura del gobernante, como símbolo de los lazos armónicos que lo unen al pueblo. A la derecha de esta imagen Lorenzetti retrata los efectos del buen gobierno, primero en la ciudad y luego en el campo. La ciudad es rica y reina el orden: en el primer plano hay un grupo de personas bailando en círculo, dándose la mano; se ven edificios en construcción, nobles que pasan montados a caballo, artesanos y mercaderes comprando y vendiendo. El campo se ve próspero, calmo, cultivado, soleado. La gente, a pie o a caballo, circula por él con tranquilidad.

En el lado opuesto el pintor ha representado al mal gobierno: un gobernante con rasgos diabólicos, cuernos y colmillos incluidos, está rodeado de vicios como la Avaricia, la Crueldad, y el Orgullo; la ciudad está ocupada militarmente; los edificios están siendo demolidos; el campo es una tierra arrasada, en la que las pocas casas que quedan en pie se están incendiando; se ven dos ejércitos a punto de enfrentarse. La figura del Miedo sostiene una inscripción que dice: "Puesto que cada cual busca su propio bien, en esta ciudad la Justicia está sujeta a la tiranía; por lo que nadie pasa por este camino sin temer por su vida, habiendo robos fuera y dentro de las puertas de la ciudad."

Los Nueve eran el consejo formado por comerciantes acaudalados que se rotaban para gobernar la ciudad en la primera mitad del S. XIV. Por lo tanto, el triple mural no sólo servía para que estos mandatarios tuvieran presente las responsabilidades que tenían ante el pueblo. El retrato del mal gobierno era un recordatorio de las consecuencias catastróficas que podrían ocurrir si incumplían sus deberes para con el pueblo, o si el pueblo fallara en su deber de vigilar a sus representantes. Casi siete siglos después de la muerte de Ambroggio Lorenzetti, aún los ciudadanos aspiramos al "buen gobierno", esta vez facilitado por las TIC. La eficacia y la transparencia en el gobierno en todos sus niveles eran las grandes expectativas de la década del noventa y todavía lo son.

El buen y el mal gobierno: las promesas del gobierno electrónico

La Sociedad del Conocimiento ejerce crecientes impactos en el desarrollo urbano y regional, fundamentalmente a nivel de gobierno electrónico, e-democracia, ciudades digitales, y la creación de medios innovadores. La utilización extensiva, intensiva y estratégica de las TIC a las actividades del Gobierno y la Administración Pública prometen eficiencia y

transparencia por parte de los gobiernos, y mayor participación por parte de los ciudadanos. La Sociedad del Conocimiento amplía esta promesa a ciclos virtuosos y crecientes de innovación, y despierta expectativas de lograr una sociedad más abierta, compleja, diversa, horizontal, interdependiente y ascendente, en la que se desarrollarán nuevos modos de relacionamiento, comunicación y coordinación social.

Ahora bien, muchas de estas promesas dependen, no tanto de "lo digital", de la tecnología, sino y más fuertemente de la innovación de procesos y modelos organizacionales. Pero obedecen mucho más aún a los valores dominantes en una comunidad, a sus sistemas de creencias compartidas, y a la calidad institucional existente. En este contexto, los Gobiernos tienen una doble tarea: en primer lugar, como usuarios ejemplares, la de promover los desarrollos y aplicaciones y del uso inteligente de las TIC. En segundo lugar, y sobre todo, la de ser co-autores (conjuntamente con otros actores sociales, como las empresas, el sector académico y las organizaciones no gubernamentales u ONGs) de reglas y valores que contribuyan a llevar a gobierno y ciudadanos a una sociedad mejor, más libre y equitativa, más plena e inclusiva.

La tecnología en sí misma, como saber o como herramienta, es siempre positiva, pero su signo en tanto que aplicación concreta depende de intenciones y acciones de quienes la utilizan. "Es la política, estúpido", podemos decir recordando a un presidente norteamericano. El Gobierno en red es imprescindible para lograr un gobierno inteligente. El Gobierno digital no es una meta; tal vez ni siquiera el único o principal medio, sino sólo uno de los medios necesarios para llegar al "buen gobierno", como enuncia la Declaración del Milenio.

Este artículo se focaliza sobre las acciones desarrolladas desde los Gobiernos y la Administración Pública bajo el nombre genérico de e-gov, gobierno electrónico, o gobierno digital, entre otros nombres, orientadas al desarrollo urbano y regional. Una de las expectativas aún presentes en la sociedad es que esta disposición creciente de herramientas más y más potentes para el manejo de la información promoverá la creatividad, la innovación y la creación de conocimiento. Este se convertirá en el factor de producción, activo e insumo de la actividad del hombre, incrementando la productividad y la creación de valor económico y social, y recreando de modo más horizontal y ascendente la esfera pública y los modos de relacionamiento. Esta creación masiva de conocimiento depende más de la topología organizacional, en red, que de la tecnología

Casi siete siglos después de la muerte de Ambroggio Lorenzetti, aún los ciudadanos aspiramos al "buen gobierno", esta vez facilitado por las TIC.

informática. La tecnología no es la protagonista, sino su facilitadora. Y en esta topología el elemento central es la creatividad de las personas, único recurso de creación de conocimiento, junto a la información. Se trata de la creación de nuevo conocimiento, nuevos significados, nuevos paradigmas, nuevo valor, nuevos sentidos.

Tal como fue concebido originalmente, el gobierno electrónico abarca dos áreas: e-administración y e-política. No se limitaría a la permanente optimización en la prestación de servicios públicos, acceso a la información pública y participación ciudadana mediante la transformación interna y externa de las relaciones con base en el uso de las TIC, sino que incorpora el uso de las TIC para una mayor participación interactiva de los ciudadanos, instituciones y organizaciones, áreas del Gobierno y diversas comunidad/es de pertenencia, en la dimensión política. Pero más que de tecnologías, el gobierno electrónico se trata de construir y mantener redes, entre los distintos niveles del gobierno, entre gobernantes y gobernados, entre los diversos actores sociales. “Ser en Red” es mucho más que usar nuevas tecnologías. No es sólo estar conectado: es un conjunto de nuevos paradigmas, muchos de los cuales emergerán de modo espontáneo, y auto organizado, no planeados ni diseñados. Ni siquiera es válido hablar de una red sino de la superposición mutante de miles, millones de redes, grandes, pequeñas, abiertas, restringidas, de diferentes orígenes, composiciones y fines. Según el concepto desarrollado por Alejandro Prince, puede hablarse de una Sociedad Rizomática, más que una monolítica Sociedad en (una) Red.

Desde este enfoque, se plantean los conceptos que deben guiar la construcción de juegos de indicadores que evalúen la implementación, desarrollo, alcances e impactos de las experiencias de gobierno electrónico en Iberoamérica, a nivel nacional, regional y local. En estos conceptos se consideran elementos tales como la existencia de líderes de rango, de planes de gobierno digital inclusivo, interdisciplinario, de largo plazo e integrador de la TIC, presupuesto y financiación, equipamiento e infraestructura en la Administración Pública, recursos humanos calificados, marco normativo, niveles de adopción de ciudadanos y organizaciones, infraestructura nacional, sensibilización de líderes de opinión y dirigentes de la Sociedad Civil entre otros.

¿De qué hablamos cuando tratamos de Gobierno Electrónico?

Una primera definición de Gobierno Electrónico que construimos en algunos trabajos con Alejandro Prince, es: “La utilización intensiva y estratégica de las tecnologías de la información, las telecomunicaciones e Internet (TIC) a las actividades del Estado Nacional, los Estados provinciales, los Municipios y los Entes Estatales o Mixtos de modo tal que en

sucesivas reingenierías se cumpla el objetivo de la reinención del Estado, es decir la eficientización de sus actividades, las transparentización de sus actos y la mejora de su relación con administrados y gobernados, otorgándoles herramientas para su mayor participación y control de la cosa pública”. En otras palabras, se trata del uso de las TIC para lograr que la democracia representativa y la Administración Pública (AP) converjan hacia una verdadera república. Se trata de la reinención del Estado en base a sucesivas reingenierías de base tecnológica, creando de modo incremental, valor para la Sociedad.

¿Demasiado ambicioso? En una segunda definición, optamos por otorgarle un sentido más amplio, más sociopolítico que administrativo-organizacional: “Se trata no sólo del uso intensivo, extensivo y estratégico de las TIC por parte del Gobierno y la AP, sino y asimismo, de facilitar y difundir el uso intensivo, extensivo y estratégico por parte de todas las organizaciones, empresas y personas de la sociedad sin exclusiones, promoviendo la innovación, las redes y el conocimiento”. Por otra parte, estos usos no deben orientarse sólo a buscar la eficiencia, productividad, y transparencia de los actos y relaciones públicas y privadas, sino también a la recreación de la esfera pública y a la construcción de ciudadanía de modo tal que redunde no sólo en una mayor legitimidad de la democracia y el Estado, sino también y sobre todo en una mejor gobernabilidad de una sociedad cada día más abierta, horizontal, ascendente y diversa. En otras palabras: el Gobierno Electrónico o EG prometía a la vez la reconstrucción del estado y de la ciudadanía. Nada menos.

Existe un primer sentido del EG limitado a la aplicación extensiva, intensiva y estratégica de las TIC a la Administración Pública. Sin embargo, es necesario destacar que si bien este tipo de aplicación redundará en mayor eficiencia, como en cualquier organización compleja que utilice apropiadamente las TIC, esta mayor eficiencia no cambia el signo ni sentido de lo que este gobierno haga, es o puede ser, más y mejor pero de lo mismo. La Declaración del Milenio de la ONU expresó que “el gobierno electrónico puede facilitar el buen gobierno, la piedra angular de la visión de un mundo pacífico, próspero y justo”. Nótese: no habla sólo de eficiencia administrativa. Pero la mera aplicación de tecnología a la Administración Pública o AP (aunque positiva en sí misma) no producirá ni una mínima parte de los beneficios esperados por la sociedad civil (SC). Sí son garantías de cumplimiento de las promesas de la SC la actitud

Pero más que de tecnologías, el gobierno electrónico se trata de construir y mantener redes, entre los distintos niveles del gobierno, entre gobernantes y gobernados, entre los diversos actores sociales. “Ser en Red” es mucho más que usar nuevas tecnologías.

hacia y el trabajo en red colaborativo, la lateralización del gobierno, la búsqueda de consensos de los fines, la coordinación de las acciones y la transparencia. Las causas de la eficiencia no son ni el equipamiento TIC, ni la conectividad. Una mera adquisición y uso de TIC no es garante del logro de los beneficios esperados de la SC y el Gobierno Digital.

No se trata ya de TIC: se trata de valores, de instituciones, y de nuevas topologías organizacionales menos jerárquicas y verticales que las tradicionales. La productividad o los beneficios profundos y de largo alcance de la Sociedad del Conocimiento no son inmediatas, ni directas, ni lineales. Resultan de la adaptación y evolución inteligente de usuarios y procesos, y por sobre todo, de los valores, instituciones, y fines de los actores. La palabra “digital” es solo un adjetivo (o un mal apellido) de estos fenómenos evolutivos y complejos que comprenden el pasaje a la Sociedad del Conocimiento. “Ser” en red (más que estar en red o simplemente conectados), es la acotación definitoria que cierra la lista de elementos requeridos en este proceso.

El e-gobierno o GE no se trata sólo de utilizar las TIC, sino de construir y de mantener redes, redes entre los distintos niveles del gobierno, entre los gobernantes y los gobernados, entre los diversos actores sociales y de todos estos actores entre sí. Existe ya la convicción, no sólo entre funcionarios gubernamentales, sino también entre un número creciente de ciudadanos, de que el e-gobierno es clave para la modernización del estado. Pero la innovación no es usar TIC. Lo nuevo es la innovación organizacional, la posibilidad de abrir canales cada vez más directos, por medio del uso de TIC, para acercar a gobernantes y ciudadanos, acrecentar la interacción entre ellos, trabajar en red, compartir la información e incitar la participación ciudadana en la “cosa pública”. Más que conquistar el ciberespacio, es necesario utilizar las TIC para recuperar el espacio.

Cuándo y dónde en el e-gobierno

Hacia la mitad de la década de 1990, numerosos países entraron en la entonces llamada sociedad de la información. Dos prioridades conformaron las agendas nacionales: la facilitación de la conectividad, sobre todo a los grupos sociales menos privilegiados, y el gobierno electrónico, en la esperanza de que la integración de las TIC a las tareas gubernamentales podría, si no reinventar el gobierno, sí al menos facilitar las cargas de la Administración Pública. Rápidamente cundió la idea de que el uso de las TIC sería fundamental para democratizar los gobiernos y hacer más efectiva y transparente la gestión a nivel nacional, regional y local.

Dos de las primeras iniciativas de reforma gubernamental que utilizaron las TIC como herramienta fueron la National Performance Review y la

National Information Infrastructure, creadas en Estados Unidos en 1993, durante la Administración del presidente Bill Clinton. En 1994 y 1995 se implementaron numerosas iniciativas en los países desarrollados. Para mencionar unos pocos casos, Canadá estableció el Information Highway Advisory Council en 1994; ese mismo año Japón fundó el Telecommunications Council; en 1995 Australia incorporó el programa Automation Systems Technology Centre (ASTeC) en 1995 y Singapur creó el National Computer Board. En julio de 1994, el G-7, conformado por Alemania, Canadá, Estados Unidos, Francia, Italia, Japón y Reino Unido, se reunió para discutir las propuestas estadounidenses para implementar la Infraestructura de Información Global (Global Information Infrastructure, GII). El plan consistía en desarrollar una GII sobre los principios de competencia abierta, estándares técnicos comunes e interoperabilidad de sistemas. El resultado más concreto de esta iniciativa fue el establecimiento de un Foro del G-7. El Foro manifestó un deseo de cooperación con las organizaciones internacionales más relevantes, que incluía agencias de la ONU y la OECD. A partir de todas esas iniciativas y como consecuencia de la utilización de las TIC en los procesos gubernamentales surgió el concepto de gobierno electrónico. (Ruelas y Pérez Arámbaro, 2006).

El e-gobierno o GE no se trata sólo de utilizar las TIC, sino de construir y de mantener redes, redes entre los distintos niveles del gobierno, entre los gobernantes y los gobernados, entre los diversos actores sociales y de todos estos actores entre sí.

¿Y qué ocurrió en América Latina? A pesar de la brecha digital que existe en diversos grados en los países de la región, la penetración de TIC es relevante y tiene un peso creciente. El uso de las TIC por parte de los gobiernos latinoamericanos es extendido. Todos ellos han desarrollado portales gubernamentales con diversos grados de calidad y cuentan con planes estratégicos y/o planes de actuación. Con diferentes herramientas, estrategias e impactos, estas iniciativas podrían contribuir a incrementar la satisfacción ciudadana, la legitimidad del sistema político y la gobernabilidad, tanto por el incremento del control ciudadano sobre los gobiernos (que podría presionar a los mismos gobiernos a mejorar sus resultados) como por una mejora de los servicios o una mayor capacidad de los ciudadanos de presentar propuestas o hacerse oír más allá de las elecciones.

Los países de América Latina participan del proceso de transformación inducido por la revolución informacional, aunque con distintas velocidades, profundidad y resultados. Todos los países han desarrollado sitios web de contacto con sus ciudadanos; un número creciente de estos

portales están diseñados con una visión y un enfoque innovador, que permiten interacción con los ciudadanos. Existen numerosos sistemas de contrataciones y también diversos mecanismos de gobierno abierto. A pesar de esto, los resultados son variados y no están relacionados con los conceptos y expectativas originales sobre gobierno electrónico. Algunos portales funcionan como meros instrumentos de propaganda oficial, mientras otros se limitan a reproducir en Internet la estructura administrativa analógica. En estos casos, las posibilidades de interacción entre gobiernos y ciudadanos son limitadas, tanto cualitativa como cuantitativamente. ¿Cuáles han sido los incentivos para la difusión del gobierno electrónico? En primer lugar, la influencia del soporte económico de los organismos internacionales en el desarrollo de iniciativas de gobierno electrónico, que ha permitido a países con menos recursos y difusión de TIC desarrollar ciertos sistemas electrónicos. En segundo lugar, la influencia de procesos como las Cumbres Mundiales de la Sociedad de la Información (Ginebra, 2003, Túnez, 2005 y Ginebra 2015), que han elaborado y difundido políticas internacionales sobre gobierno electrónico recomendadas para el uso de los diversos países. Y por último, la necesidad de investigaciones concretas en torno a las prácticas, usos y resultados, que permitan diferenciar la retórica de las prácticas y evaluar los impactos producidos. Esto se hace especialmente evidente en las iniciativas orientadas a la participación ciudadana, que en general carecen de marcos explicativos de las consecuencias reales que podría tener sobre la gobernabilidad. Otros estudios ya han señalado que la cooperación internacional aparece como un incentivo al desarrollo del gobierno electrónico.

Un trabajo de Reilly (2004) sobre América Latina señala que el foco del uso de las TIC por parte de los gobiernos de la región es la modernización del Estado y no el mejoramiento de la gobernabilidad o la construcción de la democracia. Existen muchas presiones internacionales por mejorar los sistemas de información del gobierno con el fin de optimizar la rendición de cuentas a los donantes, aumentar la eficiencia del Estado, reducir el nivel de corrupción lamentablemente tan expandido en la región, y calificar al estatus de países pobres altamente endeudados. Muchos de estos proyectos incorporan la gobernabilidad a la agenda del desarrollo, debido a que los resultados y las consecuencias de los programas de ajuste estructural financiados por el Banco Mundial y el Fondo Monetario Internacional durante la década de los ochenta no tuvieron un impacto significativo en la recuperación económica y, en cambio, crearon situaciones más difíciles para los pobres (por ejemplo, el incremento de la corrupción, la falta de transparencia en las decisiones públicas, los vacíos de responsabilidad frente a la ciudadanía o ineficiencias en la gestión pública).

Los datos de Naciones Unidas para el año 2014 muestran que el ranking de países según su gobierno electrónico es liderado por Corea del Sur, seguido de Australia y Singapur. Los otros países que ocupan los diez primeros lugares: Francia, Holanda, Japón, Estados Unidos, Reino Unido e Irlanda del Norte y Nueva Zelanda. En cuanto a la región de América Latina, Uruguay se coloca en la posición número 26 a nivel mundial, y en la primera posición en la región, seguido por Chile y Argentina (Chile era en 2012 el líder subregional en Sudamérica, seguido por Colombia). En 2012, el Estudio de las Naciones Unidas indicaba que todos los países de la región acrecentaron su desempeño en cuanto a gobierno electrónico. La mayoría de los países se posicionaron entre los primeros sesenta lugares de las clasificaciones mundiales. Aunque, en forma conjunta, la subregión mejoró su desarrollo del gobierno electrónico en 13%, de los 12 países que integran esta subregión todos descendieron en las clasificaciones mundiales, excepto Brasil y Suriname, lo que para el Estudio de las Naciones Unidas indica que tanto los países de la región, como los de todo el mundo, están invirtiendo más en servicios -y expandiéndolos con más rapidez- que los países de esta subregión.

Los países de América Latina participan del proceso de transformación inducido por la revolución informacional.

No obstante, los logros del gobierno electrónico no deberían medirse sobre la base de rankings. Es necesario considerar el cumplimiento de las primeras promesas.

La evolución de la adopción de soluciones tecnológicas

El Estudio de las Naciones Unidas concluye que muchos países han puesto en marcha iniciativas de gobierno electrónico, así como aplicaciones de las TIC “para el pueblo, con el fin de mejorar la eficacia del sector público y simplificar aún más los sistemas de gobernanza a favor del desarrollo sostenible”. Las soluciones tecnológicas innovadoras han logrado un reconocimiento especial entre los líderes del gobierno electrónico, como procedimiento para revitalizar los sectores económico y social. Es necesario resaltar una información importante del Informe: a pesar de la brecha entre países, la participación en los medios electrónicos ha aumentado a medida que los países se abren más a la idea de soluciones colectivas para los problemas sociales. El estudio de 2012 halló que 61 países -casi un tercio- ofrecen una política de participación en los medios electrónicos en línea. La mayoría de estos constituyen economías desarrolladas, donde la participación en los medios electrónicos está bien arraigada, pero otros como Senegal, Pakistán, India, Nicaragua

y China se encuentran también dentro del grupo. Un pequeño número (el 26%) declaran públicamente que la información y los comentarios de los ciudadanos se tomarán en cuenta pero casi solo un 14% ofrece concretamente un calendario de actividades participativas.

Se destaca un ejemplo de facilitación de la participación ciudadana: el caso de Ucrania. En enero de 2011, el Gobierno de Ucrania aceptó la resolución de fomentar la participación en los medios electrónicos y permitió a la ciudadanía colaborar en el diseño de las políticas del país. Esto dio como resultado la creación del nuevo portal "Sociedad Civil y Gobierno" (<http://egov.net.ua>) que favorece la participación en los medios electrónicos; por ejemplo, contiene un calendario de actividades próximas para propiciar el diálogo entre los ciudadanos y el gobierno.

La conclusión general que se obtiene del Estudio de 2012, en medio del ambiente recesivo mundial de ese momento, es que aunque conviene continuar con la prestación de servicios, los gobiernos deben empezar a replantearse, progresivamente, los aspectos sobre gobierno electrónico y gobernanza electrónica haciendo más hincapié en los vínculos institucionales entre las estructuras gubernamentales de diferentes niveles, con el objetivo de crear sinergias para un desarrollo sostenible inclusivo. También puede inferirse que los avances del gobierno electrónico se refieren casi exclusivamente a la administración electrónica. El Informe recuerda que "Un aspecto importante de este enfoque es ampliar la proyección del gobierno electrónico para lograr una función transformadora del gobierno que conduzca a instituciones y procesos consistentes, coordinados e integrados a través de los cuales tenga lugar el desarrollo sostenible". Sin embargo, no se refiere a intercambios con los ciudadanos a nivel de consultas, referéndums, etc. La "otra" pata del gobierno electrónico, la e-democracia, brilla por su ausencia, o por su presencia sólo en los discursos gubernamentales.

Otro estudio sobre gobierno electrónico en la región realizado por el Centro de Implementación de Políticas Públicas para la Equidad y el Crecimiento (Cippec), Argentina, analizó la provisión de bienes y servicios en línea de las 125 ciudades con mayor densidad poblacional de América Latina (25 países y casi 100 millones de personas), demostrando un desempeño "incipiente" del gobierno electrónico en las ciudades de la región. El continente alcanza el 51% del puntaje total en su "presencia" en la web (datos institucionales, información básica sobre trámites y estadísticas), pero esa cifra disminuye al 44% en "información" (presupuesto, rendición de cuentas, atención al ciudadano) y cae al 19% en "transacción" (pago en línea de impuestos, respuesta en menos de cinco días, turnos en línea).

El Informe de Naciones Unidas 2012 señala que aunque el interés fundamental de los estados miembros ha sido la prestación de servicios desde el punto de vista del proveedor, últimamente se ha notado una reorientación hacia una política basada en la demanda de consumo, con más énfasis en la utilización por parte de los ciudadanos. Aún así, subsiste un bajo nivel de incorporación ciudadana. Las divisiones en cuanto a uso, no sólo entre países, sino también dentro de ellos, es uno de los factores que impiden altos niveles de incorporación ciudadana. De acuerdo con el Estudio, sólo 24 países promueven decididamente el libre acceso a los servicios de gobierno electrónico a través de quioscos o wi-fi gratuita. La influencia de las redes sociales en beneficio de la incorporación en los servicios electrónicos es otra área donde un gran esfuerzo puede hacer la diferencia, ya que actualmente solo el 40% de los estados miembros utiliza un sitio web de contactos sociales.

Aunque conviene continuar con la prestación de servicios, los gobiernos deben replantearse los vínculos institucionales entre las estructuras gubernamentales de diferentes niveles, con el objetivo de crear sinergias para un desarrollo sostenible inclusivo.

¿En qué quedó la e-política?

¿Qué es realmente la e-política, esa supuesta hermana gemela del e-gobierno? En el libro "E-Gobierno y E-política en América Latina" que coordiné en 2005 registraba que "E-política", "ciberdemocracia", "democracia electrónica" o "política virtual" son expresiones utilizadas para distinguir un nuevo contexto potencial de las democracias actuales, creado bajo el impulso de las TIC, con especial referencia a Internet. Habitualmente, por democracia electrónica se entienden las potencialidades de progreso de la democracia brindadas por las TIC, fundamentalmente la interacción entre gobierno / políticos / ciudadanos. Desde los años '70 en adelante, diversas experiencias desarrolladas en redes de telecomunicaciones y de televisión por cable -sobre todo en Estados Unidos- han manifestado, por un lado, cómo las TIC permitirían una mejora importante de la comunicación entre ciudadanos y gobiernos, reemplazando los sondeos de opinión por la participación permanente de los ciudadanos en la formación de opinión pública, la discusión y la toma de decisiones políticas. Por otro lado, cómo los ciudadanos podrían hacer pública su propia información, para el debate entre ciudadanos, con los políticos y con los gobiernos

A fines de la década de los 1990 se habían depositado grandes expectativas en el rol político de Internet: la incidencia política que la entonces nueva tecnología de la comunicación podía forjar era considerada como una gran transformación. Existía una percepción de Internet en tanto “vehículo de educación y formación de los individuos, de estímulo de la participación cívica, instrumento de medición de la opinión pública, canal de facilitación del acceso de los ciudadanos a los funcionarios de la Administración, plataforma de foros públicos, mecanismo de simplificación del procedimiento de inscripción de los votantes, e incluso factor de estímulo del propio voto” (Davis, 1999). Los que apoyan su rol político también hablan de Internet como una potente tecnología para una democracia de base, planteando que, al facilitar la discusión y la acción colectiva de los ciudadanos, insufla vigor a la democracia.

Davis es quien presenta con mayor exhaustividad una visión pesimista: tras revisar el evidente aumento de actividades cívico-políticas realizadas a través de Internet por individuos y grupos de Estados Unidos, el país más equipado tecnológicamente en el mundo, llega a dos alarmantes conclusiones. La primera es que ese conjunto de ciudadanos que gracias a Internet participan de manera mucho más rica e intensa que antes en la comunicación política y social siguen siendo una minoría, probablemente la misma minoría que se implicaba en la participación política por cauces tradicionales. La segunda es que el porcentaje de esos usuarios de Internet políticamente activos tenderá incluso a reducirse en medio del creciente conjunto de los navegantes incorporados al ciberespacio con fines puramente lúdicos. Davis agrega una tercera conclusión, no menos aniquiladora de la ilusión de una ciberdemocracia: las posibilidades de comunicación política y social que la Red ofrece a partidos políticos, instituciones, profesionales del periodismo, grupos organizados de todo tipo y ciudadanos transformarán en gran medida la forma de hacer política; pero esta ciudadanía innovadora sería prontamente readaptada como nuevo instrumento de los habituales objetivos de propaganda, marketing político y explicación estereotipada y simplista de la actualidad. Y sin embargo, este autor suavizó su diagnóstico señalando que los dirigentes y representantes institucionales sentirán otro tipo de presión y de exigencias públicas de los ciudadanos más comprometidos, que obligarán a los dirigentes institucionales clásicos al menos a cambiar la mecánica comunicacional de su actividad política.

Quienes preveían una revolución cibernética en la participación política agrupaban sus expectativas en tres categorías: la primera concerniente a la información popular, al gobierno abierto; la segunda, a la comunicación mediada por TIC entre ciudadanos y gobierno; y la tercera, al establecimiento de políticas públicas con la participación de los ciudadanos. Podemos establecer una cuarta categoría: la organización política de los

ciudadanos a través de Internet, como lo han demostrado los movimientos mundiales “globalifóbicos”, también llamados de “altermundialización”, los de la “primavera árabe”, así como los de los Indignados, que han suscitado profundos cambios, si no en la economía, sí al menos en la cultura política.

No pueden dejar de mencionarse las redes ciudadanas como expresión política popular de la Sociedad del Conocimiento (Finkelievich, 2002). En 1994 el fenómeno de las redes ciudadanas comenzó a tomar cuerpo en Europa, con el nacimiento de la Digitale Stad (Ciudad Digital) en Amsterdam, considerada una abuela de las actuales smart cities; de RCM (Rete Civica di Milano), fundada en Milán en 1998 para promover la participación ciudadana en línea e IPERBOLE (Internet PER BOlogna e l'Emilia-Romagna), que también facilitaba la colaboración entre gobierno y ciudadanos, en Bolonia, y que aún sigue funcionando. Las tres iniciativas han sido semilla y modelo de otras que se desarrollaron en los noventa. En 1998 se creó en Barcelona la Global Community Network Partnership, dirigida a multiplicar las organizaciones que ofrecieran acceso a la Sociedad de la Información y facilitaran el uso con sentido de las TIC a sus comunidades en los cinco continentes, de la cual fui miembro, muy activamente, hasta el 2003. Luego este movimiento se desgastó y fue superado por otras y bienvenidas iniciativas, pero generó numerosos proyectos concretamente implementados: entre ellos, la Red de Investigación en Informática Comunitaria, que se remonta a una reunión conjunta con la Global Community Network Partnership en Buenos Aires, en el 2001.

