



UNCUYO
UNIVERSIDAD
NACIONAL DE CUYO



FCPYS
FACULTAD DE CIENCIAS
POLÍTICAS Y SOCIALES

UNIVERSIDAD NACIONAL DE CUYO

Facultad de Ciencias Políticas y Sociales

Carrera: Licenciatura en Ciencia Política y Administración Pública

Trabajo Final de Grado

Tema: Gobierno Abierto y Administración Local

**Título: Implementación del Gobierno Abierto para el fortalecimiento en la
administración local. Caso: Expediente electrónico en la Municipalidad de Godoy
Cruz.**

Tesistas: GUTIERREZ FARIA, Virginia Soledad y OLGUIN, Cyntia Romina

Director: Mgter. GARCÍA Daniela

Co Directora: Mgter. CABALLERO Carmen Joaquina

Mendoza, julio 2025

INTRODUCCIÓN	3
METODOLOGÍA	7
CAPÍTULO I: Gobierno Abierto: un cambio para la Administración Pública	9
1.1. Procesos de transformación del Estado	9
1.2. Gobierno Abierto y sus antecedentes	15
1.3. Surgimiento del Gobierno Abierto para la gestión	22
1.4. Implementación del Gobierno Abierto: estándares, principios e instrumentos	25
1.5. Capacidades institucionales	33
CAPÍTULO II: La tecnología aplicada a la Administración Pública y nuevas formas de trabajo	37
2.1. Tipos de Administración Pública	37
2.2. Nuevas tecnologías aplicadas a la gestión pública	43
2.3. Marco Legal y normativas relacionadas	44
CAPÍTULO III: Gobierno Abierto y procedimientos administrativos	51
3.1. Cambios de los procedimientos administrativos	51
3.2. Calidad en la Administración Pública.	53
3.3. Empleo Público y la resistencia al cambio	55
CAPÍTULO IV: Fortalecimiento de la gestión local a través del uso de nuevas tecnologías: Implementación de expediente electrónico en el Gobierno Local de Godoy Cruz.	63
4.1. El Municipio y sus antecedentes	63
4.2. Capacidad estatal para la aplicación de políticas de gobierno abierto a la administración local.	68
4.3. Expediente electrónico: antecedentes y aplicaciones	70
4.4. Marco Legal	71
4.4.1. Normativa relacionada	72
4.5. Ventajas del expediente electrónico	72
4.5.1. Implementación del expediente electrónico	73
4.6. Expediente electrónico: Caso Godoy Cruz	74
4.6.1. Captura y digitalización de documentos	78
4.6.2. Almacenamiento y conservación de documentos	80
4.6.3. Ahorro espacio físico y monetario	83
4.7 Implementación del expediente electrónico en el Gobierno Local de Godoy Cruz: Procesamiento de datos relevados a través de encuesta mediante formulario de Google Forms y entrevista en profundidad semi-estructurada al Licenciado Fabricio Cuaranta	84
4.7.1 Análisis de resultados de las encuestas	85
4.7.2 Análisis de la entrevista en profundidad semiestructurada realizada al Lic. Fabricio Cuaranta.	91
CONCLUSIONES	93
REFERENCIA BIBLIOGRÁFICA Y DOCUMENTAL	96

INTRODUCCIÓN

A partir de los cambios significativos que se han desarrollado en el ámbito del sector público con la aparición de nuevas tecnologías y su implementación, lo cual ha sido y es actualmente, un desafío constante en la Administración Pública; este trabajo final de grado abordará cómo la aplicación de las herramientas del gobierno abierto en la gestión local, específicamente en el departamento de Godoy Cruz pueden colaborar con su fortalecimiento

El Gobierno Abierto ha llegado como una opción para la administración de la cosa pública, ya que el agotamiento o tensiones de los modos tradicionales de gestión pública, ha llevado al descreimiento, la desconfianza y la poca satisfacción de la sociedad en su totalidad y, el nacimiento de este modelo que permite encontrar el camino para poder transformar sustancialmente la relación entre el ciudadano y el Estado.

En este período de transformación digital del Estado, no sólo se observa un nuevo enfoque en el diseño, implementación y la evaluación del sector público, con el objetivo de hacerlo más eficiente, ágil e inteligente sino que, la digitalización de los procesos analógicos, como los expedientes en formato papel son las herramientas como el Estado desde la categoría más mínima evoluciona los procedimientos administrativos intraorganizacionales que repercutirán con una buena aplicación de la política pública en la necesaria efficientización del sistema público.

Los pilares sobre los cuales descansa el Gobierno Abierto son la transparencia, la colaboración y la participación ciudadana, que buscan incluir a través de ellos las necesidades reales y las expectativas de los ciudadanos. Por ello, los procesos de la toma de decisiones y la formulación de políticas públicas han llevado a la administración y a la gestión pública a niveles diferentes de exigencia de los cambios sociopolíticos que se han dado en Argentina y en Mendoza puntualmente desde los primeros años del siglo XXI han sabido pobremente responder en la mayoría de las situaciones. Como veremos, se requiere de una férrea voluntad de gestión política para llevar adelante la tarea de modificar al Estado.

Los municipios, no escapan a esta tendencia modernizadora, a través de la inclusión de nuevas tecnologías y de apertura al gobierno abierto. Es por esto por lo que planteamos que la gestión local como primer contacto del ciudadano con el Estado, tiene que apuntar

a una gestión pragmática, moderna y transparente que dé respuesta casi inmediata a problemas y necesidades de la comunidad. Trataremos de demostrar que los gobiernos locales no sólo se ocupan del ABL (alumbrado, barrido y limpieza) de sus municipios, sino que han adquirido más y nuevas competencias, capacidades y desafíos en la gestión de éstas.

Existen diversas herramientas que nacen bajo el Gobierno Abierto, una de ellas es el expediente electrónico, el cual apunta a la celeridad y transparencia en los procesos administrativos enfocado a lo local, lo que le permite al contribuyente tener registro claro y actualizado de su demanda, apuntando también a la reducción del uso del papel en las instituciones públicas, como es el caso de Godoy Cruz, lo que se enmarca además en gestiones ambientales de importancia para la sustentabilidad.

El gobierno electrónico es una forma novedosa que surge como una forma primigenia de lo que después evolucionará en gobierno abierto, siendo el primero una forma de gestión de la cosa pública y el segundo la forma en cómo esta gestión se comparte con el ciudadano. Diversos son los principios e instrumentos que cada concepto lleva aparejado, pero trabajan de una manera sinérgica para aportar flexibilidad a la administración pública como a la vinculación de ésta con el ciudadano.

Es el objetivo de este trabajo final de grado demostrar cómo estas nuevas herramientas aplicadas al Estado en su desarrollo de funciones, favorece la relación con el ciudadano en la gestión local y apuntar a:

[...] mejorar la experiencia ciudadana en trámites digitales es clave para aumentar su demanda, siendo el punto de contacto más evidente entre el gobierno y la ciudadanía los trámites, relativamente “pequeños” pero poderosos procesos, siendo la unidad más básica de política pública y la forma en que los individuos y las empresas interactúan con el gobierno. (BID, 2018)

No cabe duda de que los avances tecnológicos han sido, históricamente, una fuente importante de cambios culturales. En la actualidad, también es cierto que la mayoría de las aplicaciones tecnológicas son rápidamente adoptadas por el mercado y los usuarios (o las instituciones y sus ciudadanos), sin necesidad de someterlos a compulsión alguna.

El gobierno abierto plantea la instauración de nuevas reglas de juego sobre la manera de gestionar hacia adentro de las instituciones, en sus procesos administrativos, y su relación con los ciudadanos. No obstante, la aplicación de la tecnología no exime a los funcionarios de la necesaria voluntad política desde el más alto nivel gubernamental para imponerlas y romper con mecanismos y estructuras antiguas, que, por distintas razones, no muchos están dispuestos a cambiar. (Oszlak, 2013).

La temática en cuestión resulta de gran interés, dado el innegable avance tecnológico que se manifiesta en diversos aspectos del desarrollo humano, incluyendo el ámbito gubernamental. Esta tesis se propone evidenciar la relevancia de la simplificación y agilización de los trámites, promoviendo la transparencia y, en esencia, una mejora en la prestación de servicios a la ciudadanía.

En este sentido nos preguntamos ¿De qué manera la implementación de herramientas del gobierno abierto contribuye o no al fortalecimiento de la administración local? A los fines de la presente tesina, partimos del supuesto de que la implementación del gobierno abierto contribuye al fortalecimiento de la administración local, otorgando agilidad a los procedimientos administrativos y habitualidad de su uso en las prácticas ciudadanas.

Objetivo General:

Analizar de qué manera la implementación de Gobierno Abierto repercute en el fortalecimiento de la Administración Pública Local.

Objetivos Específicos:

1. Describir los principios de Gobierno Abierto y sus instrumentos en el marco de los procesos de transformación del Estado
2. Distinguir la tecnología aplicada a la Administración Pública y la modificación de los procesos administrativos.
3. Analizar cómo repercute la aplicación del expediente electrónico en la gestión de procesos administrativos.
4. Analizar de qué manera la implementación de herramientas del Gobierno Abierto repercuten en el fortalecimiento de la Administración Local. Caso del expediente electrónico en la Municipalidad de Godoy Cruz.

METODOLOGÍA

Metodológicamente, para la investigación se optó por un análisis de procedimiento inductivo basado en el estudio del caso Godoy Cruz. La investigación requirió de recopilación documental, abarcando antecedentes relacionados con la investigación. Para tal fin se consultaron documentos escritos, recolectando los datos a través de fuentes de datos primarios y secundarios que permitieron la elaboración de antecedentes para el marco teórico y revisión de la literatura. En ese sentido, se hizo un mapeo de la teoría presente en la bibliografía de organismos multilaterales, comparación de casos con algunos gobiernos locales de la provincia de Mendoza y de experiencias concretas de Gobierno Abierto a nivel local.

Tipo de Estudio: Descriptivo

Método: Cualitativo

Procedimiento: Explicativo

Técnicas: se llevaron a cabo observaciones de los procesos administrativos y su evolución, así como entrevistas a Fabricio Cuaranta, ex secretario de Legal y Técnica de la Municipalidad de Godoy Cruz, donde se estableció el Departamento de Transparencia y actual concejal del mencionado municipio. Adicionalmente, se realizó una serie de encuestas dirigidas a los empleados y empleadas municipales involucradas en la aplicación del expediente electrónico en Godoy Cruz.

Capítulo I Gobierno Abierto: un cambio para la Administración Pública

1.1. Procesos de transformación del Estado

El Estado argentino ha experimentado diversos procesos de transformación a lo largo de su historia, marcados por cambios políticos, sociales y económicos. Comienza con la Revolución de Mayo y Formación del Estado (1810-1862) período en el cual Argentina logró su independencia de la Corona de España en 1816. Posteriormente, se estableció la Confederación Argentina y, finalmente, se conformó la República Argentina en 1862. Fue un período marcado por la construcción de las instituciones nacionales y la definición de la estructura política del país: sanción de códigos, la organización del tesoro y la ocupación del territorio considerado como propio fueron las principales políticas llevadas a cabo para consolidar el Estado argentino en el período de organización nacional.

Dados los cambios mercantilistas generados por el Modelo Agroexportador (1880-1930) presentó a fines del siglo XIX, un cambio en la estructura económica del país basado en la producción agropecuaria y las exportaciones de productos primarios. Estos cambios en la estructura económica sumado al fomento de la inmigración y la expansión de la red ferroviaria favorecen el proceso de ocupación territorial. Este modelo tuvo implicancias en la estructura del Estado, que se orientó a favorecer los intereses de la élite agroexportadora, teniendo a la clase trabajadora en condiciones que apenas superan el mínimo tolerable. Con la conformación de partidos políticos ajenos a la defensa de las ideas de la élite, como por ejemplo la Unión Cívica Radical en 1891 creada por Leandro Alem, sostuvo drásticos cambios políticos que inspiraron a la clase obrera a ser parte, en consecuencia, de los cambios sociales que se iban a suceder con la incorporación de la Ley Sáenz Peña en 1912, donde el voto secreto y obligatorio para los varones, cortaron los privilegios de la clase oligárquica acomodada desde la primera presidencia de Hipólito Yrigoyen (1916-1922).

Las reformas y Movimiento Obrero (1930-1946): La crisis económica mundial de 1929 y el golpe militar de 1930 abrieron la puerta a un cambio completo del modelo económico de Argentina, que tendrá consecuencias profundas para el movimiento obrero y el sistema de relaciones laborales. Por un lado se mantuvo la estancia y la producción agro-ganadera orientada a la exportación (Tratado Roca-Runciman), pero por otro lado se estableció un modelo de sustitución de importaciones que desarrolló un extenso

sector industrial con amplia utilización de mano de obra asalariada.¹ El nuevo sistema económico requería de una considerable intervención del Estado, que llevó a la creación de empresas públicas y agencias estatales de regulación económica como el Banco Central y la Junta Nacional de Granos.

El golpe de Estado de 1930 y la llegada al poder de José Félix Uriburu marcaron un quiebre en la política argentina dando lugar al primer Golpe de Estado del siglo XX. Durante este período y en consonancia con lo que sucedía en Europa, surgieron movimientos obreros y se iniciaron reformas sociales y laborales bajo la presidencia de Juan Domingo Perón, que buscaban mejorar las condiciones de los trabajadores y crear un Estado benefactor.

El Peronismo y Desarrollismo (1946-1976): Las presidencias de Juan Perón marcaron una etapa de intervención estatal en la economía y el fortalecimiento de políticas sociales. Las instituciones fueron un medio de consolidación del poder como así también el centro de muchas de las iniciativas. El complejo proceso social abierto en la década de 1940 obligaba a crear las condiciones institucionales para llevar adelante un amplio conjunto de políticas y, en ese contexto, el estado se planteaba como un actor fundamental. Surge un Estado moderno, con componentes indiscutibles de esa forma de gestión: una industria nacional, un mercado interno con base social consumidora, un sujeto de derecho socioeconómico y ciudadanía social. Las respuestas a las demandas y los problemas emergentes de la sociedad fueron conformando una estructura estatal que crecía en las segundas y terceras líneas (direcciones, departamentos), caracterizada por una creciente autonomía y la presencia de cuerpos de profesionales revestidos de legitimidad para participar en la toma de decisiones. Instituyó en última instancia las nuevas ocupaciones, preocupaciones y funciones del Estado mediante criterios de racionalidad técnica, y apuntó a establecer nuevas áreas de intervención y figuras institucionales, así como a consolidar la actuación estatal y las estrategias de homogeneización de sus prácticas. Al margen del éxito y/o fracaso, el peronismo instituyó Estado y temas de Estado.

En el análisis y la interpretación de las transformaciones que sufrieron los Estados latinoamericanos durante los años ochenta sobresale el surgimiento del neoliberalismo como un modelo hegemónico que se impuso en toda la zona. Hasta el día de hoy se

¹ Disponible en: [Historia del movimiento obrero y del sindicalismo en Argentina](#)

sigue discutiendo sobre sus alcances y efectos. Un aspecto al que se ha prestado poca atención es que históricamente existe una relación cercana entre las transiciones a la democracia y las reformas neoliberales, ya que fueron dos fenómenos que llegaron aparejados a la región. Desde esta perspectiva, proponemos que el pensamiento de Guillermo O'Donnell, a través de su trabajo sobre el Estado burocrático autoritario (EBA) y las llamadas transiciones a la democracia, arroja algunas pistas para comprender cómo se interrelacionan Estados burocráticos autoritarios, transiciones democráticas y neoliberalismo en la región.²

El Estado “burocrático-autoritario” erigido a mediados de los 60 –que condensó de manera decisiva los dilemas de la modernización bajo formas autoritarias de ejercicio del poder- puede entenderse como un caso –extremo, por cierto- del estado social, planificador y desarrollista que buscó resolver los requerimientos de la acumulación en la etapa “difícil” del modelo de industrialización por sustitución de importaciones, sobre la base de una renovada matriz de poder.

Según el análisis de O'Donnell:

[...] las dictaduras militares fueron posibles gracias a la coalición entre gobiernos militares autoritarios de derecha y las históricamente preeminentes élites terratenientes y oligárquicas. Dicha coalición excluyó de la política a las mayorías populares y a las fuerzas de izquierda. Este tipo de régimen político apoyado en las oligarquías locales en coalición con capitales transnacionales se enfocó principalmente en actividades primario-exportadoras, y subordinó la política estatal a sus intereses. (O'Donnell, 2009, p. 57.)

La etapa más oscura fue la de la Dictadura Militar (1976-1983), instauró un fuerte impacto en la estructura del Estado. Se consumó el desmonte del Estado Social y desarrollista y la institución de nuevos principios para el repliegue de las funciones estatales. A mediados de la década de 1970, se promovió el desarrollo de un pensamiento anti-estatal y la internalización de nuevas condiciones de legitimación del capitalismo en su modalidad de acumulación flexible y de re-mercantilización de esferas hasta ese momento sustraídas a su dominio. En 1976, de manera violenta y dramática se desató un conjunto de fuerzas que, con distinta intensidad y dirección, confluyen y

² Disponible en: [El Estado burocrático autoritario y las transiciones a la democracia: las raíces de los regímenes neoliberales en América Latina](#)

condensaron en los inicios de la década de 1990 para consumir una radical transformación de los principios de organización social por medio de la redefinición del estado. Conviene recordar que la dictadura militar no fue un mero quiebre institucional: abrió las condiciones para que se revirtiera la correlación de fuerzas sociales por medio de la desarticulación del peso social y político de los sectores obreros y populares, y el avance de una modalidad de acumulación sustentada en la valorización financiera (Canitrot, 1980; Basualdo, 2006). Se llevaron a cabo políticas represivas, y se produjo un cambio en la orientación económica hacia un modelo neoliberal, con privatizaciones y apertura económica.

La Transición Democrática y Neoliberalismo (1983-2001), desde el retorno a la democracia en 1983, Argentina inició un proceso de transición. El alfonsinismo puede ser caracterizado como expresión de la encrucijada entre la forma de entender y actuar el Estado tributario del legado histórico sedimentado, y este nuevo ideario que se encarnaría de manera más abierta en la operación de reemplazo de la política por la economía. La progresiva transformación de la economía en el lenguaje del Estado y de la política puede rastrearse desde mediados del siglo XX, pero sin lugar a duda tuvo un punto de inflexión –al menos en nuestro país- en la década de 1980. La crisis hiperinflacionaria de 1989 -interpretada como crisis de integración social y tan contundente como un golpe militar- puso al desnudo la completa y dramática erosión del grueso de los supuestos y prácticas alrededor de los cuales se organizaba la vida de las personas, y la incapacidad del Estado para brindar pautas orientadoras del comportamiento social.