Es verdad que, en lo que se refiere a la información popular, la promesa más desarrollada de Internet en tanto que vehículo de la política electrónica alcanza una triple dimensión: el aumento de la información accesible para el ciudadano medio; la generación y difusión de información y contenidos por los ciudadanos; y un mayor control individual sobre la información recibida, así como un incremento de la capacidad para interpretarla. La concurrencia de estas vertientes fortalecería la capacidad de vigilancia cívica sobre sus gobiernos. El resultado podría ser - siempre que la información disponible sea genuina, significativa y verificable - una revitalización de la democracia y la formación de ciudadanos más participativos, informados, y eventualmente, más cuestionadores. Las democracias contemporáneas disponen de numerosas innovaciones, como páginas de partidos políticos en Internet, streaming de las asambleas parlamentarias, acceso digital a la documentación y a la gestión administrativa de los diferentes organismos de la Administración Pública, canales

Por democracia electrónica se entienden las potencialidades de progreso de la democracia brindadas por las TIC.

de retransmisión continua y en directo de las sesiones de las Cámaras Legislativas, comunicación bidireccional electrónica entre ciudadanos y diputados, uso de las redes sociales, foros políticos y grupos virtuales de discusión e intercambio de información política, transmisión de discursos en vivo o en YouTube, transmisión de sesiones de las Cámaras de Diputados en directo, los acuerdos firmados por el Ejecutivo, padrones electorales, resultados de las votaciones de los miembros del Congreso, textos de leyes, tratados establecidos, y la paulatina utilización del e-voto en referéndums y elecciones. A esto se añade la prensa en línea, así como una gran variedad de boletines, newsletters, blogs y cadenas de e-mails de diversos orígenes. Según los entusiastas de la e-política, los ciudadanos equipados con estos volúmenes de información estarían preparados para debatir de manera lúcida e inteligente con los funcionarios gubernamentales y con los políticos para implementar los asuntos de su interés.

En América Latina, desde fines de la década de los noventa, esta interacción electrónica comenzó a activarse entre los políticos, sobre todo en períodos de campañas electorales, y los ciudadanos que eran electores activos. Este escenario resulta muy optimista. Sin embargo, la realidad de la participación política no siempre coincide con esa imagen. Las expectativas parten de una hipótesis basada en la posibilidad de un cambio radical en el comportamiento humano, que lo impulsaría a sostener conductas proactivas de intervención política. El éxito de Internet como instrumento democrático depende de la voluntad y las ganas de un número significativo de ciudadanos por aprovechar esta fascinante herramienta para incorporarse a la formulación de un discurso político significativo, construir opinión pública, por transformarse en electores mejor informados y por ser partícipes de la vida cívica.

Ahora bien, ¿Qué ha pasado con la e-política en relación al e gobierno? A comienzos de este siglo, un análisis de sitios web municipales dejaba percibir que los gobiernos, las administraciones, los partidos políticos habían confundido Internet con una cartelera de anuncios. Como se podía observar en las páginas web de municipalidades y las de políticos, se limitaban, y en muchos casos aún se limitan, a exponer la información, y en ciertos casos, a solicitar la opinión de los ciudadanos. Lo que sucede es que no se sabe qué hacen con esas opiniones: ¿Las tienen en cuenta, las ignoran? En general, había y hay escasísimos ejemplos de práctica interactiva cotidiana del sistema político con los ciudadanos, a menos que la comunicación por Twitter o Facebook pueda considerarse como tal.

Según el Informe de Naciones Unidas del 2012, una mayoría de países (123) había emprendido algún tipo de proceso -al menos un simple formulario de consultas y comentarios- para recoger las opiniones de la ciudadanía, en línea. Menos de la mitad de ellos (57) aplica encuestas

con el propósito específico de mejorar su oferta de servicios en la web. Actualmente el número de países que proporcionan formularios de consultas y comentarios o ponen encuestas en línea se ha incrementado de 55 en el 2010 a 87 en 2012, según el informe de Naciones Unidas. Entre estos destacan Afganistán, Albania, Bangladesh, Benin, Cuba, El Salvador e India. También ha crecido la cantidad de países que realizan sondeos en línea (54, en relación con 30 de 2010). Un número menor de países pone a disposición del usuario otras funciones, como salas de charla, listas de distribución y foros de noticias. El uso de otras herramientas interactivas aumentó un 73%, de 33 a 58 países en 2012. El hecho de que la evaluación en esta categoría incluya las herramientas de redes sociales como Facebook permite comprender el aumento. Por ejemplo, un pilar clave de la estrategia seguida por la región latinoamericana es aprovechar las funcionalidades de las redes sociales, además de promover la participación en línea de la ciudadanía, especialmente entre la población joven cuyos miembros son los principales usuarios de estas redes. Gracias a la oferta de información de parte del gobierno, por medio de redes sociales como Facebook y Twitter, los ciudadanos pueden hacer comentarios y propuestas al gobierno (aunque con frecuencia no son escuchados ni respondidos). Además, los gobiernos cuentan con herramientas prácticas que proveen estos sitios para conocer la opinión pública.

El éxito de Internet como instrumento democrático depende de la voluntad para incorporarse a la formulación de un discurso político significativo.

Algunos países a la vanguardia han ido más lejos aplicando métodos multicanal de consulta en línea. Un procedimiento habitual de consulta pública en línea en Australia y Nueva Zelandia es la disponibilidad de anteproyectos de ley, en formato descargable, para que los usuarios puedan leerlos. La ciudadanía puede mandar sus comentarios y propuestas por correo electrónico al ministerio correspondiente responsable de la consulta. En Latinoamérica, el portal de participación ciudadana de Panamá (<http://www.participa.gob.pa>) contiene un blog donde se puede comentar sobre los programas gubernamentales; el sitio de Gobierno Electrónico de Brasil (<http://www.governoeletronico.gov.br>) incluye un foro que permite a los usuarios enviar comentarios y sugerencias sobre el gobierno electrónico, además de una sección de consulta pública sobre anteproyectos de ley. En México, las funcionalidades de consulta pública en línea permiten a los usuarios participar con el gobierno en el proceso de toma de decisiones. El aporte del ciudadano es moderado por un funcionario del gobierno y, posteriormente, se publica para promover la transparencia gubernamental.

Según el estudio del CIPPEC, el 84% de los portales web de los gobiernos latinoamericanos tiene información institucional, pero sólo el 20% incluye un buscador específico; el 52% tiene datos presupuestarios actualizados, pero sólo el 35% permite hacer consultas de deudas y contribuciones; sólo 3 de cada 10 permiten hacer pagos en línea y únicamente el 9% responde vía email en menos de 5 días. “No necesariamente las ciudades con más PBI, ni con más infraestructura tecnológica ni con más penetración de banda ancha tienen mejor performance en la web, sino las que tienen más capacidades estatales e institucionales”, señala el estudio. “Las tecnologías llegaron al Estado, pero no todavía para la resolución de políticas públicas ni la interacción más dinámica. Recién cuando eso se institucionaliza se hacen visibles los cambios”, dice. Además, el desarrollo del gobierno electrónico no siempre depende de las mismas instituciones. En algunos países, como Argentina, depende de las capacidades del gobierno local y otros, como Chile, Colombia y Perú, en que está enmarcado en planes de gobierno aplicados desde el gobierno central.

Hablamos de gobierno inteligente, de ciudadanía inteligente. Sin embargo, la inteligencia, el conocimiento, aún despiertan desconfianzas. Por si uno no está convencido de que un gobierno de ciudadanos sabios no será necesariamente exitoso en las ciudades, los Simpsons acuden para reforzar este concepto. En el capítulo Salvaron el cerebro de Lisa (Temporada 10) se plantea una situación sobre la que se ha cavilado mucho durante toda la historia: que el poder se concentre en un gobierno formado por los ciudadanos más inteligentes, más sabios. Un gobierno de sabios o noocracia (del griego noos: intelecto, mente; y kratos: poder, autoridad) es, según Platón, el sistema político perfecto. En él sólo pueden gobernar aquéllos que poseen suficiente inteligencia, cultura y sabiduría. ¿Es posible esto en nuestra sociedad occidental, judeocristiana y salvajemente capitalista?

En este capítulo el alcalde Quimby abandona la ciudad de Springfield. En consecuencia, el grupo de personas más inteligentes de Springfield (Lisa Simpson, el director Skinner, el Dr. Hibbert, Jeff Albertson, el Profesor Frink y Lindsey Naegle) toman el control del gobierno local. Este grupo de sabios desea honestamente implementar los cambios necesarios para reconstruir Springfield “sobre los cimientos de la razón y de la Ilustración”. Efectivamente, logran algunos triunfos en su “era de gobierno inteligente”. Pero no todo el mundo está convencido de que esta noocracia resulte exitosa. Un periodista se escandaliza ante esta posibilidad de “gobierno inteligente”. Este periodista televisivo simboliza a los grandes grupos de comunicación, a las grandes empresas, bancos y, en general, a los poderes sociales, a quienes no les conviene el sistema político noocrático. En principio, como los ingenuos sabios de Springfield, tal gobierno buscaría el bien común y la justicia, y no toleraría las injusticias

del sistema neoliberal, definido por Homero como un sistema “cuya maquinaria se engrasa con la sangre de los trabajadores”. En este episodio, el mismo Stephen Hawkins acusa a los “sabios” de estar corrompidos por el poder. La iniciativa termina por fracasar estrepitosamente.

Votar electrónicamente

En la película “El Hombre del Año” (Man of the Year, 2006), Tom Dobbs, un comediante que conduce un programa satírico - Robin Williams- decide lanzarse a la política y aspirar a la Presidencia de los Estados Unidos como candidato independiente. Después de su campaña orientada a la solución de problemas concretos, y de un explosivo debate final, Dobbs consigue suficientes votos como para ganar las elecciones. El problema es que su triunfo se debe en realidad a un defecto del sistema nacional de voto electrónico

Algunos países a la vanguardia han ido más lejos aplicando métodos multicanal de consulta en línea.

Este es uno de los temores frecuentemente asociados con el e-voto. Sin embargo, y a pesar de la desconfianza aún presente, el voto electrónico se considera parte de la e-política, y es quizás actualmente uno de los pocos aspectos de ella que se está llevando a la práctica. Definimos al voto electrónico como a la aplicación, total o parcial, de dispositivos y sistemas de TIC al proceso electoral, o a algunas de las distintas actividades del mismo. Puede incluir la emisión misma del voto en una urna electrónica (con o sin impresión de una boleta en papel para control), el pre registro y verificación de la identidad del elector, el recuento en la mesa, o el escrutinio global, la transmisión de resultados, y otras actividades. Por acto electoral se entiende no sólo a la acción que permite que la voluntad de los ciudadanos se traduzca en cargos representativos, sino también a aquellos que legitiman decisiones de órganos electivos, y a los actos de consulta sobre temas de la agenda ciudadana.

Los sistemas de voto electrónico no son precisamente nuevos. Han sido usados desde los años 60, en que los sistemas de tarjeta perforada fueron puestos en práctica, por primera vez, en el estado de Oregon, Estados Unidos. En Argentina se han multiplicado las experiencias de voto electrónico. Una al menos ha sido el reemplazo integral de la votación manual para una elección programada, como fue el caso del Intendente de Ushuaia en el 2003. Algunas, y son las que en esta oportunidad nos interesa destacar han sido ejercicios participativos, tal como en octubre de 2006 la votación de Presupuesto Participativo en Rosario, y entre otras las de Batán y Junín en las que la población pudo elegir (de modo voluntario y no vinculante) a sus delegados municipales, ya que sus respectivos intendentes se comprometieron a designar a quien saliera electo en la

urnas electrónicas en vez de utilizar su derecho a designar ellos mismos a “sus” delegados. En Montecarlo (Misiones) se utilizó el e-voto para consultar a la población sobre la instalación de Casinos en esa ciudad, y en Huanguelén (Pcia. De Buenos Aires) se hizo lo mismo sobre la independencia de esa ciudad como un municipio separado. Prince señala que en ninguno de esos casos, se apreciaron críticas al sistema ni dudas sobre el resultado. Las encuestas realizadas en todos los casos sobre muestras de votantes, así como los observatorios efectuados por ONGs, funcionarios, universidades y expertos destacaron la eficiencia y transparencia de la nueva modalidad, así como la aceptación por parte de los votantes. Finalmente, en 2015 el e-voto se utilizó de manera exitosa en las elecciones para el Gobierno de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires.

Su uso como facilitador de una democracia más directa es a mi modo de ver la ventaja y la oportunidad mayor de la implementación del e-voto. Prince resalta sus beneficios prácticos: mayor eficiencia y transparencia en los comicios, minimizando errores por voto anulado y recurrido; eliminación de la mala interpretación de telegramas y los mensajes con errores enviados a los centros de recolección de datos; incremento de la velocidad de obtención de cómputos finales provisorios; mejora del proceso democrático al estimular la participación (ayudaría a renovar la confianza ciudadana en el proceso electoral) y por último, favorece la eliminación de listas sábanas, de “punteros” y de otras mañas consuetudinarias del sistema electoral.

Sin embargo, surgen dudas. Hacking Democracy es un documental del 2006 emitido en HBO. Filmado a lo largo de tres años, registra cómo algunos ciudadanos estadounidenses investigan irregularidades que ocurren en el proceso y los sistemas de e-voto durante las elecciones en USA del 2002 y del 2004, en especial en el condado de Volusia, Florida. Se investiga la integridad defectuosa de las máquinas de voto, en especial las fabricadas por Diebold Election Systems. El film culmina dramáticamente, con la filmación en vivo del hackeo del sistema electoral Diebold en Leon County, Florida. Al respecto, Prince recuerda que es posible encontrarle muchas `contras´ a la votación electrónica. La primera es la incertidumbre: al gestionar una materia prima tan delicada y masiva como los votos, todo sistema de administración genera un margen de error que -en ciertas condiciones de competencia política- vuelve casi indecible los resultados procesados. Por supuesto en ese punto, probablemente, contar con medios electrónicos en parte de los procedimientos, permitiría bajar las tasas de incertidumbre. Pero es imposible que estos no presenten algunos problemas técnicos. En definitiva, no hay que olvidar que – aunque medie la tecnología- sólo es posible disminuir los márgenes de error de un proceso, pero no eliminarlos completamente.

¿Podrían ser las consultas por medios electrónicos a la ciudadanía, más numerosas y frecuentes que la de la elección de los representantes? ¿Se consultará a los ciudadanos en lo que respecta a todo tipo de decisiones políticas? ¿Se harán encuestas electrónicas cuando haya que tomar decisiones que afecten, por ejemplo, el espacio público o las infraestructuras? ¿O cuando se debata un código de convivencia urbano? De aceptar este concepto, se permitiría que muchas decisiones fueran tomadas directamente por los ciudadanos, lo que aumentaría la sensación de democracia directa y limitaría eventualmente los riesgos de la toma de decisiones en política. Pero muy probablemente, se agotaría rápidamente el interés y la voluntad de participación política por parte de los ciudadanos, que estarían sobresaturados por la frecuencia de la participación directa en el mediano y largo plazo. No se trata de soslayar a los representantes políticos y de hacer de Internet una gigantesca ágora ateniense, sino de participar efectivamente, en tanto que ciudadanos, en la res publica. Pero para que esto se cumpla, y arriesgándome a repetir conceptos ya trillados, es necesario que los ciudadanos puedan tener acceso, no solo a la tecnología, sino a la información, al conocimiento y a espacios de debates y discusiones, tanto presenciales como virtuales. Las TIC permiten hacer circular la mayoría de la masa de informaciones y posibilitan que los ciudadanos, aun los de poblaciones pequeñas o aisladas, tomen conocimiento de la diversidad de opiniones e intercambien sus percepciones sobre diversos problemas públicos para expresar sus propuestas, con anterioridad al proceso electoral.

A pesar de la desconfianza aún presente, el voto electrónico se considera parte de la e-política, y es quizás actualmente uno de los pocos aspectos de ella que se está llevando a la práctica.

El Gobierno Abierto, retoño del Gobierno Electrónico

El Gobierno Abierto (GA) es una nueva tendencia en la administración gubernamental que busca establecer mecanismos innovadores para generar transparencia gubernamental, así como la participación y colaboración de los ciudadanos. Intenta así superar las bases de la democracia representativa tradicional. Básicamente, se trata de “abrir los datos” del gobierno a los ciudadanos, basándose en el principio de que los datos e información generados y recopilados por las administraciones públicas pertenecen a la sociedad. Las TIC devienen necesarias interfaces de relación directa con la ciudadanía dando lugar a una forma de democracia post representativa. La expectativa de los entusiastas del GA es gestionar una democracia conversacional y abierta que supere el sistema representativo aprovechando las posibilidades que brindan las tecnologías digitales.

Según Belbis (2010) El GA se apoya en tres ejes principales: a) transparencia, subrayando la vitalidad del acceso a la información pública y la apertura de datos públicos permitiendo así el control social y la reutilización de información para promover la innovación y el desarrollo económico; b) participación, a través de plataformas y políticas que integren otros actores sociales, lo que permite que la ciudadanía tenga incidencia directa en la toma de decisiones públicas; y c) colaboración, a partir de la generación de espacios de interacción e innovación dentro del Estado, y entre él y su comunidad, a partir del diseño conjunto de soluciones y herramientas que generen valor público.

Oszlak (2012) señala los supuestos básicos del GA: a) una fluida comunicación e interacción entre gobierno y ciudadanía posibilitada por las TIC; b) la apertura, por el gobierno, de canales de diálogo e interacción con los ciudadanos para recoger su contribución en el proceso de decisiones sobre opciones de políticas, en la coproducción de bienes y servicios públicos y en el monitoreo, control y evaluación de su gestión; y c) la ciudadanía puede apropiarse de los nuevos canales participativos, como decisora política, productora y contralora.

Es interesante registrar que el GA se basa en dos presupuestos básicos: a) que los Gobiernos no se inclinan precisamente por sí mismos a la socialización de la información; ésta resulta de un proceso de negociación social y política en un marco legal y de derechos humanos; y b) que las TIC ayudan a la apertura de los Gobiernos y sus datos. Si bien dichas herramientas posibilitan la apertura gubernamental, el GA no debería ser entendido como una solución tecnológica sino, como un (relativamente) nuevo enfoque sobre la relación política entre Estado y Sociedad civil. El GA subraya la tendencia a los gobiernos “centrados en el ciudadano”: se trata de localizar al ciudadano en el centro de las estrategias y gestiones gubernamentales, al incorporarlo a las instancias políticas decisorias, siempre y cuando pueda garantizarles el acceso a la información pública y los canales comunicativos en un contexto de transparencia consistente.

Inclusión digital

Algunas de las primeras críticas dirigidas al GE argüían que éste no podía funcionar, dado que la mayoría de los ciudadanos carecían de acceso a Internet y de alfabetización digital. Evidentemente, es difícil que cualquier GE pueda satisfacer o beneficiar a la ciudadanía en general si antes no trata al menos de incluir a la mayor proporción posible de ciudadanos en la Sociedad del Conocimiento. En consecuencia, es frecuente que los proyectos de GE formulen iniciativas de inclusión digital a la vez que se formulan líneas de promoción, acercamiento, educación y apropiación de tecnologías en la sociedad. Numerosos gobiernos electrónicos,

particularmente en los países en desarrollo, se han esforzado por incluir a los ciudadanos en la Sociedad del Conocimiento, primero incrementando el acceso a la conectividad y más tarde por medio de programas de educación por medio de TIC que comprendían distribución de computadoras, como el Plan Ceibal en Uruguay y Conectar Igualdad en Argentina. Los grados relativamente bajos de e-inclusión marcaban la necesidad de que las estrategias de inclusión digital integraran o complementasen las acciones e iniciativas macro de GE. El papel fundamental de estas políticas públicas, en tanto producto de la articulación del Estado, las empresas, el sector académico y la Sociedad civil, incluyen en general la generación de conocimientos, contenidos y capacidades, tanto en alumnos como en docentes, necesarias para utilizar el potencial de las TIC para el desarrollo humano; la integración de una visión de interés social de las TIC en las visiones dominantes de interés comercial y gubernamental. Programas como los mencionados en el Cono Sur se dirigen a contribuir al fortalecimiento de una ciudadanía activa desde el escenario digital o tecnológico, integrando individuos y comunidades a los procesos sociales que se generan producto de la relación con las herramientas de la Sociedad del Conocimiento, yendo más allá del acceso hacia el desarrollo de capacidades producir, co-crear e intercambiar bienes materiales o simbólicos.

El GA no debería ser entendido como una solución tecnológica sino, como un (relativamente) nuevo enfoque sobre la relación política entre Estado y Sociedad civil.

Una promesa cumplida a medias

Es de esperar que a medida que el sector público continúe reformando las instituciones y los procesos estructurales para aumentar la eficacia y mejorar la prestación de servicios, creando un ambiente propicio para los negocios y ofreciendo más oportunidades de participación a la ciudadanía, el gobierno electrónico se convertirá gradualmente en el activador clave del desarrollo sostenible. Desde la puesta en marcha de políticas y programas hasta el diseño de leyes y regulaciones para el acceso a las TIC y la participación ciudadana, el gobierno electrónico y la gobernanza electrónica ampliarán su alcance para lograr efectos en las condiciones de vida de las personas de todos los países, en general, incluyendo la e-inclusión. En el contexto del GE las TIC son un instrumento valioso para promover la democracia. Una aplicación importante del e-gobierno, hasta ahora descuidada, es la e-democracia, por medio de mecanismos de consultas y preparación de los ciudadanos para una votación bien informada, así como su extensión a la toma de decisiones usando como base las consultas en línea, foros públicos y plebiscitos. Lo que

aún se conoce de manera insuficiente es si la política y la gobernabilidad presentan transformaciones cuando se utilizan medios electrónicos. Se producen por cierto algunos cambios, como la contribución a la formación de opinión pública, información ciudadana, y de vez en cuando un efecto que alcanza directamente a los cuadros políticos. En Argentina, el gobierno electo en las elecciones de noviembre de 2015 eligió como Secretario de Políticas Universitarias a un profesional casi desprovisto de antecedentes académicos y de gestión. La reacción de los universitarios en las redes sociales fue tan fuerte que este funcionario renunció antes de haber asumido.

Es evidente que los gobiernos, en tanto que instituciones públicas y guardianes de la democracia, necesitan desempeñar un papel proactivo en el mundo de la Internet. En primer lugar, necesitan mantener y actualizar las prácticas democráticas existentes, pero además es preciso incorporar y adaptar estrategias y tecnologías en línea para expandir y aumentar la democracia participativa. El incremento de la real (y no meramente discursiva) participación ciudadana es clave para asegurar que los gobiernos de todos los niveles puedan conocer las demandas de sus ciudadanos, satisfacerlas y maximizar los beneficios de la Sociedad del Conocimiento.

¿La promesa del GE está satisfecha sólo en parte? Sí. Pero es necesario considerar que no estamos mirando un álbum de fotos, donde las imágenes permanecen fijas. Estamos contemplando (y viviendo) una película que no termina tan pronto. La Sociedad del Conocimiento no es un estado fijo: es un proceso en continuo movimiento. En el mismo momento en que escribo estas líneas, algo está cambiando en los GE de Uganda, de Ucrania, de Islandia, de Bolivia, de Zimbabwe, de cualquier lugar del mundo. Y con seguridad, continuará cambiando.

Bibliografía

- CASTILLA, Juan Carlos (editor); *El gobierno conectado*, Cisco Systems, 2007.
- CEPAL (2008): *La sociedad de la información en América Latina y el Caribe: Desarrollo de las tecnologías y tecnologías para el desarrollo*. Santiago de Chile
- CEPAL, Massiel Guerra, Martin Hilbert, Valeria Jordán y Christian Nicolai (2007), *Panorama Digital 2007 de América Latina y el Caribe Avances y desafíos de las políticas para el desarrollo con las Tecnologías de Información y Comunicaciones*, Santiago de Chile.
- Finkelievich, Susana (2016): *"I-POLIS. Ciudades en la era de Internet"*, Ed. Diseño, Buenos Aires.

Finkelievich Susana (2010): *"Public Policies for Information Society. A Template"*, con Adrián Rozengardt, Alejandra Davidziuk y Daniel Finkelievich, UNESCO, Sector de Información y Comunicación, Information For All Programme (IFAP), Paris, 2010, publicación electrónica accesible en http://portal.unesco.org/ci/en/files/29360/126027319831-FAP_Template_en.pdf/IFAP_Template_en.pdf . Traducido por UNESCO al francés, ruso y chino.

Finkelievich, Susana, Adrián Rozengardt, Alejandra Davidziuk y Daniel Finkelievich (2009): *"Latin America: A Strong partner in ICT cooperation with Europe"*, WINDS – Latin America Project, ISBN: 2-930429-15-1, EAN: 9782930429151, WINDS-LA Editor, Bruselas, publicación electrónica accesible en http://www.winds-la.eu/winds/index.php?option=com_content&task=view&id=53&Itemid=82

Finkelievich, Susana, Coordinadora, (2007): *"La Innovación ya no es lo que era. Impactos meta-tecnológicos en áreas metropolitanas"*, Editorial Dunken, Buenos Aires.

Finkelievich Susana, Coordinadora (2005): *"E-Gobierno y E-Política en América Latina"*, LINKS Ediciones, libro electrónico, Buenos Aires, 2005, <http://i-polis.com.ar/2016/03/17/e-politica-e-gobierno-en-america-latina/>

Finkelievich, Susana, Coordinadora (2005): *"Desarrollo local en la Sociedad de la Información. Municipios e Internet"*, Editorial la Crujía, Buenos Aires, 2005

Finkelievich, Susana (2004): *Ciudades y redes telemáticas: centralidades y periferias en la sociedad informacional*, Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales (CLACSO), <http://biblioteca.clacso.edu.ar/gsd/collect/clacso/index/assoc/D2493.dir/6p2art2.pdf>

Finkelievich, Susana (2000): *¡Ciudadanos, a la Red! (coordinadora)*, Editorial la Crujía, Buenos Aires.

Oszlak, Oscar (2012): *"Gobierno abierto: supuestos, promesas, desafíos"*, Trabajo presentado en la VIII Conferencia Anual INPAE 2012: *"Gobierno Abierto: Por una gestión pública más transparente, participativa y colaborativa"*, San Juan de Puerto Rico, 25 de abril de 2012.

Pando, Diego y Nicolás Fernández Arroyo (Compiladores) (2013): *El gobierno electrónico a nivel local: experiencias, tendencias y reflexiones -1a ed.* Buenos Aires: Fundación CIPPEC; Victoria: Universidad de San Andrés.

Reilly, K. (2004). *"Estrategias de E-Gobierno en ocho países de América Latina"*, en Araya, R. y M. Porrúa (comp.). *América Latina Puntogob*. Santiago de Chile: Flacso Chile.

Ruelas, Ana Luz y Patricia Pérez Arámburo (2006): *"El gobierno electrónico: su estudio y perspectivas de desarrollo"*, en: UNIrevista - Vol. 1, n°

3, julio 2006, http://www.flacsoandes.edu.ec/comunicacion/aaa/imagenes/publicaciones/pub_118.pdf

U.N. (2014): UNITED NATIONS E-GOVERNMENT SURVEY 2014, United Nations Department of Economic and Social Affairs, New York, https://publicadministration.un.org/egovkb/Portals/egovkb/Documents/un/2014-Survey/E-Gov_Complete_Survey-2014.pdf

U.N. (2012): UNITED NATIONS E-GOVERNMENT SURVEY 2012, United Nations Department of Economic and Social Affairs, New York, <https://publicadministration.un.org/egovkb/Portals/egovkb/Documents/un/2012-Survey/unpan048065.pdf>

Welp, Yanina (2008): "América Latina en la era del gobierno electrónico. Análisis de la introducción de nuevas tecnologías para la mejora de la democracia y el gobierno", en la Revista del CLAD Reforma y Democracia, No. 41. (Jun. 2008). Caracas.

Abogado (UBA)
Presidente de la Asociación Civil Actuar. Centro de estudios e investigaciones en políticas públicas, Gobierno abierto e implementación de Nuevas Tecnologías en el Sector Público (www.actuar.org.ar).

Licenciada en Ciencias Políticas (UCA)
Responsable del Área de Gobierno Abierto y Modernización de la Administración Pública de la Asociación Civil Actuar

**Pablo
Héctor Fraga
Leandra
Caramanico**

Modernización | Transparencia | Innovación | Calidad | Planificación estratégica

Modernización de la gestión administrativa. El caso del Ministerio Público Fiscal de la Ciudad de Buenos Aires (período 2007- 2014)

I.- Introducción.

Este documento presenta el proyecto de modernización y transparencia de la gestión que fue implementado en la Secretaria General de Coordinación del Ministerio Público Fiscal de la Ciudad de Buenos Aires, durante el periodo 2007-2014.

El plan se estructuró en cinco ejes estratégicos, entre los cuales se detallan: ordenamiento normativo e innovación administrativa; gestión transparente y eficiente; infraestructura tecnológica y edilicia avanzada y calidad como herramienta de gestión.

Para la ejecución de este amplio proyecto se aplicaron herramientas de

planificación estratégica y se apostó a la calidad, como elemento rector para la innovación y el cambio en el área administrativa del Ministerio Público Fiscal de la Ciudad de Buenos Aires.

Gestionar los recursos con eficacia y transparencia para minimizar los tiempos e incrementar la calidad de respuesta ha sido el eje central de nuestra cultura de calidad. En pos de ese objetivo se avanzó en la modernización de todos los sistemas de gestión administrativos y la profesionalización y capacitación permanente del capital humano.

A través de estas páginas intentaremos transmitir la experiencia de siete años de gestión (marzo 2007- marzo 2014) al frente a la Secretaria General de Coordinación del Ministerio Público Fiscal de la Ciudad de Buenos Aires.