En la Argentina de la década de los noventa, se registró un proceso semejante de metamorfosis del Estado, proceso que arrojó como resultado una nueva forma de gestión que puede definirse como neoliberal o neoconservadora. Las políticas de desregulación del mercado doméstico, de apertura al mercado mundial y de privatizaciones y concesiones de empresas públicas alteraron radicalmente las relaciones entre el Estado y el mercado. El proceso de privatizaciones y concesiones de empresas públicas registrado en Argentina durante los noventa fue uno de los más rápidos y amplios de la historia.

Estas políticas generaron una evidente mercantilización de relaciones sociales previamente mediadas por el Estado, mercantilización característica de las políticas neoliberales de disciplinamiento de la clase trabajadora y de la correspondiente forma

de Estado. Autores lo definen como “regulador” para diferenciarlo del Estado social, del intervencionista y planificador, así como del abstencionista. Su especificidad, afirman, radica en que genera a través de herramientas jurídicas las condiciones de posibilidad para que el sector privado desarrolle las diversas actividades. Es decir, en vez de proveer los servicios establece los parámetros para su prestación por parte de terceros por fuera del Estado. Así entendida, la regulación atraviesa los esquemas fiscales, cambiarios y monetarios, y sistemas financieros en general, la seguridad social, el funcionamiento del mercado de trabajo, los sistemas de innovación, la propia gestión pública -como consecuencia de procesos de descentralización-, el ambiente, los servicios públicos, las prestaciones sociales. Todos estos campos son materia de intervención selectiva por medio de reglas procesales y conductuales.

Podemos evidenciar así, que el país ha pasado por diversas transformaciones y crisis que fueron tanto políticas, sociales y sobre todo económicas que todo lo transforma e influye. Es por esto que, las estructuras de las instituciones tuvieron que adaptarse a los cambios que la sociedad demandaba o que los gobiernos de turno creían oportunas de implementar con el objetivo de no quedar obsoletas.

La implementación de la tecnología en la gestión de la cosa pública radica en eso, en responder satisfactoriamente a las demandas sociales con un cierto grado de eficacia y celeridad con la tecnología y recursos dados.

En cuanto a lo que se refiere al Estado, estas transformaciones demostraron que el incremento de su tamaño y los recursos que requerían para la provisión de bienes y servicios a la ciudadanía variaba según el tipo de Estado que se perseguía. El empleo público creció sustancialmente, pero la calidad, productividad y la coordinación de esos empleos no mejoró de manera notoria. Así mismo, también se optó por el achicamiento y desmantelamiento del Estado en la década de los 90, lo cual evidencia que los cambios en las maneras de gestionar la cosa pública impactan específicamente a su cuerpo administrativo.

Según el Diagnóstico de la Administración Pública Nacional (2015), la carrera pública estaba desactualizada sin contemplar el mérito y el esfuerzo de cada trabajador. La capacitación estaba desarticulada y no perseguía objetivos de crecimiento profesional. La Administración Nacional mostraba una estructura organizativa anacrónica, sin planificación estratégica, sin división de funciones ni lógica

organizacional ni retribución acorde a una inexistencia de planeamiento en la cantidad y calidad de las dotaciones. Según el mencionado informe, el panorama en materia de tecnología no existía, y existía un desaprovechamiento de las inversiones existentes.

La innovación tecnológica, un área de creciente importancia en la gestión pública, reconocida en todo el mundo como una de las herramientas que más puede hacer por mejorar la organización del Estado y su relación con los ciudadanos, estaba completamente desarticulada y abandonada, entregada a los esfuerzos individuales de algunas dependencias. Respecto a la gestión de documentos se registraron 150 millones de documentos³. La tramitación demora meses. La tramitación de expedientes, que seguía siendo un papel y transportados a mano de un ministerio a otro, llevaban décadas de retraso. Los expedientes se perdían o se “cajoneaban” sin que se tuviera un control sobre por qué ocurría eso.

Los cambios de paradigmas comienzan así, con la necesidad de tener una cosmovisión de que lo que nos rodea sea explicado de otra manera, con otras estrategias y formas de encarar los desafíos que cambian a la sociedad diariamente. Esto surge porque las formas de administración no responden a las demandas ciudadanas en cuanto a celeridad, eficiencia y, sobre todo, en regiones latinoamericanas, transparencia.

Es así como para Lathrop y Ruma (2010) Gobierno Abierto se ha consolidado como un nuevo paradigma para la gestión pública, un modelo que abre sus puertas al mundo, co-innova con todos, especialmente con los ciudadanos, comparte recursos que anteriormente estaban celosamente guardados, y aprovecha el poder de la colaboración masiva, la transparencia en todas sus operaciones, y no se comporta como un departamento o jurisdicción aislada, sino como una estructura nueva, como organización verdaderamente integrada que trabaja en red.

Es por esto por lo que el enfoque de Gobierno Abierto se ha transformado en un derecho humano de cuarta generación, en donde el Estado moderno será el único responsable de garantizar su aplicación (Peter, 2018).

³ Dato brindado en la introducción del informe de Presidencia de la Nación Argentina “El estado del Estado”, Diagnóstico de la Administración Pública Nacional, dic. 2015. pp.35.

1.2. Gobierno Abierto y sus antecedentes

La necesidad de desarrollar estrategias de modernización del Estado se inscribe en un contexto caracterizado por la aceleración del proceso de globalización que ha impactado sobre la sociedad y redefine los criterios de relación de los ciudadanos con el Estado. “La expansión de las denominadas nuevas tecnologías de información y comunicación, en un contexto de globalización, desarrolla en los ciudadanos la capacidad de expresar nuevas demandas que el Estado no siempre está en condiciones de satisfacer” (Asinelli, et. al, 2008). Además “la presión sobre los organismos públicos para mejorar sus servicios, para aumentar su eficiencia, para mostrar una mayor transparencia y entregar accesibilidad son cada vez mayores y en ese marco, las nuevas tecnologías de la información juegan un rol fundamental” (Naser y Concha, 2011).

Un siglo de experiencia en procesos de reforma y modernización de la gestión pública permite afirmar que, en la adopción de paradigmas, modelos y tecnologías destinados a la transformación del Estado, los académicos y consultores especializados de los Estados Unidos han sido protagonistas indiscutidos.

[...] es fácilmente constatable que las modas académicas allí originadas y las innovaciones que sucesivamente fueron incorporadas en los procesos de gestión pública de ese y otros países centrales, tuvieron una influencia significativa en el diseño de las estrategias de reformas adoptadas por los países en desarrollo. (Oszlak, 2020).

Si esto se considera lógico y aceptable, es fácil identificar el nacimiento de la mayoría de los paradigmas de conocimiento en las ciencias sociales, todos con una visión occidental del estado de las cosas, lo cual lleva a analizarnos desde América Latina y Argentina puntualmente como zona en vías de desarrollo.

Los avances tecnológicos -especialmente el internet y la tecnología móvil-, posibilitaron una mayor integración entre buena gobernanza y gestión al crear nuevos mecanismos de acceso a la información, descentralización y desintermediación de la comunicación. La combinación entre tecnología y enfoque de buena gobernanza delimitó lo que se convirtió posteriormente en Gobierno Electrónico. Este buscó principalmente generar procesos eficientes y transparentes en el Estado, aprovechando toda la potencialidad de los sistemas informáticos y las redes. De acuerdo con algunos estudios, el Gobierno

Electrónico se mostró efectivo para lograr mayor confianza en el Gobierno (Tolbert y Mossenberger, 2006).

A partir de la aparición de las herramientas web 2.0 y una mayor interacción comunicacional, fue posible pensar en formas aún más avanzadas de fomentar la participación, e incluso ir más allá. El Gobierno de Barack Obama en Estados Unidos fue uno de los primeros en promover el uso de plataformas de redes sociales digitales para captar una mayor participación ciudadana. El éxito y la legitimidad lograda a través de estos mecanismos condujeron a la emergencia de un nuevo enfoque, aún más avanzado que el de Gobierno Electrónico y buena gobernanza, el de “Gobierno Abierto”.

Entonces, como primer antecedente de aplicación de la nueva forma de gobernanza encontramos el *“Memorando sobre Transparencia y Gobierno Abierto”*, donde identificó los pilares a partir de los cuales construir el Gobierno Abierto. La gestión de Obama en 2009 lo realizó haciendo foco en sus tres ejes: Transparencia y acceso a la información para la rendición de cuentas, participación ciudadana y co-creación. A partir de los mismos, la Alianza para el Gobierno Abierto (AGA), ha establecido algunas pautas o estándares, ya que no sólo establece aspectos para considerar la implementación de cada uno de los ejes del Gobierno Abierto, sino también metodologías precisas para llevar a cabo los diagnósticos e investigaciones, así como la medición de impactos con respecto a los compromisos adoptados por los gobiernos que son miembros de la Alianza para el Gobierno Abierto. (Bianchi, op. cit.)

La realización de los cambios necesarios para la implementación del Gobierno Abierto necesita de la interoperabilidad de los sistemas. Este concepto es entendido como la capacidad política, institucional y técnica para que los sistemas de gobierno electrónico interactúen en forma eficiente y segura. Esta debe ser el resultado de un proceso de concertación entre los países que se debe ir construyendo alrededor de soluciones concretas a problemas de interés de los países. (CEPAL, 2007).

Se establecen los elementos conceptuales de la interoperabilidad en el marco del desarrollo del gobierno electrónico, asociado a la capacidad que tienen las organizaciones y sistemas diversos y dispares de interactuar y obtener beneficios mutuos.

La interoperabilidad es:

[...] la capacidad de las organizaciones de interactuar para alcanzar objetivos comunes que sean mutuamente beneficiosos y que hayan sido acordados previa y conjuntamente, recurriendo a la puesta en común de información y conocimientos entre las organizaciones, a través de los procesos institucionales a los que apoyan, mediante el intercambio de servicios, datos o documentos entre sus sistemas de TIC respectivos (Comisión Europea, 2010).⁴

De esta definición se desprende que la interoperabilidad gubernamental es un requisito para hacer posible la comunicación digital y el intercambio de información entre las administraciones públicas, entre éstas y las empresas privadas y organismos no gubernamentales que requieran interacción con el Estado. Para profundizar en este tema se recomienda leer el capítulo III del informe.

De acuerdo con el BID (2019), la interoperabilidad cumple varias funciones: como factor de progreso, como herramienta para gestionar y compartir información y, como soporte para la formulación de políticas públicas. La interoperabilidad se da cuando varios sistemas y dispositivos pueden intercambiar datos, interpretarlos, mostrarlos en forma sencilla para el usuario. Para que este intercambio sea posible, previamente deben abordarse aspectos de las cuatro dimensiones de la interoperabilidad:

⁴ Disponible en: [Interoperabilidad gubernamental - Desde el gobierno digital hacia un gobierno inteligente - Biblioguías at Biblioteca CEPAL, Naciones Unidas](#)

Cuadro I.1: Tipos de Interoperabilidad.

INTEROPERABILIDAD LEGAL Y JURÍDICA	INTEROPERABILIDAD ORGANIZATIVA
Consiste en garantizar que las organizaciones que operan bajo diferentes marcos jurídicos, políticas y estrategias puedan trabajar juntas. Deben existir acuerdos claros de cómo abordar las diferencias en la legislación incluida la opción de adoptar una nueva legislación. Se parte realizando “controles de interoperabilidad” mediante el examen de la legislación existente para detectar los obstáculos al intercambio de datos. Identificar procesos contradictorios para procesos institucionales iguales o similares, seguridad y necesidades de protección de datos obsoletas, etc. Debe valorarse la coherencia de la legislación con vistas a garantizar la interoperabilidad. La legislación propuesta debe someterse a un “control digital” para: • Garantizar que no solo se adecúa al mundo físico sino también al digital • Identificar los obstáculos al intercambio digital • Determinar y evaluar el impacto de las TIC en las	Significa que los servicios están disponibles, sean fácilmente identificables, sean accesibles y estén centrados en el usuario. Tiene dos componentes: 1. Alineamiento de los procesos institucionales: Todas las instituciones públicas que contribuyan a la prestación de servicios públicos deben entender globalmente el proceso institucional y su función dentro del mismo. 2. Relaciones institucionales: Estructurar claramente la relación entre los proveedores de los servicios y sus consumidores. Obliga a encontrar instrumentos que permitan formalizar la asistencia mutua, la acción conjunta y los procesos institucionales interconectados entre las administraciones públicas participantes y, eventualmente, con organizaciones privadas cuando corresponda.

partes interesadas Esto facilitará y aumentará el potencial de reutilización de las soluciones de TIC existentes, reduciendo así los costos y el plazo de implementación.	
INTEROPERABILIDAD SEMÁNTICA	INTEROPERABILIDAD TÉCNICA
Busca garantizar que el formato (sintaxis) exacto de la información intercambiada se comprendan y conserven en todos los intercambios entre las partes, es decir, “que lo que se transmite, sea lo que se entiende”. • El aspecto semántico se refiere al significado de los elementos de datos y la relación entre ellos. Incluye la creación de vocabularios y esquemas para describir los intercambios de datos y garantiza que todas las partes que se comunican entiendan de la misma manera los elementos de datos. • El aspecto sintáctico se refiere a la descripción del formato exacto de la información que se va a	Abarca las aplicaciones e infraestructuras que conectan sistemas y servicios. Incluye especificaciones de interfaz, servicios de interconexión, servicios de integración de datos, presentación e intercambio de datos de comunicación seguros.

intercambiar en términos de gramática y formato. Un punto de partida para la mejora de la interoperabilidad semántica consiste en percibir los datos y la información como un bien público valioso. Los acuerdos sobre los datos de referencia en forma de taxonomías, vocabularios controlados, listas de códigos y estructuras, modelos de datos reutilizables constituyen requisitos clave para alcanzar la interoperabilidad semántica.	
---	--

Fuente: elaboración propia con base en Pombo, C.; Ortega, G.; Olmedo, F.; Solalinde, M. y Cubo, A. (2019)

Según los autores mencionados anteriormente, estas cuatro dimensiones están cruzadas por tres dominios en los que se debe poner un nivel de atención similar:

1. **Gobernanza de interoperabilidad:** Se refiere a las decisiones sobre los marcos de interoperabilidad, los acuerdos institucionales, las estructuras organizativas, las funciones y responsabilidades, las políticas, acuerdos y demás aspectos cuyo objetivo es garantizar y supervisar la interoperabilidad.
2. **Gobernanza de los servicios públicos integrados:** Los servicios deben gobernarse con el fin de garantizar la integración, la ejecución ininterrumpida, la reutilización de servicios y datos sumado al desarrollo de los nuevos servicios.
3. **Dominio de personas:** El BID (2019), incluye en este dominio el conjunto de principios, pautas y normas que una institución adopta para ayudar a administrar el personal. El mantenimiento de un sistema interoperabilidad requiere de una institución altamente entrenada. En la etapa de operación y mantenimiento, la institución deberá contar con un equipo técnico que lleve adelante estas tareas y con un equipo de proyectos que desarrolle y amplíe las capacidades; y esta dimensión a su vez se estructura en dos subdominios:
 - Habilidades: dotación suficiente y sostenible de personal con la combinación adecuada de habilidades para respaldar a la institución en los ámbitos del sector social.
 - Desarrollo de capacidades: actividades de entrenamiento y formación dirigidas a impartir conocimientos, formar competencias y capacidades específicas en el personal, y a moldear actitudes, todo ello con el propósito de obtener resultados de aprendizaje claros y así mejorar los resultados de interoperabilidad.

Así, con todos estos atributos expuestos anteriormente:

[...] puede citarse de manera particular el gobierno electrónico como antecedente válido del gobierno abierto. Sin embargo, se debe tener el cuidado de no confundir uno con el otro, pues hay que entender que el primero se limita a colocar las herramientas tecnológicas al servicio de los procedimientos

administrativos, mientras que el segundo va más allá y propone repensar la administración pública. (Calderón, 2012)

1.3. Surgimiento del Gobierno Abierto para la gestión

El término *Gobierno Abierto* fue acuñado desde los años cincuenta. (Oszlak, 2015). En 1955, el Congreso norteamericano creó el Subcomité Especial sobre Información Gubernamental (el también llamado Moss Committee), responsable de canalizar la energía cívica en favor de mayor transparencia y transformarla en una agenda de trabajo legislativa que eventualmente cristalizó en la promulgación de la FOIA. En 1957, en Estados Unidos aparece por primera vez la noción *open government*, en el artículo “The open government Principle: Applying the right to know under the Constitution”. (Parks, 1957), Estados Unidos aprobó la Ley de Libertad de Información (Free of Information Act-FOIA), en 1966, norma que garantiza el acceso a los datos en poder del Estado. En ella se establece un proceso legal para ejercer el derecho a saber por el que podrán hacer las solicitudes de información en poder del Gobierno. (Ramírez-Alujas, 2010)

A fines de los años 70 del siglo pasado, apareció por primera vez de manera oficial en el espacio político británico. Temas relacionados con el secreto de Gobierno e iniciativas para *abrir las ventanas* del sector público hacia el escrutinio ciudadano en aras de reducir la opacidad. (Chapman Hunt, 1987). Las resoluciones, declaraciones y compromisos de política regional fueron encaminadas en sentido amplio de mejorar el desempeño del sector público con la adopción del Gobierno Electrónico, y la utilización intensiva de las TIC'S, para su modernización y buen gobierno, a través de la oferta integrada de información y servicios en línea para la ciudadanía y el fortalecimiento de los elementos participativos.

En 2003, la OCDE ya adelantaba una noción preliminar sobre el concepto de Open Government bajo el rótulo de Administración abierta:

[...] concebida como plataforma de base para: Implantar sólidos marcos jurídicos, institucionales y políticos que rijan el acceso a la información, la consulta y la participación pública en la materia que contribuye a mejorar la política pública, a luchar contra la corrupción y a incrementar la confianza de la sociedad en la Administración. Los orígenes del Gobierno Abierto se pueden rastrear tanto en la *libertad de información* como en sus principios (Sandoval-Almazán: 2015).

El documento sobre el “Modelo Iberoamericano de Software Público para el Gobierno Electrónico”, aprobado en 2010, propone un diseño de software público internacional a partir de la experiencia brasileña. Se plantea un entorno de colaboración entre usuarios, desarrolladores y prestadores de servicios, con una proyección internacional que involucra necesariamente la voluntad de los Gobiernos de los países integrantes del CLAD. Además, se recomienda la aprobación de una política pública que resuelva problemas del gobierno y de la sociedad.

De lo que se trata fundamentalmente es de adoptar un conjunto de programas informáticos funcionales que llegue a los gobiernos y a la sociedad con toda la documentación necesaria para su instalación, con servicios como página web, foro de discusión, soporte técnico, proyectos, control de versiones, entre otros. También debería contener procedimientos simplificados que faciliten la interacción de los ciudadanos con la administración pública y la garantía de que la propiedad intelectual esté disponible al igual que la licencia, con miras a satisfacer demandas sociales en un ámbito de producción colaborativa.

Es por esto que surge la necesidad de diferenciar conceptualmente Gobierno Abierto y Gobierno Electrónico. Según Naser y Concha (2011), hablamos de Gobierno Electrónico como el uso de las tecnologías de la información y comunicación (TIC) para proveer servicios gubernamentales independientes del tiempo, distancia y complejidad organizacional.

La estrecha relación entre el origen del Gobierno Electrónico y el valor agregado que se genera de la integración entre las tecnologías de información en la prestación de servicios públicos, juntamente con la asignación óptima de los recursos, es un factor fundamental para lograr una administración ágil, flexible, eficiente y, sobre todo transparente, todo lo cual implica un trabajo estrecho y coordinado entre las áreas de negocio y las áreas técnicas.

El Gobierno Electrónico ha generado un cambio de paradigma en el cual se produce una modificación en las estructuras tradicionales de la administración pública. En este sentido la institucionalización y marco legal de la implantación del Gobierno Electrónico es fundamental en vías de promover su desarrollo, incluida la utilización de las TIC, involucrando a todos los actores como protagonistas de los procesos y no como simples usuarios. Esto es un aspecto clave para la introducción de indicadores en la planificación y la evaluación de los resultados de la gestión pública. Luego, es fundamental trabajar

en los aspectos adecuados en vía de obtener los resultados que desean, estos componentes son básicamente:

- Desarrollo del marco legal en apoyo al desarrollo del Gobierno Electrónico
- Capacidad institucional, incluyendo el marco institucional en cual se desarrolla implantación de las TIC al interior de la administración.
- Incentivo a la demanda en el acceso a las TIC y en el uso del Gobierno Electrónico.
- Producción de contenidos y gestión de servicios de Gobierno Electrónico.
- Desarrollo y gestión de los sistemas informáticos que den soporte al Gobierno Electrónico.

La diferencia fundamental es que, mientras el Gobierno Electrónico propone un manejo tecnológico de la gestión estatal, según la Carta Iberoamericana del Gobierno Electrónico (2007) el Gobierno Abierto apunta al ciudadano como centro y eje de esta:

[...] debe ser considerado el uso de las TIC en los órganos de la administración para mejorar la información y los servicios ofrecidos a los ciudadanos, orientar la eficacia y la eficiencia de la gestión pública e incrementar sustantivamente la transparencia del sector público y la participación de los ciudadanos. (Carta Iberoamericana del Gobierno Electrónico, pp. 239, 2007)

Las finalidades a las que se apuntan en el Gobierno Electrónico, según lo establecido por la Carta Iberoamericana de Gobierno Electrónico, se orientan a la búsqueda de aproximación de los gobiernos y sus respectivas administraciones a los ciudadanos para facilitar la comunicación y la relación con los mismos por medios electrónicos; también se busca incrementar la calidad de los servicios y productos públicos que el Estado tienen que suministrar a los ciudadanos al mejorar así, su eficiencia, eficacia y aportando una mayor transparencia de la gestión pública, aprovechando el uso de las TIC en el Gobierno y en la administración pública optimizando modos de organización y funcionamiento, simplificando trámites y procedimientos, buscando sensibilizar a las administraciones para que ofrezcan sus servicios y se interconectan con la ciudadanía a través de estrategias de múltiples canales de acceso (op.cit., 2007).

En cambio, se define al Gobierno Abierto como:

[...] un conjunto de mecanismos que contribuyen a la gobernanza pública y al buen gobierno, basado en los pilares de la transparencia, participación ciudadana, rendición de cuentas, colaboración e innovación, centrado e incluyendo a la ciudadanía en el proceso de toma de decisiones, así como en la formulación e implementación de políticas públicas, para fortalecer la democracia, la legitimidad de la acción pública y el bienestar colectivo (...) (CLAD, 2016:5)

1.4. Implementación del Gobierno Abierto: estándares, principios e instrumentos

El Gobierno Abierto es una corriente de pensamiento que abarca múltiples definiciones, enfoques, principios y valores fundamentales que tienen en cuenta la idiosincrasia de un país, su institucionalidad y aspectos jurídicos de cada región. Apunta a que sus pilares sean el apoyo para la generación de políticas públicas que se destaquen por la eficiencia, eficacia y su efectividad en la aplicación de mejores servicios a la comunidad.

Las políticas llevadas a cabo bajo este enfoque buscan la transversalidad institucional para ser aplicadas correctamente, es por eso por lo que se necesita fundamentalmente de la voluntad política para su aplicación.

Para comprender la aproximación que se plantea en la Carta Iberoamericana de Gobierno Abierto, se estructuraron los componentes y elementos que constituyen el enfoque de estado abierto de manera sencilla a fin de ilustrar el alcance y amplitud.

Estos elementos son: a) la voluntad política y el avance del Gobierno abierto como una política de Estado; b) la transformación cultural y ética pública; c) la apropiación y sensibilización ciudadana; y el apoyo multilateral, buenas prácticas y trabajo en red (CLAD, 2016:19-21).

Delimitamos así que el Gobierno Electrónico es una forma de gestionar el poder, el Gobierno Abierto es un compromiso de compartirlo. Entendemos que estos conceptos si bien son diferentes, plantean propuestas que, simbióticamente funcionan a la perfección en su implementación simultánea. A su vez, y con el devenir del análisis, se observa que gobierno electrónico podría enmarcarse en el paradigma de Gobierno

Abierto, con las limitaciones que cada uno posee, pero sabiendo que los paradigmas, de acuerdo con Kuhn:

[...] son sistemas de creencias, principios, valores y premisas que determinan la visión que una determinada comunidad científica tiene de la realidad, el tipo de preguntas y problemas que es legítimo estudiar, así como los métodos y técnicas válidos para la búsqueda de respuestas y soluciones (Contreras, 1996)

Es por esto que entendemos que el paradigma de gobierno abierto podría albergar todo el universo de gobierno electrónico en su interior.

El Gobierno Electrónico que se encuentra como antecesor al Gobierno Abierto, con puntos en común y otros no tanto, pero que también los posee sus principios y están establecidos por la Carta Iberoamericana de Gobierno Electrónico (CLAD, 2007), y se detallan a continuación para una correcta apreciación de lo que implica volcarse a la incorporación de nuevas formas de administrar la cosa pública, evidenciando el inevitable devenir del tiempo y cómo éste va modificando todo a su paso, incluso las instituciones que una vez creímos que no alcanzarían a cambiar, estos son:

1. **Principio de igualdad:** con objeto de que en ningún caso el uso de medios electrónicos pueda implicar la existencia de restricciones o discriminaciones para los ciudadanos que se relacionen con las administraciones públicas por medios no electrónicos, tanto respecto al acceso a la prestación de servicios públicos como respecto a cualquier actuación o procedimiento administrativo, sin perjuicio de las medidas dirigidas a incentivar la utilización de los medios electrónicos.
2. **Principio de legalidad:** de forma que las garantías previstas en los modos tradicionales de relación del ciudadano con el Gobierno y la administración se mantengan idénticas en los medios electrónicos. Los trámites procedimentales, sin perjuicio de su simplificación general, constituyen para todos los ciudadanos garantías imprescindibles. Este principio también comprende el respeto a la privacidad, por lo que el uso de comunicaciones electrónicas comporta la sujeción de todas las administraciones públicas a la observancia de las normas en materia de protección de datos personales.

3. **Principio de conservación:** en virtud del cual se garantiza que las comunicaciones y documentos electrónicos se conservan en las mismas condiciones que por los medios tradicionales.
4. **Principio de transparencia y accesibilidad:** garantiza que la información de las administraciones públicas y el conocimiento de los servicios por medios electrónicos se haga en un lenguaje comprensible según el perfil del destinatario.
5. **Principio de proporcionalidad:** de modo que los requerimientos de seguridad sean adecuados a la naturaleza de la relación que se establezca con la administración.
6. **Principio de responsabilidad:** de forma que la administración y el Gobierno respondan por sus actos realizados por medios electrónicos de la misma manera que los realizados por medios tradicionales. De acuerdo con dicho principio, las informaciones oficiales que se faciliten por medios electrónicos no pueden beneficiarse de una cláusula general de irresponsabilidad, ni incorporar una cláusula especial de esta naturaleza. En caso contrario, se dejará constancia con caracteres muy visibles y reiterados de que se trata de una página o portal electrónico no oficial y que no forma parte de Gobierno Electrónico.
7. **Principio de adecuación tecnológica:** las administraciones elegirán las tecnologías más adecuadas para satisfacer sus necesidades. Se recomienda el uso de estándares abiertos de software libre debido a la seguridad, sostenibilidad a largo plazo y para prevenir que el conocimiento público no sea privatizado. En ningún caso este principio supondrá limitación alguna al derecho de los ciudadanos a emplear la tecnología de su elección en el acceso a las administraciones públicas.

El Gobierno Abierto tiene pilares que lo afirman, según la Carta Iberoamericana de Gobierno Abierto (CLAD, 2016), a saber:

- Transparencia y Acceso a la Información Pública que implica orientar la relación de los gobiernos y administraciones públicas con los ciudadanos en el manejo de los asuntos públicos. La transparencia implica dos ámbitos: el derecho de acceso a la información que está en poder de las instituciones públicas y que puedan solicitar los ciudadanos, y también la obligación de los gobiernos de

poner a disposición de la ciudadanía, de forma proactiva, aquella información que den cuenta de sus actividades, del uso de los recursos públicos y sus resultados, con base en los principios de la publicidad activa, tales como la relevancia, exigibilidad, accesibilidad, oportunidad, veracidad, comprensibilidad, sencillez y máxima divulgación.

- Rendición de Cuentas Públicas, este pilar se basa en las normas, procedimientos y mecanismos institucionales, como debe ser legal y ético, que obligan a las autoridades gubernamentales a fundamentar sus acciones y asumir la responsabilidad sobre sus decisiones, responder oportunamente e informar por el manejo y los rendimientos de fondos, bienes o recursos públicos asignados, y por los resultados obtenidos en el cumplimiento del mandato conferido. Los sistemas de rendición de cuentas estarán vinculados a la idea de la responsabilidad pública, que supone la capacidad de dar respuesta y dar cumplimiento del mandato público conferido en cualquier sistema democrático, empoderando con herramienta de seguimiento y fiscalización a la sociedad civil y a la ciudadanía en su conjunto.
- Participación Ciudadana, entendida como el proceso de construcción social de políticas públicas que, conforme al interés general, canaliza, da respuesta o amplía derechos fundamentales, reforzando la posición activa de la ciudadanía en la gestión de los asuntos públicos, en concordancia con lo establecido en la Carta Iberoamericana de Participación Ciudadana en la Gestión Pública (2009), en lo que respecta a su capítulo primero, donde se define la participación ciudadana en la gestión pública y se señalan sus principios orientadores.
- Colaboración e Innovación Pública y Ciudadana, las cuales se entienden como la generación de nuevos espacios de encuentro, diálogo y trabajo que favorezcan a la co-creación de iniciativas y coproducción de nuevos servicios públicos. Supone, por un lado, el promover nuevos enfoques, metodologías y prácticas para potenciar y fortalecer la innovación al interior de las instituciones públicas, las organizaciones del tercer sector, entre otros. Por otro lado, supone reconocer las capacidades disponibles en la propia sociedad y los beneficios que estos pueden aportar en el diseño e implementación de políticas públicas, dejando atrás el enfoque de una ciudadanía receptora pasiva de acciones

institucionales, para convertirse en protagonista y productora de sus propias soluciones.

En base a los pilares detallados previamente, la Carta Iberoamericana de Gobierno Abierto (2016) se inspira en los siguientes principios:

1. Principio de apertura: disposición y actitud al interior de un gobierno y las instituciones públicas que enfatiza la importancia de la transparencia y el acceso a la información pública, con el propósito de promover el trabajo colaborativo entre las diferentes áreas de la administración pública, la participación ciudadana y la adopción de nuevas ideas, métodos y procedimientos que permitan mejorar la capacidad de respuesta y la adecuada resolución de demandas y problemas públicos.
2. Principio de legitimidad democrática: el Gobierno Abierto está inspirado en valores democráticos y, en tal sentido, este principio descansa en el cumplimiento de la Ley, la defensa a las instituciones y la protección de las libertades públicas consagradas a la ciudadanía, atendiendo y buscando satisfacer necesidades, con foco en el interés general.
3. Principio de la calidad del servicio público: supone promover una cultura transformadora que impulse la mejora permanente y la excelencia de los servicios públicos, para satisfacer cabalmente las necesidades y expectativas de la ciudadanía con justicia, equidad, objetividad y eficiencia en el uso de los recursos públicos, a partir de un enfoque centrado en el ciudadano y para la obtención de resultados.
4. Principio de ética pública e integridad: entendido como la observancia de valores y el deber de los servidores públicos de actuar con rectitud, lealtad y honestidad, promoviendo la misión de servicio, la probidad, la honradez, la integridad, la imparcialidad, la buena fe, la confianza mutua, la solidaridad, la corresponsabilidad social, la dedicación al trabajo en el marco de los de los más altos estándares profesionales, el respeto a los ciudadanos, la diligencia, la austeridad en el manejo de los fondos y recursos públicos, así como la primacía del interés general sobre el particular.
5. Principio de la transversalidad y la coordinación institucional: las instituciones públicas deben actuar de manera cooperativa, coordinada y articulada en la

consecución de sus objetivos y la satisfacción de las demandas de la ciudadanía aprovechando la generación de sinergias y evitando solapamientos y duplicidades.

6. Principio de interoperabilidad: se entiende como la capacidad de las entidades públicas de trabajar y compartir recursos (infraestructura, datos e información fundamentalmente) y transacciones con las demás de forma consistente, mediante procesos coordinados y automatizados, con el fin de lograr intercambios eficientes, simples y seguros de datos, información y conocimiento.
7. Principio de eficacia y eficiencia: se buscará la consecución de los objetivos, metas y estándares orientados a la satisfacción de las necesidades y legítimas expectativas del ciudadano, a través de la optimización de los resultados alcanzados con relación a los recursos disponibles e invertidos para su consecución en un marco de compatibilidad con la equidad y con el propósito de servir al interés general.
8. Principio de responsabilidad pública y corresponsabilidad con la ciudadanía: los gobiernos y las administraciones públicas tienen que responder por su gestión, estar abiertos al escrutinio público, ser receptivos a la crítica y permeables a las propuestas de mejora continua y de cambio e innovación provenientes desde la ciudadanía. Asimismo, se promoverá la creación de espacios de trabajo conjunto con los actores de la sociedad para generar valor público.
9. Principio de innovación pública: supone promover e impulsar nuevas metodologías, procesos, procedimientos y herramientas que permitan aprovechar ideas y crear valor público, especialmente mediante el uso de las tecnologías de la información y la comunicación (TIC) y la constante adaptación de su funcionamiento y estructura a las nuevas necesidades.
10. Principio de inclusión y multiculturalidad: es la conexión de reconocimiento de la heterogeneidad y diversidad cultural que coexiste en la sociedad y de inclusión como parte sustantiva de la misma, que conviven y se expresan a través de diversas dinámicas, realidades y formas de complementariedad cultural (CLAD, 2016)⁵.

⁵ CARTA IBEROAMERICANA DE GOBIERNO ABIERTO, (2016) Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo (CLAD), Bogotá, Colombia.

Se establecen instrumentos con los cuales se puede llevar adelante la tarea y de esta forma agilizar procesos. Para ello, debe tenerse en cuenta determinados aspectos que cada gobierno debe asegurar y regular para otorgar la confianza necesaria en la ciudadanía e ir impulsando el cambio de pensamiento para la incorporación de nuevas prácticas que coadyuven a la concreción de los objetivos planteados.

Así, debe asegurarse que la identificación de los ciudadanos, administraciones públicas, funcionarios y agentes de éstas que empleen medios electrónicos, como la autenticidad de los documentos electrónicos en que se contiene la voluntad o manifestaciones de todos ellos para darle veracidad a la información brindada y recepcionada también por las oficinas públicas.

A su vez, el establecimiento e información al público por medios accesibles para todos los ciudadanos y que la información brindada por agentes públicos capacitados a tal fin sea coherente teniendo en cuenta diferentes tipos de accesibilidad para personas con distintas capacidades para que los ciudadanos puedan dirigir sus peticiones y pretensiones.

Debe darse seguimiento de los diferentes trámites que puedan gestionarse y otorgar para esto registros de los que los ciudadanos recibirán de forma automática la confirmación de su recepción. Además de las notificaciones, el régimen de los documentos y archivos electrónicos harían del gobierno abierto una herramienta indiscutible en la nueva gestión pública.