Presentamos el proyecto de modernización y transparencia de la gestión que encaramos y, desde una óptica personal, contamos los aciertos y errores que surgieron a lo largo de su implementación.

Como en todo proyecto de innovación y mejora en el sector público, el punto de partida del proyecto fue la decisión política de llevarlo adelante, tras la cual se incorporaron las herramientas técnicas necesarias para su ejecución.

En primer lugar, recurrimos a herramientas de planificación estratégica para definir los caminos a seguir.

Luego le adicionamos la calidad como elemento rector de la implementación de los distintos proyectos en el área administrativa.

Más adelante detallamos qué entendemos por calidad y cuál fue su rol a lo largo de todo el proceso de innovación que gestionamos.

Cabe remarcar que por el año 2007, al momento de iniciar la gestión al frente de la Secretaria, el Ministerio Público Fiscal atravesaba una compleja situación a nivel administrativo, por lo que pensar en planificar estratégicamente, a largo plazo, resultaba un desafío adicional para el equipo frente a todo el trabajo y la necesidad de tomar y ejecutar decisiones rápidamente.

Tiempo después -quizás con los resultados a la vista- valoramos haber podido mirar más allá del día a día, para plantear un rumbo y un orden a los múltiples proyectos y tareas desarrolladas.

II.- Planificación estratégica

La metodología aplicada en la elaboración del plan estratégico de la Secretaría General de Coordinación, partió del análisis situacional (año 2007); luego se fijaron la misión y visión de la Secretaría- aprobadas por

Disposición SGC 24/09- y a partir de ello se fueron formulando los objetivos prioritarios a alcanzar a través de dicho plan.

Los grandes objetivos de gestión se expresaron en cinco ejes estratégicos, sobre los cuales se articularon las distintas acciones y programas desarrollados a lo largo de los siete años, comprendidos entre 2007 y 2013.

Inicialmente la selección de estos ejes estratégicos se fundamentó en la necesidad de resolver las falencias detectadas en la organización puestas de manifiesto por órganos de control como la Auditoría General de la Ciudad; la correspondencia de alinear los objetivos del área administrativa con la estrategia institucional del Ministerio Público Fiscal y la responsabilidad de contener y dar respuestas a las nuevas demandas producto de los cambios derivados de la propia coyuntura y de la dinámica política.

Valoramos haber podido mirar más allá del día a día, para plantear un rumbo y un orden a los múltiples proyectos y tareas desarrolladas.

Cinco ejes estratégicos:

EJE ESTRATÉGICO 1: Autonomía y autarquía del Ministerio Público: Consolidación.

EJE ESTRATÉGICO 2: Ordenamiento normativo e innovación administrativa.

EJE ESTRATÉGICO 3: Gestión transparente y eficiente.

EJE ESTRATÉGICO 4: Infraestructura tecnológica y edilicia avanzada.

EJE ESTRATÉGICO 5: Calidad como herramienta de gestión.

A los fines de este trabajo, nos centraremos particularmente en los ejes 2, 3, 4 y 5.

Inicialmente se puso énfasis en el aggiornamiento tecnológico de la organización, en el orden y optimización de los flujos administrativos y en la mejora del sistema de compras y contrataciones.

Los proyectos y acciones se desarrollaron en el marco de un nuevo modelo de gestión, orientada a resultados y de implementación transversal hacia toda la organización, permitiendo una relación más dinámica y participativa entre las distintas áreas de la Secretaría, dejando de lado una forma de trabajo burocrática, “departamentalizada” y verticalista.

La planificación estratégica fue, para la Secretaria, un trabajo continuo y fundamentalmente en equipo. El compromiso de los mandos medios respecto a las estrategias y luego al monitoreo diario de los cursos de acción y de sus posteriores reportes, fueron un valioso aporte para alcanzar los resultados de gestión obtenidos.

Eje estratégico: Ordenamiento normativo e innovación administrativa

Inicialmente se procedió a ordenar circuitos administrativos primarios, para luego centrarnos en:

1. Definición de las misiones y funciones de todas las dependencias que conformaban la Secretaría General de Coordinación.
2. Elaboración de reglamentos y manuales de procedimientos, como así también la normativa administrativa necesaria para el correcto funcionamiento de las distintas áreas administrativas.
3. Consolidados los puntos anteriores y en sintonía con el objetivo de modernización organizacional y la política de despapelización que llevaba adelante la Fiscalía General, se inició el proyecto de digitalización de los procesos administrativos.

Digitalización de los procedimientos administrativos.

Alcanzada la definición de los procedimientos y su consolidación en el nivel normativo correspondiente, la etapa final incluyó la incorporación paulatina de tecnología como herramienta para facilitar la gestión y el control de las distintas etapas de los procesos administrativos.

Este proyecto fue uno de los más importantes iniciados, su implementación resultó transversal a toda la Secretaría y tuvo impacto global en la organización.

La tecnología fue una herramienta fundamental que acompañó el rediseño de circuitos y metodologías de trabajo y contribuyó a transformar métodos y técnicas tradicionales, en beneficio de todos.

La reingeniería de procesos que, más tarde, dio lugar a la digitalización, requirió un importante trabajo de planificación: relevamiento de todos los procesos administrativos existentes, diagnóstico para evaluar el estado de situación de éstos y trabajo en equipos para la redefinición de procesos e incorporación de nueva infraestructura tecnológica que permitiera el correcto funcionamiento de los nuevos desarrollos.

Al rediseñar los distintos procesos, se buscó la mejora de ellos en sí misma y no la simple "digitalización de lo existente". Para los procesos con mayor complejidad, esta actividad se realizó en el marco del Sistema de Gestión de Calidad, certificado bajo Normas IRAM:ISO 9001.

El rediseño de procesos y circuitos administrativos alcanzó a las áreas de gestión presupuestaria, financiera y contable, de recursos humanos, provisión de bienes e insumos, inventario y soporte técnico de las áreas de infraestructura y tecnología, así como también, diversos procedimientos de carácter administrativo tales como: capacitaciones, convenios, certificaciones, cajas chicas, oficios judiciales, contratos, etc.

La informatización de estos procesos se realizó a través del Sistema OMBU (Intranet de la organización) y se estructuró en módulos que fueron habilitados de forma progresiva. Luego, el trabajo se focalizó en la mejora continua de cada uno de ellos.

4. La informatización de la gestión implicó la integración de los siguientes módulos:

5. Recursos Humanos: Es un sistema para la gestión de los trámites de licencias, expedición de certificados, legajos de personal e información laboral.

6. Servicio técnico "Ombú 1, 2, 3". Es un sistema de tickets para la administración y el registro de las solicitudes de reparación y soporte técnico a las áreas de infraestructura, tecnología y comunicaciones. También permite realizar consultas a las áreas de Relaciones Laborales y Contabilidad vinculadas a trámites personales.

7. Pilagá. Es el sistema para la gestión presupuestaria, financiera y contable.

8. Sistema Electrónico de Gestión Administrativa (SEGA). Es un sistema para la gestión integral de diversos procedimientos de carácter administrativo, -incluye el requerimiento y su posterior tramitación.

Los sistemas mencionados – con la excepción de PILAGA- integran el sistema OMBU, permitiendo que el usuario pueda en una única aplicación web encontrar todas las soluciones para la efectiva realización de las tareas administrativas, objeto de los procesos judiciales.

Planificación e implementación a lo largo de la gestión.

1) Sistema de Gestión de Recursos Humanos.

En 2008 comenzó la planificación para adquirir un software para la gestión de los procesos vinculados al área de recursos humanos, con el objetivo de despapelizar progresivamente el 100% de ellos.

La decisión de iniciar el plan de reingeniería y digitalización de estos procesos resultó estratégica dado su amplio alcance, el volumen de trabajo administrativo que representaban y el estado de desactualización y desorganización que tenían inicialmente.

Considerando que la nueva implementación significaba un cambio importante en la forma de gestionar trámites personales que involucraban a todos los agentes y funcionarios de la organización, durante siete meses se trabajó en una prueba piloto. En este tiempo se fueron dando de alta las implementaciones y se capacitó a todo el personal del Ministerio.

La decisión de iniciar el plan de reingeniería y digitalización de estos procesos resultó estratégica.

Luego del periodo de maduración del sistema y a partir del marzo de 2011, se dispuso por Res. FG 61/11 la implementación obligatoria en toda la organización del Sistema Payroll/Ombú como sistema único para realizar las solicitudes y concesión de licencias y justificaciones de inasistencia.

En una segunda etapa del proyecto se decidió la inclusión del módulo “evaluaciones” en el aplicativo web, lo que permitió que las evaluaciones anuales de desempeño se realizaran íntegramente de forma online (Resolución FG 483/11 y Res.CCAMP 24/11).

Resultados de la implementación.

La despapelización del sistema de licencias redundó en importantes consecuencias respecto al ahorro de recursos materiales y humanos y al mismo tiempo, permitió tener un mayor control de los trámites vinculados al personal.

Este sistema permitió reducir el tiempo que fiscales, funcionarios y empleados del Ministerio destinaban a realizar trámites administrativos e incrementar la calidad del servicio.

También, hacia el interior de la Secretaría, la digitalización de estos trámites tuvo un fuerte impacto. Al reducirse la cantidad de documentación que se gestionaba diariamente en soporte papel, se reasignaron recursos, para el control inteligente del flujo procedimental.

2) Servicio 1,2,3 y provisión de bienes e insumos.

El aplicativo llamado “Servicio 1, 2, 3” fue diseñado íntegramente por el área de tecnología del Ministerio y permitió la gestión online de las solicitudes de reparación y soporte técnico hacia las áreas de infraestructura y tecnología.

También contaba con un módulo llamado “Bienes e Insumos” para las solicitudes de bienes (aires acondicionados, mobiliario) o de insumos (artículos de librería y papelería) que distintos agentes del MPF realizaban a la Secretaría General de Coordinación.

A través de este último módulo se controlaba el stock de insumos y se registraba y mantenía el inventario de bienes mediante la individuación a través de código de barras.

En el marco de la mejora continua también se implementó una “mesa de operadores de OMBU”, cuya función era administrar la demanda de tickets del sistema 1,2,3 y realizar el seguimiento de la satisfacción de los usuarios a través de encuestas telefónicas.

3) PILAGA: Gestión presupuestaria, financiera y contable.

En virtud de un convenio suscripto con un consorcio universitario, a partir de 2010 se implementó el sistema informático PILAGA, para la

administración de la gestión presupuestaria, financiera y contable del MPF. Este sistema permitió procesar, registrar y auditar en forma conjunta toda la gestión económico-financiera del organismo.

Resultados de la implementación.

La utilización del sistema PILAGA permitió dotar de orden y seguridad al proceso de registración presupuestaria, financiera y contable del MPF. La registración de las distintas etapas del gasto -preventivo, definitivo, devengado y pagado-, se realizaban conjuntamente en un mismo sistema, mientras que, previo a la implementación de Pilaga, se administraba de forma separada e independiente, con los posibles errores que ello podía significar.

Al reducirse la cantidad de documentación que se gestionaba diariamente en soporte papel, se reasignaron recursos, para el control inteligente del flujo procedimental.

4) SEGA: Sistema Electrónico de Gestión Administrativa.

En 2011, con el objetivo de continuar con la reingeniería de los procesos de gestión, incorporando los aportes de las Tics, y en virtud de un convenio firmado con el Instituto Tecnológico de Buenos Aires (ITBA) (Res. FG 317/11) por el cual se recibió asesoramiento y asistencia técnica en materia de análisis funcional de procesos internos, comenzamos con el desarrollo de un software de gestión administrativa propio, que permitiría sistematizar los procesos e incorporar la tramitación totalmente digital de los expedientes vinculados a la administración.

Esta herramienta funcionaba integrada al sistema OMBU e interactuaba con el sistema de información de recursos humanos y con el de presupuesto y contabilidad.

Tal como se realizó con el resto de las implementaciones, el SEGA entró en funcionamiento como prueba piloto a partir del 21 de noviembre de 2012, coexistiendo con las solicitudes presentadas en formato papel por ante el Departamento de Despacho y Mesa de Entradas, para trámites tales como capacitaciones, convenios, certificaciones, cajas chicas, oficios judiciales, contratos, etc.

La puesta en funcionamiento definitiva y obligatoria del sistema fue secuencial, comenzó a partir de enero de 2013 e incluyó, en una primera etapa, la gestión digital de quince trámites administrativos.

En virtud de tratarse de un cambio de paradigma en la gestión de los trámites administrativos más utilizados por los agentes del MPF –en su condición de usuarios/requirentes– desde el Departamento de Despacho y Mesa de Entradas, en conjunto con la Secretaría General de

Política Criminal y Planificación Estratégica, se realizaron capacitaciones obligatorias, que fueron incluidas en el plan anual de capacitación de la organización.

Puntualmente los objetivos que se plantearon respecto de este proyecto fueron:

- Reducción de los trámites en papel.
- Digitalización de los trámites administrativos más frecuentemente utilizados y cuya tramitación requiera la intervención de múltiples áreas (administrativas y externas).
- Seguimiento online, por operadores y usuarios, de los trámites iniciados en cada instancia de intervención.

Eje estratégico Gestión transparente y eficiente.

Este eje incluyó los proyectos y acciones que se desarrollaron con el objetivo de fortalecer los sistemas de control interno y lograr niveles absolutos de transparencia y difusión del funcionamiento administrativo.

Esto impactó en la mejora de la gestión de compras y contrataciones, así como en la evolución de la ejecución presupuestaria de cada año, además de poner a disposición de la ciudadanía la información detallada de la gestión económica y financiera encargada a la Secretaría General de coordinación.

La eficiente programación presupuestaria y de planificación de compras permitió mantener a lo largo de los siete años de gestión un alto índice de ejecución de los recursos económicos asignados (96% promedio).

Esto significó importantes niveles de inversión destinados a brindar la infraestructura tecnológica y edilicia adecuada para la prestación del servicio de justicia. Al mismo tiempo hubo una fuerte inversión destinada a la capacitación y profesionalización de los recursos humanos de la organización.

La premisa de transparencia se puso de manifiesto en cada una de las iniciativas que se desarrollaron para “abrir” la gestión a organismos de auditoría (internos y externos), proveedores, otros organismos públicos y comunidad en general. De cada uno de ellos se receptaron los aportes hacia la gestión, intentado fomentar un ámbito de participación y colaboración.

Es así como se impulsó la práctica de mecanismos innovadores en el poder judicial: sistema de gestión de calidad bajo Normas IRAM, publicación de toda la gestión presupuestaria y de compras en la página web, trabajo colaborativo con potenciales proveedores o interesados en la instancia de pre-pliegos, nuevas técnicas de proyección presupuestaria e implementación plena de la ley 1502 (integración de personas con capacidades diferentes).

Este eje también involucró distintas acciones de mejora y orden de procesos y registros propios del área de recursos humanos, tales como: planta de empleados, legajos del personal, presentismo, otorgamiento de licencias, pedidos de certificaciones y otras consultas realizadas por el personal de la organización.

Eje estratégico Infraestructura tecnológica y edilicia avanzada.

El plan de modernización tecnológica incluyó los siguientes ejes de acción:

1. Optimización y modernización del parque tecnológico.
2. Diseño y ejecución de obras de infraestructura tecnológica.
3. Diseño de sistema de gestión de información.

Para cada uno de los ejes mencionados, se planificaron y desarrollaron múltiples acciones que fueron concretándose a lo largo de toda la gestión como resultado de una adecuada planificación e inversión tanto en bienes como en recursos humanos calificados.

Se impulsó la práctica de mecanismos innovadores en el poder judicial.

1. Optimización y modernización del parque tecnológico

Como objetivo inicial se planteó:

- Dotar a todas las dependencias con equipamiento informático adecuado a las necesidades de servicio.
- Unificación de marcas y modelos para la simplificación de la gestión de insumos.
- Modernización del parque de impresoras.
- Dotar a todas las dependencias de equipos de fotocopiado con el agregado de los módulos de impresión y scanners en red.
- En el marco del proyecto “oficina móvil” se entregaron a Fiscales y principales funcionarios del MPF notebooks de oficina, de gran capacidad y pantalla de 15” Wide screen, pensadas para el trabajo intensivo en procesador de texto. Esta herramienta permite a los Fiscales trabajar donde sea con las mismas prestaciones que en su despacho.
- Reemplazar el 100% por ciento de los monitores por monitores TFT/LCD de 17”.
- Dotar a todos edificios del MPF de reproductores de TV de pantalla plana de 21”, de reproductores de DVD de alta definición, de cámaras filmadoras de largo alcance y capacidad de grabar directamente en DVD y de cámaras fotográficas de gran capacidad y alta resolución para la obtención de evidencia digital.
- Instalación de escaners para la digitalización de documentos.
- Renovación de los equipos de telefonía: se implementó un sistema de redes de Telefonía IP, en todos los edificios del Ministerio Público Fiscal, para la gestión unificada de datos, mensajería y comunicaciones de voz.

2. Diseño y ejecución de obras de infraestructura tecnológica

La modernización y el incremento del parque tecnológico detallado, debió ser acompañado por infraestructura tecnológica adecuada (cableados de datos y de instalación eléctrica) para soportar la potencia requerida por las nuevas herramientas.

- Se realizó la readecuación y reemplazo del cableado de datos en el 100% de las Fiscalías y demás dependencias del MPF.
- Se instaló un Data Center que funcionaba con el sistema inteligente iPatch de Systimax y los servers HP para los servicios del dominio Fiscalía General.
- Para ello fue necesario gestionar la instalación y puesta en servicio de una red de cableado de telecomunicaciones, su red eléctrica asociada, aire acondicionado de precisión, sistema de detección y extinción de incendios y obra civil asociada.
- Se implementó el primer sistema de videovigilancia y control de accesos de la Justicia de la Ciudad de Buenos Aires en la Unidad Fiscal Sudeste.
- Se adquirieron e implementaron equipos de almacenamiento (storage) y servidores de última generación.

Infraestructura edilicia de avanzada.

Respecto al plan de modernización de la infraestructura edilicia, se consideró la necesidad de dar solución a la delicada situación edilicia que atravesaba el organismo y a los nuevos proyectos, derivados de la implementación de la Ley 1903 (orgánica del Poder Judicial de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires) y de la transferencia de competencias penales a la justicia de la Ciudad. Todo ello requirió la proyección y el diseño de espacios adecuados para contener las nuevas demandas.

Por un lado, se instalaron unidades de orientación y denuncia en distintos puntos de la ciudad, para lo cual se previeron unidades tipo, con diseño amigable, que permitían al organismo establecer un sistema uniforme y ágil de vinculación inicial con la comunidad.

Esta uniformidad involucró tanto la estructura de recursos humanos, la metodología de atención al público para su orientación y eventual derivación interna o externa, y el diseño de la oficina en cuanto a la distribución espacial de los recursos, los colores seleccionados y los materiales utilizados para su construcción.

También se trabajó en la identidad institucional y en la señalética de las oficinas, con el objetivo de que el visitante identifique rápidamente a las unidades y las reconozca como un servicio del Ministerio Público de la Ciudad.

Las unidades tipos estuvieron provistas de muebles especialmente diseñados para el servicio que prestaban, buscando estructuras amigables que no generaran barreras visuales.

Se tendió a modernizar conceptualmente los espacios, favoreciendo la luminosidad y amplitud de los mismos, además de mejorar su confort y calidad (muebles de guardados bajos, sillas y sillones operativos y de espera no tradicionales, etc).

Respecto a la organización de las fiscalías, se implementó un nuevo modelo que migró las fiscalías tradicionales en modernas unidades fiscales. Esto trajo aparejado importantes cambios en su funcionamiento, lo cual requirió que la arquitectura se adecuara a ese nuevo enfoque de justicia.

El antiguo modelo de fiscalías era un modelo “escrito” que se reflejaba en una arquitectura cerrada, compacta y superpoblada, sin posibilidad de adaptación al cambio.

Respecto a los nuevos espacios de trabajo, se pensó a estos como lugares abiertos e informales, favoreciendo el trabajo creativo y colaborador.

Las nuevas oficinas contemplaron una doble dinámica: ser espacios adaptados al nivel de concentración, aislamiento o confidencialidad que requiere el trabajo en cada momento, y a la vez que permitan el trabajo en equipo en un entorno más informal.

También se requirió que el diseño del espacio de trabajo fuese funcional teniendo en cuenta que son lugares donde se recibe importante cantidad de público y se traslada documentación sensible, la cual debe ser resguardada.

Para poder implementar los nuevos conceptos y esquemas de trabajo fue fundamental que los edificios contaran con planta libres, que permitieran la optimización del espacio y el aprovechamiento total de los metros cuadrados disponibles.

Eje estratégico Calidad como herramienta de gestión.

Entendemos la calidad desde una doble perspectiva: desde el punto de vista de la normalización, “calidad” vinculada a la estandarización y al ordenamiento de los procesos administrativos y desde la perspectiva de los resultados, “calidad” vinculada al monitoreo y la medición de aquéllos para un adecuado control y posterior toma de decisiones.

El antiguo modelo de fiscalías era un modelo “escrito” que se reflejaba en una arquitectura cerrada, compacta y superpoblada, sin posibilidad de adaptación al cambio.

Inicialmente el proyecto se orientó al ordenamiento de los procesos, actividades, tareas y recursos de la organización para alcanzar una verdadera gestión integral por procesos.

Implementamos un sistema de gestión -certificado por normas IRAM: ISO 9001- 2008, cuyo alcance comprendió tres importantes procesos administrativos: procesos de compras y contrataciones, proceso de concesión de licencias al personal del Ministerio Público Fiscal y proceso de emisión de dictámenes jurídicos.

Calidad y procesos: normalización y certificación

Uno de los primeros proyectos que impulsó la Secretaría fue la firma -en el año 2008- de un Convenio de Cooperación Institucional entre la Fiscalía General y el Instituto Argentino de Normalización y certificación (IRAM) con el objeto de contar con su colaboración y asistencia en materia de eficientización de la organización y calidad de gestión, así como del fortalecimiento institucional (Res. FG 361/08).

Las acciones antes mencionadas estuvieron en línea con lo establecido por la Carta Iberoamericana de Calidad en la Gestión Pública en 1998, la cual -en su punto 36- recomienda: “las Administraciones Públicas identificarán aquellas organizaciones públicas o privadas con las cuales colaborar y cooperar, con el propósito de: acercar el servicio a la ciudadanía; mejorar la calidad de los servicios y compartir las mejores prácticas, generar aprendizaje y la gestión del conocimiento”.

Certificación de gestión de calidad para el proceso de compras y contrataciones

En 2009 comenzamos con la implementación de un Sistema de Gestión de Calidad sobre la base del estándar internacional IRAM ISO 9001:2008, lo cual fue aprobado por la Res. FG 90/09.

Se decidió que el primer proceso a ser incluido en el Sistema de Gestión de Calidad, fuera el de compras y contrataciones de bienes, obras y servicios generales, desde la recepción del requerimiento, hasta la emisión de la orden de pago.

Esta elección resultó estratégica. Desde el punto de vista institucional se fundamentó en la relevancia del proceso para la gestión del Ministerio Público Fiscal y en sus objetivos institucionales: transparentar los procesos administrativos llevados a cabo por el organismo; incrementar la confianza por parte de la comunidad y brindar una respuesta de calidad al ciudadano. Por otro lado, fue un desafío de cara a la comunidad, en relación a someter a auditorías externas el manejo que la organización hace de los fondos y la rendición de cuentas por el uso de los recursos públicos.

También se tuvo en cuenta que, por sus características, el proceso de compras y contrataciones es transversal a toda la Secretaría por lo cual todas las áreas que la integran se veían involucradas en el proceso de certificación.

Conscientes de la importancia del cambio que implicaba adoptar un Sistema de Gestión de Calidad, la Alta Dirección tomó la decisión de iniciar el proceso de implementación de forma evolutiva en cuatro etapas, lo cual posibilitaría un seguimiento pormenorizado respecto al cumplimiento de los requisitos normativos.

Se conformaron equipos de trabajo, se definieron roles estratégicos, y se capacitó al personal.

Por otra parte, se identificó la necesidad de capacitación que existía respecto del personal, razón por la cual se diseñó - con el asesoramiento del área de recursos humanos de IRAM- un plan de formación que fue ejecutándose de forma intensiva a través de cursos in Company. Como resultado, se capacitó en temas de calidad, mejora continua y liderazgo a más de 60 personas, pertenecientes a distintas áreas de la Secretaría.

Certificación de gestión de calidad para el proceso de otorgamiento de licencias al personal del MPF

En orden a la planificación estratégica de la Secretaría y con el objetivo de ir integrando paulatinamente los principales procesos administrativos de cada área al Sistema de Gestión, en 2011 se certificó el proceso de concesión de licencias al personal del MPF (Res. FG 481/11).

Considerando la particularidad del proceso por la diversidad de modalidades de licencias y por su interrelación con áreas externas a la Secretaría General de Coordinación, en esta oportunidad la metodología fue comenzar con una auditoría de diagnóstico realizada por IRAM y más adelante realizar las auditorías de certificación.

Certificación de gestión de calidad en el proceso de emisión de dictámenes jurídicos

De acuerdo al plan integral de calidad de la Secretaría (que mencionaremos en el apartado siguiente) este proceso se incorporó al sistema de gestión en 2013.

La estrategia respecto a este proceso fue ir, por primera vez, a una auditoría externa de certificación, sin realizar previamente ninguna auditoría de diagnóstico.

Fue un desafío de cara a la comunidad, en relación a someter a auditorías externas el manejo que la organización hace de los fondos.

Esta decisión, sumada a distintos cambios que se dieron en la organización, resultó un desafío tanto para el Comité de Calidad, como para el propio equipo del Departamento de Asuntos Jurídicos.

Planificación del Sistema de Gestión de Calidad 2012-2013

Hacia 2012, considerando los logros alcanzados respecto a la mejora, tanto en el proceso de compras como en el de otorgamiento de licencias, resultó oportuno consolidar la planificación del sistema de gestión de la Secretaría, en un único documento que fue aprobado por Res. FG 448/12: "Plan integral de calidad de la Secretaría General de Coordinación"

De esta forma se buscó la consolidación normativa y estandarización de procesos y procedimientos transversales y vitales para la gestión y más importante aún, se reforzó el compromiso de tender siempre a la eficacia y la mejora continua de estos.

Calidad y eficiencia administrativa: la gestión para resultados

Entendemos que la gestión orientada para resultados buscaba la coherencia entre los objetivos estratégicos del Ministerio Público Fiscal, expresados en el Plan Estratégico 2011-2014 de la Fiscalía General (Res. FG 7/11), y los planes y recursos de la Secretaría.

Uno de los objetivos estratégicos del Plan de la Fiscalía General era: "sostener la transparencia, eficiencia y eficacia en la función administrativa del Ministerio Público Fiscal".

Más allá del efectivo cumplimiento de los objetivos y de la obtención de resultados concretos que se fueron detallando en este documento, consideramos muy importante el seguimiento y la evaluación de los proyectos a través de indicadores.

La Secretaría diseñó un sistema de reporte de información trimestral con indicadores cuantitativos de gestión que permitían monitorear y medir los avances y resultados de la gestión administrativa, proyectos y tareas por dependencia. Anualmente, estos indicadores se fueron perfeccionando (gracias a los reportes de los sistemas informáticos como Pilagá y Ombú) y actualizando, procurando que siempre brindan la información necesaria para la gestión.

Hacia una cultura de la calidad

A lo largo de estos siete años de gestión avanzamos en dos frentes: en primer lugar, iniciamos un sistema de gestión normalizado y certificado bajo estándares internacionales de calidad; por otro lado, progresamos en la gestión para resultados como enfoque para lograr la concordancia entre el plan estratégico de la Fiscalía General y el plan operativo de la Secretaría.

Adicionalmente, nuestro gran desafío fue avanzar hacia una cultura de la calidad en el área administrativa.

La cultura de la calidad es algo más que los procesos estandarizados y certificados. Se trata de una orientación, una actitud, según la cual realizamos nuestro trabajo y brindamos el servicio que corresponde a la gestión administrativa.

El desarrollo de una cultura orientada hacia la calidad está estrechamente relacionado con la visión que la Secretaría se planteó inicialmente: "Consolidarse como una organización eficiente y eficaz en la administración del Ministerio Público Fiscal, a efectos de brindarle a éste respuestas de calidad, contribuyendo en su misión de satisfacer las demandas de Justicia de la Comunidad"

La cultura de la calidad se construye desde dentro de cada organización, de forma gradual y a partir de las primeras decisiones políticas y se refleja claramente en la prestación del servicio.

Requiere liderazgo y un importante trabajo de conducción de equipos para motivar al personal a que se involucre y asuma una actitud proactiva y de revisión crítica de los procesos en pos de la mejora continua y para la consolidación y el perfeccionamiento de los resultados.

III.- Conclusiones

De este proyecto integral de modernización e innovación en el área administrativa hemos aprendido:

1. La importancia de encarar proyectos "delfines", no "ballenas". Comenzar por acciones concretas y de implementación gradual nos permitió avanzar de forma más lenta, pero con resultados reales y con la posibilidad de corregir errores a medida que eran detectados.
2. Que planificar estratégicamente, es pensar antes de actuar, definir el "Norte" del proyecto y comunicarlo a toda la organización. Esto permite entender muchas de las decisiones que se tomen a lo largo de la implementación.
3. Que modernizar una gestión es un proceso político-institucional, que requiere voluntad política, acuerdos y compromiso de los mandos medios, que son quienes comandan a los equipos de trabajo situados en el nivel operativo.
4. La necesidad de liderazgo y compromiso: gran parte del éxito que se alcanzó dependió del involucramiento y compromiso del personal de

La cultura de la calidad es algo más que los procesos estandarizados y certificados. Se trata de una orientación, una actitud, según la cual realizamos nuestro trabajo y brindamos el servicio.

la Secretaria. Fue importante hacerlos partícipes del proyecto, no solo en la etapa de la ejecución sino en el momento de la planificación de las acciones, porque son quienes conocen las necesidades y son los usuarios finales de los procesos que se definen.

5. Capacitación del capital humano es inversión para la organización. Definir perfiles, identificar necesidades y planificar la capacitación -en cuanto al contenido y el financiamiento- para los equipos de trabajo. La capacitación es un incentivo y complementa las capacidades profesionales y técnicas del personal.

6. La implementación de un sistema de gestión certificado por normas ISO 9001 fue para nosotros una fuente de innovación. Nos brindó un marco general para el logro de los objetivos estratégicos y permitió sistematizar información, estandarizar procesos y medir resultados, reducir la duplicación de tareas, maximizar la eficiencia, mejorar la comunicación y la satisfacción de nuestros clientes internos.

7. El gran éxito del proyecto fue haber conformado un equipo de trabajo sólido y eficaz en el cumplimiento de sus objetivos y transparente en la gestión de los recursos públicos que tuvo bajo su responsabilidad.

Desafíos:

- Superar las resistencias culturales para vencer el statu quo respecto de ciertas formas de hacer las cosas.
- Trabajar continuamente para desarrollar una cultura de la calidad en la organización.
- Liderar para mantener y mejorar los resultados alcanzados. Cuando los cambios echan raíces en una organización posiblemente puedan sortear, por algún tiempo, las coyunturas o vicisitudes políticas, pero a la larga necesitarán de un nuevo liderazgo para que los conduzca.

Bibliografía.

CLAD (2008), Carta Iberoamericana de Calidad en la Gestión Pública, aprobada en la X Conferencia Iberoamericana de Ministros de Administración Pública y Reforma del Estado, San Salvador, 27 de junio de 2008.

Fraga, Pablo (2009), Participación, Calidad y tecnología: el caso del Ministerio Público Fiscal, XIV Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Salvador de Bahía, Brasil, 2009.

Fraga, Pablo (2010), Nuevas tecnologías. Gestión de calidad en el Ministerio Público Fiscal, XV Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Santo Domingo, República Dominicana, 2010.

Hill, Charles y Jones, Gareth (2007), Administración Estratégica, un enfoque integrado, McGraw Hill, México.

Director de la Maestría en Administración Pública de la Universidad del Salvador (USAL)
Licenciado en Comercio Internacional Universidad Nacional de Luján (UNLu)
Especialista en Relaciones Internacionales de la Universidad Internacional de Asunción (Uninter), Paraguay.
Miembro del Consejo Directivo Nacional y Subsecretario de Relaciones Internacionales de UPCN.

Responsable de Relaciones Internacionales Sindicato Único del Personal de Aduanas de la República Argentina (SUPARA).
Presidente de la Junta de Disciplina para el Personal de la Dirección General de Aduanas de la AFIP.

Federico Eduardo Dávila Alfredo Yoma

Corrupción | Sistema financiero internacional | Organizaciones de la sociedad

La corrupción globalizada y su impacto en el Estado y los ciudadanos

Introducción

El presente trabajo se propone desarrollar una mirada global de la corrupción pasada y actual de las grandes empresas transnacionales y del sistema financiero internacional. Dicho sistema de corrupción global impacta directamente en los ingresos de los Estados por lo que se ven gravemente afectados sus presupuestos como los beneficiarios de las políticas públicas de los mismos. Entendemos, por lo tanto, que si bien desde el punto de vista ético cualquier tipo de corrupción es detestable y debe ser sancionada, cuando ésta adquiere magnitudes incalculables y daños irreparables y estructurales para la sociedad, debe ser combatida a través de políticas públicas tanto desde los Estados como por parte de la sociedad, y sus organizaciones, en forma conjunta. De este modo se podrá contar

con mayores recursos para destinar a la modernización de un Estado capaz de brindar servicios públicos de calidad a todos sus habitantes.

La “percepción” de la corrupción y la corrupción globalizada

Transparencia Internacional se define como una Organización No Gubernamental (ONG) independiente que lucha contra la corrupción, la que se atreve a “medir” en todo el mundo. Tiene su sede principal en Berlín (y más de 100 sedes en el planeta) y en su sitio web declara que subsiste gracias a “donaciones de individuos, empresas y agencias de gobiernos que combaten la corrupción”.

En este punto creemos oportuno recordar lo expresado en la obra “La Mafia Verde” (Capítulo IV): “La súbita aparición de cientos de miles de ONGs alrededor del mundo desde el principio de la década de 1980, no fue casual ni un producto de generación espontánea. La reproducción global de las ONG fue el resultado de una de las más sofisticadas obras de la así conocida ingeniería social gestada en el seno del aparato de inteligencia británico y extendido a lo largo y ancho de las zonas de influencia del poderío oligárquico angloamericano. Es, pues, una parte fundamental de la estructura de un gobierno mundial proyectado a levantarse sobre los escombros del Estado nacional soberano.”

Sin embargo, según el informe elaborado por Hall, “El ranking –y el análisis- de Transparency International son insatisfactorios. Este índice no se basa en experiencias reales o casos documentados de corrupción, sino en las percepciones de las personas que participan en los informes. Los participantes en los informes se componen casi por completo de ejecutivos de empresa, consultores, o ‘expertos’ inespecíficos, muchos de los cuales son extranjeros, y empresarios, algunos de los cuales podrían incluso haber pagado sobornos ellos mismos o formar parte de redes corruptas. La percepción de los ejecutivos de negocios globales no parece el indicador de más confianza acerca de la cultura de la gente de la calle”.(Hall, 2013)

Según ese ranking, la corrupción más alta se encuentra en los Países en Desarrollo, en los más pobres, portadores de una arraigada cultura de la corrupción; pero “por el contrario, hay una clara evidencia de la existencia de una cultura de la corrupción entre los ejecutivos de los países ricos. Un informe de 2012 encontró que el 24% de los ejecutivos del sector financiero en los Estados Unidos y en el Reino Unido creían que debían implicarse en actividades ilegales o poco éticas para tener éxito en sus carreras. La evidencia no demuestra la visión de que habría unas culturas diferentes y más tolerantes hacia la corrupción en los países en desarrollo” (Hall, 2013).

Es más, recientemente, José Ugaz, presidente de Transparency International ha declarado que “Las sociedades `Offshore` son un aliado natural de la corrupción” eleconomista.net/01/12/2016.

Si bien, debido a la información disponible hoy en día, no sería necesario abundar en detalles acerca de la relación entre el sistema financiero internacional y la corrupción a gran escala, vamos a hacer algunos breves comentarios y reflexiones al respecto con el propósito de aportar a uno de los grandes debates de estos momentos de turbulencia y cambios a nivel global.

El sistema financiero global

Asimismo, podemos sospechar que la opacidad del sistema financiero internacional permite ocultar el delito y la corrupción producida por la evasión fiscal, ya que a través de él circulan miles de millones de dólares correspondientes a fondos robados o de origen corrupto sin ningún tipo de control.

En efecto, hay lugares y países en donde estos flujos de fondos ilícitos, del sistema financiero global, encuentran destinos seguros. Mientras esto ocurre, hay en el mundo millones de personas pobres que padecen las consecuencias cuando ven que las riquezas que producen sus países, trasponen las fronteras.

Según la ONU un billón de dólares se fuga de países en desarrollo y solo son detectados el uno por ciento del total del volumen de estos fondos ilícitos y, adicionalmente, los responsables casi nunca son identificados.

Es evidente que la falta de transparencia del sistema financiero global sirve para ocultar el delito y la corrupción, no debemos olvidar que las víctimas más directas de la delincuencia organizada, la corrupción, el contrabando, la evasión y elusión fiscal son justamente los sectores más pobres y vulnerables de nuestras sociedades.

Claramente esto es expresado por Shaxson “los paraísos fiscales son la razón más importante por la cual las personas y los países continúan siendo pobres. Se encuentran en el corazón de la economía global y a través de ellos se procesa más de la mitad del comercio internacional. Este sistema extraterritorial conecta al submundo criminal con la elite financiera, enlaza los altos dirigentes de la diplomacia y los servicios de inteligencia con las firmas multinacionales. Es el modo de funcionamiento del poder en la actualidad, y ha concentrado la riqueza y el poder en

Según la ONU un billón de dólares se fuga de países en desarrollo y solo son detectados el uno por ciento del total del volumen de estos fondos ilícitos y, adicionalmente, los responsables casi nunca son identificados.

los ricos con mayor fuerza que otro acontecimiento histórico. Sin embargo sus efectos han sido casi invisibles”

Corporaciones económicas

Por ello, entre otras organizaciones sociales o sindicales, la federación internacional ISP, procura que los gobiernos den prioridad a asegurar mayor claridad sobre la titularidad de sociedades. Actualmente las entidades anónimas, las jurisdicciones que resguardan el secreto financiero y las estructuras poco transparentes son los principales métodos e instrumentos utilizados por las corporaciones económicas y quienes incurren en evasión o elusión fiscal para desviar sus fondos con el consecuente efecto negativo para los Estados y obviamente para que estos cumplan sus metas de regular desequilibrios en la sociedad como prestar servicios esenciales a saber educación, salud, seguridad social, energía, etc.

Entendemos, entonces, que para evitar que las corporaciones económicas, por vías legales o ilegales eludan o evadan el pago de los impuestos allí donde se genera la riqueza, estas multinacionales debieran transparentar sus actividades, difundiendo información sobre sus ingresos, ganancias, cantidad de personal, responsabilidad fiscal e impuestos pagados en cada país. Y, estos datos deberían ser públicos para que las oficinas fiscales puedan ejercer eficientemente el control permitiendo además que el público en general se interiorice del impacto de sus actividades.

El impuesto a las ganancias

Por otro lado, sostenemos que las ganancias deberían ser gravadas allí donde se producen, donde se llevan a cabo las actividades económicas y se genera el valor para asegurar que los países, en especial los que están en vías de desarrollo, no se vean privados de la riqueza de sus productos y del trabajo de su población.

El Banco Mundial

Sin embargo, organismos como el BIRF (Banco de Inversión Reconstrucción y Fomento), conocido como el Banco Mundial, que se muestra como un paladín en el lucha contra la corrupción en todo el planeta, parece no ser lo que se dice del mismo.

En efecto, de acuerdo al Informe de Hall, “Los donantes y las instituciones internacionales como el Banco Mundial gustan de retratarse a sí mismas como apoyos de iniciativas `anti-corrupción´. En la práctica, son sus políticas de impulso de las privatizaciones las que proporcionan mayores incentivos y oportunidades a la corrupción. Más aún, los países

donantes y el Banco Mundial han desalentado activamente a los países en desarrollo para perseguir judicialmente a las compañías multinacionales implicadas en casos de corrupción” (Hall, 2013).

El caso HSBC

En este sentido, el caso del HSBC es un caso para resaltar. Según se pudo saber, a través de informaciones publicadas por periódicos europeos, el Banco HSBC de Suiza manejaría cuentas secretas y sin declarar a más de cien mil clientes en todo el mundo por miles de millones de dólares. En efecto, se trata de un listado de 106.498 de clientes con cuentas secretas en sucursal Suiza del Banco HSBC revelado por su ex funcionario Herve-Falciani, conocida como Lista Falciani.

Según una denuncia presentada ante la justicia, solo de Argentina entre los años 2006 y 2007, se registraron sobre un total de 4620 cuentas, 2.552 sin declarar por valor de más de 3.500 millones de dólares de los cuales 400 millones pertenecen a sólo trece compañías de primer nivel en el país. (Denuncia Penal AFIP c/Miguel Abadi, infojusticias.gov.ar)

Se estima que la Evasión Fiscal a nivel global, que fluye hacia los paraísos fiscales, equivale a un tercio del total de los activos globales.

Estos tremendos hechos de corrupción y calamidades económicas no solo afectan a países en desarrollo sino también a los países más desarrollados, como se desprende del informe elaborado por una coalición de sindicatos norteamericanos y europeos que reveló el mecanismo de cómo la empresa Mc Donald durante el periodo 2009/2013, evadió más de un billón euros en Francia, España, Reino Unido e Italia.

La práctica se basa en mover la sede europea de esta corporación económica, del Reino Unido a Suiza y el uso de los pagos de regalías intra-grupo canalizados a través de una filial con sede en Luxemburgo con una rama suiza. El informe muestra que esta estructura con sede en Luxemburgo, que solo emplea a 13 personas, registró un ingreso acumulado de 3,7 mil millones de euros entre 2009 a 2013 en la que se informaba el pago de impuestos sólo por 16 de millones de euros.

Impactos laborales

Por si esto fuera poco, según un informe elaborado por la Federación Europea de Sindicatos del Servicio Público (EPSU) y la Unión Internacional de Empleados de Servicios en 2015, se detectó que en algunos países, los trabajadores de esta multinacional, no tienen jornadas laborales

definidas – Contratos Cero Hora – en los que no se garantiza la cantidad de horas a trabajar, ni el horario a cumplir ni la Estabilidad Laboral.

Mientras esto sucede, la mayoría de los países de la Unión Europea produjeron recortes presupuestarios que afectaron tanto a los salarios de los trabajadores públicos como a los servicios. También se produjo una disminución de 56.000 funcionarios del Control Fiscal, cuya misión es fiscalizar este tipo de actividades aún no protegidas por las normas de la OIT.

“Estos acuerdos son un escándalo para nuestros gobiernos cuando se quejan de que no tienen los impuestos para pagar los servicios públicos básicos”, expresó Rosa Pavanelli, Secretaria General de la Internacional de Servicios Públicos (ISP), refiriéndose a los acuerdos de la Unión Europea que permiten la radicación de los domicilios fiscales de las empresas multinacionales en paraísos fiscales.

Como se ve, las grandes corporaciones y las personas más ricas evaden cada vez más los impuestos y obligaciones tributarias, carga fiscal que es trasladada con más frecuencia a la población en general y a los pequeños contribuyentes. Los gobiernos cómplices al verse privados de mayores ingresos para brindar Servicios Públicos de Calidad, recurren a las clásicas políticas de recortes presupuestarios, disminución del gasto social y privatizaciones de los servicios públicos, entre otras.

Se estima que la Evasión Fiscal a nivel global, que fluye hacia los paraísos fiscales, equivale a un tercio del total de los activos globales¹.

Asimismo, según apunta Hall, la mitad del flujo de fondos del comercio mundial pasa por estos paraísos donde quedan depositados grandes cantidades de dinero debido a la falta de fiscalidad de los mismos por la poca transparencia producto de la ingeniería financiera elaborada con intervención de redes bancarias, abogados y expertos contables destinadas a evadir el pago de impuestos.

Democracias en peligro

Estas prácticas corruptas ponen en riesgo las democracias en el mundo y particularmente en los países en vías de desarrollo ya que el costo de estas evasiones fiscales recae sobre la población en general creando inequidades que rompen el contrato social. Mientras tanto, los paraísos fiscales son cada vez más numerosos, los centros financieros más ricos del mundo son cada vez más ricos y caen los impuestos pagados por las grandes corporaciones.

En nuestra región, donde en los últimos tiempos surgieron gobiernos democráticos y populares más cercanos a las ideas de la justicia social y de los intereses populares, en los que se intentan llevar a cabo políticas activas contrarias a los intereses de aquellos grupos económicos que sostiene esos privilegios, al ver amenazada la posibilidad de utilizar estos mecanismos de evasión, recurren sistemáticamente a la desestabilización social como hemos podido observar en los últimos tiempos.

Esta situación se puede verificar en aquellos países en donde algunas de las empresas y personas que poseen la mayor cantidad de fondos depositado en cuentas secretas sin declarar en la sucursal del banco HSBC de Suiza y otras, son también las que participan de las campañas más radicalizadas en contra de las políticas fiscales que desnudan estas prácticas corruptas.

Defender los intereses del Estado y de los ciudadanos

Para evitar que nuestras democracias se sigan deteriorando por la influencia de quienes se ven favorecidos por las fisuras de las políticas fiscales de nuestros países y de la facilidad con la que se ocultan los capitales producto de estos delitos económicos por parte de los paraísos fiscales, es preciso que los ciudadanos, a través de sus organizaciones (ONGs., partidos políticos, sindicatos, etc.) asuman acciones y políticas estratégicas tendientes a influir en la modificación de los actuales esquemas que permiten este robo organizado a las economías de los distintos países.

Para ello, es vital en primer lugar, eliminar el fraude fiscal transnacional y limitar la amplitud de la evasión de impuestos, de modo que las grandes multinacionales y los individuos adinerados paguen impuestos de acuerdo con su capacidad económica. En segundo lugar, incrementar la influencia de los ciudadanos en el control democrático de la aplicación de impuestos y restringir el poder del capital para dictar políticas fiscales únicamente en su propio interés. Tercero, restablecer un tratamiento fiscal similar para las diferentes formas de renta, invirtiendo la tendencia a trasvasar la carga impositiva hacia los sectores más desprotegidos de nuestras sociedades. Cuarto, impedir las privatizaciones y el deterioro de los servicios públicos y, por último, abogar por una mejora de la cooperación fiscal internacional y en el intercambio de información fiscal entre los países.

Entendemos que un Estado eficaz y eficiente, un Estado moderno, cuyo propósito sea brindar servicios públicos de calidad a la comunidad, debe combatir la corrupción y recuperar los recursos que pertenecen a la sociedad administrándolos correctamente.

¹ Declaración de la Red por la Justicia Fiscal, marzo 2003.

Nueva fiscalidad. Impuestos justos

Compartimos el criterio que propone Hall en su Informe “Corrupción y servicios públicos 1”: “Terminar con la corrupción requiere una base pública y política que exija a los líderes políticos que representen los intereses públicos, no los de las multinacionales ricas y poderosas, y que sometan a estas compañías a la responsabilidad y rendición de cuentas públicas. La transparencia, la rendición de cuentas y la participación de los ciudadanos en la toma de decisiones públicas son elementos clave para ello, mediante el fortalecimiento institucional y de los sistemas independientes de control, así como una organización judicial preparada para procesar, sancionar y erradicar empresas y servidores públicos corruptos”.

En síntesis, luchar por una nueva fiscalidad que además de contemplar los aspectos señalados, sea capaz también de promover economías más sustentables desde el punto de vista ecológico.

Estado y organizaciones sociales con poder y determinación

Para poder cumplir con este propósito, entendemos fundamental que, tanto los Estados como las organizaciones sociales y los sindicatos del sector público en particular estén en plena capacidad de influir en la adopción de políticas tendientes a eliminar la posibilidad de que persona alguna o grupo económico concentrado pueda, a través de cualquier mecanismo financiero, eludir el pago de impuestos justos.

Sin embargo, si todavía en alguno de los países se adoptan políticas tendientes a la tercerización y privatización de servicios públicos esenciales (las que en muchos casos acarrearán despidos masivos, precarización laboral y sistemas salariales injustos) y en materia laboral persisten en no respetar lo normado por los organismos internacionales, en especial lo dictaminado por la OIT, limitando los derechos fundamentales del trabajo y de libertad sindical (huelga, asociativismo y negociación colectiva), es muy difícil que los intereses que representan las organizaciones de la sociedad estén presentes en las decisiones que se adopten en este sentido.

Entendemos que un Estado eficaz y eficiente, un Estado moderno, cuyo propósito sea brindar servicios públicos de calidad a la comunidad, debe combatir la corrupción y recuperar los recursos que pertenecen a la sociedad administrándolos correctamente.

En efecto, la lucha conjunta, contra la corrupción requiere no solo de una profunda convicción y determinación por parte del Estado sino también de dotar a la sociedad, y sus organizaciones, del poder necesario de modo tal que puedan enfrentarla en forma exitosa.

Fuentes consultadas

1. AFIP. Denuncia Penal AFIP c/Miguel Abadi, www.infojusnoticias.gov.ar
2. Carrasco, Lorenzo y otros “La mafia verde. Ambientalismo, nuevo colonialismo” Capax Dei Editora. Río de Janeiro. 2007
3. EPSU. Informe “Un happy Meal” elaborado por la Federación Europea de Sindicatos del Servicio Público (EPSU) y la Unión Internacional de Empleados de Servicios. Feb. 2015.
4. Falciani, Herve. Listado de 106.498 de clientes con cuentas secretas en sucursal Suiza del Banco HSBC revelado por su ex funcionario Herve Falciani, conocida como Lista Falciani.
5. Hall, David Informe “Corrupción y servicios públicos 1 y 2”. PSI-RU. Public Services International Research Unit. 2012-2013
6. Red por la Justicia Fiscal. Declaración de la Red por la Justicia Fiscal, marzo 2003.
7. Shaxson, Nicholas “Las islas del tesoro, los paraísos fiscales y los hombres que robaron el mundo”, Fondo de Cultura Económica. 1° Ed. Buenos Aires. 2014.
8. www.eleconomista.net/2016/12/01/
9. www.infojusnoticias.gov.ar
10. www.world-psi.org

Abogada
Coordinadora del Programa de
Justicia Abierta del Ministerio de
Justicia y Derechos Humanos-

**Sandra Ada
Elena
Gustavo E. P.
Sá Zeichen**

Abogado
Secretaría de Planificación
Estratégica del Ministerio de
Justicia y Derechos Humanos

Gobierno abierto | Programa Justicia Abierta | Justicia 2020

JUSTICIA ABIERTA

Nuevos canales de comunicación entre la justicia y la ciudadanía

1.- Introducción

El Gobierno Abierto es un nuevo paradigma sobre el Estado que se caracteriza por incluir los principios de transparencia, acceso a la información, rendición de cuentas, participación y colaboración con la sociedad civil en el diseño e implementación de las políticas públicas.

A nivel nacional, el Ministerio de Modernización coordina esta estrategia. El ministerio de Justicia y Derechos Humanos de la Nación – MINJUS- hace suya esta tendencia a través de la incorporación del concepto de Justicia Abierta que considera la adaptación de los principios mencionados al sector justicia. Para ello, el MINJUS creó los Programas de Justicia Abierta y Justicia 2020. Justicia 2020 es una plataforma de participación ciudadana para el debate de las 70 iniciativas de política pública más importantes que impulsa el MINJUS.

El Programa Justicia Abierta impulsa la incorporación de estándares de transparencia y datos abiertos para incrementar el acceso a la información

y rendición de cuentas. Su producto principal es la puesta en línea del Portal de Datos Abiertos de la Justicia Argentina que pone al alcance de todos bases de datos en formatos de datos que se pueden usar, reutilizar y compartir libremente. El Portal incluye bases de datos del MINJUS y recolectará las estadísticas judiciales de más de 50 instituciones de justicia del país.

El presente trabajo presenta un breve análisis del nuevo paradigma de Estado Abierto con un enfoque específico en el sistema de justicia. Luego se focaliza en las iniciativas de justicia abierta que el Ministerio de Justicia y Derechos Humanos de la Nación implementa. El artículo desarrolla extensamente la implementación del “Portal de Datos Abiertos de Justicia de la Argentina”, una iniciativa novedosa y de vanguardia, que se orienta a la transparencia y a la apertura y se sustenta en la colaboración y en el trabajo coordinado de organismos del Poder Ejecutivo y del Poder Judicial, tanto a nivel nacional como provincial y de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires. Esta iniciativa no constituye una medida aislada sino que se enmarca en un contexto donde se están adoptando medidas –tanto por parte del Poder Ejecutivo, como del Legislativo y el Judicial– tendientes a lograr una mayor apertura, transparencia y cercanía del Estado con la ciudadanía.

El trabajo tiene por objeto realizar una semblanza del trabajo que en materia de Gobierno Abierto se viene desarrollando desde fines de 2015 en el Ministerio de Justicia y Derechos Humanos de la Nación.

Se trata de un breve análisis con sustento en el nuevo paradigma del Estado Abierto, y con un enfoque específico al sistema de justicia. El caso descripto especialmente es el del “Portal de Datos Abiertos de Justicia de la Argentina”, una iniciativa novedosa y de vanguardia, que se orienta a la transparencia y la apertura y se sustenta en la colaboración y el trabajo coordinado de organismos del Poder Ejecutivo y del Poder Judicial, tanto a nivel nacional como provincial y de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires.

La aplicación del paradigma de Gobierno Abierto a las instituciones de justicia no es sencilla ni puede hacerse linealmente, sino que requiere de ciertas adecuaciones que contemplen el perfil institucional y la independencia de dichas instituciones. En ese contexto, el Poder Ejecutivo debe ser respetuoso del principio republicano de la división de poderes, aunque ello no impide proponer de manera transversal y horizontal, sobre la base de una deseable coordinación y trabajo institucional entre los Poderes del Estado, medidas que favorezcan una mayor apertura y transparencia en la información que posee el Poder Judicial, poniendo a su disposición los medios que estén a su alcance para concretarlo.

Por otro lado, el Poder Ejecutivo nacional, a través del Ministerio, con el objeto de adoptar una mirada abarcativa y transversal en la materia,

asumió un concepto amplio de “sistema de justicia”, inclusiva no sólo del Poder Judicial, sino también de otros actores que son partícipes de ese sistema, incluso el propio Ministerio de Justicia. En ese contexto, el Ministerio ha comenzado a trabajar en áreas que le son de su exclusiva responsabilidad, y en paralelo trabaja colaborativamente con los otros actores del sistema, poniendo a su disposición recursos y su impulso.

En esta primera etapa, el Portal de Datos Abiertos de Justicia pudo ser puesto en línea con una dotación inicial de 16 de “data sets”, todos ellos correspondientes a bases de datos del Ministerio. El objetivo a corto y mediano plazo es ambicioso y consiste en robustecer el portal con más bases de datos, incorporando información aportada por los otros firmantes del Convenio Marco de Cooperación y Asistencia Técnica Interjurisdiccional de “datos judiciales abiertos”.

Tanto la iniciativa de participación contenida en el programa Justicia 2020 como el Portal de Datos Abiertos de Justicia de la Argentina son iniciativas innovadoras en nuestra región, escalables en crecimiento e indispensables para poder encarar la construcción de un Estado más abierto y cercano a los ciudadanos.

Justicia 2020 es una plataforma de participación ciudadana para el debate de las 70 iniciativas de política pública más importantes que impulsa el MINJUS.

2.- Gobierno abierto

¿A qué nos referimos cuando hablamos de Gobierno Abierto?

A pesar de tratarse de una noción cada vez más extendida en su uso, el de “Gobierno Abierto” es un concepto todavía en elaboración, con problemas para su definición derivados de la ambigüedad de su significado (Ramírez Alujas y Dassen, 2012, pág. 41). Es un concepto “polisémico”, cuya connotación admite diversos significados y alcances (Oszlak, 2014, pág. 37).

En tanto el concepto resulta ambiguo, en expansión y en continua re-determinación, es posible advertir una multiplicidad de definiciones.

Se dice que es un nuevo paradigma de gestión pública y hasta una filosofía político administrativa.

Ante todo, podemos destacar que el concepto refiere a un paradigma de gestión de los asuntos públicos que propone un cambio profundo en la vinculación entre la ciudadanía y el Estado. Su objetivo es aportar mayor confianza, compromiso y calidad del gobierno mediante políticas tendientes a lograr un incremento en la transparencia y el acceso a la

información. Otro de sus objetivos centrales consiste en crear canales de participación y colaboración entre el Estado y los ciudadanos.

Es el camino para lograr una eficiente reforma del Estado; “trasciende hacia la legítima aspiración de los ciudadanos por cambiar la forma y el fondo de la interacción con sus gobiernos, en un plano político y estratégico; de ese modo se puede contribuir a fortalecer y mejorar los sistemas democráticos” (Ramírez Alujas y Dassen, 2012, p.49).

El sentido de gobierno abierto lleva a hacer referencia a la expresión de ciertos principios (Ramírez Alujas y Dassen, 2012, pág. 41), que se manifiestan en:

1. Mejorar los niveles de transparencia y acceso a la información mediante la apertura de datos públicos (para ejercer control social y rendición de cuentas).
2. Facilitar la participación de la ciudadanía en el diseño y la implementación de las políticas públicas.
3. Favorecer la generación de espacios de colaboración entre los diversos actores.

Las políticas de Gobierno Abierto permiten crear herramientas de suma utilidad para la elaboración y evaluación de políticas públicas. Como afirma César Cruz-Rubio, son una estrategia eficiente para el diseño, implementación, control y evaluación de políticas públicas y para procesos de modernización administrativa, que ubica al ciudadano en el centro de atención y de prioridad (Cruz-Rubio, 2014, p.7).

En este sentido, un gobierno abierto es aquél que entabla una constante conversación con los ciudadanos con el fin de escuchar lo que ellos dicen y solicitan, que toma decisiones basadas en sus necesidades y teniendo en cuenta sus preferencias, que facilita la colaboración de los ciudadanos y funcionarios en el desarrollo de los servicios que presta, y que comunica todo lo que decide y hace de forma abierta y transparente (Calderón, 2012, p.27).

3. Gobierno Abierto en la Argentina

La República Argentina asumió un firme compromiso para trabajar en la adaptación de sus políticas a los estándares de Gobierno Abierto. Es miembro de la Alianza para el Gobierno Abierto (OGP, por sus siglas en inglés) desde el año 2012, organismo con el que trabaja en la coordinación de planes conjuntos a nivel internacional.