Teniendo en cuenta que son las administraciones que deben velar por la seguridad y administración de los datos recibidos, cargados y procesados. La cuestión de la seguridad no es un dato menor y el usuario lo tiene muy en cuenta a la hora de brindar su información al Estado. Para esto, debe garantizarse el derecho de todo ciudadano a la protección de sus datos personales, a una correcta manipulación de estos por parte de la administración pública en sus registros oficiales. Julián Valero en Gil García (et.al. 2017), plantea que:

[...] resulta imprescindible afrontar la problemática relación entre la seguridad jurídica y los aspectos tecnológicos desde una perspectiva más amplia que tenga en cuenta la singularidad de los servicios de Administración electrónica que se prestan en la actualidad, tanto por lo que se refiere al alcance de la posición jurídica de los ciudadanos como, asimismo, en relación al efectivo control por

parte de los poderes públicos en la configuración y funcionamiento de las aplicaciones y los sistemas de información. (2017)

Se trataría de superar la visión restrictiva que limite las consecuencias jurídicas del incumplimiento de las garantías tecnológicas al ámbito de la privacidad de los ciudadanos, ofreciendo vías adecuadas de protección a cualquier modalidad de uso de la información vinculada a su persona física - identificada o, simplemente identificable- se encuentra afectada sustancialmente. Aun cuando las normas establezcan previsiones formales que, en apariencia, suponen una garantía para la posición jurídica de los ciudadanos, lo cierto es que con frecuencia su alcance está ciertamente limitado, pues en gran medida consisten en meras declaraciones genéricas sin efectiva trascendencia práctica; por lo que consideramos que es de suma importancia el adecuado resguardo y la garantía estatal de la recolección, uso y guarda de datos de los usuarios adecuando su estructura orgánica a tales efectos.

El gasto en tecnología de la información y los esfuerzos por instaurar el gobierno electrónico y abierto han creado gran frustración en muchos países de América Latina, ya que no se ha avanzado como se prometió. Resulta claro que los ciudadanos no han sentido más próximas las instituciones públicas, pues aún persisten las trabas y los obstáculos para obtener la información, acceder a los servicios y realizar trámites. Por ejemplo, en los países de la región, los trámites innecesarios a que se someten los ciudadanos siguen siendo motivo de enojo y de lucha.

No obstante, el Gobierno Electrónico, allí donde prosperó, representa, como se ha visto, un importante antecedente del Gobierno Abierto. Algunos afirman incluso que el primero constituye una etapa evolutiva del segundo. En este caso, se ha optado por abordar el Gobierno Electrónico como un componente fundamental del Gobierno Abierto (Naser et.al., 2017).

La necesidad de una visión integrada para reconfigurar la relación entre Estado y ciudadanía es un imperativo de gobernanza que será clave para el desarrollo y futuro sostenible en la región.

La creciente desvinculación entre los ciudadanos y las instituciones públicas en Latinoamérica se explica en buena medida por las insuficientes capacidades del Estado. Ilustrada a través de la erosión de los niveles de confianza y satisfacción de los servicios públicos, dicha desvinculación se complejiza por la ausencia de

canales de interacción eficaces entre el Estado y la sociedad. Esto deja a los responsables de la elaboración de políticas públicas con información limitada, más aún, en un contexto de rápidos cambios tecnológicos y creciente interconexión que transforma las aspiraciones sociales a un ritmo acelerado.

Conocer mejor las necesidades, experiencias y preferencias de los ciudadanos puede redundar en servicios mejor dirigidos, incluso para poblaciones desatendidas a menudo con bajos costos adicionales.

Una forma de avanzar es a través de políticas de gobierno abierto y de gobiernos más transparentes que empoderen a los ciudadanos mediante mecanismos de participación ciudadana. Las TIC y las herramientas digitales son importantes instrumentos para prestar a los ciudadanos servicios mejores y más rentables en todos los ámbitos de las políticas públicas. Los gobiernos también pueden volverse más receptivos con el uso de datos abiertos y de big data para prestar servicios centrados en el usuario, anticiparse a las demandas futuras y crear valor dentro y fuera del gobierno. Todos estos elementos requieren de un marco de gobernanza meticuloso para garantizar la coordinación, la colaboración y la capitalización de los beneficios de gobiernos más abiertos (OCDE/CAF/CEPAL, 2018, pp. 183).

1.5. Capacidades Institucionales

Entendemos por capacidad estatal la aptitud de los entes estatales para alcanzar los fines que le han sido asignados interna o externamente. Esta aptitud se desprende y se explica a partir de la existencia o accionar de un conjunto de factores que se denominan componentes de capacidad estatal, entre los cuales se encuentran sus dotaciones humanas, sus competencias legales y su legitimidad, sus recursos organizacionales y de acción interorganizacional, entre otros (Bertranou, 2015). El autor continúa:

[...] la capacidad es un atributo de las organizaciones públicas. Es al mismo tiempo un atributo relacional en el sentido en que las dotaciones de capacidad requeridas para el cumplimiento de ciertos fines dependen de la propensión a la cooperación y cumplimiento voluntario de normas por parte de los ciudadanos. A mayor cooperación de éstos, menos dotaciones (o distintas) son requeridas (op.cit. pp 39, 2015).

Cuadro I.2: Tipos de Capacidad Estatal.

Capacidad		
Capacidad y Poder	Capacidad y Opciones de Política Pública	Capacidad y Finalidad
Capacidad estatal se entiende como la fuerza del Estado y al poder se lo puede entender como la capacidad de influencia para que se haga algo que por motu proprio no se hubiese hecho. El poder se relaciona con el Estado, pero el de capacidad explica cómo actúa a través de políticas públicas el Estado.	Se relacionan estas dos dimensiones de manera pragmática ya que la capacidad del Estado para “hacer algo” se materializa en la creación y desarrollo de una política pública determinada que tienen incidencia en la ciudadanía directa e indirectamente.	Esta dimensión se refiere a los fines que debe perseguir el Estado. Estos fines tienen un marco histórico temporal de producción y no suelen ser permanentes ya que la necesidad de aggiornamento suele sumar fines a los ya instalados. Estas finalidades son producto de luchas sectoriales

Fuente: Elaboración propia en base al texto de Bertranou, 2015

Existen, según Bertranou (2015), manifestaciones de la capacidad estatal que resultan sumamente importantes a la hora de analizar la creación, desarrollo y aplicación de determinadas políticas públicas que tienen una finalidad específica que persigue una administración en particular.

Pueden encontrarse capacidades técnicas que se fundan en algún conocimiento específico que persigue los fines de la organización; capacidades administrativas que hacen a la potencialidad de proveer los insumos necesarios para la provisión de bienes finales y las capacidades institucionales las cuales se fundan en los dispositivos legales que habilitan el trabajo de una organización y las políticas. Se refieren en términos generales a la potencialidad de influenciar otros actores en la consecución de un fin.

Cuando hablamos de capacidades institucionales estatales, nuestro sujeto estatal de análisis que, en este caso es la Municipalidad de Godoy Cruz, y los dispositivos legales

que habilitan a la incorporación de políticas públicas, como las de implementación de Gobierno Abierto son aquellas que dan el marco legal de referencia para su trabajo, ordenanzas, adhesiones a leyes nacionales o provinciales, reglamentos internos, capacitaciones brindadas, etc. los cuáles serán detallados en el Capítulo II del presente trabajo, expone que los cambios para la incorporación e implementación de políticas públicas que cambian en aspectos radicales la forma de administrar, no son para nada sencillos.

Los gobiernos y las administraciones públicas tienen, para una correcta aplicación de las políticas de Gobierno Abierto, la obligación de prestar los servicios necesarios para que el ciudadano pueda involucrarse con el Estado de manera remota si así lo desea, por los medios establecidos y que tenga la plena confianza de que está relacionándose con agentes públicos capacitados para tal fin. Claro está que depende el tipo de interacción, será la respuesta otorgada.

Se busca que la interoperabilidad, la cual es uno de sus principios, entre las distintas dependencias gubernamentales sea clara y coherente, permitiendo y demostrando así la eficacia y eficiencia buscada con la incorporación de las TIC en la administración. Para ello, se requiere que la misma sea un acuerdo entre voluntades políticas que deseen incorporar políticas públicas orientadas al ciudadano.

Los beneficios que plantea el enfoque de Gobierno Abierto, para el sector público como también para la sociedad se resumen en su Carta. Buscan elevar la calidad institucional de los gobiernos a través del incremento de la legitimidad de la acción pública, en un intento de recuperar la confianza perdida en la clase política y sus instituciones dados los altos índices de corrupción de la región y por así generar una mayor confianza entre el Estado y la ciudadanía para promover mejores resultados a menor costo e impulsar que las políticas sean más específicas y atiendan a las necesidades reales que reclama la ciudadanía; asegurar la equidad de acceso a la formulación de políticas públicas y fomentar la innovación y nuevas actividades económicas en el caso de ser necesarias teniendo una mirada sustentable, abierta y eficiente de los recursos.

CAPÍTULO II: La tecnología aplicada a la Administración Pública y nuevas formas de trabajo

2.1. Tipos de Administración Pública

La burocracia, amada y odiada en partes iguales, está presente en todos los aspectos de nuestra vida. Desde el certificado de nacimiento expedido por un Registro Civil, el documento nacional de identidad, la licencia de conducir, el acta de matrimonio e incluso la de defunción son actos administrativos realizados por un funcionario público. Podría aplicarse el enfoque de la leyenda rosa y una negra de lo que se denomina y establece como burocracia.

Según lo que plantean los autores Bielli y Pitter (2017), al:

[...] establecer un concepto benigno de burocracia, podemos conceptualizarla como la organización eficiente por excelencia, la organización llamada a resolver racional y eficientemente los problemas de la sociedad y, por extensión, de las empresas. La organización burocrática está diseñada científicamente para funcionar con exactitud, precisamente para lograr los fines para los cuales fue creada, no más, no menos.

Pero, el concepto benigno de burocracia no es el predominante hoy por hoy en esta sociedad. Cuando hablamos de burocracia hacemos alusión a una noción degradante para la figura de funcionario público. En base a esta idea, estamos adjetivando un empleado que entorpece el proceso administrativo requerido, que nos obliga a realizar un sinnúmero de trámites innecesarios y excesivamente ritualistas con el solo objeto de hacernos perder el tiempo. Que su labor no se condice con la remuneración que percibe. Que vive a costa de nuestros impuestos, etc. [...]

La burocracia simboliza la desconexión y asincronía entre el ciudadano y el gobierno de turno. Es el apego del funcionario público a un excesivo rigorismo a normas procedimentales, reglamentos, manuales internos, entre otros. (Bielli y Pitter, 2017, pp.02)

Este capítulo propone diferenciar los distintos tipos de tecnología aplicada a la Administración Pública y, por ende, la modificación de sus procesos administrativos. Para ello, diferenciaremos los tipos de reformas administrativas a los que ha sido

sometido el Estado moderno para estar en consonancia con los cambios políticos y sociales que dialécticamente han ido evolucionando en la historia de nuestro país.

Es preciso diferenciar entre administración y gestión pública, ya que la primera se enfoca en optimizar el uso de los recursos materiales y humanos de una empresa o institución. En cambio, la segunda se encarga de dirigir a los trabajadores y las tareas que realizan con el objetivo de alcanzar las metas planteadas.^[1] Hablar de reformas administrativas implica conceptualizar sobre las transformaciones de los aparatos estatales tanto en su nivel nacional como subnacional. Sin embargo, analizar las reformas administrativas trasciende los aspectos estrictamente administrativos y ubica la discusión en el plano eminentemente político ya que implica entenderlas en un sentido más amplio de transformación del manejo de los asuntos públicos por parte de las autoridades gubernamentales. En este sentido “las reformas administrativas transforman internamente las organizaciones en términos de estructura, funcionamiento, cultura y resultados, logrando no sólo alcances administrativos sino políticos con relación al manejo de los asuntos públicos” (Gómez Cárdenas, 2011).

Un proceso de reforma no se da de manera lineal o totalmente imitativa donde un modelo o se toma de un contexto foráneo y se implementa sin alteraciones en otro contexto, sino todo lo contrario, en dicho proceso es determinante los intereses de los actores nacionales en la adaptación o transformación endógena de los modelos, presentándose variaciones entre las modalidades de adaptación y las motivaciones cognitivas o normativas de los actores, según el tipo de marco que orienta la puesta en marcha de los instrumentos de reforma administrativa (Gómez Cárdenas, 2011).

Es necesario entender las reformas administrativas separadamente de las reformas políticas. Las reformas políticas buscan en nuestro contexto transformar las reglas de juego dentro de lo político electoral disputado.

Las reformas administrativas obedecen a un desprendimiento lógico – instrumental de una política previamente definida en un contexto de carácter macro, nacional, referido a la modernización del aparato gubernamental en sus diferentes niveles lo que implica actualizar las organizaciones del Estado a las normas, competencias y mandatos que la Constitución y la ley exigen (Varela, 2005).

En términos generales “en los países de la región se implementaron tres tipos particulares de reformas administrativas. Estas son: weberianas, gerenciales y de responsabilización” (Heredia y Schneider, 2003). Cada uno de estos modelos de políticas de reforma (diagnósticos, metas y medidas administrativas) plantea sus estrategias de intervención basándose en diferentes marcos cognitivos. Dentro de estos marcos cognitivos se pueden identificar tres con relación a las reformas administrativas: el burocrático; el postburocrático; y el de responsabilización.

Un marco cognitivo es entendido como un referente de política, es un enfoque correspondiente a la asociación y manera de considerar los problemas, un repertorio metodológico y un vocabulario interpretativo que organiza diagnósticos y prescribe interrogantes intentando identificar elementos universales para clases similares de fenómenos (Roth, 2007).

Así, los tres modelos de reforma administrativa muestran que detrás de cada uno de ellos, también hay una voluntad política de realizar el cambio correspondiente.

Así, el pasaje del modelo de gestión burocrático al “gerencial” supone la búsqueda de una mayor eficacia/eficiencia en las organizaciones, y que la lógica del control y de evaluación deje de ser de proceso y de normas para pasar a medirse según el impacto y la performance.

Se trata de pasar a Gobiernos Abiertos e innovadores donde las estructuras organizativas tienden a no ser piramidales, sino que existe una interdependencia jerárquica y autonomía funcional favoreciendo el trabajo en equipos. Existe una mayor influencia de diversos aportes provenientes de la administración privada, como los enfoques de “calidad total, reingeniería institucional y el planeamiento estratégico”, en donde se apunta a que haya menor concentración del poder, mayor descentralización e incorporación de roles de auditoría, control y fiscalización. Este proceso de reforma tiende a fomentar el buen manejo de los fondos públicos, la planificación y presupuestación en tiempo y forma, la informatización del municipio.

La eficacia y la performance están vinculadas a la calidad de los servicios, a un ciudadano redefinido como cliente, consumidor o usuario, lo que supone una lógica de gestión basada en la demanda más que en la oferta, en suministrar información y capacidad de control sobre la administración (García Delgado, 1997).

Sin embargo, para algunos autores, el modelo de la gobernanza es propuesto como un tercer modelo de administración pública, luego del Burocrático-Weberiano y el modelo de la Nueva Gestión Pública, que apuesta a modificar los mecanismos de coordinación social para la involucración de una amplia gama de actores que hasta el momento estaban quedando fuera de la participación para la toma de decisiones públicas.

Este enfoque, surge al igual que el modelo de la Nueva Gestión Pública, en contraposición con la rigidez característica del modelo burocrático tradicional. “Luego de transcurrir la década de los ´90, con su achicamiento del Estado, sus descentralizaciones hacia los gobiernos provinciales y municipales por parte de la Nación, hizo que resultase imperioso volver a discutir el rol del Estado en la sociedad. Buscando *construir un Estado sólido, inteligente, ágil, eficiente y transparente, no en oposición sino en sinergia con la sociedad civil* (Abal Medina, 2012). Esta concepción decididamente plural y pragmática fue la que guió el proceso de reforma burocrática que comienza en 2003, y, según el autor, “continúa hasta la actualidad”. Su premisa fundamental es convertir al ciudadano en protagonista y receptor del accionar estatal.

En esencia, ambos modelos con diferente nombre buscan lo mismo: poner al ciudadano como objetivo de políticas públicas generadas dentro de un modelo de administración que busque la transparencia, la rendición de cuentas, la modernidad, etc.

Como herramienta, la rendición de cuentas puede ser horizontal o vertical. Horizontal se refiere a relaciones de control entre agencias de Estado, mientras que la rendición de cuentas vertical se refiere a relaciones de control de la sociedad hacia el Estado. Ambas tipologías responden al mismo fundamento y son puestas en marcha en mayor o menor medida en las democracias modernas (O'Donnell, 1998).

La rendición de cuentas es un mecanismo propio de la forma de gobierno democrática, ya que los instrumentos que posee no podrían desarrollarse en una forma de gobierno distinta.

Normativamente se parte del supuesto que este tipo de prácticas coadyuva a la consolidación de la democracia y por extensión al mejoramiento de la administración pública al establecer un diálogo nutrido crítico y directo entre los tomadores e implementadores de las decisiones y la sociedad en general. Sin embargo, esta supuesta democratización de la sociedad civil vía rendición de cuentas no se ha dado

debido a que sigue siendo una práctica excluyente y desigual en la región. Puede pensarse que la rendición de cuentas no es el mecanismo democrático que lleve a una mejor comunicación y participación de la sociedad civil.

En consonancia, el Gobierno Abierto busca incorporar nuevas tecnologías a la gestión pública aumentando así los índices de transparencia de todos los sectores del Estado, además de la eficiencia que demanda el ciudadano y la rapidez en la acción, detección y resolución de situaciones de diversas características. El impacto del gobierno abierto es en términos sencillos un “mejor gobierno a través de mejores políticas, servicios de mayor calidad, mayor participación de los ciudadanos, mayor transparencia, mejor rendición de cuentas, etc.”. (OECD 2003, Cordella y Iannaci, 2010; Gil-García y Helbig, 2006; Reddick, 2010).

Al llevar a cabo tantos e importantes cambios dentro del funcionamiento de la administración pública, es común notar cambios en su cultura organizacional: la resistencia al cambio por parte de los actores involucrados, que deben ver como sus pautas de conductas, acuerdos tácitos y estrategias de trabajo se ven modificadas por la implementación de herramientas digitales que los obligan a salir de su zona de confort, como también en la generación de temor ante la implementación de nuevos procesos y la necesaria obtención de conocimientos a tal fin. Para evitar estas actitudes, es necesario que la implementación de tecnologías sea de manera amena, con capacitaciones al capital humano necesarias para que el éxito de su implementación sea una garantía.

Para esto, se necesita de la voluntad política que conduzca las implementaciones necesarias para que los nuevos enfoques metodológicos lleguen a cumplir con las metas establecidas en el plan de gobierno, en tanto que esta ausencia de esa voluntad “resta sostenibilidad a las iniciativas y determina la posibilidad de expandirse a todo el resto de la estructura burocrática o bien quedarse delimitados a sólo su propio espacio” (Bianchi, 2017).

Los sistemas automatizados deberían aumentar (y no reemplazar) la toma de decisiones por seres humanos. El dinámico desarrollo de estas tecnologías ha conducido a desacuerdos en la administración pública acerca del papel apropiado que cumplen las tecnologías emergentes en la gobernanza. Los grados de optimismo sobre la verdadera capacidad de estos sistemas, la posibilidad de efectiva implementación y los genuinos beneficios y costos, tanto

en el plano fiscal como en el de programas sociales, varían considerablemente. La utilización actual de estas tecnologías ha generado beneficios observables, incluyendo ganancias de eficiencia y efectividad en sus aplicaciones [...] Al mismo tiempo, tales tecnologías pueden amplificar ciertos sesgos estructurales e inequidades, o enfrentan la imposibilidad de auditar decisiones y riesgos asociados con la excesiva confianza en la reducción cuantitativa de fenómenos sociales complejos. La administración pública puede contribuir al pensamiento crítico acerca de los contextos y situaciones en los que los beneficios de utilizar estas tecnologías pueden llegar a superar los riesgos, así como sobre cómo evaluar su uso potencial ex ante y su uso observado ex post (Oszlak, 2020).

A lo expresado anteriormente lo vinculamos con la consecuencia que puede tener el gobierno electrónico sobre la administración pública y sus procedimientos, sobre todo por lo que sugiere la Carta Iberoamericana del Gobierno Electrónico (op. cit. 2007), que plantea que los Estados deben brindar y prever el derecho a los ciudadanos de querer vincularse en formato digital o analógico, esto quiere decir que se reconoce que no todos los miembros de una sociedad se sienten cómodos brindando sus datos personales, logueándose en una página, etcétera por miedo a estafas (phishing⁶), robo de datos y varios formatos de manejo de datos de manera fraudulenta, comunes en la actualidad. Por lo tanto, el Estado debe reconocer la coexistencia de ambos formatos, electrónico y papel, para que sea más cómodo para el usuario/contribuyente.

La complejidad y, por ende, el costo de un trámite, no se mide sólo a partir del número de horas necesarias para completarlo, sino además se consideran factores como la cantidad de viajes a las oficinas gestoras, los múltiples requisitos, la necesidad de dejar papeles en persona y la falta de claridad con respecto a la información (BID, 2018). El fortalecimiento de la gestión pública y su administración con las TIC deben reunir una cierta cantidad de atributos que, si bien son varios y complejos, el Estado no debe restarle importancia.

⁶ Proviene de la palabra en inglés fishing que significa pescar. El phishing es un tipo de ataque que comienza con un señuelo cuando recibes un correo electrónico que parece ser de una remitente confiable, tiene un alto sentido de urgencia y te solicita una acción inmediata como abrir un enlace a un sitio falso, descargar archivos o enviar información personal como usuarios y contraseñas. ¿Qué es el phishing? | UNAM-CERT

2.2. Nuevas tecnologías aplicadas a la gestión pública

Se plantea que la modernización del Estado es un proceso complejo que tiene como objetivo fortalecer la relación entre el Estado y la sociedad civil. “Es así que modernizar implica necesariamente reformar, pero estas reformas deben generar una transformación en las estructuras administrativas que faciliten el funcionamiento y la adaptación del Estado frente al nuevo contexto” y, sin embargo, “es necesario tener presente que el simple hecho de reformar no implica necesariamente modernizar, ya que son numerosos los ejemplos donde es posible observar que una reforma no consigue instalar ningún tipo de cambio benéfico para la sociedad concernida” (Asinelli, Álvarez y Yodert op. cit. y Salvia, 2002). Es por esto, que:

[...] la implementación de reformas debe transformarse en una condición clave para la salud económica, política y social de un país en un contexto determinado. Así, la organización del Estado y la performance de la Administración se convierten más y más en factores competitivos que deciden

El uso de estas tecnologías de información ofrece un incremento de eficiencia en las tareas y operaciones de la administración pública, esta se alcanza a través del acceso a la información compartida y a la simplificación en la recolección y transmisión de datos a los ciudadanos. Por otro lado, se puede obtener una reducción de gastos gubernamentales con programas eficientes que promuevan la productividad a través de la simplificación administrativa. Otro beneficio del gobierno abierto es construir una relación de confianza entre el gobierno y los ciudadanos. Esta confianza se puede construir debido a que las tecnologías de información permiten y promueven un gobierno mucho más abierto, transparente y con mejor rendición de cuentas para prevenir la corrupción (OECD, op.cit.).

Los esfuerzos iniciales de los gobiernos en esta línea empezaron a través de páginas Web estáticas que proveían a los ciudadanos de información aislada de varios temas. Es decir, inicialmente cada secretaría o instancia de gobierno desarrollaba sitios integrados o compartía información o recursos. Sin embargo, a medida que el uso del Internet se popularizó en la población, estas páginas se quedaron cortas para responder a estas demandas ciudadanas. “Los sitios Web evolucionaron para formar portales Web” (Gant y Gant, 2001 y 2002), “Un portal es un sitio Web que ofrece al usuario una forma fácil e integrada de acceder a la información que le interesa” (Edwiges y Luna Reyes, 2017).

2.3. Marco Legal y normativas relacionadas

Al desarrollo del marco normativo de este paradigma se suma la Carta Iberoamericana de Gobierno Abierto (Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo CLAD, 2016), la cual en su preámbulo establece que:

[...] uno de los principales desafíos de la Agenda 2030 para el Desarrollo sostenible y el objetivo 16 de los ODS⁷, consiste en configurar un nuevo marco de gobernanza pública y una renovada arquitectura estatal [...], estableciendo el marco legal adecuado para la generación de normas que encuadren a este nuevo paradigma *fundado en los pilares de transparencia y acceso a la información, de rendición de cuentas públicas, de participación ciudadana y de colaboración para la innovación* y plantea algo muy significativo: el gobierno abierto supone una transición institucional sin precedentes en la búsqueda de nuevos modelos de gobernanza, fundados en la recuperación de la confianza y legitimidad de la acción pública, y buscando contar con la ciudadanía como centro y protagonista de su propio desarrollo (CLAD, 2016).

Es de suma importancia considerar el marco normativo que cada país posee, y cuáles son los avances en el terreno de gobierno abierto. A nivel nacional se encuentra el Decreto 434/2016, de el Plan de Modernización del Estado, en el cual, en los considerandos, se postula “impulsar las formas de gestión que requiere un Estado moderno, el desarrollo de tecnologías aplicadas a la administración pública central y descentralizada, que acerquen al ciudadano a la gestión del Gobierno Nacional, así como la implementación de proyectos que permitan asistir a los gobierno provinciales y municipales que lo requieran, así como al Gobierno de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires”.

El mencionado Decreto en su presentación señala que:

[...] el Plan de Modernización del Estado es el instrumento mediante el cual se definen los ejes centrales, las prioridades y los fundamentos para promover las acciones necesarias orientadas a convertir al Estado en el principal garante del bien común. La modernización del Estado será abordada a partir de la instrumentación de un conjunto sistemático, integral y metódico de acciones

⁷ Más información disponible en: <https://www.undp.org/es/sustainable-development-goals>

concretas. Dicho Plan de Modernización tiene entre sus objetivos constituir una Administración Pública al servicio del ciudadano en un marco de eficiencia, eficacia y calidad en la prestación de servicios, a partir de un diseño de organizaciones flexibles orientadas a la gestión por resultados. Esto supone promover una gestión ética y transparente, articulando la acción del Sector Público con el sector privado y las organizaciones no gubernamentales. La modernización del Estado es un proceso continuo en el tiempo que presenta acciones concretas y específicas que buscan mejorar el funcionamiento de las organizaciones públicas. (Decreto Nacional N° 434/2016).

El Plan, y su Decreto, tienen cinco ejes que lo estructuran, siendo un sistema ordenador que debe entenderse desde su integridad, cada eje e instrumento impactan en el sistema de gestión en su conjunto y es influenciado por los demás:

Ejes:

1. Plan de Tecnología y Gobierno Digital
2. Gestión Integral de los Recursos Humanos
3. Gestión por Resultados y Compromisos Públicos
4. Gobierno Abierto e Innovación Pública
5. Estrategia País Digital

Objetivos:

- A. Orientar la administración al servicio de los ciudadanos, a través de una gestión transparente y con canales efectivos de comunicación, participación y control ciudadano.
- B. Promover y fortalecer el uso de las nuevas Tecnologías de Información y de las Comunicaciones para responder con mayor celeridad y efectividad a las demandas de la sociedad.
- C. Mejorar el desempeño de la gestión pública creando estructuras organizacionales simples y centradas en el servicio al ciudadano, que internamente se reflejan en la toma de decisiones cotidianas, articuladas con el

planeamiento estratégico, el proceso de programación presupuestaria, la reingeniería de procesos, el monitoreo de la gestión y la rendición de cuentas por resultados.

- D. Profesionalizar y jerarquizar a los empleados del Estado a través del reconocimiento de la carrera pública, del mérito y a partir del fortalecimiento de los sistemas de gestión de personal y de la ejecución sistemática de actividades de capacitación específicas a la función y aquellas orientadas a la creatividad e innovación.
- E. Trabajar con las provincias, municipios, la Ciudad Autónoma de Buenos Aires y otros poderes del Estado en el desarrollo de acuerdos a efectos de compartir estructuras y servicios que permitan contribuir a la modernización de las administraciones públicas.

A nivel provincial, el marco normativo de la implementación del gobierno abierto y sus herramientas se ven reflejados en la Ley N° 8959/2017, sobre la autorización y uso del expediente electrónico donde invita a dependencias y municipios a adherir tanto a ella como al Decreto Nacional n° 434/2016 a fin de que se presenten iniciativas y planes de modernización del Estado.

Así mismo, el Decreto Provincial N° 1756/2016 plantea en sus considerandos:

[...] que se fija como eje de acción del Gobierno Provincial la aplicación de los principios de Tecnología y Gobierno Digital por el que se propone fortalecer e incorporar infraestructura tecnológica y redes con el fin de facilitar la interacción entre el ciudadano y los diferentes organismos públicos. Se busca avanzar hacia una administración sin papeles, donde los sistemas de diferentes organismos interactúan autónomamente; que se establece como elemento indispensable para lograr la administración sin papeles la incorporación del sistema de Gestión Documental Electrónica y Expediente Electrónico, cuyo objetivo es implementar una plataforma horizontal informática de generación de documentos y expedientes electrónicos, registros y otros contenedores, que sea utilizada por toda la administración a los fines de facilitar la gestión documental, el acceso y el resguardo y perdurabilidad de la información, la reducción de los plazos en las tramitaciones y el seguimiento público de cada expediente. (Dto. Pcial., 1756/2016).

A este conjunto normativo se le suma el Decreto 1172/2003, establece los Reglamentos Generales de Audiencias Públicas para el PEN y regula el acceso a la información Pública, y lo que se procura materializar es la publicidad de la gestión de intereses y la elaboración participativa de normas. Además, establece procedimientos para reuniones abiertas de los entes reguladores de los servicios públicos.

Los nuevos desafíos del Estado en las sociedades modernas generan la necesidad de hacer más dinámicas las administraciones para cumplir con los principios que la Ley de Procedimiento Administrativo nº 9003, en Mendoza, establece. De ellos, a nuestro entender, se destaca en el art.1- Apartado II el Principio del Informalismo a favor del administrado, plantea que:

[...] el administrado, cuente o no con asistencia técnica, está dispensado de toda exigencia formal innecesaria o subsanable por la misma administración, la que debe facilitar el goce de los derechos cuya operatividad le es exigible en virtud del carácter servicial de todo su accionar, con el único límite de no provocar daños a terceros ni a los intereses públicos que el derecho aplicable al caso también ponga a su cuidado. (Ley nº 9003, art.1, 2017).

Entendemos que la reforma de la mencionada ley ayuda a impregnar el dinamismo a la administración pública, tan necesario para establecer acciones creativas y pragmáticas a favor del ciudadano, para tener más flexibilidad y eficiencia en la utilización y gestión de los recursos, con la finalidad de brindar más y mejores servicios.

Esto demuestra la multiplicidad de impactos positivos que se buscan con esta innovación. Por un lado, mejorar la gestión y administración pública tanto en acceso, resguardo y perdurabilidad de la información. Por el otro lado, reducción de plazos administrativos, seguimiento y control de los expedientes por cualquier agente que tenga acceso al sistema con el fin de facilitar así la información al contribuyente, al ciudadano interesado en algún proceso, petición o reclamo ante el Estado.

La Carta Iberoamericana de Gobierno Electrónico fue aprobada en junio de 2007 y se inspira y fundamenta en la revolución de las tecnologías de la información y las comunicaciones (TIC), y en la firme convicción de que deben ponerse al servicio de la administración pública, como mecanismo de acercamiento de la gestión pública y la prestación eficiente de servicios públicos para la satisfacción plena de las necesidades ciudadanas. Reconoce la necesidad de reducir la brecha digital y convertir la sociedad

de la información y el conocimiento en una oportunidad para el desarrollo integral de las personas, haciendo énfasis en las que tienen menos oportunidades. Se asumen las TIC como instrumentos para el adecuado relacionamiento de los ciudadanos con la administración pública, desde una perspectiva de inclusión social, a partir de principios como legalidad, igualdad, transparencia y responsabilidad. Vale resaltar que en dicha Carta se afirma que el gobierno electrónico es un derecho ciudadano.

Según los Ejes de Intervención, propuestos por el Proceso de Modernización del Estado que desde 2015 se está desarrollando en Argentina, “plantea su tercer eje la dedicación a la extensión de la implantación de herramientas transversales y transferencias a gobiernos subnacionales, tuvo por objetivo incorporar e institucionalizar instrumentos y herramientas de gestión al sector público, tales como gobierno electrónico, gestión y capacitación del capital humano, participación ciudadana y gestión de calidad, contribuyendo a mejorar la capacidad de gestión” (Asinelli, op. cit. 2008).

A nivel local, la Ordenanza Municipal N° 6595/2016, sancionada el 24 de octubre de ese año y su Decreto Reglamentario N° 1329/2017, aprueban el mecanismo referente al Acceso a la Información Pública con el objeto de garantizar el derecho de toda persona a acceder a la información de la administración municipal, asegurar la transparencia de la actividad de los órganos públicos y fomentar el gobierno abierto que resulta aplicable en el departamento de Godoy Cruz. En la mencionada norma y su reglamento se establecen los modos de acción que llevará adelante el municipio para que, mediante la Secretaría Legal y Técnica, con su departamento de Transparencia y Acceso a la información pública, dependiente ésta de la Dirección de Asuntos Jurídicos, formalicen ese acceso siempre y cuando, los pedidos realizados no impliquen un menoscabo al principio de accesibilidad.

CAPÍTULO III: Gobierno Abierto y procedimientos administrativos

3.1. Cambios de los procedimientos administrativos

Los cambios que se van dando en el entorno social, económico y cultural, llevan a que debamos tomar nuevos desafíos y adaptarnos cuanto antes a estas nuevas transformaciones, el no hacerlo puede generar consecuencias negativas, ya sea individual u organizacionalmente.

Aceptar la necesidad de cambio en nosotros mismos o en la organización puede ser algo complicado, ya que muchas veces ciertos procesos se encuentran tan arraigados tanto en la institución como en su personal, que genera resistencia.

Deben enfocarse de manera integral, los procesos no pueden estar abandonados a su suerte, la gestión de procesos no tiene finalidad por sí misma, sino que es un medio para lograr metas. Va a ayudar a la organización en la forma de apuntar el cambio, sea este pequeño o grande como la aplicación de tecnología.

La gestión de procesos con base en la visión sistémica apoya el aumento de la productividad y el control de gestión para mejorar en las variables clave, por ejemplo, tiempo, calidad y costo. Aporta conceptos y técnicas, tales como integralidad, compensadores de complejidad, teoría del caos y mejoramiento continuo, destinados a concebir formas novedosas de cómo hacer los procesos. Ayuda a identificar, medir, describir y relacionar los procesos, luego abre un abanico de posibilidades de acción sobre ellos: describir, mejorar, comparar o rediseñar, entre otras. Considera vital la administración del cambio, la responsabilidad social, el análisis de riesgos y un enfoque integrador entre estrategia, personas, procesos, estructura y tecnología. (Carrasco, 2009, 22)

Según un análisis hermenéutico de perspectivas de procesos administrativo, podemos identificar:

- **Procesos estratégicos:** están orientados al diseño de toda la organización y a cumplir con las actividades de planeación, investigación y de gestión en general. Definen los grandes caminos para cumplir cada vez mejor con la misión de la organización.

- **Procesos del negocio:** derivan directamente de la misión. Se les puede llamar también procesos de misión.
- **Procesos de apoyo:** dan soporte a toda la organización es los aspectos operativos que no son directamente de la organización. Aunque no interactúan con los usuarios en el día a día, igualmente deben contactarse con ellos para conocer de primera mano sus necesidades.

Según Krieger (2013), “la Gestión de Procesos para la elaboración de un producto o prestar un servicio, necesita que se lleven a cabo diferentes actividades entre sí.” Surge entonces el concepto de “procesos”, un conjunto de actividades realizadas en una secuencia lógica que toma uno o más tipos de insumos con el propósito de producir un bien o un servicio que tiene valor para un cliente.

Las Normas ISO 9000: Consideran proceso a cualquier actividad o conjunto de actividades, que utiliza recursos para transformar elementos de entradas en resultados. Esta norma promueve la adopción del “enfoque basado en procesos”, para los sistemas de gestión de calidad y lo define como la identificación y gestión sistemática de los procesos empleados en la organización y en particular las interacciones entre tales procesos (Krieger, 2013, p.443).

En las organizaciones existe una cantidad variada de procesos interrelacionados. En muchos casos, la salida de un proceso resulta ser la entrada del siguiente y así es posible elaborar un mapa de procesos de la organización en el que se establecen las relaciones que los vinculan entre sí.