La Alianza para el Gobierno Abierto fue lanzada en 2011 para proveer una plataforma internacional para reformadores locales comprometidos a que sus gobiernos rindan cuentas, sean más abiertos y mejoraren su

capacidad de respuesta hacia sus ciudadanos. Desde entonces OGP ha pasado de comenzar sus actividades con 8 países participantes a contar con los 64 países que actualmente la integran. En todos esos países, gobierno y sociedad civil trabajan juntos para desarrollar e implementar reformas en torno al gobierno abierto, como afirma esta organización en su presentación institucional¹.

Para unirse a la OGP, los países deben comprometerse a defender los principios de un gobierno abierto y transparente mediante la adhesión a la Declaración de Gobierno Abierto². A través del respaldo de esta Declaración, los países se comprometen a “fomentar una cultura global de gobierno abierto que otorgue poder a los ciudadanos y promueva los ideales de un gobierno abierto y participativo del siglo XXI”

La República Argentina asumió un firme compromiso para trabajar en la adaptación de sus políticas a los estándares de Gobierno Abierto.

OGP, entonces, es una organización promotora de los principios de transparencia, colaboración y participación a nivel internacional, y ante la cual la Argentina ha presentado hasta ahora dos Planes de Acción con compromisos concretos en torno a dichos principios.

Los valores fundamentales de la Alianza para el Gobierno Abierto son:

- Mejorar la transparencia y el acceso a la información;
- Incrementar la participación y colaboración ciudadana en las decisiones públicas;
- Crear mecanismos efectivos de rendición de cuentas;
- Promover la adopción de nuevas tecnologías e innovación.

Como adelantamos, Argentina presentó ante la OGP, hasta la fecha, 2 planes de acción. El II Plan de Acción de la República Argentina para el bienio 2015-2017 se presentó en dos etapas. Dado que el Segundo Plan sería implementado en su mayoría por un nuevo gobierno, surgido de las elecciones de octubre de 2015, criteriosamente se decidió presentar en julio de 2015 una primera versión con seis (6) compromisos, uno de los cuales insta a generar nuevos compromisos de medio término, que iban a corresponder a la gestión que asumiese en diciembre de 2015. El 6to Compromiso de ese Plan preveía que el nuevo gobierno pudiese proponer nuevos compromisos, a ser concretados en el transcurso de un año.

Precisamente, luego de un período de trabajo y articulación entre el Estado nacional y la ciudadanía, coordinado por la Subsecretaría de Innovación Pública y Gobierno Abierto del Ministerio de Modernización de la Nación, en 2016 se presentaron 15 nuevos compromisos de medio término.

¹ <http://www.opengovpartnership.org/es>

² <http://www.opengovpartnership.org/es/acerca-de/declaraci%C3%B3n-de-gobierno-abierto>.

Dentro de esos compromisos debemos destacar el Nro 11, denominado “Plataforma para la participación ciudadana y el acceso a la información de la justicia. Justicia 2020”.

Allí se definió como el “status quo” o problema a resolver, que “... no existe una definición participativa de los principales problemas de la justicia argentina ni de posibles soluciones. No existe la información necesaria para que los actores del Estado y la sociedad civil puedan tomar decisiones basadas en datos”.

El objetivo principal del compromiso se definió como destinado a “Fomentar la participación de los principales actores de la sociedad civil en los procesos de toma de decisión en materia de justicia y brindar información actualizada, desagregada y en formatos abiertos para facilitar tanto el proceso participativo en todas las etapas del ciclo de las políticas públicas, como la rendición de cuentas.”

Dentro de los hitos, metas preliminares y finales del compromiso, se fijó el portal de datos de la justicia online, al que haremos mención más abajo.

4. Gobierno Abierto y Datos Abiertos

4.1 Plan Nacional de Apertura de Datos

La apertura de datos es uno de los pilares más significativos del paradigma del Gobierno Abierto, ya que pone a disposición de todas las personas grandes conjuntos de información para que estas los usen, re-usen y compartan.

Conforme el Open Data Handbook³, los datos abiertos son los que pueden ser utilizados, reutilizados y redistribuidos libremente por cualquier persona, y que se encuentran sujetos, cuando más, al requerimiento de atribución y de compartirse de la misma manera en que aparecen.

Son sus caracteres⁴:

1. Disponibilidad y acceso: la información debe estar disponible como un todo y a un costo razonable de reproducción, preferiblemente, descargándola de Internet. Además, la información debe estar disponible en una forma conveniente y modificable.

2. Reutilización y redistribución: los datos deben ser provistos bajo términos que permitan reutilizarlos y redistribuirlos, e incluso integrarlos con otros conjuntos de datos.

3. Participación universal: todos deben poder utilizar, reutilizar y redistribuir la información. No debe haber discriminación alguna en términos de esfuerzo, personas o grupos. Restricciones “no comerciales” que

preverían el uso comercial de los datos; o restricciones de uso para ciertos propósitos (por ejemplo sólo para educación) no son permitidos.

Para trabajar en este sentido, el gobierno de la República Argentina impulsó, a través del Decreto N° 117/16⁵, el “Plan de Apertura de Datos”, donde asumió los siguientes compromisos:

1. La adopción de medidas que favorezcan la gestión de los conjuntos sistematizados de datos preservados digitalmente, y su tratamiento como un activo cívico y gubernamental de carácter estratégico.

En ese aspecto, caracterizar a los datos en poder del Estado como información pública y que posee valor relevante por sí misma permite comprender dicho carácter estratégico.

2. Para que esa información pública valiosa pueda ser aprovechada por la sociedad, debe estar disponible y accesible.

Por eso, el compromiso del Estado complementario al de la gestión de los datos es el de brindar información actualizada, desagregada y en formatos abiertos para facilitar tanto el proceso participativo en todas las etapas del ciclo de las políticas públicas, como la rendición de cuentas.

El Estado debe publicar esos datos de manera proactiva –sin esperar a la requisitoria ciudadana-, completa –sin limitaciones en cuanto al contenido difundido, salvo las razonables excepciones que normativamente se establezcan- y oportuna. También debe hacerse en y por los canales, medios, formatos y bajo licencias que mejor faciliten su ubicación, acceso, procesamiento, uso, reutilización y redistribución, tal como lo señala el Decreto 117/16.

Ley 27.275, reguladora del Derecho de Acceso a la Información Pública, la que incorpora importantes prescripciones de plena aplicación en materia de Gobierno Abierto.

4.2 Nueva Ley de Acceso a la Información Pública

Para completar el marco normativo que sustenta las políticas de gobierno abierto en la Argentina, recientemente fue sancionada la Ley 27.275, reguladora del Derecho de Acceso a la Información Pública, la que incorpora importantes prescripciones de plena aplicación en materia de Gobierno Abierto y, en particular, de apertura de datos.

La ley parte del principio general de presunción de publicidad, señalando que toda la información en poder del Estado se presume pública, salvo las excepciones que la propia ley establece (art. 1°).

Agrega el art. 1° que la información debe ser accesible en formatos electrónicos abiertos, que faciliten su procesamiento por medios

5| B.O. 13/1/16

3| <http://opendatahandbook.org/guide/es/what-is-open-data/>

4| Conforme <http://opendatahandbook.org/guide/es/what-is-open-data/>

automáticos que permitan su reutilización o su redistribución por parte de terceros.

El art. 2º, por su parte, reconoce el derecho de acceso a la información pública, el que comprende la posibilidad de buscar, acceder, solicitar, recibir, copiar, analizar, reprocesar, reutilizar y redistribuir libremente la información bajo custodia de los sujetos obligados.

En lo que hace a este trabajo, es destacable el art. 7º, que incluye expresamente dentro de los sujetos obligados a brindar información, al “Poder Judicial de la Nación” (inc. c). Esta prescripción resulta novedosa y de relevante importancia, al incorporar al Poder Judicial a la obligación de brindar acceso abierto a la información que gestiona, e incluye a la información producida y gestionada por el Poder Judicial dentro del concepto de “información pública”.

Por su parte, se incorpora en la ley de modo expreso el concepto de “transparencia activa”, prescribiendo que los sujetos obligados (entre los que, como vimos, se encuentra el Poder Judicial) deben facilitar la búsqueda y el acceso a la información pública a través de su página oficial de la red informática, de una manera clara, estructurada y entendible para los interesados y procurando remover toda barrera que obstaculice o dificulte su reutilización por parte de terceros.

Asimismo, la ley prevé que los sujetos obligados deberán publicar la información allí enumerada en forma completa, actualizada por medios digitales y en formatos abiertos.

5. Proceso de apertura del sistema de justicia

El Poder Judicial posee un rol decisivo en el diseño estratégico de la Nación y en la construcción de un marco institucional que garantice reglas claras, previsibilidad y equidad (Lorenzetti, 2007).

El Poder Judicial, en nuestro sistema institucional, no construye su legitimación sobre la base del voto popular, sino que debe edificarla sobre el prestigio y credibilidad de sus miembros, la justicia de sus intervenciones, la eficacia de su accionar y la confianza que de ello se deriva en los ciudadanos.

Sin embargo, el escenario actual presenta dificultades en el acceso a la información, situaciones de privilegio, ineficacia en la investigación y sanción de ilícitos cometidos en perjuicio del Estado, así como deficiencias graves en el funcionamiento de la Justicia (déficit en el acceso, demoras, inadecuado sistema administrativo, insuficiente capacitación e infraestructura), etc⁶.

Se ha señalado que “El Poder Judicial se caracteriza por ser el más conservador de los tres poderes del Estado. Con el tiempo esto generó un abismo entre la sociedad y los jueces que, a veces, parece irrevocable. Esta situación se potencia porque el lenguaje jurídico es muy técnico y complicado; no existe una creencia compartida y generalizada de que los jueces son servidores públicos; tampoco existe un sistema que los obligue a rendir cuentas a la sociedad y los procesos de selección y disciplina de los magistrados son poco transparentes.” (Elena y Pichón Riviere, 2013, p. 2).

Por todo ello, resulta necesario adoptar un conjunto de medidas que fortalezcan el sistema de justicia.

Entre dichas medidas se encuentra incorporar a las instituciones del sistema de justicia al paradigma de gobierno abierto. Entendemos entonces que es no sólo posible, sino indispensable, pensar en sumar al departamento Judicial del Estado al nuevo modelo de apertura. Es posible que trabajar en ese sentido favorezca un mayor acercamiento del Poder Judicial con la ciudadanía, inaugurando nuevas formas de intervenciones que permitan solucionar en gran parte los problemas descriptos.

Debemos por eso dar un salto tanto cuantitativo como cualitativo, y pasar de considerar al gobierno abierto –limitado a lo que es el ejercicio de la función administrativa estatal- a hablar de un “Estado Abierto”, abarcativo de sus tres funciones troncales –ejecutiva, legislativa y judicial-.

Somos conscientes de que esto promueve un debate en cuanto a si es posible o no trasvasar los principios del “Gobierno Abierto” y pretender su aplicación a las instituciones de la Justicia. Al respecto se presentan básicamente tres alternativas:

1. Entender que, dadas las características del Poder Judicial, su composición e integración, su rol institucional, sus caracteres más destacados, como ser la independencia y la imparcialidad, etc., no es posible incluirlo en un desarrollo de políticas de apertura –al menos en los términos profundos y amplios que sugiere el paradigma del gobierno abierto-.
2. Considerar que sí es posible, sin necesidad de mayores ajustes a los perfiles del Gobierno Abierto más difundidos.

⁶ Debilidades ya puestas de manifiesto hace tiempo, por la Mesa Sectorial de Justicia de la

iniciativa de “Diálogo Argentino”. Documento final, 2002, apartado I.

3. Sostener que sí es posible, aunque se requiere para ello de la necesidad de realizar ajustes y adecuaciones teniendo en consideración las referidas características del Poder Judicial.

El Ministerio de Justicia y Derechos Humanos de la Nación, en la gestión iniciada en diciembre de 2015, considera firmemente que es posible trabajar para un Estado más abierto, incluyendo a todas las instituciones de la Justicia.

En ese sentido, se encuentra en proceso de implementar un intenso trabajo con el objetivo de posicionar a la Argentina como uno de los países comprometidos en lograr un Estado Abierto, tomando al sistema de justicia como universo abarcativo no sólo del Poder Judicial –Poder del Estado independiente-, sino de todas las instituciones públicas que de algún modo poseen competencia en cuestiones vinculadas con lo jurídico-institucional y cuentan con información relevante que se relacione con dicho sistema.

6. La experiencia del Ministerio de Justicia y Derechos Humanos de la Nación

Cabe entonces ahora que nos refiramos al caso del Ministerio de Justicia y Derechos Humanos de la Nación.

En concordancia con lo expuesto, el Ministerio de Justicia y Derechos Humanos creó dos programas específicos para la implementación de políticas públicas de Gobierno Abierto: el Programa Justicia 2020 y el Programa Justicia Abierta.

6.1 Justicia 2020

Justicia 2020 es un programa del Ministerio de Justicia y Derechos Humanos concebido como un espacio de diálogo institucional y ciudadano cuyo objetivo es la elaboración, implementación y evaluación de políticas para construir, junto a la sociedad, una justicia que genere resultados socialmente relevantes y permita la solución de los conflictos en forma rápida y confiable. Se trata de una propuesta totalmente abierta, gratuita y participativa que convoca a la ciudadanía a tomar un rol activo en la discusión, elaboración y aplicación de políticas públicas en la materia. Funciona a través de una plataforma digital web desde la página www.justicia2020.gob.ar, y tiene como principal objetivo fortalecer y mejorar el sistema de Justicia.

El Ministerio busca mediante Justicia 2020 aplicar los valores del Gobierno Abierto, tendientes a que los gobiernos rindan cuentas, sean más abiertos y mejoren su capacidad de respuesta hacia los ciudadanos. El Programa Justicia 2020 es una de las acciones que da cumplimiento al

Compromiso 11 del II Plan de Acción Nacional de Gobierno Abierto.⁷⁷.

Lo novedoso de esta iniciativa es que procura trabajar en políticas de gobierno abierto a través de mecanismos de gobierno abierto. El modo en que se está desarrollando el programa –participativamente a través de la web, y también mediante reuniones presenciales- constituye una manera de aplicar los principios del gobierno abierto a la elaboración, discusión e implementación de políticas públicas.

De ese modo, este Programa trabaja sobre cada uno de los valores del gobierno abierto⁸, como se describe seguidamente:

Transparencia y acceso a la información:

A través de debates virtuales en el foro y de las reuniones presenciales, Justicia 2020 pone a disposición de la sociedad civil información relevante sobre más de 50 de las principales iniciativas del Ministerio. Toda la información está disponible de forma permanente en la página web del Programa. Se prevé incrementar las iniciativas puestas a discusión pública de manera progresiva, a medida que las diferentes propuestas de políticas se encuentren en condiciones de desarrollo suficiente.

Propuesta totalmente abierta, gratuita y participativa que convoca a la ciudadanía a tomar un rol activo en la discusión, elaboración y aplicación de políticas públicas.

Justicia 2020 es una plataforma de transparencia activa, ya que los responsables de las iniciativas deben publicar toda la información pertinente a los proyectos que llevan adelante. Desde su concepción hasta su desarrollo, la sociedad civil podrá ver el curso y la evolución de las iniciativas, pudiendo conocer la estrategia y las políticas del Ministerio.

Participación y colaboración ciudadana:

Justicia 2020 es una plataforma de participación ciudadana que ofrece un canal inédito para que la sociedad civil y la comunidad jurídica participen en las políticas públicas en materia de justicia.

Busca que organizaciones y particulares participen activamente en la gestión de políticas públicas en todo su ciclo.

El proceso de examen y debate público de las iniciativas se realiza bajo dos modalidades:

⁷¹ El objeto de este compromiso es fomentar la participación de los principales actores de la sociedad civil en los procesos de toma de decisión en materia de justicia y brindar información actualizada, desagregada y en formatos abiertos para facilitar tanto el proceso participativo en todas las etapas del ciclo de las políticas públicas, como la rendición de cuentas.

⁸¹ Conforme información extraída de <https://www.justicia2020.gob.ar/gobierno-abierto/>

1. El foro en línea (www.justicia2020.gob.ar) y
2. Las reuniones presenciales organizadas por el propio Programa.

Todos aquéllos que quieran participar con sus ideas para colaborar en el fortalecimiento de estas iniciativas, o presentar otras, puede hacerlo a través de ambos canales, estando siempre abierto el proceso de registración.

Los 21 equipos de trabajo por ahora constituidos cuentan con la coordinación conjunta de un funcionario público y de un miembro de la sociedad civil.

Rendición de cuentas:

A través los canales descriptos, Justicia 2020 rinde cuentas de los avances en cada una de las iniciativas y sirve como canal formal para el monitoreo ciudadano de las políticas públicas. De ese modo, el “sector no-público” -las organizaciones de la sociedad civil y los ciudadanos individualmente comprometidos- pueden cumplir así un rol fiscalizador ya que tendrán la posibilidad de verificar que el curso de acción se ajuste a lo estipulado. Se prevé que Justicia 2020 evalúe semestralmente la evolución de estos mecanismos de gobierno abierto en base al diálogo con la sociedad civil.

Nuevas tecnologías e innovación:

La creación del foro en línea de Justicia 2020, que a noviembre de 2016 supera los 14.000 miembros activos, es inédita en nuestro país.

Con un diseño y marco operativo simple, la plataforma busca llegar a una gran cantidad de usuarios para que desde cualquier lugar del país -y del mundo- puedan participar de los equipos de trabajo.

Para la participación activa online se requiere del llenado de un formulario en la página oficial del programa, con información básica del inscripto. La participación es totalmente gratuita.

La plataforma del Programa Justicia 2020 cuenta con casi 4000 participantes individuales, organizados en 21 equipos de trabajo, donde se debaten los ejes centrales de las políticas públicas del Ministerio. A la vez, más de 1600 personas asistieron a las reuniones presenciales que el Programa organiza de forma periódica, para intercambiar personalmente lo tratado en los foros. A fines de octubre de 2016, los 21 equipos de trabajo cuentan con 61 iniciativas, de las que se publicaron 48 documentos.

6.2 Programa de Justicia Abierta

El programa Justicia Abierta, creado en 2016⁹, dependiente de la Secretaría de Planificación Estratégica del Ministerio, tiene a su cargo articular diversas actividades orientadas al gobierno abierto.

Se encarga en particular de la gestión, desarrollo y publicación de las bases de datos de las distintas oficinas del Ministerio de Justicia.

En un futuro, también publicará información estadística de instituciones de justicia de todo el país.

El canal de publicación de todos estos conjuntos de datos es el Portal de Datos Abiertos de la Justicia Argentina, desarrollado por el Programa. Todos los conjuntos de datos están publicados en formatos abiertos y accesibles, que permiten su utilización para usuarios de todo tipo.

Según lo expresa la resolución que crea el Programa de Justicia Abierta “corresponde que este Ministerio adopte medidas concretas y específicas para avanzar en la incorporación del sector justicia al movimiento por el Gobierno Abierto y acorde a los lineamientos manifestados por el señor Presidente de la Nación Argentina durante su discurso de asunción frente a la Asamblea Legislativa con respecto a la necesidad de transformar al Estado Argentino en un Estado Abierto”.

La creación del Programa tiene por objeto “promover la adopción de políticas de Gobierno Abierto en las instituciones de justicia del País, mediante el incremento de la transparencia, el acceso a la información, la rendición de cuentas, la participación y colaboración ciudadana y el uso de tecnologías e innovación”, teniendo entre sus objetivos además, adoptar “medidas de Gobierno Abierto en esta misma Jurisdicción, coordinar con las Instituciones de justicia del País la discusión y posterior adopción de los presupuestos mínimos para la implementación de políticas de Gobierno Abierto, brindar asistencia técnica a los poderes judiciales provinciales y otras instituciones del sector justicia para la adopción de políticas de Gobierno Abierto, así como posicionar globalmente a la República Argentina como un país pionero en Justicia Abierta”¹⁰.

La creación del foro en línea de Justicia 2020, que a noviembre de 2016 supera los 14.000 miembros activos, es inédita en nuestro país.

Los Objetivos Específicos del programa son:

- a. Entender en las cuestiones relativas a la adopción de estándares de Gobierno Abierto en el Ministerio;
- b. Promover la adopción de políticas de Gobierno Abierto en el Ministerio a través del incremento de la transparencia, acceso a la información, rendición de cuentas, participación y colaboración ciudadana y uso de tecnologías e innovación;
- c. Asistir a las áreas competentes en brindar asistencia técnica a los poderes judiciales provinciales y otras instituciones del sector justicia para la adopción de políticas de Gobierno Abierto; y

¹⁰ Res. MjyDDHH 87/16, considerandos 15 y 16.

⁹ Creado por Resolución MjyDH N° 87/16.

d. Posicionar globalmente a la Argentina como un país pionero en Justicia Abierta.

6.3.- Convenio Interjurisdiccional de Datos Abiertos

Dentro de las iniciativas que el Ministerio de Justicia y Derechos Humanos de la Nación impulsó en el contexto de las políticas de Justicia Abierta, y que se canalizó a través del Programa de Justicia Abierta, cabe destacar la que culminó con la suscripción del Convenio Interjurisdiccional de Datos Abiertos entre el Ministerio, el Consejo de la Magistratura de la Nación, la Junta Federal de Cortes y Superiores Tribunales de Justicia de las Provincias Argentinas y la CABA (Jufejus), el Consejo de Procuradores Fiscales, Defensores y Asesores Generales de la República Argentina, las Cortes supremas y tribunales superiores de las provincias, los Ministerios Públicos locales, el Consejo de la Magistratura de la CABA y la Procuración Penitenciaria de la Nación.

Este convenio cuenta como antecedente a su similar, suscripto entre el Ministerio de Justicia y la Corte (protocolo MJyDH N° 2078/12) que dispuso, entre otras acciones, contribuir a la complementación del SNEJ –Sistema Nacional de Estadísticas Judiciales- aunque dicho convenio preveía la utilización de formatos no abiertos (PDF), y con ausencia de datos del Poder Judicial de la Nación, sin estar agregados a nivel país y sin disponibilidad de los datos primarios.

Más allá de dicho antecedente, el acuerdo representa un caso paradigmático de colaboración conjunta y de trabajo coordinado a nivel horizontal –diversos organismos del Estado nacional- y vertical –con un perfil claramente federal al incorporar a los estamentos provinciales.

El Convenio destaca que “cumplir con los estándares del Gobierno Abierto en materia de información judicial es un desafío pendiente, debiendo abordarse acciones novedosas en orden a la: (1) transparencia, (2) participación y (3) rendición de cuentas”.

Agrega que en cuanto al primer ítem (transparencia), los datos son transparentes cuando son publicados en formatos abiertos y sin licencias para que puedan ser reutilizados por el público creando conocimiento con valor agregado. Con respecto a la participación, señala que se da cumplimiento con ella en tanto y en cuanto se brinden herramientas para la discusión y el debate público en torno al funcionamiento de los organismos.

Los firmantes se comprometen a impulsar un plan conjunto de mejoramiento de los sistemas de información sobre la Justicia Argentina, guiado por los estándares de Gobierno Abierto y Datos Abiertos. En ese contexto, las partes acordaron promover las acciones conducentes a mejorar la calidad y la transparencia de la información estadística elaborada y

publicada en las respectivas jurisdicciones. El Ministerio, por un lado, se compromete a coordinar el proceso de elaboración y sistematización de un nuevo sistema estadístico para la justicia argentina, así como diseñar protocolos técnicos de datos y procesos, y brindar asistencia técnica y financiera a las instituciones contraparte. Asimismo, se compromete a desarrollar y mantener un portal en línea de datos abiertos de la Justicia Argentina (cláusula primera, inciso e).

Por su parte, las “instituciones judiciales” –como son llamadas las instituciones firmantes con el Ministerio del compromiso- se comprometen a producir datos e información orientada a satisfacer las demandas de los usuarios en cantidad, calidad y desagregación, proveer los datos primarios de carácter público al Ministerio a efectos de garantizar la posibilidad de generar análisis propios por los usuarios y sistematizar la producción y recolección de datos.

El acuerdo representa un caso paradigmático de colaboración conjunta y de trabajo coordinado.

El referido Convenio constituye un hito no sólo para lo que es la apertura de datos del Estado nacional, sino para demostrar que la cooperación, la colaboración y el trabajo conjunto, tanto en lo que refiere a los Poderes del Estado nacional, sino también en cuanto al esquema federal, incorporando a las provincias, es posible y auspicioso, y demuestra una clara vocación del sistema de justicia de reducir la brecha de confianza que lo separa de la ciudadanía.

De ese modo se apuesta por un esquema de colaboración institucional que involucra a los Poderes Ejecutivo y Judicial nacionales, y se incluye a las provincias en el acuerdo, sentando las bases para sostener las medidas que se adopten como políticas de Estado, con la posibilidad de incrementar su efectividad y perdurabilidad en el tiempo.

6.4. El Portal de Datos de Justicia de la República Argentina

En el marco de una firme vocación de apertura y transparencia, y del proceso de digitalización de la administración pública, el gobierno de la República Argentina desarrolló y puso en línea el Portal de Datos de la Justicia Argentina. El Portal será el lugar de almacenamiento de los datos de todo el sistema de justicia, presentados en formatos accesibles, sin restricciones de ningún tipo. Su propósito es ser de utilidad no sólo para usuarios especializados, sino para todos los interesados en las temáticas de Justicia. Para esto incluye información complementaria a las bases de datos, como gráficos, links, y un amplio conjunto de metadatos.

El Portal es producto de uno de los compromisos asumidos en el Plan de Acción presentado ante la OGP. Tiene sustento en el Plan Nacional de

Apertura de Datos y en el Convenio Interjurisdiccional de Datos Abiertos de Justicia, dado que los datos provendrán no sólo de organismos dependientes del Poder Ejecutivo, sino de 50 instituciones de justicia de todo el país que suscribieron al convenio.

A efectos de la puesta en producción efectiva del portal, el Ministerio dictó la Resolución MJyDH N° 986/16. Allí se dispuso la publicación en el portal de datos abiertos de la justicia argentina de las primeras 16 bases de datos que lo integran. Se trata de información contenida en bases de datos gestionadas por el Poder Ejecutivo, previéndose incorporar progresivamente otras bases de datos, tanto de información que se encuentra en manos de la Administración, como de información que poseen las instituciones de justicia.

En concordancia con el compromiso adoptado, el Ministerio de Justicia lanzó oficialmente con fecha 1 de noviembre de 2016 el Portal de Datos de Justicia de la República Argentina (<http://datos.jus.gob.ar/>). Allí se publican datos del sistema de justicia de modo que pueda ser reutilizada para efectuar visualizaciones o desarrollo de aplicaciones. Esta herramienta se propone como un punto de encuentro entre las organizaciones de justicia y la ciudadanía.

Las bases de datos contenidas en el portal, a la fecha y de acuerdo con lo dispuesto por la citada Resolución MJyDH N° 986/16, son:

1.- Sistema Nacional de Estadísticas sobre Ejecución de la Pena – SNEEP

Es una base de datos gestionada por la Dirección Nacional de Política Criminal en Materia de Justicia y Legislación Penal del Ministerio de Justicia y Derechos Humanos.

Detalla los datos recopilados en el censo realizado sobre el total de la población detenida al día 31 de diciembre de cada año, en cada establecimiento de la República Argentina. La unidad de análisis son las personas alojadas en dichos establecimientos carcelarios.

2.- Listado de Registros Seccionales de la Dirección Nacional de Registros Nacionales de la Propiedad Automotor y Créditos Prendarios

Esta base de datos es gestionada por la Dirección Nacional de Registros Nacionales de la Propiedad Automotor y Créditos Prendarios del Ministerio de Justicia y Derechos Humanos. Detalla los datos de los Registros Seccionales donde se realizan los trámites registrales de los vehículos (automotores, motovehículos y maquinarias agrícolas, viales e industriales y créditos prendarios) de todo el país.

3.- Magistrados de la Justicia Federal y de la Justicia Nacional

Esta información es sistematizada por la Subsecretaría de Relaciones con el Poder Judicial y Asuntos Penitenciarios del Ministerio de Justicia

y Derechos Humanos. Secretaría de Justicia. En este conjunto de datos se detalla la estructura y la nómina de jueces, fiscales y defensores de la justicia nacional y de la justicia federal de la República Argentina, estado de cobertura de cargos, estado de los concursos destinados a cubrir los cargos que se encuentran vacantes, decretos y/o resoluciones de designación y/o traslado de los jueces, fiscales o defensores y presidente y ministro en funciones al momento de la designación.

4.- Base de datos legislativos Infoleg

Infoleg es actualmente un servicio de la Dirección Nacional del Sistema Argentino de Información Jurídica del Ministerio de Justicia y Derechos Humanos. En el Portal se publica un detalle del contenido de la base de documentos digitales legislativos: leyes, decisiones administrativas, decretos, resoluciones, disposiciones, acordadas y todo acto administrativo publicado en la primera sección del Boletín Oficial de la República Argentina desde mayo de 1997 más la normativa referenciada, que posee la página del SAJ a través del servicio de Infoleg.

El Portal de Datos de Justicia de la República Argentina (<http://datos.jus.gob.ar/>).

5.- Sistema de Consulta Nacional de Rebeldías y Capturas - Co.Na.R.C.