Pueden clasificarse en:

- Procesos Sustantivos, claves o realización del producto o servicio, se refieren a la actividad específica que la empresa u organización en cuestión, desarrolla.
- Procesos de Gestión, son estratégicos o de conducción que tienen que ver con la planificación, la asignación de recursos, la coordinación de las actividades y del seguimiento y control.
- Procesos de apoyo o de soporte, que contribuyen a que los procesos sustantivos o de realización para que se puedan desarrollar.

Debe existir una fuerte vinculación entre las demandas de los ciudadanos, que son los destinatarios de un producto, bien o servicio, y la forma en la que se diseñará y se realizará el producto, bien o servicio en cuestión, el cual llega al destinatario de acuerdo con los requisitos estipulados.

La organización o institución debe arbitrar los medios para poder conocer su opinión respecto del producto brindado. Si cumplió con las expectativas, el producto, bien o servicio se sigue realizando de la misma manera, de lo contrario resulta imprescindible conocer en qué aspectos no cumplió con lo esperado y cómo puede mejorarlo. Con esa información es responsabilidad de la organización o institución proveer los recursos necesarios para modificar en el producto incorporado las mejoras que el destinatario demanda.

El producto, bien o servicio una vez modificado, vuelve al mercado y el ciclo comienza nuevamente. Este ciclo funciona como un espiral, ya que, al ir incorporando mejoras, el producto nunca vuelve al mismo lugar, siempre es mejor. Es decir, el ciclo comienza nuevamente, pero en un escalón más alto, mejorado, cumpliendo otras expectativas.

3.2. Calidad en la Administración Pública.

El concepto de calidad surge originalmente como respuesta a las necesidades de las empresas de producción que buscan mejorar sus procesos con el objeto de prestar mejores servicios a más bajo costo de tal manera que los clientes los elijan frente a sus competidores. Como se ha mencionado, todo tipo de organización puede desarrollar sus tareas siguiendo los principios de calidad; no importa si es grande, mediana o pequeña, privada o pública, con o sin fines de lucro.

Sin embargo, la metodología y las razones para implementar y certificar calidad serán diferentes según el tipo de organización: una empresa privada utilizará los principios de calidad y comenzará un proceso de certificación con el objetivo de demostrar que su producto es mejor y así lograr un posicionamiento más favorable en el mercado. También buscará reducir sus costos, mejorar su imagen frente a sus clientes y que su producto sea el elegido para diferenciarse así de sus competidores.

En el caso de organizaciones públicas, hasta no hace mucho tiempo, se suponía que no era prioridad pensar en el destinatario. Al no existir la competencia, un ciudadano/beneficiario no podía buscar en otro lugar el servicio que la organización

pública le prestaba. Si bien es cierto, esta situación no invalida el hecho de que los ciudadanos esperan ser bien atendidos, contenidos, escuchados y buscan que sus necesidades sean satisfechas, que el servicio que reciben cumpla con sus expectativas en un tiempo lógico, en forma equitativa y eficiente. Sus expectativas están relacionadas con su condición de ciudadano y con los problemas que espera que el Estado le solucione. Demanda además que los servicios públicos se presten de la misma manera cualquiera sea la persona que lo solicita y que puedan acceder en forma rápida y en el momento en el que lo necesitan.

La Carta Iberoamericana de Calidad en Gestión Pública (2008) reconoce el *derecho de los ciudadanos a una gestión pública de calidad*:

[...] la importancia de este reconocimiento es el consecuente empoderamiento a los ciudadanos iberoamericanos que les permita exigir a sus administraciones públicas, la mejora continua de la gestión pública en su propio beneficio, así como participar directamente de ella (Carta Iberoamericana de Calidad en Gestión Pública, 2008)

La idea que sostiene que certificar calidad es aplicable a la Administración Pública está relacionada, en muchos casos, con el hecho de que el Estado se visualiza solamente como un creador de normas a cumplir por el ciudadano. El Estado no produce bienes ni presta servicios; sólo regula. Pero, en los últimos años, este concepto está cambiando. El Estado, además de establecer reglas, producir bienes y servicios para el ciudadano; promover condiciones para que la sociedad se desarrolle y se pueda cumplir con sus demandas. Al cumplir con las demandas que el ciudadano le solicita, el Estado se encuentra frente a un ciudadano que evalúa si con su accionar promueve las condiciones y soluciona los problemas que le demanda. Así, el Estado como cualquier otra organización, se ve en la obligación de cumplir con las demandas de sus destinatarios y satisfacer sus expectativas con la retribución política que esto puede generar en su beneficio al ser reelegido en su gestión.

Para el ciudadano, un servicio de calidad también es sinónimo de transparencia: todos los ciudadanos reciben el mismo servicio de la misma manera. Todos estos factores se alinean con los conceptos desarrollados al implementar un sistema de gestión de calidad.

Sin embargo, nada de esto podrá llevarse a cabo si no se tienen en cuenta a los empleados. Son ellos quienes prestan el servicio, quienes conocen los problemas y están en contacto directo con el ciudadano. Saben qué aspectos del servicio es más valorado por el cliente y son la imagen visible de la organización. Sin ellos ningún cambio es posible.

La implementación de un sistema de calidad brinda a la organización mejoras internas que tanto su personal, el empleado público, como los destinatarios finales valorarán, y que contribuirán a la consolidación de una cultura de calidad en la gestión pública. Para que haya mejora, la organización necesita conocer bien sus procesos, documentarlos, analizarlos y evaluarlos; determinar los puntos críticos de control y ajustar las tareas que realiza con el objetivo de buscar e identificar posibles mejoras.

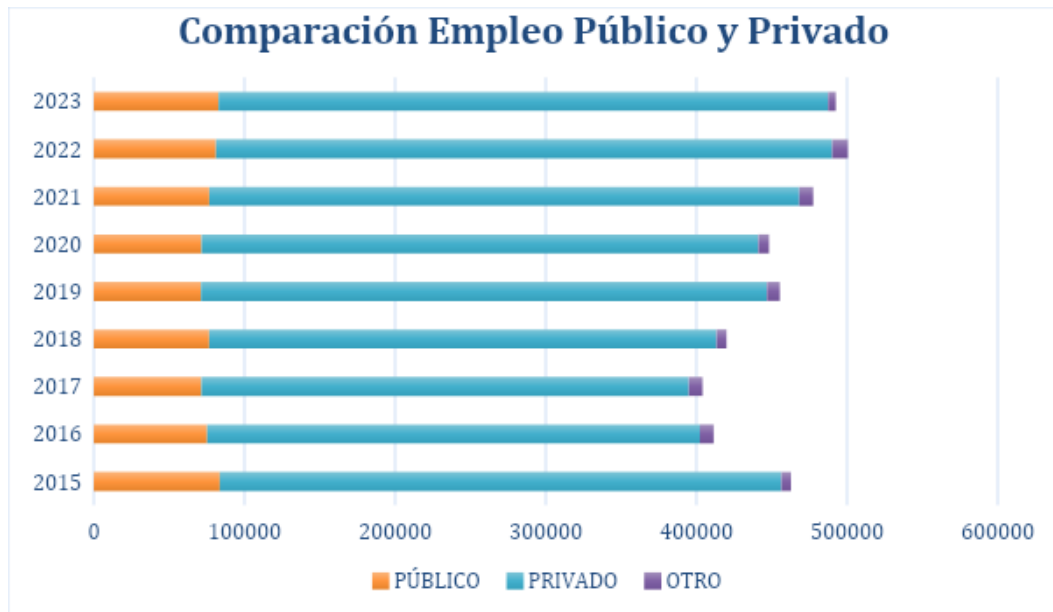
3.3. Empleo Público y la resistencia al cambio

El empleo público ha sido siempre objeto de análisis, reclamos y contradicciones dentro de las diferentes gestiones gubernamentales. Bastardeado en algunas, canonizado en otras, la realidad muestra que ha sido fuente de estabilidad laboral de gran parte de la población argentina.

Para el Sistema Integrado Previsional Argentino (SIPA), el empleo público refiere al conjunto de relaciones laborales declaradas por las distintas dependencias y organismos de la administración pública nacional, provincial, municipal, entes autárquicos y descentralizados, sociedades del Estado y empresas con participación estatal mayoritaria.⁸

⁸ Fuente: https://www.argentina.gob.ar/sites/default/files/trabajoregistrado_2405_informe.pdf

Imagen I. 1: Comparación empleo público y privado en la provincia de Mendoza



Fuente: Elaboración propia en base a datos obtenidos de la DEIE. Disponible en: [Mendoza en datos - DEIE](#)

A los fines de este trabajo, se detalla cómo la implementación de la tecnología ha afectado a los empleados públicos municipales y sus funciones dentro del cambio de los procesos administrativos producidos por la incorporación del expediente electrónico.

En esta materia, Mendoza sobresale por la implementación de un amplio sistema de ingresos y ascensos por concursos. La mayoría de los cargos hoy son cubiertos a través de este mecanismo, es una de las siete provincias que comenzaron a trabajar con la Secretaría de Empleo Público de la Nación, para realizar el análisis de dotaciones, una herramienta que permite a la administración pública conocer no solo el número de empleados públicos de cada repartición, sino también los perfiles de los agentes estatales y las capacidades en cada área. Una base fundamental para el diseño de políticas para jerarquizar el empleo público y la carrera administrativa.

La idiosincrasia del empleado municipal es variopinta, ya que proviene de diversos sectores de la sociedad, es por esto que los miembros del cuerpo administrativo poseen diferentes tipos de formación académica. En algunos casos se adquiere la expertise con la experiencia laboral de años y años en el mismo puesto, otros poseen cualidades académicas aptas que no son aprovechadas al máximo por diversos factores, que pueden ir desde miembros en puestos laborales con años de experiencia que no quieren realizar otra función, denegando el espacio a nuevos empleados, el poco conocimiento

del funcionamiento interno de la institución, la cultura y clima organizacional, la procedencia militante, etc. En todos los casos, la resistencia al cambio es inherente a ellos.

“El cambio en una organización puede considerarse como radical o progresivo y por la oportunidad, como reactivo o anticipatorio” (Hellriegel et al., 2005). El cambio “pausado” o progresivo es un proceso de evolución continua y por fases, donde los ajustes a los procesos internos de la organización se dan a menor grado. Siendo el talento humano el factor número uno en el proceso de mejora, cambios y adaptación de la organización en la dinámica universal y competitiva.

Los cambios pueden ser tanto externos como internos. Los externos conformados por factores y circunstancias del país, o de las condiciones mundiales, como la economía, la globalización, tendencias tecnológicas, las costumbres, hábitos y condiciones sociales, las leyes, los entornos naturales etc. y los internos dados por las condiciones de la empresa como reglamentaciones, procesos, recursos, cultura organizacional, nivel de liderazgo, clima organizacional, etc. (Macías Sánchez, Tamayo Maggi & Cerda Paredes, 2019).

Encontramos entonces que el cambio en las organizaciones es algo necesario y que se da generalmente cuando se incorporan nuevos procesos y/o nuevas tecnologías, necesarias para el buen funcionamiento de estas. Así, encontramos que los cambios pueden producirse debido a agentes internos o externos. En lo externo, el cambio se produce producto de las necesidades sociales, así como también el acoger buenas prácticas aplicadas en otras organizaciones. En lo interno, la influencia externa muchas veces obliga a las organizaciones a aplicar cambios organizacionales trascendentales con el fin de lograr sus objetivos y alcanzar metas.

Existen dos momentos para que se produzca el cambio: el primero sucede cuando las organizaciones experimentan un deterioro en el desempeño (reactivo) o en forma anticipada gracias a la visión del liderazgo. En este último caso, como no hay evidencia de crisis, estos pueden ser debidamente planeados y ejecutados en forma gradual.

La sostenibilidad y posicionamiento social de una organización se determinan gracias a su capacidad de enfrentar eficientemente los cambios. Cuando las organizaciones logran conservar altos niveles de posicionamiento y sostenibilidad, poseen a lo interno culturas de dinamismo sistémico hacia el

entorno; y tienen visión proactiva, no reactiva, con la capacidad de tomar acciones para implementar el cambio, así como conocer sobre el momento oportuno de actuar (Macías Sánchez, et.al. 2019).

Según lo observado, las causas que generan resistencia al cambio a nivel humano se podrían tipificar de la siguiente manera:

- Conocimiento: sobre los prácticos, requerido para poder asimilar y poder ejecutar efectivamente dichos cambios.
- Capacidad de integración, se refiere al estado en el que están las relaciones interpersonales y el clima organizacional y hacia los clientes, el trabajo en equipo, la comunicación, etc.
- Capacidad para gestionar los conflictos, competencia necesaria para solventar situaciones difíciles que requieren gestionar con los clientes, compañeros, jefes o en los procesos.
- Autocontrol, control de emociones ante situaciones difíciles, para evitar reacciones negativas y manejar el estrés.
- Empatía, capacidad para entender a los demás en diversas situaciones, entendiendo que cada persona trae consigo un bagaje emocional, laboral y académico diferente al resto.
- Capacidad de organización, orden y claridad en el trabajo, bajo la implementación de normas, métodos, metodologías etc.
- Autoaprendizaje, para mejorar los conocimientos y aportar en los cambios

El no tomar en cuenta estas condiciones previas en los colaboradores, generan incertidumbre, miedo y resentimiento y pueden asociarse con el temor a tener nuevos retos, de no estar preparados, de desconocer a lo que se enfrentan, de perder lo adquirido en derechos y posiciones dentro de la empresa, representan una fuente esencial de resistencia al cambio.

Otras fuentes de resistencia al cambio se dan cuando ante lo inminente, no se hace partícipes a todos los miembros de la organización, independiente de la estructura, en el proceso de cambio; no existe una correcta comunicación entre los participantes; los

objetivos y metas no son claras, por ende se generan procesos inconclusos; falta de compromiso y capacitación de los que deben tomar decisiones; huir de las responsabilidades; falta de seguimiento adecuado para poder tomar correctivos a tiempo, es decir la falta de liderazgo es definitivamente causa de resistencia a los cambios propuestos por las organizaciones.

- Temor a lo desconocido: la mayoría de las personas tienen temor cuando se requiere realizar cambios en algún proceso porque esto significa salir de su zona de confort, perjudicando a la organización gestora del cambio. Una reacción de defensa ante obstáculos, sean reales o imaginarios suele surgir y el miedo a lo desconocido genera aprensión y desconfianza en los individuos.
- Desinformación: es importante que el equipo directivo mantenga a sus colaboradores bien informados sobre los cambios a realizarse. Muchas organizaciones ponen poca atención en resolver inquietudes sobre los cambios y dejan vacíos. Debido a la propagación de información desacertada, el cambio no logra implementarse.
- Amenaza a las habilidades y competencias: los empleados pueden sentirse temerosos de que el cambio requiere de competencias y habilidades diferentes a las que requiere el proceso actual, y con las que ya han desarrollado experticia. La creencia de que su experiencia y trayectoria dentro de la organización le justifica para oponerse al cambio.
- Recursos ya asignados: Muchos empleados temen perder los recursos materiales, financieros y humanos asignados a cada área debido a la implementación del cambio. Estas serían las razones para oponerse al cambio organizacional.
- Amenazas al estatus: cualquier cambio que se implante puede afectar el camino de secuencias que se ha venido llevando, por lo que se presentaría una resistencia a la modificación de esquemas como las costumbres y normas. Una alteración en la metodología de trabajo, distribución del trabajo en sí mismo, representa una amenaza para el statu quo, que ya ha sido logrado y puede llevar a mayor resistencia.

- Redistribución de la autoridad: los cambios internos pueden afectar a quienes ya tenían algún grado de poder. Espacios de poder usualmente han sido otorgados en muchas organizaciones, por tanto, cada persona aspira a mantener su espacio y autoridad dentro del contexto de la empresa, y no quieren perderlos por los cambios que se produzcan.
- Miedo al fracaso y resistencia a experimentar: entre las causas encontradas en el miedo están la edad y la formación en conocimientos, pues llegan a combatir el cambio, porque creen no llegar a cumplir con lo encomendado. En este caso, pueden llegar a ser los directivos, cuya aprehensión al cambio; los lleva a tratar de acomodarse, y así evitar a toda costa el riesgo.
- Poca flexibilidad organizativa: cuando una organización no se encuentra capacitada para llevar a cabo el cambio organizacional, tratan de mantener una estabilidad o inmunidad, a base de reglas, códigos, normas y conductas internas, impidiendo el cambio, lo cual se convierte en una resistencia abstracta de carácter institucional.
- Aumento o disminución de las responsabilidades laborales: los miembros de la organización pueden visualizar el cambio como un aumento en sus labores lo cual les representaría mayor carga laboral por el mismo sueldo; o por el contrario pueden existir casos en los que los individuos tienen la percepción de que la sistematización o nuevos procesos podrán hacer que sus labores ya no sean tan importantes; los dos casos afectan directamente el proceso de cambio que la empresa desea adelantar.

Lo expresado anteriormente indica que la resistencia al cambio es propia de cada organización y requiere de la voluntad política-gerencial para la aplicación de los programas y procesos que se quieren llevar adelante a nivel intra organizacional ya que en caso contrario, puede presentarse como un obstáculo a sortear por parte de la dirigencia a la hora de implementar cambios.

Debe tenerse en cuenta que la información brindada *ex ante* acerca de los cambios a realizarse puede reducir la incertidumbre y la resistencia a los mismos, teniendo incluso agentes que ayuden a su implementación. A su vez, es importante resaltar la importancia de, como señalan Grandinetti, Beretta, Schweinheim y Reyen su trabajo

titulado *Retos e innovaciones de la Administración Pública para el desarrollo democrático en el siglo XXI*, no caer en lo que denomina:

[...] *fatiga de modernización* la cual implica las fuerzas centrípetas que tensionan a las organizaciones públicas que han transitado múltiples procesos de modernización con resultados dispersos y confusos y no logran impactos significativos en términos de capacidades, hacia formas organizaciones preexistentes más estructuradas y previsibles. (Grandinetti et. al., 2015)

La fatiga de la modernización actúa como un potente inhibidor de iniciativas de cambio, y refuerza con formas no funcionales la construcción de un entramado para políticas de desarrollo, ya que su impacto no se da solamente al interior de la organización municipal sino que afecta las relaciones entre actores estatales y no estatales y que eso produzca a su vez, el refuerzo de los modelos tradicionales, más clientelares de vinculación, a partir de la lógica de la demanda, desconociendo la multiplicidad de instancias de participación y resolviendo por otras lógicas problemas reales.

CAPÍTULO IV: Fortalecimiento de la gestión local a través del uso de nuevas tecnologías: Implementación de expediente electrónico en el Gobierno Local de Godoy Cruz.

4.1. El Municipio y sus antecedentes

Desde el momento mismo de la fundación del Virreinato del Río de la Plata en 1776⁹, el gobierno de cada ciudad quedaba encomendado al cabildo para la administración de justicia y regimiento. Con esta denominación completa que se utilizaba con frecuencia en los documentos de la época, se enfatizaron las dos funciones esenciales que tenía a su cargo.

Los cabildos se integran con alcaldes, regidores y otros funcionarios especiales. Los alcaldes ordinarios, de primero y segundo voto, eran los encargados entonces de administrar justicia en asuntos civiles y criminales, y de presidir, por su orden, las sesiones del cabildo en ausencia del gobernador o su teniente. Los cargos se renovaban anualmente (Tau Anzoátegui, 1999).

Todo núcleo fundacional que alcanzaba el rango de ciudad tenía su cabildo. Así, hubo en nuestro territorio varios cabildos existentes.

Los municipios de Argentina han transitado un proceso irreversible de transformación, desde ser instancias jurisdiccionales de administración de bienes y servicios locales hasta ser en la actualidad gobiernos vinculados, donde pueden identificarse tres grandes momentos diferenciados en torno al rol, estos son: según la asignación de funciones por jurisdicción, el nivel de complejidad del contexto y las relaciones interjurisdiccionales.

1. Municipio Administrador. Tipo “típico del municipio vinculado a la prestación de servicios básicos, claramente prevaleciente hasta finales de los años 80, caracterizado por las funciones tradicionales y una relación de tipo dual con las otras jurisdicciones estatales, independientemente en base a las prescripciones mínimas constitucionales”. (Cao, 2007)

⁹ El Virreinato del Río de la Plata fue creado en 1776 por orden de Carlos III. Si bien esta primera fundación fue de carácter provisional, en 1778 se realiza la definitiva. Abarcó los actuales territorios de Argentina, Bolivia, Uruguay, Paraguay, partes del sur de Brasil y el norte de Chile. La capital fue situada en Buenos Aires, fundada en 1580 por Juan de Garay bajo el nombre de La Santísima Trinidad y Puerto de Santa María del Buen Ayre. En El Virreinato de Río de la Plata

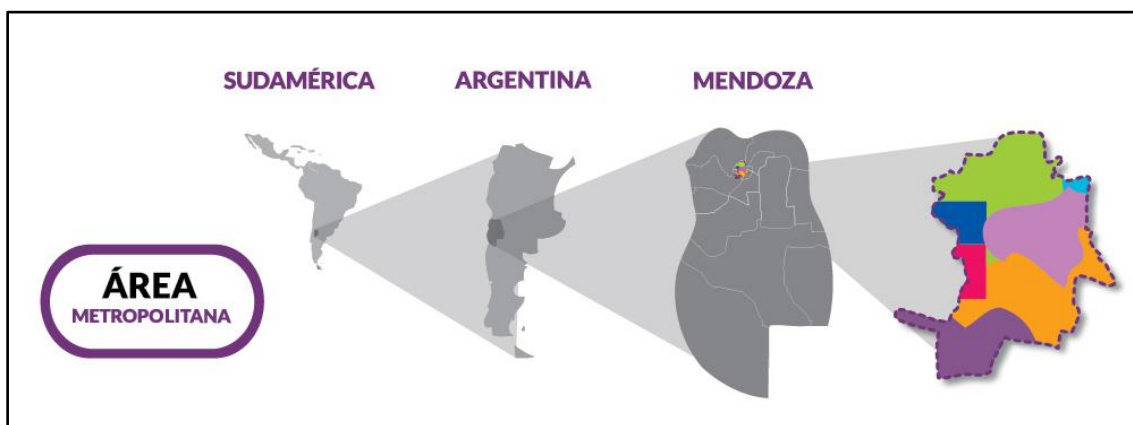
2. Gobierno Local. Modelo prevaleciente durante los años 90. A partir del reconocimiento constitucional de la autonomía municipal (Art. 4 CN de 1994) y la descentralización de funciones (de hecho y derecho) desde el Estado nacional y los gobiernos provinciales, los gobiernos locales asumen un cuadro complejo de funciones vinculadas al desarrollo socioeconómico que impactan en sus formas organizativas y capacidades de gestión.

“Desde el año 2000, se reconstruye la presencia del Estado central, pero con un gobierno municipal con nuevas funciones y en un nuevo rol que obliga a un complejo proceso de acuerdos, articulaciones y coordinación de políticas” (Grandinetti et. al., 2015, 76-77).

A través del tiempo, se modificaron las composiciones sociales, el sistema de acceso a los oficios, el vigor político frente a las autoridades reales y aún el interés mismo de los vecinos por participar en tareas capitulares.

Actualmente, el municipio es una entidad administrativa que puede agrupar una sola localidad o varias, que puede hacer referencia a una ciudad, pueblo o aldea. Está compuesto por un territorio claramente definido por un término municipal de límites fijados y la población que lo habita. En la mayoría de los Estados modernos, un municipio es la división administrativa más pequeña que posee sus propios dirigentes representativos, elegidos democráticamente. Es la célula básica que conforma el tejido político, administrativo y territorial de las entidades federativas y el primer contacto que puede tener el ciudadano con el Estado, en su acercamiento más próximo.

Imagen I. 2: Mapa del área metropolitana de la provincia de Mendoza, Argentina.



Fuente: Imagen extraída de <https://www.mendoza.gov.ar/unicipio/que-es-unicipio/>

Existen diferentes corrientes acerca del origen del municipio, estas son: sociológica, jurídica y ecléctica.¹⁰

- a) Tesis sociológica. El municipio es una formación natural anterior al Estado y no producto de éste, debido a que el creador no puede ser posterior a la creación. *Es el núcleo social de la vida humana total, determinado o definido naturalmente por las necesidades de la vecindad.*
- b) Tesis jurídica. El Municipio es una creación del Estado; antes que la ley declarase al municipio como tal, sólo existían congregaciones humanas asentadas en un territorio determinado. Es la ley que le da carácter al municipio y la que le señala sus requisitos, así como su forma de ser.
- c) Tesis ecléctica. El Municipio es una formación natural, conocida por el Estado. Esta corriente armoniza las dos anteriores, requiriéndose para la existencia de un municipio dos elementos esenciales; primero tienen que existir agrupaciones vecinales y segundo, el reconocimiento como municipio por parte de la ley.

La noción de Municipio se construye, afirmando su carácter natural. “No son los Municipios asociaciones que surgen del conjuro de los individuos o de los gobiernos, sino personas sociales, naturales y necesarias cuya existencia tienen que reconocer los gobiernos e individuos”¹¹.

Dentro de sus competencias, los municipios encuentran en la administración pública como principal actividad que realiza el Gobierno Municipal, en la prestación de bienes y servicios públicos para satisfacer las necesidades; garantizando los derechos de la población que se encuentra establecida en un espacio geográficamente determinado, dentro de los términos que se prevén en disposiciones jurídicas que la regulan. Mónica Iturburu, define a la competencia como “la aptitud de obrar de las personas públicas o de sus órganos”¹². Entre esas “competencias tradicionales” del gobierno local, se puede mencionar la gestión administrativa para el normal funcionamiento del Municipio, que implica la planificación a futuro, organizar el personal, el sistema, gestionar actividades

¹⁰ ÁBALOS, María Gabriela “El régimen municipal argentino, después de la reforma nacional de 1994”. En Cuestiones Constitucionales N° 8, enero-junio 2003 en <http://www.biblioteca.org.ar/libros/90825.pdf>. pág.5

¹¹ ROSALES, Mario “Municipio” en <http://www.civitasweb.net/municipio.pdf> pág. 1

¹² ITURBURU, Mónica “Municipios Argentinos” Potestades y Restricciones Constitucionales para un Nuevo Modelo de Gestión Local” (2007) 2° Edición; INAP; Dirección de Estudios e Investigaciones. <https://www.estadisticaciudad.gob.ar/pergamo/documento.php?ui=1&recno=1442&id=PERGAMO.1.1442>

y sus resultados, desarrollo urbano y su planificación, obra pública, el control sobre las obras privadas en su regulación, prestación de servicios públicos y el mejoramiento de la vida comunitaria con normativa al efecto. Otro concepto sobre municipio plantea que:

[...] el gobierno local es una institución política, de base representativa, con cierto grado de autonomía en el ejercicio de sus competencias, que está articulada al aparato del estado en sus diferentes niveles y que se define por tener, además, una organización propia, competencias delimitadas y recursos propios generados directamente o transferidos desde los otros niveles estatales. (Herzer y Pérez, 1990, 7)

Nuestro país no es ajeno al proceso de localización. Los vecinos presionan requiriendo más y mejores servicios y la inmediatez en la prestación de éstos. Todo ello requiere que los municipios asuman nuevas funciones.

La descentralización y globalización están generando más tareas por resolver por los gobiernos locales, nuevos desafíos para encarar en lo político, económico y social, y están obligando a los municipios a efectuar un replanteo de su organización, misión y funciones, así como su autonomía. (García Delgado, 1997).

Según la clasificación dada por el Sistema Nacional de Información Estadística Municipal, que considera como medianos a los municipios con una población entre 10.000 y 100.000 habitantes, actualmente, en el país existen 346 municipios de carácter intermedio (30,2 % del total), con un promedio de 28.835 habitantes (García Melchionna, 2000).

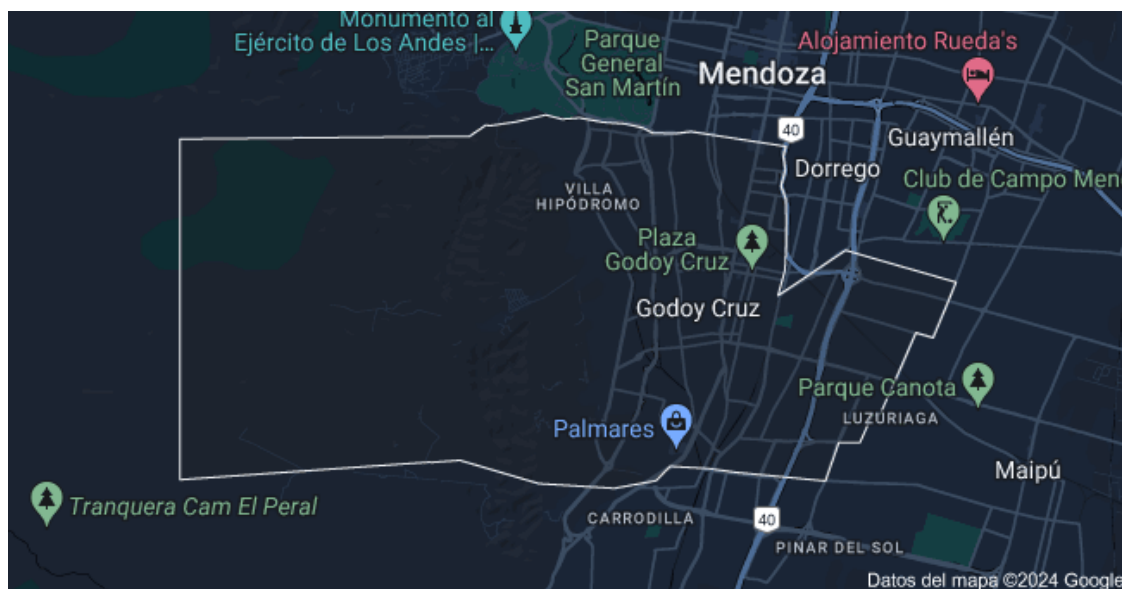
“El proceso de reforma estatal, situó a los Municipios en un nuevo escenario que los obligó a iniciar un proceso de redefinición de sus roles y estrategias de intervención” asegura Tecco (1997). Con el restablecimiento de la democracia y con la reforma estatal de 1994, el Municipio se convierte en el receptor primario de demandas, teniendo que abordar políticas públicas que antes le eran ajenas. Entre estas nuevas cuestiones que comienzan a formar parte de la agenda de los gobiernos locales, encontramos lo que se refiere a políticas sociales, inversión y empleo y el mejoramiento de la calidad ambiental. Todas las políticas de reforma del Estado tendieron a la reforma también del aparato público administrativo. Frente a esos cambios los municipios sin recursos y escasa capacidad técnica tienen que hacerse cargo del proceso de fragmentación social.

Es por esto que es necesario el proceso de reconfiguración de la Administración Pública, desde el lugar que a cada uno le toque si trabaja en la administración del Estado en capacitarse para brindar servicios de calidad, en la adquisición del equipamiento adecuado para tener las herramientas para brindar ese servicio, en promover dentro de la cultura organizacional los beneficios que implica la modernización, en publicitar hacia la sociedad los nuevos formatos digitales de forma amigable y permitiendo procesos analógicos en coexistencia con el digital ya que citando nuevamente a Abal Medina (2012),

[...] no hay que caer en falsas dicotomías ni en dogmatismos inconducentes. No hay necesidad de aplicar reformas de un solo paradigma, cuando resultan evidentes los beneficios y las consecuencias positivas de la conjunción de una pluralidad de enfoques y herramientas a ser aplicadas al interior de la administración pública [...] aferrarse a un solo tipo de reformas implica debilitar al Estado, ya sea por la vía de la rigidez o de la flexibilidad. La combinación de distintos modelos de administración pública es lo que permite pensar un Estado inteligente, activo y que atienda en forma eficiente las demandas ciudadanas. (2012)

Godoy Cruz es una de las ciudades más importantes de la provincia de Mendoza. Tiene una superficie de 156 kilómetros cuadrados, concentra el 13 % de la población provincial mendocina, si bien es pequeño en cuanto a su superficie, es una de las ciudades más pobladas de la provincia, según el último censo realizado por el INDEC en año 2010 cuenta con 191.903 habitantes (recuperado de <https://www.godoycruz.gob.ar>), por lo que pensar en la mejora de la prestación de servicios no es tarea menor, y si a éstos se les puede añadir eficiencia, es el marco ideal que ejemplifica la eficacia de la gestión local.

Imagen I.3: Mapa Departamento de Godoy Cruz, límites políticos.



Fuente: imagen extraída [Godoy Cruz Department](#)

4.2. Capacidad estatal para la aplicación de políticas de gobierno abierto a la administración local.

Las dimensiones para el análisis de la capacidad estatal y de las organizaciones públicas para la implementación de políticas públicas eficientes, eficaces y con un alto grado de economía para la incorporación del expediente electrónico en la administración del municipio de Godoy Cruz, pueden delinearse siguiendo los criterios de Bertranou (2015) en:

La autonomía de las organizaciones públicas: El hecho de que la capacidad es un atributo de sujetos, en este caso, sujetos públicos u organizaciones públicas, no implica que los pormenores del funcionamiento de estas organizaciones sean cuestiones meramente operativas, administrativas o tecnológicas (o sea, meramente organizacionales), sino que, como tales, tienen también una naturaleza eminentemente política. Estas organizaciones tienen una relación política con sujetos no estatales, y las características de esta relación, en términos de autonomía (o no) de estas organizaciones públicas, son cruciales a la hora de captar la capacidad de las mismas, sea de manera directa o de manera indirecta.

En términos más instrumentales, es cierto que una organización puede tener la capacidad para implementar una política dictada por organizaciones no estatales

(en este sentido, puede haber capacidad y cooptación). La captura del Estado por parte de representantes de intereses que tienden a limitar la visión estratégica y de servicio que debe contener una política específica, reflejan una modalidad de aspecto común.

La articulación público-privada: hay un espacio importante de colaboración público/privada en el campo de las políticas públicas, y esta coordinación no sólo puede implicar beneficios en el sentido de la amplitud y calidad de los bienes y servicios públicos a disposición de la comunidad, sino que previo a esto, puede representar una dotación de capacidad para el Estado en la consecución de sus distintas finalidades.

La cooperación pública/privada como dotación de capacidad y como resultado de política pública tiene que ser analizada empíricamente, y no supuesta con antelación. Adicionalmente, es necesario distinguir esta cooperación de posibles capturas u ocupaciones del Estado por parte de los sujetos no estatales. Esta cuestión es clave para comprender cabalmente la capacidad del Estado y debe analizarse con el mayor rigor posible en el campo empírico.

El que haya cooperación entre organizaciones públicas y privadas no equivale a afirmar que puede estar comprometida la autonomía estatal, pero tampoco puede ignorarse que esta cuestión debe ser analizada. En muchos casos, la trascendencia de esta distinción depende del rol que tengan los sujetos no estatales en las políticas públicas, sea en la formulación o en la ejecución de las mismas. Mientras más operativa sea la intervención de estos actores, menores serán los riesgos de contaminación del Estado.

La calidad del aparato burocrático: la ausencia de personas calificadas, con perspectivas de carrera, en administraciones eficientes, y la ausencia de sistemas de información, pertinentes y actualizados sobre las materias a las que dirige la organización pública, son factores que afectan negativamente el funcionamiento del Estado, en la medida en que lo hacen ineficaz y vulnerable a la captura. Además, le niegan a la comunidad la existencia de un factor de inteligencia (y poder) con la facultad de intervenir en los procesos de toma de decisiones, enriqueciendo este proceso en el marco de problemas que son cada día más complejos e interdependientes, y que necesitan del concurso cada vez mayor de distintos actores con distintas perspectivas. Este factor no es sólo

organizacional, sino netamente político, fortaleciendo otros (nuevos) actores en el proceso de toma de decisiones.

La coordinación interorganizacional en distintos niveles: Cada vez más, se observa una brecha entre el carácter complejo, multidimensional e interrelacionado de los problemas que afectan las condiciones de vida de la población y sus causas, además del carácter integrado de estos problemas desde la perspectiva de los afectados por los mismos, y las respuestas fragmentadas, sectoriales y parciales de las intervenciones de política pública. Los Estados pierden capacidad (y eficacia) por intervenciones descoordinadas, además de la falta de coherencia y del ejercicio de la función de gobierno (Repetto, 2014).