Esta información es gestionada por la Dirección Nacional Registro Nacional de Reincidencia del Ministerio de Justicia y Derechos Humanos. La base Co.Na.R.C., creada a partir de la sanción del decreto 346/2009, se conforma con las comunicaciones que los tribunales realizan al Registro Nacional de Reincidencia de toda medida restrictiva a la libertad ambulatoria que se dicta en el marco de una causa penal, en cualquier jurisdicción del país (ámbito federal, nacional, provincial y de la CABA).

6.- Estadística de mediaciones prejudiciales y judiciales

Esta base es producida por la Dirección Nacional de Mediación y Métodos Participativos de Resolución de Conflictos del Ministerio de Justicia y Derechos Humanos. En este conjunto de datos se detalla la cantidad de mediaciones prejudiciales y judiciales (remitidas por el Juez una vez iniciado el juicio) registradas en el Sistema "Mepre", que está operativo desde febrero de 2014 y que registra la totalidad de las mediaciones prejudiciales efectuadas desde la fecha de su implementación.

7.- Registro, Sistematización y Seguimiento de Femicidios y Homicidios Agravados por el Género

Esta base cuenta con información de la Unidad de Registro, Sistematización y Seguimiento de femicidios y de homicidios agravados por el género del Ministerio de Justicia y Derechos Humanos. Se registran los femicidios y homicidios agravados por el género desde el año 2012 a la

fecha. La base se nutre de diversas fuentes: artículos de prensa escrita, denuncias policiales y judiciales, denuncias realizadas ante la Secretaría de Derechos Humanos.

8.- Registro, Sistematización y Seguimiento de Hechos de Violencia Institucional

Esta base posee información suministrada por la Dirección Nacional de Políticas contra la Violencia Institucional. El registro analiza las formas de expresión de la violencia institucional sobre la base de las presentaciones, denuncias e informaciones recibidas en la Secretaría de Derechos Humanos.

9.- Entidades constituidas en la Inspección General de Justicia

Esta base presenta datos recopilados por la Inspección General de Justicia. Allí pueden consultarse datos de entidades, domicilios, balances, autoridades y asambleas de las entidades constituidas en la Inspección General de Justicia – IGJ-.

10.- Internos del Servicio Penitenciario Federal - SPF

Esta información es producida por la Dirección Nacional del Servicio Penitenciario Federal del Ministerio de Justicia y Derechos Humanos. Este conjunto de datos registra los internos del Servicio Penitenciario Federal – SPF – condenados, procesados e inimputables, alojados en los establecimientos del Servicio Penitenciario Federal de todo el país.

11.- Solicitudes de Condición de Legítimo Usuario de Armas de Fuego

Esta información es suministrada por la Agencia Nacional de Materiales Controlados del Ministerio de Justicia y Derechos Humanos. En este conjunto de datos se detallan las solicitudes de Condición de Legítimo Usuario de Armas de Fuego comprendidas en el “Sistema de Control Ciudadano para Autorizaciones”. Los datos son actualizados en forma diaria y son vistos hasta las 00:00 horas del día siguiente del vencimiento de la publicación. Resolución ANMaC N°0009/2016.

12.- Solicitudes de Autorización de Portación de Armas de Fuego

Esta información es suministrada por la Agencia Nacional de Materiales Controlados del Ministerio de Justicia y Derechos Humanos. En este conjunto de datos se detallan las Solicitudes de Autorización de Portación de Armas de Fuego comprendidas en el “Sistema de Control Ciudadano para Autorizaciones”. Los datos son actualizados en forma diaria y son vistos hasta las 00:00 horas del día siguiente del vencimiento de la publicación. Resolución ANMaC N°0009/2016.

13.- Centros de Acceso a la Justicia -CAJ-

La Subsecretaría de Acceso a la Justicia Ministerio de Justicia y Derechos Humanos administra esta base de datos Este conjunto de datos contiene

la información correspondiente a los Centros de Acceso a la Justicia -CAJ- que están activos. Los CAJ tienen por objetivo promover y facilitar el acceso a la justicia de los sectores más vulnerables, a través de asesoramiento y atención profesional, ya sea jurídico o psicosocial.

14.- Declaración Jurada Patrimonial Integral de carácter público

Esta base contiene información suministrada por la Oficina Anticorrupción del Ministerio de Justicia y Derechos Humanos. Involucra datos correspondientes a las Declaraciones Juradas Patrimoniales Integrales presentadas por los sujetos obligados conforme lo normado en la Ley de Ética Pública 25.188 modificada por la Ley 26.857, reglamentada por el Decreto Nro. 895/2013 y la Resolución General AFIP Nro. 3511/2013 y Resolución M.J. y D.H. Nro. 1695/2013. La utilización de este conjunto de datos se encuentra regulada por el Art. 11 de la Ley de Ética Pública 25.188.

15.- Registro Unificado de Víctimas del Terrorismo de Estado -RUVTE-

Esta base cuenta con información contenida en el Registro Unificado de Víctimas del Terrorismo de Estado de la Secretaría de Derechos Humanos y Pluralismo Cultural Ministerio de Justicia y Derechos Humanos. Posee un registro unificado del listado de víctimas del accionar represivo ilegal del Estado argentino entre 1966 y 1983 (víctimas de desaparición forzada y de asesinato) y del listado de casos en investigación incluidos en el listado de la Conadep, sin denuncia formal ante la Secretaría de Derechos Humanos y Pluralismo Cultural de la Nación, que revisiten la categoría de “presunción de desaparición forzada”.

16.- Estadística de Inscripciones Iniciales de Automotores y Motovehículos

Esta base presenta información a cargo de la Dirección Nacional de Registros Nacionales de la Propiedad Automotor y Créditos Prendarios del Ministerio de Justicia y Derechos Humanos. En este conjunto de datos se detalla la cantidad de automotores 0km inscriptos discriminados por año, mes, provincia.

7.- Conclusiones

Como señalamos, la Argentina está trabajando fuertemente para posicionarse como un actor de vanguardia en materia de Gobierno Abierto, con

La Argentina está trabajando fuertemente para posicionarse como un actor de vanguardia en materia de Gobierno Abierto, con un objetivo claro de avanzar hacia un Estado Abierto, donde se incluya tanto al Poder Ejecutivo como al Legislativo y al Judicial.

un objetivo claro de avanzar hacia un Estado Abierto, donde se incluya tanto al Poder Ejecutivo como al Legislativo y al Judicial.

La aplicación del paradigma de Gobierno Abierto a las instituciones de justicia no es sencilla ni puede hacerse linealmente, sino que requiere de ciertas adecuaciones que contemplen el perfil institucional y la independencia de dichas instituciones. En ese contexto, el Poder Ejecutivo debe ser respetuoso del principio republicano de la división de poderes, aunque ello no impide proponer de manera transversal y horizontal, sobre la base de una deseable coordinación y trabajo institucional entre los Poderes del Estado, medidas que favorezcan una mayor apertura y transparencia en la información que posee el Poder Judicial, poniendo a su disposición los medios que estén a su alcance para concretarlo.

Por otro lado, el Poder Ejecutivo nacional, a través del Ministerio, con el objeto de adoptar una mirada abarcativa y transversal en la materia, asumió un concepto amplio de “sistema de justicia”, inclusiva no sólo del Poder Judicial, sino también de otros actores que son partícipes de ese sistema, sumando desde luego al propio Ministerio de Justicia. En ese contexto, el Ministerio ha comenzado a trabajar en áreas que le son de su exclusiva responsabilidad, y en paralelo trabaja colaborativamente con los otros actores del sistema, poniendo a su disposición recursos y su impulso, con el objetivo de sumar más y mejor información al portal de datos.

En esta primera etapa, el Portal de Datos Abiertos de Justicia pudo ser puesto en línea con una dotación inicial de 16 de “data sets”, todos ellos correspondientes a bases de datos del Ministerio. El objetivo a corto y mediano plazo es ambicioso y consiste en robustecer el portal con más bases de datos, incorporando información aportada por los otros firmantes del Convenio Marco de Cooperación y Asistencia Técnica Interjurisdiccional de “datos judiciales abiertos”.

Tanto la iniciativa de participación contenida en el programa Justicia 2020 como el Portal de Datos Abiertos de Justicia de la Argentina son iniciativas innovadoras en nuestra región, escalables en crecimiento e indispensables para poder encarar la construcción de un Estado más abierto y cercano a los ciudadanos.

Bibliografía

CRUZ-RUBIO, César Nicandro, “Hacia el gobierno abierto; una caja de herramientas”. Preparado por el Departamento para la Gestión Pública Efectiva de la Organización de los Estados Americanos, documento oficial OEA/Ser.DXX SG/SAP/III.33, 2014.

ELENA, Sandra y PICHON RIVIERE, Ana. “Acceso a la información y transparencia en la justicia: un recorrido que recién comienza”. CIPPEC, Documento de Políticas Públicas 118, marzo de 2013.

LORENZETTI, Ricardo L. “Políticas de Estado para el Poder Judicial”. Discurso en la II Conferencia Nacional de Jueces, agosto de 2007. Accesible en www.cij.gov.ar/politicas-de-estado-para-el-poder-judicial.pdf.

OSZLAK, Oscar. “Gobierno abierto: hacia un nuevo paradigma de gestión pública”, en la obra “Teoría y práctica del gobierno abierto: lecciones de la experiencia internacional”, Oscar Oszlak y Ester Kaufman, IDRC CDRI, Red GE ALC y Organización de los Estados Americanos, 2014, pag.37. Accesible en <http://www.gobiernoabierto.gob.ar/multimedia/files/kaufman-oszlak.pdf>.

RAMÍREZ ALUJAS, Álvaro y DASSEN, Nicolás “Gobierno abierto: la ruta hacia una nueva agenda de reforma del Estado y modernización de la administración pública en América Latina y el Caribe”. En AAVV “Gobierno abierto y transparencia focalizada. Tendencias y desafíos para América Latina y el Caribe”. Nicolás Dassen y Juan Cruz Vieyra, editores. Banco Interamericano de Desarrollo, Nueva York, 2012.

Mara Betsabé Bugoni

Abogada (UBA),
Administradora Gubernamental

Gobierno Abierto | Gobierno electrónico | Transnacionalización

Modernización, Gobierno Abierto y después

Modernidad y modernización

Hubo un tiempo en que modernidad y modernización fueron consideradas ideas prácticamente simbióticas, carentes de sentido como conceptos escindibles. Touraine (1995: 9) dice: la modernización es, para el pensamiento clásico, modernidad en acto; modernidad activa que produce modernidad, que permite romper, con un pasado referencial en palabras de Nuss (1997: 9) y construir un nuevo orden de cara al progreso que se va generando (Kaulino y Stecher: 2008: 69) como resultado de la auto transformación endógena de todo, partiendo de la razón científica y técnica.

Estas ideas parecen superadas hace tiempo. Por un lado, se afirma que la modernidad no fue experimentada en todas partes del mismo modo. Más allá del occidente modernizado, la modernidad era vista como algo que “no estaba ocurriendo” allí desde donde se la estaba observando

(Berman: 1982: 176); algo que ocurría en otra parte. La percepción de la modernidad como “lo lejano” y, por consiguiente, “lo ajeno”, es la percepción que se encuentra en la base de considerar a la modernización, no ya como fenómeno / manifestación de la modernidad, como algo “que sucede” “naturalmente” como parte de un proceso, una vez que se reconoce y asume su carácter de proyecto político secular (Kaulino y Stecher: 2008: 69), sino como algo que, en determinadas circunstancias, puede (y aún, debe) “hacerse suceder” para generar modernidad.

A partir de esa consideración, la modernización es búsqueda de la modernidad entendida como un presente “real” que está “afuera” y hay que salir a buscar. No obstante, y como paradoja, esas ideas tampoco se corresponderían con la experiencia vivida por el occidente europeo (Touraine: 1995: 19), en donde el progreso científico y técnico explicaría una parte, pero no el todo, de la “revolución moderna”. De hecho, el siglo XX habría estado dominado por una sucesión de “modernizaciones” que han sido consideradas cada vez más exógenas (Touraine: 1995: 311).

Es en el juego de lo endógeno y lo exógeno que va adquiriendo forma y sentido esta diferenciación entre la modernización en la que el Estado es sujeto activo, de aquella que tiene por objeto al Estado (Sánchez Parga: 1999: 13) y la introducción de la modernización en cuanto término técnico; como una teoría que “estiliza” a la modernidad y la convierte en un patrón de procesos de evolución social pero neutralizados en cuanto al espacio y al tiempo (Habermas:2008: 12). Recién entonces, la modernización, como proyecto político, está en condiciones de adoptar la forma de política pública. De hecho, si hay algo que, desde la perspectiva de la teoría de la modernización caracteriza a la segunda mitad del siglo XIX y comienzos del XX, es que se instala la convicción de que el orden racional esperado no surge espontáneamente (Kaulino y Stecher: 2008: 70), sino que es necesario organizarlo.

Por alguna razón, el Estado que alguna vez fue moderno, se habría quedado anclado en lo contemporáneo, ajeno a los cambios que continuaron sucediendo en la sociedad. Algunos atribuyen esto al fin del imperio de la razón, a la postmodernidad que, en sí misma, constituye una crítica a la modernidad (Martínez Martínez: 2009: 47). Desde esta perspectiva, más que relación de ruptura con el pasado, lo que definiría a la modernización del Estado en esta nueva etapa sería una relación de vinculación con algo futuro y externo. Un lugar adonde llegar en determinado momento tras transitar una serie de fases. Modernizar exige, a partir de entonces, gestionar la transformación a través de un instrumento específico: la planificación, como articuladora de acciones y tensiones tendientes a concretar una visión de Estado no autogenerada sino observada y transformada en visión.

La modernización pasa a tener como marco de referencia paradigmas contruidos sobre la base del supuesto de que la sociedad, ya modernizada, requiere de un Estado adaptado con el fin de satisfacer las demandas que van surgiendo como consecuencia de los cambios que se han operado en aquella (Pinazo: 2016: 21). Es en función del análisis de esos marcos de referencia que se han categorizado a las políticas de modernización del Estado en políticas de primera, segunda, tercera y aún cuarta generación.

El informe sobre la Gobernabilidad de la Democracia de 1975 abre la puerta a esas políticas, con una afirmación: “el dilema central de la gobernabilidad de la democracia” es que “las demandas sobre el gobierno democrático crecen, mientras que la capacidad del gobierno democrático se estanca” (Crozier, Huntington y Watanuki: 1975: 9). El resultado es una sobrecarga en “el gobierno y la expansión de su papel en la economía y la sociedad” (Crozier, Huntington y Watanuki: 1975: 164/5).

Por alguna razón, el Estado que alguna vez fue moderno, se habría quedado anclado en lo contemporáneo, ajeno a los cambios que continuaron sucediendo en la sociedad.

Según Prats i Català (2001: 104), para conjurar estos riesgos se necesitaban cambios no sólo en las instituciones y en las capacidades de gobierno sino también en la actitud de los ciudadanos. A partir de allí, el Informe del Banco Mundial de 1989 y el Consenso de Washington proponen la idea del “Estado mínimo”, dando inicio a las reformas de primera generación.

Tal como señala Pinazo (2016: 21), esa y las subsiguientes generaciones reformadoras supusieron enfoques distintos sobre la concepción del Estado tales como el neoliberal, vinculado al Estado mínimo; el neoinstitucionalista, vinculado al Estado moderado y el neointervencionista, que postula un Estado dinámico. Pinazo agrega: cada una de estas propuestas ha significado reformas en el papel y en la función del Estado y, en manera diversa, cambios en la Administración Pública (Pinazo: 2016: 22) siendo sucedidas por el paradigma de la nueva gestión pública y sus diversas formulaciones y reformulaciones, hasta llegar a la corriente de pensamiento que se centra en el nuevo servicio público, caracterizado por la implicación cívica.

Modernización y Gobierno Abierto

Ahora, si es cierto lo que dice Octavio Paz (“hay tantas modernidades como sociedades”) debiera haber tantas modernizaciones posibles del

Estado, como Estados busquen modernizarse. Es en este punto que hacemos ingresar a estas consideraciones la relación entre modernización del Estado y “gobierno abierto”.

Teniendo en cuenta el cambio y la velocidad que caracteriza al cambio en los tiempos que corren, la expresión “gobierno abierto” ya no es nueva. Contemporánea al surgimiento de las constituciones propias del Estado moderno, se afirma que la idea es tan vieja como la democracia misma y subyace en la mayoría de las constituciones y leyes fundamentales de los Estados occidentales modernos (Calderón y Lorenzo: 2010: 11). Tampoco sería novedosa ni en el ámbito de la teoría política y ni en el del debate académico (Ramírez-Alujas: 2014: 203). De hecho, la expresión tiene varios años siendo intensa y ampliamente utilizada. Así, Beetham y Boyle, al intentar explicar los elementos constitutivos que sustentan una democracia representativa, ya lo consideraban en 1996 uno de sus pilares fundamentales. En efecto, señalan, una sociedad democrática supone la necesidad de contar con: a) un proceso electoral libre y limpio; b) la garantía de unos derechos y libertades civiles y políticas y c) un gobierno abierto y responsable (Beetham y Boyle: 1995: 69).

Para los autores, sin “gobierno abierto” no podría existir una sociedad democrática. Es por ello que ponen particular esmero en elaborar una definición de lo que es “gobierno abierto”, comenzando por destacar cuatro características o rasgos que permitirían considerar a un gobierno como “abierto”. En primer lugar, la comunicación por parte del propio gobierno de información objetiva sobre sus propias políticas; en segundo lugar, el acceso a documentos gubernamentales; tercero, la apertura de las reuniones al público y, por último, la consulta sistemática por parte del gobierno a los interesados en la formulación y ejecución de las políticas públicas y la publicación de las informaciones y opiniones obtenidas a partir de esa consulta.

Esas características llevan a los autores a concluir que “gobierno abierto” es mucho más que la mera libertad de información: la apertura de un gobierno consiste para ellos en la “buena disposición” del gobierno tanto a facilitar el acceso a información como a escuchar a los ciudadanos (Beetham y Boyle: 1995: 73).

Pero la expresión “gobierno abierto” no fue acuñada por esos autores. Recordemos que la primera aparición documentada del término data de 1957, cuando Wallace Parks lo recoge como principio constitucional en su artículo “The Open Government Principle: Applying the Right to Know Under the Constitution”, publicado en la revista *The George Washington Law Review*, de la Universidad George Washington, tratando el tema de la libertad de información, en relación con la rendición de cuentas o accountability (Carlos Jimenez: 2013).

La expresión vuelve a aparecer a fines de los setenta, esta vez en el discurso político británico, asociada a la idea de “abrir las ventanas” del sector público para combatir su opacidad, pero sin brindar mayores precisiones. Ello condujo a que en el documento *Open Government: the British Interpretation* de 1977, Ronald Wraith describiera al “gobierno abierto” como una “expresión de moda, cuya intención general es bastante clara, pero cuyo significado práctico espera clarificación” (Ramírez-Alujas: 2011:101).

Hacia fines de los ochenta, la afirmación de Wraith continuaba vigente. Hablar de gobierno abierto continuaba remitiendo a un debate en torno a la libertad de información y de la protección de datos, la reforma de las leyes sobre secretos oficiales y la necesidad, en una democracia madura, de poder acceder a la información sobre las actividades del gobierno, sobre su disponibilidad para la opinión pública y el ciudadano común y la rendición de cuentas (Chapman y Hunt: 2006: 141). El tiempo pasó y la reflexión sobre qué es y que no es “gobierno abierto”, continuó, amplificada. Ello debido al desarrollo de la llamada “sociedad-red global” y al surgimiento del “Estado Red” (Castells: 2009: 68); a los cambios en los medios y patrones de comunicación y en los de generación de conocimiento; al uso intensivo de las tecnologías de información y comunicación y al creciente impacto derivado de la irrupción de las redes sociales y la Web 2.0 en la vida privada, ciudadana y política.

Es recién a comienzos del siglo XXI que el gobierno abierto se transforma en objeto de una política pública específica, ello a partir de la adopción, en los Estados Unidos, de una Directiva Presidencial sobre la materia. Este hecho dio lugar a la apertura de un proceso que, posteriormente, alumbró el surgimiento de la denominada *Open Government Partnership* (OGP por su sigla en inglés), también conocida como Alianza para el Gobierno Abierto, respecto de la cual volveremos más adelante. Lo que queremos destacar ahora es que, pese a este suceso, el debate en torno al gobierno abierto siguió y sigue dando lugar a una prolífera producción académica tendiente a clarificar significado, alcances e implicancias de la expresión, ahora transformada en objeto de política pública, hecho que no habría redundado en simplificar la gran complejidad encerrada en la aparente sencillez de la expresión (Valenzuela Mendoza: 2013b: 130). A criterio de algunos autores, el concepto de gobierno abierto sigue siendo “demasiado abierto” (Ramírez-Alujas y Dassen: 2014: 29) corriéndose el riesgo de que, si “gobierno abierto”

Si es cierto lo que dice Octavio Paz (“hay tantas modernidades como sociedades”) debiera haber tantas modernizaciones posibles del Estado, como Estados busquen modernizarse.

continúa siendo “cualquier cosa”, termine siendo “nada” (Villoria Mendieta: s/f: 2).

En verdad, sigue habiendo intentos de definición de gobierno abierto para todos los gustos. Mientras hacen hincapié en la importancia del acceso a la información relativa a los asuntos públicos por parte de la ciudadanía, otras ponen el foco en la necesaria interacción Estado – Sociedad y otras en las oportunidades que ofrecen las tecnologías de la información y de las comunicaciones. De todos modos, esas observaciones han servido para resaltar la centralidad de la idea al tiempo que marcar la necesidad de consensuar una definición o, al menos, delinear las ideas básicas que están detrás, identificando, como mínimo, los problemas que supuestamente el gobierno abierto está llamado a resolver, ello para evitar su disolución en un “vaporoso marco referencial sin límites ni coherencia” (Villoria Mendieta: s/f: 2)

Haciendo un breve paneo sobre estos intentos, con una visión bastante restringida y más cercana a la de open data que a la de gobierno abierto, <http://opengovernmentdata.org/> propone una definición que hace referencia a la liberación del acceso a datos gubernamentales y a la puesta a disposición pública de datos en forma digital y a través de internet por parte de los gobiernos, en formas que promuevan su análisis y reutilización. Así, “gobierno abierto” no sería únicamente la publicación de información por parte del gobierno, sino la apertura del gobierno que permite la interacción Estado - Sociedad (Peschard Mariscal: 2012: 27).

Otros autores interconectan el valor de transparencia con el valor de participación, definiendo la apertura de un gobierno en función del grado en que, a través del acceso a la información pública y la arena donde se toman las decisiones, los ciudadanos pueden monitorear e influir en los procesos gubernamentales (Valenzuela Mendoza: 2013b: 22). Calderón (2012: 27) lo define como uno que entabla constante conversación con los ciudadanos, que toma decisiones basadas en sus necesidades y preferencias, que facilita la colaboración en el desarrollo de los servicios que presta y que comunica todo lo que decide y hace, de forma transparente y abierta.

Ramírez-Alujas (2011: 107) define la utilidad de esa apertura al explicitar que un gobierno abierto es el que posibilita a las empresas, a las organizaciones de la sociedad civil y a los ciudadanos, conocer cosas (obtener información relevante y comprensible), hacer cosas (obtener servicios y realizar transacciones desde y con el Gobierno) y crear cosas (participar en el proceso de toma de decisiones).

Un enfoque diverso lo adopta el World Justice Project, el que define al gobierno abierto como uno de los componentes que configuran un Estado de Derecho. En la misma línea, Valenzuela Mendoza (2013a: 140)

entiende que gobierno abierto es el conjunto de instituciones democráticas basadas en un pluralismo razonable y la inclusión ciudadana, que se organizan en el marco de un Estado de Derecho, el cual reconoce la apertura como un valor político e inherente a un espacio público relacional, agregando la importancia que revisten los recursos tecnológicos como medio en la consecución de aquellos valores. No obstante, Valenzuela Mendoza (2013a: 131) advierte que el concepto de gobierno abierto desarrollado hasta el momento está dejando al margen su contraparte en la dinámica de los procesos de cambio: lo que él denomina, “sociedad abierta”.

En medio de la multiplicidad de enfoques para definir el concepto, aún la traducción española de la expresión ha sido cuestionada. Tal como señala Oszlak (2013), que propone hablar de “Estado Abierto” en lugar de “gobierno abierto”:

“...en los países anglo-sajones, y particularmente en los Estados Unidos, la noción de “estado” se aplica, casi exclusivamente, a las jurisdicciones subnacionales, en tanto que la misma tiene mayor vigencia en los países de tradición europea continental y en los de sus antiguas colonias. También es probable que al hablar de “government” no se esté aludiendo estrictamente al “gobierno”, sino a la responsabilidad de gobernar, por lo que también se ha sugerido aludir al término open governance o “gobernanza abierta”.

Teniendo en cuenta la diversidad de aproximaciones y los debates conceptuales pendientes, se ha considerado más ilustrativo y útil aproximarse a la idea de gobierno abierto como un proceso en marcha que se sustenta en conversaciones variadas al interior de un grupo diverso, integrado por individuos con experiencias en las organizaciones de la sociedad civil, en el periodismo, en la iniciativa privada y en el gobierno (Peschard Mariscal: 2012: 27). Casualmente, en el Glosario de la Open Gov Guide se opta por no ofrecer una definición, explicando que, al no existir por el momento una de carácter único y consensuado, han optado por tomar como base la aproximación a una definición “borrador” de trabajo, desarrollada por Global Integrity. Más que una definición, lo que se ofrece allí son tres “pilares” (transparencia, participación y colaboración) sobre los que resultaría posible construir apertura de gobierno.

Definición que hace referencia a la liberación del acceso a datos gubernamentales y a la puesta a disposición pública de datos en forma digital y a través de internet por parte de los gobiernos, en formas que promuevan su análisis y reutilización.

Sumando enfoques podríamos decir que “gobierno abierto” (i) es un concepto en pleno proceso de construcción (ii) base conversaciones ampliadas (iii) que se están dando en torno a las ideas de transparencia, participación y colaboración (iv) para aplicarlas de modos innovadores a la gestión de gobierno y a la formulación e implementación de políticas públicas, (v) con el objeto de generar condiciones favorables a la conformación de un sistema democrático capaz de dar respuesta a las expectativas ciudadanas del siglo XXI.

Gobierno abierto, gobierno electrónico y afines

La indeterminación del concepto “gobierno abierto” ha hecho aflorar debates conexos. Entre ellos, el vinculado a la diferencia entre gobierno abierto y el ya instalado, concepto de gobierno electrónico.

Tanto en el mundo de la acción pública como en la reflexión académica el gobierno electrónico ocupó por varios años el lugar que hoy es dado al gobierno abierto. Hacia fines de los setenta, los países comenzaron a formular declaraciones políticas en torno a la necesidad de aprovechar las oportunidades ofrecidas por las, por ese entonces, nuevas tecnologías. Concebidas como núcleo medular de los procesos de reforma del Estado, los gobiernos fueron incorporando al discurso conceptos hoy asociados al gobierno electrónico, al tiempo que comenzaron a implementar, primero acciones y luego estrategias nacionales de gobierno electrónico.

Cerrando el siglo XX, las declaraciones y compromisos de política nacional, regional e internacional, receptaban expresamente el concepto de gobierno electrónico, considerándolo un modelo de gestión encaminado a modernizar el desempeño del sector público. Este modelo estaba basado en la oferta de información y de servicios en línea para los ciudadanos. De hecho, uno de los compromisos que los representantes de América Latina y el Caribe asumieron en el año 2000 al reunirse en Florianópolis, fue promover una administración más eficiente, eficaz y transparente por parte de los gobiernos a todo nivel, mediante el ofrecimiento en línea de información a los ciudadanos, mecanismos de control de gestión, servicios, trámites y contratación estatal de bienes y servicios a través de redes digitales.

A partir de entonces comienzan a ser delineados acuerdos en torno a la incorporación de temáticas específicas que los países deberían abordar en el marco de sus respectivas “estrategias digitales”. Entre ellos, la simplificación de los procedimientos; la despapelización; la firma electrónica y digital; los registros, documentos y archivos electrónicos y digitales; los medios de pago electrónico y la contratación electrónica; la

simplificación de trámites, las ventanillas únicas y las oficinas de atención al ciudadano; la preservación de la información y su puesta en línea; la interoperabilidad de los sistemas; la protección de datos, la seguridad, la usabilidad y la accesibilidad, junto con la importancia de la capacitación de funcionarios y el trabajo conjunto con la ciudadanía, los gobiernos locales y la cooperación regional. Todos componentes identificados como “comunes” entre las estrategias digitales encaradas por los diversos países.

En general, y más allá de variantes en las denominaciones (Agenda Digital, Agenda de Conectividad, plan, programa...) las estrategias digitales se multiplicaron como iniciativas derivadas de o insertas en planes nacionales en materia de tecnologías de la información y de las comunicaciones para el gobierno electrónico, constituyéndose en la política pública encargada de definir y consagrar un marco para las acciones del Estado en la materia.

Paralelamente, y como parte de la Agenda de Conectividad para las Américas adoptada por la Cumbre de las Américas del 2001, se planteó la inquietud de conocer el grado de preparación de los países en orden a realizar la transición hacia el gobierno electrónico. Ello teniendo en miras un Estado que se convierte en “usuario modelo” y motiva a otros sectores de la “sociedad de la información” para que se conecten, desarrollen sistemas en línea, realicen transacciones y presten servicios por medios digitales. En este marco, lo que se denomina políticas públicas para la Sociedad de la Información representa un capítulo relativamente reciente en la historia de las agendas digitales nacionales. Veníamos de años de políticas públicas orientadas por el paradigma de la nueva gerencia, con foco en promover la modernización de los gobiernos a través de la incorporación y difusión de uso de tecnología al interior de las administraciones públicas y, por tanto, de años de estudios centrados en analizar y evaluar esos procesos base modelos de evolución hacia el gobierno electrónico.

A comienzos de los noventa aparecen las primeras políticas públicas orientadas al desarrollo de la Sociedad de la Información, pero no es hasta la realización de la Cumbre Mundial sobre la Sociedad de la Información (CMSI) 2003-2005 que ese concepto se propone como eje central para la formulación de estrategias digitales nacionales. En línea con esa propuesta, los ministros de Relaciones Exteriores y los jefes de Delegación de los Estados miembro de la Organización de Estados Americanos suscribieron en el año 2006 la Declaración de Santo Domingo

La idea de gobierno abierto como un proceso en marcha que se sustenta en conversaciones variadas al interior de un grupo diverso.

“Gobernabilidad y Desarrollo en la Sociedad del Conocimiento” por la que se decidió “Solicitar a los órganos, organismos y entidades de la Organización de los Estados Americanos (OEA) que continúen apoyando a los Estados Miembro en la incorporación de las TIC en sus planes nacionales de desarrollo, particularmente en los procesos de modernización de las instituciones públicas, favoreciendo los que contemplen la formación de funcionarios públicos, y que son necesarios para fortalecer la gobernabilidad y el ambiente democrático, promover la transparencia, la rendición de cuentas, la participación ciudadana y la eficiencia en la gestión y la provisión de servicios en el sector público”.

Con el ingreso en escena del concepto “Sociedad de la Información”, los enfoques y las evaluaciones anteriores quedaron, sino desactualizados, al menos evidenciando fuertes limitaciones en cuanto a sus alcances y a la utilidad de los análisis realizados en su consecuencia. Comienzan a surgir, entonces, intentos por analizar y evaluar el grado de avance de las políticas públicas en función, no ya de estadios o fases hacia el gobierno electrónico, sino en función del aporte que aquéllas efectuaban en el sentido de promover o coadyuvar a la conformación de la Sociedad de la Información al interior de los Estados.

Es así como se va perfilando la idea de que la multisectorialidad propia de esa Sociedad debía encontrar correlato en espacios generados y puestos a disposición por los Gobiernos, recurriendo a plataformas en línea que no sólo permitieran visibilizar aquella multisectorialidad, sino que propiciasen el consenso en torno a visiones y demandas y promovieran la articulación de responsabilidades, recursos y esfuerzos. En este contexto en noviembre de 2009 se emite la Declaración de Malmö en oportunidad de la 5ª Conferencia Ministerial sobre Administración Electrónica, declaración que recepta una propuesta abierta elaborada por ciudadanos europeos a través de un proceso participativo desarrollado en un foro promovido en redes sociales. Dicho documento enuncia tres principios fundamentales: transparencia aplicada a la oferta de información clara y actualizada en formatos abiertos y reutilizables; participación, en el sentido de intervención de la ciudadanía en todas las actividades del Gobierno y empoderamiento, en el sentido de dar poder a la ciudadanía en la solución de problemas.

La necesidad de que los gobiernos pongan a disposición de la sociedad, en forma fácilmente accesible, aquellas informaciones y datos de interés público que puedan ser utilizados por terceros para crear nuevos servicios para ciudadanos y empresas aparece explícita en 2010, cuando los Ministros y Jefes de delegaciones de los países de la Unión Europea y de América Latina y el Caribe reunidos en el V Foro Ministerial UE-ALC sobre la Sociedad de la Información celebrado en La Granja de San

Ildefonso, España, incorporaron un capítulo de Gobierno y Administración Pública en Internet.

El proceso reseñado derivó en que las estrategias digitales nacionales habilitaron una visión más abarcativa que permitiera pasar de políticas de gobierno electrónico a políticas de Sociedad de la Información, diferenciándose de otros instrumentos de política pública, al incorporar y reforzar dos rasgos: el primero, su carácter más operativo; el segundo, su vocación de integralidad e integración. Esto produjo un cambio en el eje de discursos y acciones en materia de gobierno electrónico. De poner el énfasis en la provisión de una administración más eficiente, mediante el rediseño de procesos y la oferta de información, trámites y servicios en línea, se pasó a destacar la importancia de un Estado que logra abrir el espacio reservado a la toma de decisiones, resolución de problemas y provisión de servicios. En otras palabras: las estrategias digitales pasan de un enfoque unidireccional de una sola vía (Estado – ciudadano), a un enfoque multidireccional, de varias vías.

Las estrategias digitales pasan de un enfoque unidireccional de una sola vía (Estado – ciudadano), a un enfoque multidireccional, de varias vías.

Este nuevo entendimiento respecto de cuáles son los modos de relacionarse la administración y la ciudadanía que incorporó el concepto de “colaboración” eventualmente desembocó en acciones para “abrir el gobierno” a través de sus agendas digitales de gobierno electrónico.

En retrospectiva, la frontera entre “gobierno electrónico” y “gobierno abierto” sigue siendo difusa. Gran parte de las definiciones que se proponen para gobierno electrónico perfectamente podrían ser aplicables a gobierno abierto. Quizá porque, tanto “gobierno electrónico” como “gobierno abierto” refieren al uso de tecnologías de la información y de las comunicaciones por los gobiernos, suponiendo en ambos casos una interacción creciente con la ciudadanía. Sin embargo, mientras una importante tendencia define al gobierno abierto como la siguiente generación de gobierno electrónico o como el resultado o la superación de las discusiones llevadas a cabo desde los noventa bajo el nombre de “gobierno electrónico”; otra estima conveniente separar ambos conceptos en la medida que, se estima, el gobierno electrónico no necesariamente transforma al Estado en sus valores, mientras que el gobierno abierto conduce precisamente a eso: a repensar administraciones y gobiernos y, en general, al Estado, desde la perspectiva de determinados valores (Calderón, 2012: 14). En tal sentido, se destaca como “confusión generalizada” el razonamiento que lleva a considerar la idea de gobierno abierto como una extensión o etapa superior de las iniciativas para consolidar estrategias

de gobierno digital o administración electrónica, en la medida que esta última política no representaría un cambio en el modo de ejercer el poder público, ni daría cuenta de un conjunto de valores orientados a guiar lo que denominan “reconfiguración” de un nuevo modelo de relaciones entre gobernantes y gobernados (Ramírez-Alujas y Dassen: 2014: 30).

Oszlak (2013) va más allá y afirma que bien podría concebirse un gobierno abierto a la participación e involucramiento de la ciudadanía sin la mediación de herramientas informáticas. Señala:

“...un gobierno podría considerarse “abierto” en tanto promoviera, el involucramiento en la gestión de organizaciones sociales y ciudadanos, sin que ello deba darse, necesariamente, mediante interacciones virtuales a través de las tecnologías actuales disponibles. En todo caso, la tecnología ha multiplicado, con alcances inéditos, las formas, instancias y mecanismos a través de los cuales esas interacciones pueden hoy materializarse”.

La iniciativa Obama

Pese a las discrepancias, estos desarrollos han permitido generar ciertos consensos. En primer lugar, que “gobierno abierto” es algo más que “gobierno electrónico”. En segundo lugar, que gobierno abierto es algo más que una política pública orientada a incrementar la transparencia, la participación o la colaboración de los ciudadanos en el gobierno. Y, más allá de las disquisiciones teóricas, la popularización en el uso del concepto permitió que la expresión adquiriera un posicionamiento único entre las medidas de innovación pública. Ello en especial, a partir de la asunción del Presidente de Estados Unidos de América, Barak Obama y del lanzamiento de la Open Government Initiative. Es en este punto que podemos considerar que el gobierno abierto dejó de ser únicamente una serie de temas respecto de los cuales se conversa y se debate, para perfilarse como una alternativa al paradigma de gobierno que predominaba en Estados Unidos, muy vinculado al New Public Management.

La Open Gov Initiative reconoce, como antecedente inmediato, el trabajo realizado por Barak Obama en su etapa como Senador, cuando, consciente de la oportunidad política y técnica que representa la apertura de un espacio de conversación y de distribución de información entre ciudadanos y gobernantes, patrocinó en el año 2006 la denominada “Ley de Transparencia y Rendición de Cuentas de Fondos Federales”. Esta ley, que obliga a las organizaciones y entidades que perciben fondos federales a revelar información y que fuera introducida como proyecto con apoyo bipartidario en abril de 2006, tuvo como consecuencia el establecimiento en 2007 del portal del Estado USASpending.gov un sitio que

le dio a los estadounidenses un grado sin precedentes de conocimiento sobre la utilización del presupuesto federal.

En su camino hacia las elecciones presidenciales, el Senador Obama siguió explorando, con éxito, las posibilidades que le ofrecían las nuevas tecnologías, transformando el modo de llevar adelante una campaña electoral. Esa exploración dio como resultado, no sólo capitalizar el deseo de cambio de la sociedad norteamericana, sino fusionar ese deseo y el uso de tecnología en la idea de “gobierno abierto” “empoderando” a sus seguidores del modo que prometía hacerlo con los ciudadanos, si resultaba electo. Para ello, Obama convocó a Chris Hughes, uno de los cofundadores de Facebook, encargándole incorporar a su equipo de campaña un área de Nuevos Medios, dando lugar al surgimiento del portal Change.gov. Esa área fue ampliándose con la conformación del Technology Innovation and Reform Team (TIGR, por su sigla en inglés), equipo orientado a preparar la próxima administración para implementar su agenda de innovación.

En su primer día como Presidente (21 de enero de 2009), Obama firmó un memorándum ejecutivo intitulado “Transparencia y Gobierno Abierto” en el que se manifestaba:

“Mi administración está comprometida a crear un nivel de apertura en el gobierno sin precedentes. Trabajaremos juntos para asegurar la confianza pública y para establecer un sistema de transparencia, participación pública y colaboración. La apertura reforzará nuestra democracia y promoverá la eficiencia y la efectividad en el Gobierno.”

El citado memorándum continúa puntualizando:

“El gobierno debe ser transparente. La transparencia promueve la rendición de cuentas y proporciona información a los ciudadanos sobre lo que su Gobierno está haciendo. La información mantenida por el Gobierno Federal es un bien nacional... Los departamentos y organismos ejecutivos deberán aprovechar las nuevas tecnologías para mostrar información acerca de sus operaciones y decisiones en línea y disponibles para el público. Los departamentos y organismos ejecutivos también deberán solicitar la opinión pública para identificar la información de mayor utilidad para el público.”

El gobierno debe ser participativo. El compromiso público aumenta la eficacia del Gobierno y de mejora de la calidad de sus decisiones. El conocimiento está ampliamente disperso en la sociedad y las autoridades públicas se benefician de tener acceso a ese conocimiento disperso. Los

departamentos y agencias ejecutivos deben ofrecer a los estadounidenses mayores oportunidades de participar en la formulación de políticas y de proporcionar a su Gobierno los beneficios de su experiencia y de información colectivas...

El gobierno debe ser de colaboración. La colaboración involucra activamente a los estadounidenses en la labor de su Gobierno. Los departamentos y organismos ejecutivos deberán utilizar herramientas innovadoras, métodos y sistemas para cooperar entre sí, a través de todos los niveles de gobierno, y con las organizaciones sin fines de lucro, empresas y particulares en el sector privado..."

Con la instrucción al Oficial Jefe de Tecnología, en coordinación con el Director de la Oficina de Administración y Presupuesto y el Administrador de Servicios Generales, para que coordinen el desarrollo de las recomendaciones en los departamentos y agencias ejecutivos tomando "acciones específicas de aplicación de los principios enunciados en la presente exposición", la Open Government Initiative llevó a la expresión "gobierno abierto" a otro nivel. Lo sacó del plano del debate académico para ubicarlo como objeto de una política pública.

Esta iniciativa fue seguida de la Directiva sobre Gobierno Abierto emitida en diciembre de 2009 por el Director de la Oficina de Administración y Presupuesto (Office of Management and Budget - ONP), Peter Orszag es considerada un recurso clave para la implementación del gobierno abierto en todos los niveles de gobierno de los Estados Unidos, al plantear objetivos, metas y pautas concretas tendientes a hacer operativa la iniciativa a través de planes de Gobierno Abierto en cada uno de los organismos gubernamentales. En esa Directiva, que recibió recomendaciones de la Oficina de Tecnología como así también comentarios de la ciudadanía a través de la Iniciativa de Gobierno Abierto de la Casa Blanca, se señala que "...los tres principios de transparencia, participación y colaboración forman la piedra angular de un gobierno abierto...", llevando los tres pilares identificados por la academia al plano de una cuasi definición normativa para el concepto de "open government".

Para Obama, la iniciativa del gobierno abierto representó un medio, no un fin en sí misma. Una "...gran apertura fortalecerá la democracia y promoverá la eficiencia y la efectividad en el gobierno y en este sentido las metas de contar con una democracia más fortalecida y un gobierno más efectivo motivan a realizar esfuerzos", afirma Obama. Aquí ya aparece presente la idea instrumental del open gov; una herramienta cuyo uso se entiende impactaría de modo positivo sobre el sistema y las instituciones. Luego, Obama agrega:

"El compromiso hacia la apertura significa más que informar al pueblo americano sobre cómo se toman las decisiones. Significa reconocer que

el gobierno no tiene todas las respuestas. Porque el camino para resolver los problemas de nuestro tiempo es involucrando al pueblo americano en la definición de las políticas que afectan sus vidas" (Obama, Transparency and Open Government, 2009)

Así, Obama logra instalar en el plano institucional la idea del gobierno abierto, a través de un discurso que explica que determinadas conductas no sólo son deseables sino necesarias, al mismo tiempo que comienzan a generarse las condiciones necesarias para que esas conductas se repliquen fuera de los Estados Unidos.

Para Obama, la iniciativa del gobierno abierto representó un medio, no un fin en sí misma.

En efecto, el 20 setiembre de 2011, Estados Unidos lanzó su primer Plan Nacional de Gobierno Abierto, misma fecha en la que se suscribió, como veremos más adelante, la Open Government Declaration entre Estados Unidos, Brasil, Indonesia, México, Noruega, Filipinas, Sudáfrica y Reino Unido. Luego, en simultáneo con la realización de la Open Government Partnership Annual Summit en Londres (octubre de 2013), Estados Unidos presentó su segundo Plan Nacional de Gobierno Abierto, en el cual incorporó como nuevas iniciativas destacadas, mejoras al portal "We the People", la modernización de la Ley de acceso a la información pública, la incorporación de Estados Unidos a la iniciativa global sobre transparencia fiscal (GIFT, por sus siglas en inglés), el lanzamiento de una nueva versión del portal de datos públicos Data.gov y la promoción del presupuesto participativo en los niveles locales de su gobierno.

La iniciativa de gobierno abierto llevada a cabo por Obama significó no sólo el ingreso del "open gov" al discurso y a la acción política de Estados Unidos, sino y en paralelo, su spread tanto en el plano internacional como comparado.

El gobierno abierto es propuesto como un nuevo paradigma modernizador construido sobre una forma diferente de pensar en lo público, forma en la cual asume que el gobierno no tiene (ni tiene por qué tener) todas las respuestas. Ya no se trata de reformar a un Estado que ha quedado "rezagado" para modernizarlo e incrementar su capacidad de dar respuestas, sino de abrirlo para que la Sociedad lo modernice. Esto es, para que las demandas sociales, en vez de chocar contra el Estado y generar colapso, penetren las estructuras públicas y generen respuestas a aquellas demandas, de un modo diferente al "tradicional". Si, como dice Castells (1997) "no estamos en el fin del Estado ni siquiera del Estado nación, sino en el principio de un Estado anclado en la sociedad", es a la sociedad a la que, abriendo el Estado, habría que permitirle modernizarlo.

Así, conforme este paradigma, la gobernabilidad democrática dejaría de enfrentar el dilema de demandas de una sociedad moderna que crecen vs capacidades de un Estado que se estancan, articulando iniciativas anteriores.

Villoria Mendieta (s/f: 2) señala que al interior del concepto de gobierno abierto se hacen presentes, además de una tecnología que le permite su existencia, cuatro teorías o corrientes de pensamiento, con sus correspondientes creencias, ideas y concepciones de los actores e instrumentos. Por un lado, la que se asienta sobre la importancia del Estado regulador que incentiva conductas beneficiosas para la sociedad con el fin de promover el bienestar general, desincentivando las que, se considera, producen daño individual y social. Por otro, la basada en el concepto de buena gobernanza del estado liberal, con su énfasis en la transparencia y en la rendición de cuentas para garantizar la vigencia de los derechos individuales y la división de poderes. Seguidamente, la del Estado republicano, con instituciones fuertes que requieren del compromiso cívico y del ejercicio de la soberanía popular de modo sostenido. Por último, la del Estado como actor encargado de llevar adelante una gestión pública eficiente y cooperativa, que busca generar conocimiento y enriquecer, basadas en la idea del Estado cooperador que busca el diálogo entre actores públicos y privados para la solución de los problemas colectivos.

Estas cuatro corrientes de pensamiento aparecerían unidas, dando a luz un nuevo paradigma, más complejo que la sumatoria de sus partes. Esa complejidad estaría dada no sólo por la articulación de corrientes sino por la propia naturaleza de la iniciativa que abarcaría explorar una nueva forma de gobernar a partir de la apertura de los gobiernos (Ramírez Alujas y Dassen: 2014: 32) para mejorar la gobernanza del sistema.

Tal como señala Prats (2001:103) “la gobernabilidad en relación con los problemas del desarrollo supera los problemas específicos de la acción de gobierno... y se proyecta ampliamente como una capacidad social, como atributo colectivo de toda la sociedad para dotarse de un sistema de gobierno que empuje el carro de los objetivos del desarrollo humano...”. El caso es que, ante el escenario de una sociedad global, una nueva forma de gobernar basada en la apertura del gobierno estaría suponiendo la “transnacionalización” de esa apertura.

Quizá esta afirmación se lea mejor recurriendo a la interpretación que hace Oszlak de la expresión open government, reemplazando “gobiernos” por Estados y, a continuación, sustituyendo “nuevo modo de gobernar” por “nueva estrategia para garantizar gobernabilidad”. Con este enfoque, abrir gobiernos se encuentra en la base de un esquema transnacionalizado de gobernanza. En otras palabras, existiría un entendimiento en torno a que, en el mundo actual, no resultaría posible implementar

una política de gobierno abierto exitosa si ésta se limita al ámbito de lo estrictamente “nacional”.

Gobierno Abierto y Alianza para el Gobierno Abierto

Esto nos conduce a repasar el proceso que lleva al surgimiento de la OGP. Podemos ubicar como antecedente internacional de esta iniciativa, la E-Leaders Conference: The Future of E-Government - Agenda 2020, llevada a cabo en Países Bajos en marzo de 2008. Este encuentro reunió a los responsables del desarrollo de gobierno electrónico de los países integrantes de la OCDE. El propósito: discutir el rol del gobierno electrónico en el desarrollo de aquellos países, su impacto y la futura agenda del gobierno electrónico. En el documento conteniendo las conclusiones de dicho encuentro se destaca que hacer más eficientes las administraciones, poniendo servicios de gobierno electrónico en línea ya no resultaba suficiente, sugiriendo la globalización de los servicios públicos a través de la tecnología, así como un sector público centralizado en el ciudadano.

Con este enfoque, abrir gobiernos se encuentra en la base de un esquema transnacionalizado de gobernanza.

El 12 de julio de 2011, en el marco de la Asamblea General de Naciones Unidas en Nueva York, los Presidentes Barak Obama, de los Estados Unidos, y Dilma Rousef, de Brasil, presentaron las bases de la Open Government Partnership (Alianza para el Gobierno Abierto) como una iniciativa entre países destinada a promover políticas de transparencia mediante tres principios: confianza pública, sistema de transparencia y participación de la sociedad con el gobierno.

En esa oportunidad, Estados Unidos y Brasil manifestaban su intención de volver a reunirse, sumándose el compromiso de participación de Indonesia, México, Noruega, Filipinas, Sudáfrica y Reino Unido. Así, en setiembre de 2011 se emitió la denominada “Open Government Declaration”, siendo suscripta por los ocho países anteriormente mencionados.

En líneas generales, la “Open Government Declaration” ha propuesto que los gobiernos se comprometan a elevar los niveles de transparencia, a fomentar la participación ciudadana en los asuntos públicos y a combatir la corrupción a partir del uso de las nuevas tecnologías de la información para generar comunidades seguras. Leemos:

“...OGP busca que, de manera sostenida, los gobiernos sean más transparentes, rindan cuentas y mejoren la capacidad de respuesta hacia sus ciudadanos – con el objetivo final de mejorar la calidad del gobierno, así como la calidad de los servicios que reciben los ciudadanos. Esto

requiere un cambio de normas y cultura para garantizar un diálogo y colaboración genuinos entre gobierno y sociedad civil.”

Con el propósito de fomentar la inclusión y colaboración de múltiples grupos de interés, los trabajos de la OGP fueron supervisados inicialmente por el denominado Comité Promotor (Steering Committee), encargado de dirigir el desarrollo de la iniciativa con la representación de los ocho gobiernos fundadores y de nueve organizaciones de la sociedad civil. Este Comité fue originalmente presidido por los Estados Unidos y copresidido por Brasil.

Desde 2011 a la fecha, la OGP ha pasado de 8 países participantes iniciales a 70 países, que representan alrededor del 35% de los Estados con reconocimiento internacional ante la Organización de las Naciones Unidas, más del 30% de la población mundial y más del 50% del PBI mundial.

Curiosamente, es escasa la producción literaria orientada a reflexionar sobre el tránsito de la Open Government Initiative a la Open Government Partnership. Esta escasez es llamativa si se piensa en la velocidad con que, en relativamente corto tiempo, los gobiernos han incorporado la idea de “gobierno abierto” en sus agendas nacionales. Representan una excepción los trabajos de Ramírez-Alujas y Dassen, en los cuales se mencionan, reiteradamente, lo que ellos denominan “paradojas” del gobierno abierto. Es sugerente uno de los subtítulos que utiliza Ramírez-Alujas (2012) en su trabajo: “Repensando el gobierno abierto para el siglo XXI: La propuesta de Obama en Estados Unidos y su proyección en el mundo”. No obstante, las paradojas que identifica son el resultado de una mirada crítica sobre los procesos de formulación e implementación de los planes de acción correspondientes a los países que se han incorporado a la OGP y están fundamentalmente referidas a los mecanismos institucionales que hacen al funcionamiento de la Alianza.

Así, se destaca que existen diferencias en la forma de abordar y presentar los “compromisos” en los Planes Nacionales de Acción ante la OGP, lo que dificulta comparaciones directas. La idea de “compromiso” resulta ser interpretada de diferentes maneras. Algunos países, entienden que los compromisos en materia de gobierno abierto revisten el carácter de “grandes declaraciones”, similares en su tenor a los “grandes desafíos” identificados por la OGP. Otros han adoptado un enfoque algo más puntual, llegando incluso a comprometerse con acciones específicas. Algunas iniciativas nacionales han sido presentadas haciendo foco en todos o alguno de los desafíos que plantea la OGP, considerando una articulación sustantiva entre acciones y objetivos trazados. Otras iniciativas nacionales, hacen foco en los principios que rigen la OGP, pero sin obedecer estrictamente a la clasificación que propone la Alianza. Otros

países han asumido como compromisos contextualizados en la OGP, iniciativas que la anteceden y se encuentran en desarrollo. Finalmente, se identifica un cuarto grupo de países que ha optado por un modelo de carácter más granular, que ofrece mayor nivel de detalle sobre las acciones específicas que se desarrollarán.

Se considera que esta heterogeneidad en el modo en que los países se incorporan a la OGP no solo contribuye a aumentar los niveles de dispersión y a complicar la ya difícil desagregación de los compromisos, sino que impacta directamente en las posibilidades reales de desarrollar un marco de referencia que permita las comparaciones, la realización de análisis rigurosos y la tarea de contrastar esfuerzos en igualdad de condiciones, utilizando equivalencias funcionales bien sustentadas (Ramírez-Alujas y Dassen: 2014: 29). A estas observaciones críticas se suma las referidas a que, en un mismo plan de acción, se encuentran compromisos que van de lo novedoso a la continuidad de esfuerzos preliminares. Al tiempo, otros planes son evaluados como demasiado ambiciosos y amplios, enfrentando el riesgo de generar un sobredimensionamiento de las expectativas. Hay observaciones críticas también respecto de los procesos, señalándose que en muchos casos las consultas públicas para formular, mejorar y/o aprobar los planes de acción han sido meras formalidades y que el foco centrado en ampliar los espacios de participación ha sido más bien la excepción que la regla (Ramírez-Alujas y Dassen: 2014: 31). En esta línea, también se evalúa negativamente el hecho que no se incorporen a los planes de gobierno abierto tanto a los Poderes Legislativo y Judicial como a los gobiernos locales.

Pero estas apreciaciones críticas se han dado respecto del plano operativo, es decir, respecto de las problemáticas y desafíos que se han identificado como parte del funcionamiento de la Open Government Partnership. Fuera de ellas, no se han encontrado trabajos que, desde el enfoque teórico político, analicen la proyección que logró la iniciativa de gobierno abierto.

La OGP como motor de modernización de los Estados

La proyección a la que nos referimos se ha verificado al menos en tres niveles. Primero en el plano internacional, al incidir fuertemente en el discurso político propio del concierto de las naciones y de sus instituciones. Segundo, su replicación en el ámbito de las políticas públicas nacionales,

Lo que se estaría transnacionalizando no sería un paradigma al estilo de las anteriores generaciones de reformas del Estado, sino una metodología para la apertura de los gobiernos.

al ser adoptada como fuente de inspiración para otras iniciativas locales, sea por causa de acuerdos bilaterales, multilaterales o por simple voluntad de imitación. Y tercero y fundamental, su adopción como iniciativa transnacional, a través de la OGP.

Decimos ‘transnacional’ en el sentido de hacer que una iniciativa trascienda las fronteras nacionales, pero no como resultado de ser imitada o replicada por otros países, sino por haber dado lugar al surgimiento de una institucionalidad específica diseñada para que esa replicación suceda, teniendo por encuadre, no un marco teórico consensuado, sino una guía de trabajo orientada a abrir gobiernos (Bugoni: 2015: 5 y ss). En otras palabras: lo que se estaría transnacionalizando no sería un paradigma al estilo de las anteriores generaciones de reformas del Estado, sino una metodología para la apertura de los gobiernos.

Esta reflexión nos invita a observar la vinculación que puede darse entre el concepto “transnación”, el fenómeno de la globalización y el concepto de “gobierno abierto”.

Desde fines del siglo pasado se viene planteando la idea de que globalización y transnacionalización son dos caras de la misma moneda. Afirma Lins Ribeiro que “La globalización se refiere.... a ese proceso histórico, económico y tecnológico. El transnacionalismo es el fenómeno político ideológico asociado a la globalización, es la posibilidad de construir, por ejemplo, una concepción de nosotros como miembros de una sola unidad, el planeta-globo, de una transnación; de construir la idea de una comunidad de ciudadanos transnacionalizados...” (Lins Ribeiro: 1996: 42).

Esa transnacionalización es considerada por muchos como una de las limitantes del Estado – Nación soberano y de la gobernabilidad del sistema político mundial, la cual estaría en gran medida dependiendo de la integración “en red”, del conjunto de los Estados para generar alguna clase de nuevo complejo institucional de alcance global. Los foros globales o con aspiración de globalidad estarían en la base de la construcción de ese andamiaje como también lo estarían, los valores que dichos espacios pretenderían representar y las visiones conexas a problemas y soluciones desde la perspectiva de la gobernabilidad de los sistemas.

La transnacionalización del gobierno abierto se correspondería con un escenario mundial en el que los Estados, en cuanto estructuras políticas “post-soberanas”, estarían realizando esfuerzos para comenzar a ejercer su soberanía de modo cooperativo, a través de una “puesta en común” de ese rasgo distintivo del Estado Nacional.

Desde esta perspectiva, ámbitos como la OGP representarían una condición de éxito para “abrir gobiernos” entendido el open gov como nuevo

paradigma de gobernanza para un mundo global y adquiriendo su visión, junto con su marco institucional y su conjunto de procedimientos establecidos, un protagonismo central al permitir armonizar agendas locales basadas en diagnósticos estrictamente nacionales, por otras formuladas en base a una metodología transnacionalizada, que procuraría homogeneizar modos de gobernanza considerados deseables.

Subyace a este juicio, el papel fundamental que se reconoce a la información como recurso y como poder, así como a su libre circulación. La información no reconoce fronteras o, al menos, no se mueve cómodamente con ellas. Ya decía Castells (1997): “El Estado nación parece, en efecto, cada vez menos capaz de controlar la globalización de la economía, de los flujos de información, de los medios de comunicación y de las redes criminales... procesos semejantes tienen lugar en los circuitos de información científica, tecnológica o cultural que circulan globalmente cada vez con más libertad; por ejemplo, a través de un Internet que no puede controlarse excepto desconectándose de la red: un gesto desesperado que se paga con la marginación informacional...”

En tal sentido Oszlak (2013) subraya que la información constituye un insumo crítico para la implementación participativa de políticas, elemento que considera central para la efectiva vigencia del gobierno abierto. Desde la perspectiva del paradigma del open government, el acceso a la información es la clave para enfrentar y resolver problemas de gobernanza, pero no exclusivamente de los problemas que se generan “puertas hacia adentro”, sino y fundamentalmente, de los que surgen en el ámbito global, en el marco de esa “unidad política” que viene conformándose desde fines del siglo pasado, que es el Estado – Red. De allí la relevancia que estarían exhibiendo los compromisos asumidos por los Estados – miembros de la OGP como parte de sus Planes Nacionales de Acción en materia de “acceso a la información” y de allí también la dificultad que se observa a la hora de implementar esos compromisos, así como también, la gran cantidad de países que se encuentran en etapa de formulación de su primer Plan Nacional de Acción.

A modo de cierre

Nos hemos posicionado en un lugar desde el cual observamos la posibilidad de analizar a la Open Government Partnership como un esfuerzo por transnacionalizar el paradigma de gobierno abierto en cuanto incipiente estrategia para la gobernanza global. Este posicionamiento no excluye ni reniega de otras perspectivas y, por tanto, de otras observaciones. Por el contrario, permite sumarlas y disponer del conjunto a la hora de pensar

estrategias nacionales en materia de modernización y gobierno abierto. Así como se ha sugerido que la globalización debe ser observada no como un proceso exterior, ajeno a la vida nacional, sino como expansión de la modernidad (Ortiz: 1996), lo mismo podemos decir respecto del gobierno abierto.

No siendo todas las sociedades iguales, los problemas de esas sociedades y las estrategias para resolverlos tampoco debieran serlo. Desde esta perspectiva, el “gobierno abierto” debiera dar lugar a iniciativas tan diversas como diversas son las realidades de los países que busquen implementarlo como política pública. Esto es, la aparición de un punto de encuentro y equilibrio entre lo endógeno y lo exógeno que hay presente en el proceso modernizador.

Volviendo al discurso de Octavio Paz: “La declinación de las ideologías...que asignan un fin y una dirección a la historia, implica el tácito abandono de soluciones globales”. Agrega: “es cuerdo abstenerse de legislar sobre el porvenir”. Esto viene especialmente a cuento de la nueva etapa que se abre, tanto en Estados Unidos como en el mundo, a partir de los recientes resultados electorales. No podemos pasar por alto la incertidumbre en torno al devenir del gobierno abierto tanto en el plano doméstico norteamericano, en donde se espera la nueva administración cumpla con la elaboración del Tercer Plan Nacional de Acción, como en el plano de la Alianza¹. Ese quizá sea el momento en que podamos observar cuánto de endógeno hay en los Planes Nacionales de Acción y en qué medida los países están cerca del punto de equilibrio del que hablamos más arriba. Esto es, si la OGP continuará desempeñándose como impulsora de la modernización de los Estados que la integran. Pero, más que nada, si el gobierno ha sido la “moda” de la que en su momento hablaba Wraith o si, por el contrario, forma parte de un pensamiento más estratégico, que excede el mediano plazo.

Referencias

- Beetham, D. y Boyle K., (1995) *Democracia: preguntas y respuestas*. París, UNESCO. [En línea] disponible en <http://unesdoc.unesco.org/images/0010/001064/106409sb.pdf> [Acceso 19/11/2016]
- Berman, M.; (1982) *Todo lo sólido se desvanece en el aire*. Madrid, Siglo XXI de España Editores SA. [En línea] disponible en <https://antropo-recursos.files.wordpress.com/2009/03/berman-m-1982-todo-lo-solido-se-desvanece-en-el-aire-la-experiencia-de-la-modernidad.pdf> [Acceso 20/11/2016]

Bugoni, M.; (2015) *Gobierno Abierto (II) Ambiciones y compromisos en América Latina*. Observatorio de Políticas Públicas del Cuerpo de Administradores Gubernamentales, Jefatura de Gabinete de Ministros, Argentina. Próximamente disponible en línea.

Calderón, C.; (2012) “Por qué un Gobierno Abierto” en Concha, G., y Naser, A. (coords.) *El desafío hacia el gobierno abierto en la hora de la igualdad*. Santiago de Chile, CEPAL. [En línea] disponible en: http://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/3969/S2012004_es.pdf?sequence=1 [Acceso 19/11/2016]

Calderón, C. y Lorenzo S., (2010) *Open Government. Gobierno Abierto*. España, Algón. [En línea] disponible en <https://es.scribd.com/doc/39496858/Open-Government-Gobierno-Abierto> [Acceso 20/11/2016]

Castells, M.; (1997) “¿Fin del Estado nación?” en *El País de España*, 26 de octubre de 1997, Tribuna. [En línea] disponible en http://elpais.com/diario/1997/10/26/opinion/877816803_850215.html [Acceso 20/11/2016]

Castells, M., (2009) *Comunicación y Poder*. Madrid, Alianza. [En línea] disponible en <https://holismoplanetario.files.wordpress.com/2012/09/comunicacion-y-poder-de-manuel-castells.pdf> [Acceso 19/11/2016]

Crozier, M.J., Huntington, S.P. y Watanuki, J. (1975) *The Crisis of Democracy. Report on the Governability of Democracies to the Trilateral Comisión*. New York University Press. [En línea] disponible en http://trilateral.org/download/doc/crisis_of_democracy.pdf [Acceso 19/11/2016]

Chapman R. y Hunt M., (2006) *Open Government in a Theoretical and Practical Context*, Londres, Ashgate. [En línea], disponible parcialmente en https://books.google.com.ar/books?id=ko4yOw-O90UC&pg=PA146&pg=PA146&dq=chapman+hunt+open+government+wraith&source=bl&ots=kPIqAqRQdC&sig=bJcFbk_q6onpF71cVZcCHuZD2Do&hl=es&sa=X&ved=0CCYQ6AEwAWoVChMI7qaxwfrkxgIVCoGQCh2dHQnZ#v=onepage&q=wraith&f=false [Acceso 18/11/2016]

Habermas, J.; (2008) *El discurso filosófico de la modernidad*. Buenos Aires, Katz Editores. [En línea] disponible parcialmente en <https://books.google.com.ar/books?id=JtpuPjGWdV0C&printsec=frontcover&dq=habermas+modernidad&hl=es-#v=onepage&q=habermas%20modernidad&f=false> [Acceso 20/11/2016]

Jiménez, C., (2013) *Sobre el término “Open Government” y su aparición documentada*. [En línea], disponible en <https://estratic.wordpress.com/2013/04/04/el-termino-open-government-aparece-en-los-anos-50-no-en-los-70/> [Acceso 19/11/2016]

Kaulino, A. y Stecher, A.; (2008) *Cartografía de la Psicología Contemporánea*. Pluralismo y Modernidad. Santiago de Chile, LOM Serie

¹ Al respecto: <https://sunlightfoundation.com/2016/11/10/what-the-trump-administration-means-for-open-government/>. También: <https://fcw.com/articles/2016/10/25/future-open-data.aspx>

Universitaria. [En línea] disponible parcialmente en <https://books.google.com.ar/books?id=uxyzeT-1bKoC&pg=PA72&dq=planificar+modernizacion+modernidad&hl=es-419&sa=X&ved=0ahUKEwjmt2q-4fQAHX-HE5AKHVNWCicQ6AEIJTAA#v=snippet&q=%22el%20orden%20racional%22&f=false>. Disponible en <http://server1.docfoc.com/uploads/Z2016/01/08/MPBLRqBNT2/a310b2d1ba1235ac2e31a03238e4f951.pdf> [Acceso 21/11/2016]

Lins Ribeiro, G.; (1996) Globalización y transnacionalización. Perspectivas antropológicas y latinoamericanas" [En línea], disponible en dialnet.unirioja.es/descarga/articulo/4862426.pdf [Acceso 19/11/2016]

Martínez Martínez, F.; (2009) Reforma y Modernización de la Administración Pública del siglo XXI ¿Cambio de paradigma? México. Instituto de la Administración Pública del Estado de México. [En línea] disponible en <http://iapem.mx/Libros/2009%20129%20Reforma%20y%20modernizacion%20de%20978-968-6452-89-3.pdf> [Acceso 19/11/2016]

Nouss, A.; (1997) La modernidad. México, Publicaciones Cruz O. SA. [En línea] disponible parcialmente en https://books.google.com.ar/books?id=Ea7_mgDSg88C&pg=PA9&dq=moderno+etimologia+modernus&hl=es-419&sa=X&ved=0ahUKEwiUz46x0vjPAhUKh-1QKHxHXD-MQ6AEILTAD#v=onepage&q=moderno%20etimologia%20modernus&f=false [Acceso 20/11/2016]

Ortiz, R.; (1996) La modernidad – mundo. [En línea] disponible en <http://www.mml.cam.ac.uk/spanish/sp13/popculture/modernidad-mundo.html> [Acceso 20/11/2016]

Oszlak, O.; (2013) Estado abierto: hacia un nuevo paradigma de gestión Pública presentado en el panel "Gobierno Abierto en Iberoamérica: promesas y realizaciones", Montevideo, XVIII Congreso Internacional del CLAD. [En línea] disponible en <http://www.oscaroszlak.org.ar/images/articulos-espanol/Estado%20abierto..pdf> [Acceso 18/11/2016]

Paz, O.; (1990) La búsqueda del presente. Conferencia Nobel [En línea] disponible en http://www.nobelprize.org/nobel_prizes/literature/laureates/1990/paz-lecture-s.html [Acceso 19/11/2016]

Peschard Mariscal, J.; (2012) "Del gobierno abierto a la transparencia proactiva. La experiencia del IFAI" en Hofmann, A., Ramírez-Alujas, A. y Bojórquez Pereznieto, J. "La promesa del gobierno abierto", ITAIP Info DF. [En línea] disponible en http://www.academia.edu/3013878/Carta_de_navegaci%C3%B3n [Acceso 20/11/2016]

Pinazo Hernandis, J.; (2016) "Gobierno Abierto: Burocracia y re-razionalización político – administrativa" en El Paradigma del Gobierno Abierto.

Gobernatia [En línea] disponible en https://paradigmagobiernoabierto.org/2016/02/07/capitulos_autor/ [Acceso 19/11/2016]

Prats i Catala, J.; (2001) "Gobernabilidad democrática para el desarrollo humano. Marco conceptual y analítico" en Revista Instituciones y Desarrollo N° 10 pp. 103-148. Barcelona, Institut Internacional de Governabilitat de Catalunya [En línea] disponible en http://omec.uab.cat/Documentos/mitjans_dem_gov/0099.pdf [Acceso 19/11/2016]

Ramírez-Alujas, A.; (2011) "Gobierno abierto y modernización de la gestión pública: tendencias actuales y el (inevitable) camino que viene. Reflexiones seminales" en Revista Enfoques N° 15, Pontificia Universidad Católica de Chile, pp. 99-125. [En línea], disponible en <http://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=3808851> [Acceso 19/11/2016]

Ramírez-Alujas, A.; (2014) "Gobierno Abierto" en Eunomía, Revista en Cultura de la Legalidad N°, 5 pp. 201-216. [En línea], disponible en <http://eunomia.tirant.com/?p=2249> [Acceso 20/11/2016]

Ramírez-Alujas, A. y Dassen, N.; (2014) "Vientos de cambio. El avance de las políticas de gobierno abierto en América Latina y el Caribe", BID. [En línea] disponible en <https://publications.iadb.org/bitstream/handle/11319/6400/ICS%20TN%20Vientos%20de%20cambio.pdf?sequence=1> [Acceso 19/11/2016]

Sanchez Parga, J.; (1983) La Modernización y el Estado. Fin del ciclo del Estado - Nación. Quito, Ediciones ABYA- YALA. [En línea] disponible en <http://repository.unm.edu/bitstream/handle/1928/10925/La%20modernizaci%EF%BF%BDn%20y%20el%20Estado.pdf?sequence=1> [Acceso 21/11/2016]

Touraine, A.; (1995) Diálogos. México, Universidad Iberoamericana. [En línea] disponible parcialmente en https://books.google.com.ar/books?id=aemVWzxo9hsC&pg=PA9&lpg=PA9&dq=%22la+modernidad+en+acto%22&source=bl&ots=LjV37YcTxD&sig=xBHW1mj6mEE8ys-k8m6sSn8EhexA&hl=es-419&sa=X&ved=0ahUKEwj_zdvY4_jPAhXrxV-QKHUdSCTYQ6AEIHDA#v=onepage&q=%22la%20modernidad%20en%20acto%22&f=false [Acceso 19/11/2016]

Valenzuela Mendoza, R.; (2013a) "Delimitar Gobierno Abierto para ampliar la Colaboración con una Sociedad más Abierta" en "Estado, Gobierno, Gestión Pública" N°21 pp. 127-158. [En línea] disponible en <http://www.revistaeggp.uchile.cl/index.php/REGP/article/viewArticle/29403> [Acceso 20/11/2016]

Valenzuela Mendoza, R.; (2013b) "El federalismo cooperativo como factor catalizador de un Gobierno Abierto" en Revista Mexicana de Ciencias Políticas y Sociales, Universidad Nacional Autónoma de México

Nueva Época, Año LVIII, núm. 219 septiembre-diciembre de 2013, pp. 19-44. [En línea] disponible en <http://www.revistas.unam.mx/> [Acceso 20/11/2016]

Villoria Mendieta, M., (s/f) El gobierno abierto como un subsistema de políticas: una evaluación desde el institucionalismo discursivo. [En línea] disponible en http://www.academia.edu/10460661/El_gobierno_abierto_como_subsistema_de_pol%C3%ADticas_una_evaluaci%C3%B3n_desde_el_institucionalismo_discursivo [Acceso 20/11/2016]

A P O R T E S

PARA EL ESTADO Y LA ADMINISTRACIÓN GUBERNAMENTAL

EDICIONES ANTERIORES

La Revista APORTES es una publicación de la Asociación de Administradores Gubernamentales, creada con el objetivo de abrir debates respecto del sector público en un marco democrático de respeto y pluralismo.

A lo largo de las ediciones publicadas desde 1994, se ha dedicado a reflejar posiciones, reflexiones e investigaciones sobre la gestión pública y los desafíos que el desarrollo de la sociedad impone al diseño de las políticas y a la actividad estatal en general.

Los números ya publicados han sido digitalizados y pueden ser consultados a través de internet, en la página web de la Asociación de Administradores Gubernamentales: www.asociacionag.org.ar.

NÚMEROS PUBLICADOS

- N°1 REVISTA APORTES - Otoño 1994
Gerard Mendel - Jorge Edmundo Bárbara - Mabel C. Thwaites
Rey - José Nun - Oscar Oszlak / Ernesto Gantmand
- N°2 REVISTA APORTES - Primavera 1994
Enrique Zuleta Puceiro - Jorge Maiorano - Carlos Castañá -
Alejandro B. Rofman
- N°3 REVISTA APORTES - Otoño 1995
Félix Borgonovo - Eduardo Angeloz - Alicia Pierini - Carlos
Auyero - Juan Carlos Maqueda
- N°4 REVISTA APORTES - Invierno 1995
Domingo Cavallo - Rodolfo C. Barra - Natalio Botana - Alain
Baiou - Ricardo Ferraro
- N°5 DESOCUPACIÓN Y POLÍTICAS DE EMPLEO - Verano 1996
Armando Caro Figueroa - Julio César Neffa - Claudio Lozano /
Roberto Feletti

- N°6 REFORMA ADMINISTRATIVA - Otoño 1996
Jorge Rodríguez - Andrés Rodríguez - David Osbome - Carl Böhret / Golfrid konzendorf - Dora Orlansky
- N°7 SERVICIO DE JUSTICIA - Invierno 1996
Germán J. Bidart Campos - Ricardo Gil Lavedra - Héctor Masnatta - Rafael A. Bielsa - Jorge A. Bacqué / Giego J. May Zuviría
- N°8 COMPETITIVIDAD - Verano 1997
Roberto Martínez Nogueira - Rodolfo Gabrielli - Hugo Cormick
- N°9 RECURSOS HUMANOS EN EL SECTOR PÚBLICO - Otoño 1997
Claudia Bello - Tim Barnhart - Ricardo Sidicaro - Frank P. Sipolla - Juan C. Torre
- N°10 POLÍTICAS PARA LAS PYMES - Verano 1998
Ana Kessler - Juan Carlos Del Bello - Rodolfo Gabrielli - Arnaldo Bocco
- N°11 LAS PROVINCIAS Y LAS REFORMAS DEL ESTADO - Invierno 1998
Jorge Rodríguez - Arnaldo Castillo - Jorge Escobar - José L. Gioja - Oscar Oszlack
- N°12 AMBIENTE Y DESARROLLO SUSTENTABLE - Primavera 1998
Juan Walsh - Alberto Morán - María Julia Alsogaray - Héctor Sejenovich - Silvia Vázquez
- N°13 LA CUESTIÓN SOCIAL - Otoño 1999
Bernardo Kliksberg - Eduardo Amadeo - Ernesto Aldo Isuani - Virginia Tedeschi / Mónica Desperbasques - Germán Sopena
- N°14 ¿QUÉ ESTADO? DESAFÍOS PARA EL SIGLO XXI - Primavera 1999
Fernando de la Rúa - Eduardo Duhalde - Domingo F. Cavallo - Carlos Saúl Menem
- N°15 EL DESAFÍO DE EDUCAR - Otoño 2000
J. J. Lach - Marta Maffei - Susana Decibe - Adriana Puiggrós - Juan Carlos Tedesco - Guillermina Tiramonti
- N°16 TRANSPARENCIA Y ÉTICA PÚBLICA - Primavera 2000
José Massoni - Jorge Casaretto - Pablo R. Andiñach - Carlos M. Balter - Gustavo Béliz / Jorge Srur
- N°17 SALUD Y POLÍTICA DE ESTADO - Otoño 2001
Héctor Lombardo - Aldo Neri - Mario R. Rovere - Ginés González García - Roberto Oscar Tafani
- N°18 DESARROLLO LOCAL - Primavera 2001
René Bonetto - Hermes Binner - Claudio Tecco - Oscar Madoery - José Arocena - Daniel Arroyo - Roberto Bensi - Giovanni Scanagatta
- N°19 POLÍTICA Y DEMOCRACIA - Primavera 2002
Roberto Gargarela - Daniel Campione - Jordi Borja - Marcelo Escolar, Ernesto Calvo, Sandra Minvielle, Christian Scaramella - Daniel Zovatto - Darío Salinas Figueredo - Margarita López Maya
- N°20 EL DILEMA FISCAL - Primavera 2003
J. C. Gómez Sabían y Darío Rossignolo - H. Castagnola - Alejandro Otero - Haydeé Ochoa Enríquez - J. Avila - A. Hernández - Juan Carlos Maqueda - J. J. Rubio Guerrero - Daniel Sabsay - Federico Sturzeneger
- N°21 DEFENSA Y DEMOCRACIA - Invierno 2004
José Pampuro - Salvador Ghelfi Raza - Eduardo Luis Duhalde - Carlos Barrachina y Juan Rial - H. Ballester - Elsa Bruzzone - Geraldo Magela Da Cruz Quintao - Marcela Donadío - José Luis García - Noemí Inés Rodríguez
- N°22 MERCOSUR POLÍTICO - Primavera 2005
Helio Jaguaribe - Alfredo Atanosof - Félix Peña - Cristina Bozzo y Graciela Ferro - Cecilia Mendoza - María Cristina Ueltschi - Silvia Régoli Roa, Gabriel Lenclud y Américo Demaría - Diego Guichón
- N°23 POLÍTICAS CULTURALES - Verano 2006
Roberto Di Lorenzo - Luis Gregorich - Inés Urdapilleta - Pedro Delheye - Ignacio Liprandi - Julio Gambina - José Luis Castiñeira de Dios - Héctor Schargorodsky - Carlos Elía - Cristina Antoine - Octavio Getino
- N°24 POLÍTICAS AMBIENTALES - Julio 2007
Gustavo Bianchi - Alberto Morán - Raúl Estrada Oyuela - Roberto Page - Walter Pengue - Federico Rosales - Elva Roulet - Alejandro Vidal
- N°25 POLÍTICAS PÚBLICAS PARA LA EQUIDAD DE GÉNERO - Julio 2008
Rosario Aguirre - Claudia Bonan Jannotti - Andrea Borelli - Mariana Camnotti - María L. Colombo - Virginia Guzmán - Ana I. Heras - Marcela Lagarde - Beatriz Mirkin - Ana L. Rodríguez Gustá - Betina Presman - Alicia Ruíz
- N°26 ESTADO Y ADMINISTRACIÓN PÚBLICA EN UN PAÍS FEDERAL - PRIMERA PARTE - Noviembre 2008
Juan Manuel Abal Medina - Liliana Riz - Alejandro Rofman - Inés García - Ariel García - Esteban Rodríguez - Julio Saguir - Horacio Cao - Miguel Mouriño - Néstor E. Iribarren - Alejandro Morduchowicz - Sandra Nazar - Clelia Guiñazú

- N°27 ESTADO Y ADMINISTRACIÓN PÚBLICA EN UN PAÍS FEDERAL - SEGUNDA PARTE - Agosto 2009
Jorge M. Capitanich - José Luis Gioja - Hermes Binner - Marina Raquel Riofrío - Silvia Vázquez - Roxana Rubins, Horacio Cao, Jorge Kukulak y Gustavo Martinovich - Jorge Neme - Carlos Gervasoni - Omar A. Autón - Julio César Fernández Toro - Luiz Carlos Bresser-Pereira - Guillermo F. Schweinheim
- N°28 EL ESTADO EN EL BICENTENARIO - Diciembre 2010
Juan Manuel Abal Medina - Daniel Piemonte - Andrés E. Rodríguez - Daniel Scioli - José Luis Gioja - Jorge M. Capitanich - Mauricio Macri - Carlos Tomada - Alberto Sileoni - Juan Carlos Tedesco - Mercedes Marcó del Pont - Guillermo Schweinheim - Ricardo Aroskind - Edgardo Mocca - Enrique Martínez - Ginés González García
- N°29 VI CONGRESO ARGENTINO DE ADMINISTRACIÓN PÚBLICA: GOVERNABILIDAD DEMOCRÁTICA, DESARROLLO ECONÓMICO E INCLUSIÓN SOCIAL - Junio 2012
Juan Manuel Abal Medina - Facundo Nejamkis - Jorge Milton Capitanich - Guillermo Schweinheim - Cristina Zurbiggen - Oscar Oszlak - María Carolina Podestá - Geraldina Brid - Guillermo V. Alonso - Valeria Di Costa - Nancy Madera - Pedro E. Andrieu - Ergasto Riva - Viviana Gamarra
- N°30 CONTINUIDADES Y RUPTURAS EN LAS IDEAS SOBRE EL ESTADO Y LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA - Diciembre 2012
Juan Manuel Abal Medina - Gustavo Blutman - Horacio Cao - Carlos Vilas - Roberto Martínez Nogueira - Arturo Laguado Duca - Isidoro Felcman - Claudia Bernazza - Fabián Repetto - Maximiliano Rey - Sebastián Abad - Patricia Berrotarán - Elsa Pereyra - Pablo Fontdevila - Sergio de Piero
- N°31 VII CONGRESO ARGENTINO DE ADMINISTRACIÓN PÚBLICA: LIDERAZGO, EQUIDAD Y SUSTENTABILIDAD - Marzo 2014
Jorge Milton Capitanich - Francisco Pérez - Bernardo Kliksberg - Carles Ramió Matas - Ernesto Laclau - Cynthia Ottaviano - Raúl Oscar Codutti - Martín Gras - Gladis Rosario Mazza - Alejandro Ceccatto - Claudia Bernazza, Ma. Celeste de Pascual
- N°32 CONTRATACIONES PÚBLICAS EN EL SIGLO XXI: INNOVACIÓN, TECNOLOGÍA Y GESTIÓN - Octubre 2015
Maris Telma Gamón - María Verónica Montes - Luis Papagni - Magalí Rojas Delgado - Yokasta Guzmán Santos - Alicia Alonso - Mercedes Rivolta - María Nilda Vallina

cuadernos de investigación cepas

- 1 "EL APARATO DEL ESTADO 1943-1946. LOS PROLEGÓMENOS DEL PERONISMO", A. G. Daniel Campione
- 2 "LA CUESTIÓN REGIONAL Y LA CONFORMACIÓN DEL ESTADO NACIÓN EN LA ARGENTINA", A. G. Horacio Cao, A. G. Roxana Rubins
- 3 "TRANSFORMACIONES TERRITORIALES EN UN CONTEXTO NEOLIBERAL. EL CASO DE LA PROVINCIA DE MISIONES EN LA DÉCADA DEL '70", A. G. Gisela Heuse
- 4 "EL JUEGO POLÍTICO Y LAS ESTRATEGIAS DE RECURSOS HUMANOS EN LAS ORGANIZACIONES PÚBLICAS", A. G. Mercedes Iacoviello
- 5 "LA SEGUNDA REFORMA DEL ESTADO. BALANCE", A. G. Cristina Bozzo, A. G. Beatriz López, A. G. Roxana Rubins y A. G. Andrea Zapata
- 6 "LAS LECCIONES DE LOS TRES TIGRES Y EL CASO ARGENTINO: CONDICIONES POLÍTICAS Y SOCIALES DE CIERTAS POLÍTICAS DE DESARROLLO ECONÓMICO", A. G. Alberto Bisso
- 7 "POLÍTICAS ESTATALES EN TORNO A LOS IMPACTOS SOCIALES Y ECONÓMICOS PRODUCIDOS POR LA PRIVATIZACIÓN DE YPF EN CUTRAL- CÓ Y PLAZA HUINCUL (1990 - 1996)", Karina Costallat
- 8 "UNA PERSPECTIVA POLÍTICA SOBRE LA EVALUACIÓN DE GERENTES EN EL ESTADO", A. G. Mercedes Iacoviello
- 9 "INFORMACIÓN SOBRE MUNICIPIOS - UBICACIÓN, POBLACIÓN, PARTIDOS POLÍTICOS A CARGO DEL EJECUTIVO", Lic. H. Cao; Lic. A. Vaca
- 10 "SOLUCIÓN DE CONTROVERSIAS EN LOS SISTEMAS DE INTEGRACIÓN - EL CASO DEL MERCOSUR", A. G.s. Cristina A. Casellas, Cristina Bozzo, Graciela Ferro, León A. Gos y María Rosa Stabile
- 11 "UNIDADES DE VINCULACIÓN TECNOLÓGICAS", Arq. Irene Muñoz, Lic. Ana Vívori, Ing. Oscar Galante
- 12 "UNA DESCRIPCIÓN DE LOS ESTADOS PROVINCIALES EN LOS '90", Lic. Pedro Pérez, A. G. Dr. Horacio Cao
- 13 "POLÍTICAS SOCIALES COMPARADAS - EL CASO ARGENTINO", A. G. Beatriz López

- 14 "CLASIFICACIONES Y AGRUPAMIENTOS DE PROVINCIAS Y TERRITORIOS DE LA REPÚBLICA ARGENTINA", A. G. Horacio Cao, A. G. Roxana Rubins, Lic. Josefina Vaca
- 15 "PARTICIPACIÓN DESCONCENTRADA DE LA CIUDADANÍA EN EL GOBIERNO PORTEÑO: ¿HACIA LA DEMOCRATIZACIÓN POLÍTICA?, Lic. Maximiliano Rey

cuadernos de gestión cepas

- 1 "EL ORGANISMO FISCAL FEDERAL", A. G. C. Corazza y A. G. R. Zagalsky
- 2 "LA CREACIÓN DEL SISTEMA FEDERAL DE EMERGENCIAS DE LA REPÚBLICA ARGENTINA - SIFEM - UN AVANCE EN EL CAMINO DE LAS REFORMAS DE SEGUNDA GENERACIÓN", A. G. Lic. Ruth Zagalsky, Lic. Inés Pozzi
- 3 "ESTUDIO DE CASO DE REFORMA DEL ESTADO EN PROVINCIAS. LAS PLANTAS ÓPTIMAS DE HOSPITALES EN CATAMARCA", A. G. Lic. Horacio Cao
- 4 "A CINCO AÑOS DE LA CREACIÓN DEL SISTEMA FEDERAL DE EMERGENCIAS - SIFEM - UNA EVALUACIÓN CRÍTICA DE SU DESARROLLO INSTITUCIONAL", Lic. Ruth Zagalsky
- 5 "LAS INUNDACIONES DE SANTA FE DE 2003, EL SIFEM Y LA ACTUACIÓN DE LOS ORGANISMOS NACIONALES", A. G. Sergio Negri, Lic. Ruth Zagalsky
- 6 "UNA NUEVA CARRERA ADMINISTRATIVA EN EL GOBIERNO DE LA CIUDAD DE BUENOS AIRES", A. G. Irene Saccone, A. G. Carlos E. Pravaz, 2006

Indizada por: - Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo (CLAD)
- Ulrich's International Periodicals Directory
- Centro de Documentación e Información sobre
Administración Pública, INAP-ARGENTINA
- Red Nacional de Documentación e Información sobre
Administración Pública, INAP-ARGENTINA
- Proyecto Padrinazgo Publicaciones Periódicas argentinas (UNIRED)



ASOCIACIÓN DE
ADMINISTRADORES
GUBERNAMENTALES

Venezuela 634 8° P. Of. 33 (1095) Buenos Aires - Tel/Fax: 4342-1989 / 4345-1347

E-mail: asociacionagasociacionag.com.ar - Web Site: www.asociacionag.com.ar