4.3. Expediente electrónico: antecedentes y aplicaciones

General Alvear fue el primer Municipio de la Provincia en implementar el Programa GDE (Gestión Documental Electrónica), esto se logra gracias a este convenio firmado en ese momento (2018) por el subsecretario de Políticas Públicas de Mendoza y el Intendente del mencionado departamento, Walter Marcolini.

Se llevaron a cabo firmas de convenio y se inició la capacitación destinada a los actores municipales que estarán a cargo de utilizar tan importante herramienta. En esa capacitación el temario se compuso por los ítems de software licenciado, conectividad a través de red provincial WAN, portal de datos abiertos, firma digital, enlace para trámites, data center, capacitación y asistencia técnica, actualización de versiones tecnológicas. Y además se presentó un esquema de trabajo donde se aspira a modernizar el municipio de Alvear y se aspira a tener todo en red, y que se utilice la firma electrónica.

Es de público conocimiento que las carretillas cargadas a más no poder con papeles fueron hasta 2015 una imagen frecuente en los pasillos de las oficinas públicas de todo el país. Transportaban los miles de expedientes que se procesan anualmente en la administración pública y estas imágenes se están convirtiendo en un recuerdo de un pasado no tan lejano.

Desde la firma del Compromiso Federal, nueve provincias emprendieron la implementación del sistema de Gestión Documental Electrónica (GDE), desarrollado por

el Gobierno Nacional. Entre ellas se destacan Mendoza, que ya completó la implementación, y Buenos Aires, con uno de los mayores grados de avance. Pero también están implementando GDE gobiernos de signo político distinto al de Nación para ese entonces, como Río Negro, Santa Fe, Tierra del Fuego, Neuquén, Catamarca, Santiago del Estero y Tucumán.

Se eliminó el uso de papel en más del 70% de los organismos públicos provinciales con la implementación de GDE, pero el sistema no solo elimina el papel, sino que mejora la transparencia, permite el seguimiento de los expedientes y facilita la interoperabilidad, es decir, la interconexión entre los diferentes organismos de la provincia y con los de Nación. También, se avanzó en materia de modernización administrativa con la implementación de otros sistemas desarrollados por Nación, como el de compras públicas Compr.AR, el de trámites a distancia TAD y el de registro digitalizadas y permiten la solicitud por Internet de partidas de nacimiento, matrimonio, unión convivencial o defunción. “Forma parte de la evolución hacia el Gobierno Digital y es la prueba más nítida de que la sinergia entre Nación y provincia se tradujo en una mejora definitiva en el sector público”¹³

El Expediente Digital *per* se permite administrar todo tipo de documento oficial que ingrese al Organismo (bajo distintos formatos: papel, imágenes, archivos informáticos, expediente digital, etc.), llevando el control y seguimiento de los mismos a través de distintos circuitos configurables (administrativo, deliberativo, otros) pudiendo consultar en qué dependencia se encuentra, el estado del documento, el historial respecto a los pases que se le realizaron entre dependencias y al tratamiento aplicado en cada una de ellas.¹⁴

4.4. Marco Legal

La Ley Nacional de Expediente Electrónico n° 26685, fue sancionada en el año 2011¹⁵, y establece lo siguiente en su artículo primero:

Autorizase la utilización de expedientes, documentos, firmas, comunicaciones, domicilios electrónicos y firmas digitales en todos los procesos judiciales y

¹³ La Transformación del Estado a nivel federal. Ministerio de Desregulación y Transformación del Estado. 22 de octubre de 2019. Dirección URL: [La transformación del Estado a nivel federal | Argentina.gob.ar](https://www.argentina.gob.ar/transformacion-del-estado)

¹⁴ En [by CIVITAS](#)

¹⁵ Disponible en: <https://www.argentina.gob.ar/normativa/nacional/ley-26685-184193/texto>

administrativos que se tramitan ante el Poder Judicial de la Nación, con idéntica eficacia jurídica y valor probatorio que sus equivalentes convencionales. (2011)

Téngase en cuenta que la ley de Firma Digital nº 25506/01, su Decreto Reglamentario 1974/2004, y la Ley 27446/2018, sobre la ampliación del alcance de la Ley de la Firma Digital, entraron en vigor posterior a la sanción del Expediente Digital, por lo que la normativa se muestra coherente en el proceso de modernización del Estado y con las implementaciones que se van llevando a cabo como plan de gobierno.

4.4.1. Normativa relacionada

La línea de tiempo que fue conformándose en los distintos niveles del Estado y teniendo en cuenta también el aspecto internacional, dan cuenta que el punto álgido de la modernización del Estado fue en el año 2016.

Si bien es cierto que las iniciativas y su reglamentación tienen comienzos años anteriores, lo que refiere a Gobierno Abierto y todo lo que implica la construcción de esa nueva forma de ver las cosas, tuvieron epicentro en el mencionado año de 2016 con la Carta Iberoamericana de Gobierno Abierto formulada por el CLAD (op.cit), a nivel internacional, con la Ley de Acceso a la Información Pública nº 27275, a nivel nacional, el Decreto Nacional nº 434, sobre el Plan de Modernización del Estado y sus repercusiones a nivel provincial con la Adhesión al mencionado Plan bajo Decreto 946/2017 y el Decreto 1756/2016 creando el Comité de Modernización a sus efectos.

A nivel local, en el año 2016 se produjo el hecho significativo de la sanción de la Ordenanza nº 6595, sobre la Adhesión a la Ley de Acceso a la Información Pública y el año siguiente, 2017, su reglamentación bajo Decreto nº 1329, para su aplicación.

4.5. Ventajas del expediente electrónico

La implementación de los principios de Gobierno Abierto, la implementación de Open Data y el expediente electrónico tienen implicaciones sobre la organización y función del gobierno en lo que se refiere a los siguientes aspectos:

1. Acceso libre a la información, pero con limitaciones en cuestiones de orden público o seguridad nacional o en los casos establecidos mediante el decreto 1172/2003. Además, cuestiones que incumben los ingresos personales de

personas que no están sujetas políticamente a su divulgación e igualmente con cuestiones que tengan que ver con el patrimonio de estas personas.

2. Constatación y gestión de prestación de servicios y realización de trámites. El municipio de Godoy Cruz, ha implementado un programa llamado “Ciudadanía Digital”, el cual facilita al contribuyente que se loguee, el acceso a sus trámites personales y la posibilidad de poder solicitar información de carácter público que desee (siempre adecuándose a la normativa vigente con sus limitaciones), generando automáticamente un número de nota o ticket, que entra inmediatamente en el Departamento de Transparencia y Datos del municipio, el cual evalúa el pedido y lo deriva a la dependencia correspondiente. Esto se enmarca en lo que se denomina Participación y Colaboración Ciudadana Digital.
3. Se optimiza el uso de los recursos y flujos de datos como factor para el logro de los objetivos comunes trazados, así como el tiempo de tramitación de un pedido.

4.5.1. Implementación del expediente electrónico

El uso de las Tecnologías de Información y Comunicación (TICs), por parte de las instituciones de gobierno, procuran mejorar cualitativamente los servicios e información que se ofrecen a los ciudadanos.

Se encuentra muy arraigado en la administración pública el sistema denominado GED (Gestión Electrónica de Documentos). Esta interfaz es una plataforma que sirve para gestionar los trámites de la administración pública. Es un sistema integrado de caratulación, numeración, seguimiento y registración de movimientos de todas las actuaciones y expedientes y se subdivide en cuatro módulos: como se vislumbra en el siguiente cuadro:

- **Escritorio Único (EU):** Es la interfaz que permite navegar por todos los módulos que integran el sistema.
- **Comunicaciones Oficiales (CCOO):** Es el módulo que permite la generación, registro y archivo de documentos comunicables.
- **Generador Electrónico de Documentos Oficiales (GEDO):** Es el módulo que permite generar, registrar y archivar todos los documentos oficiales electrónicos.

- **Expediente Electrónico (EE):** Es el módulo que se utiliza para la caratulación, vinculación de documentos, pases y consultas de expedientes electrónicos.

El expediente electrónico vino a profundizar esta nueva modalidad de control de gestión que se efectúa sobre el funcionario, siendo que el superior jerárquico siempre podrá estar al tanto de su labor y producción, como así también plazos de evacuación de solicitudes informativas, números de tickets resueltos, indicadores, capacitaciones efectuadas, entre otros datos. (Bielli y Pittier, 2017).

4.6. Expediente electrónico: Caso Godoy Cruz

Todo lo que veremos en este inciso tiene que ver propiamente con el sistema que maneja la Municipalidad de Godoy Cruz, el cual ha sido implementado luego de varias capacitaciones a su personal administrativo, paulatinamente desde el año 2019, puntualmente el 19 de noviembre del mencionado año, comenzó el sistema digital puro.

Se migraron los expedientes digitalizados al sistema y se capacitó previa y concomitantemente al personal que intervenía en su administración para minimizar errores, no generar duplicidad de actuaciones en ambas piezas administrativas papel y digitalizada, prefiriendo la continuidad del digital por sobre el otro y la eliminación de procedimientos típicos de las piezas de papel como el conteo de fojas, el anexo o desacople de notas o piezas administrativas adjuntas, eliminación de sellos, eficientización de los tiempos de análisis de las piezas, etc. Sin embargo, no fue tarea fácil, lograr que el personal municipal eliminase antiguos procedimientos y adoptar las nuevas tecnologías fue un largo proceso.

Imagen I.4: Portal de Inicio Godoy Cruz Digital.



Fuente: Captura de pantalla del Portal Godoy Cruz Digital

Terminológicamente expediente según el Documento Interno de la Municipalidad de Godoy Cruz, " Visión General K2B Gesdoc"(2019):

[...] es el conjunto de documentos y/o actuaciones administrativas, en soporte papel o mediante documentos digitales, ordenados cronológicamente mediante los cuales se tramita un acto administrativo o trámite, por un actor interno o externo a la institución, cuya circulación se puede encontrar definida por un conjunto de reglas o ser libre.

Así mismo:

[...] una actuación es una acción formal sobre el expediente, cuyo acto agrega valor al mismo. Este acto forma parte del Expediente formal. Normalmente estas Actuaciones son acumulativas, esto es, luego de actuado por un actor responsable de la misma no se puede eliminar, ni cambiar, el único acto posible es agregar una nueva actuación, complementaria o enmendatoria de la anterior. Independiente del medio donde se sustancie (papel o electrónico), un sistema de expediente debe proveer mecanismos que permitan garantizar la auditoría e integridad de una actuación. (K2B Gesdoc, op.cit.).

Un expediente se gestiona en base a un conjunto de reglas y formalidades que se aplican para su tratamiento, estas pueden basarse en decretos gubernamentales para el caso de organismos públicos, o reglamentaciones internas para privados.

Estas reglas se orientan a definir:

- la formalidad que debe cumplir un expediente: identificación, numeración, categorización, personas vinculadas, datos obligatorios.
- quiénes pueden actuar sobre el mismo: personas, roles, secciones.
- la circulación: como se mueve por la institución.

Conceptualmente un Expediente es un acto administrativo, al cual se van agregando Actuaciones acumulativas. Tiene un ciclo de vida definido por las siguientes etapas:

- a. creación del expediente
- b. actuaciones sobre el mismo
- c. finalización
- d. archivo
- e. notificación

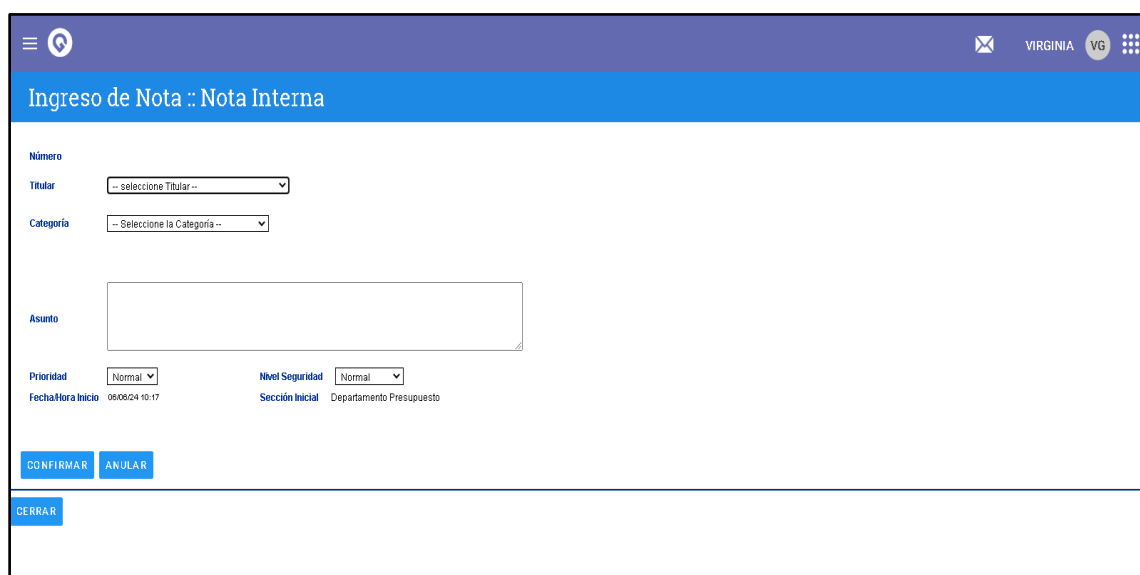
El término “Expediente Electrónico” es utilizado comúnmente para referirse en forma genérica al documento electrónico mediante el cual se lleva a cabo la gestión de los procesos o asuntos importantes de una organización. Este Expediente es a la vez el contenedor de la información y los documentos relacionados a un determinado Proceso como también el vehículo por el cual circulan por la organización.

Tiene diferentes acepciones por lo que es necesario clarificar el alcance de este en nuestro enfoque. Es probable encontrar el término Expediente con interpretaciones diferentes en áreas jurídicas, de gestión de personal, administrativas o financieras.

En nuestro alcance, el término “Expediente” refiere a cualquier documento o proceso al que se quiere realizar un seguimiento con objetivos de control u organización de las tareas en una empresa o sector de esta¹⁶.

La garantía de este sistema a la gestión pública municipal radica en la transparencia del seguimiento de la pieza administrativa, el conocimiento de la intervención de los agentes municipales con fecha y horario. Además, del registro, tramitación y circulación, el seguimiento en línea y la búsqueda de documentos electrónicos o sus procesos son más ágiles, eficientes y claros a la hora de poder informar de parte del agente municipal y el ciudadano obtiene certezas de la realización de su trámite o reclamo, el cual no necesariamente tiene que ser presencial el requerimiento de tal información.

Imagen I.5: Inicio de nota administrativa interna. Portal Godoy Cruz Digital



El formulario "Ingreso de Nota :: Nota Interna" presenta los siguientes elementos:

- Encabezado:** Incluye un menú de hamburguesa, un icono de notificación, el nombre de usuario "VIRGINIA VG" y un icono de configuración.
- Formulario:**
 - Número:** Campo de texto vacío.
 - Titular:** Selector de lista desplegable con la opción "-- seleccione Titular --".
 - Categoría:** Selector de lista desplegable con la opción "-- Seleccione la Categoría --".
 - Asunto:** Área de texto grande para el contenido de la nota.
 - Prioridad:** Selector de lista desplegable con la opción "Normal".
 - Nivel Seguridad:** Selector de lista desplegable con la opción "Normal".
 - Fecha/Hora Inicio:** Muestra la fecha y hora "09/06/24 10:17".
 - Sección Inicial:** Muestra "Departamento Presupuesto".
- Botones:** "CONFIRMAR" (en azul), "ANULAR" (en azul) y "CERRAR" (en azul).

Fuente: Captura digital de pantalla. Usuario VGUTIERREZ. Portal Godoy Cruz.

¹⁶ Documento Interno Municipalidad de Godoy Cruz (2019) "Visión General K2B Gesdoc", en [K2B](#)

Imagen I.6: Historial del procedimiento administrativo de una nota interna

Consulta General								
Número				Ordenado por Fecha Inicio Desc.				
Tipo de Expediente				ver Modo Avanzado				
Asunto				Estado Todos				
Título								
Categoría								
Rango Fecha Inicio				Hasta				
Mostrar Filtros Avanzados				BUSCAR				
	Número	Asunto	Titular	Inicio	Última Actividad	Estado	Tipo de Expediente	
	2021-00014001-OC	DIRECCION DE RENTAS SOLICITA PAGO RECAUDADOR ZAKALIK ARIELA - NOVIEMBRE 2020	ZAKALIK ARIELA	02/02/21 06:08	22/02/21 07:51	Archivado	EE C	
	2021-00014001-OC	BYB - LICITACION PUBLICA CON BOLETIN - 2021-LPB-0004 ADO. DE PINTURA VIAL	Dir. Compras	26/01/21 08:10	15/06/21 07:53	Archivado	EE S	
	2021-00014001-OC	CONDUCTA PRESUNTAMENTE DESPLEGADA POR EL AGENTE ATAL LUIS DIEGO	Dirección Control de Tránsito	21/01/21 11:35	13/05/21 09:14	Archivado	EE Interno	
	2021-00014001-OC	ACTA INFRACCIÓN DAME N° 32814 - POR PERMANENCIA DE MATERIAL DE CONSTRUCCIÓN EN	OURRITO RAUL ALFREDO	14/01/21 17:33	05/10/21 11:15	Archivado	EE Faltas	
	NOTA E 2021-000140	CUÑA SUAREZ FACUNDO NAHUEL E/ DESCARGO ACTA INFRACCIÓN COVID-19 N° 419900	CUÑA SUAREZ FACUNDO NAHUEL	11/01/21 11:09	12/01/21 14:42	Agregado	Nota Externa	
	2021-00014001-OC	SI CIERRE DE COMERCIO CUENTA N° 51640	PERALTA ANA LAURA	11/01/21 08:49	20/04/21 09:40	Archivado	EE Externo	
	2021-00014001-OC	NN PI INFRACCIÓN VAL SIN DEFENSA	NN	08/01/21 12:17	04/03/21 07:07	Archivado	EE Tránsito	
	RECLAMO 2021-000140	SOLICITA DESINFECCIÓN DE FORESTAL EN CALLE CARLOS GARDEL N° 1480	BALMACEDA SONIA SUSANA	06/01/21 10:02	24/05/22 07:56	Archivado	Gestión de Reclamos y Denuncias	
	NOTA E 2021-000140	PEDIDO DE LICENCIA ANUAL AGENTE VANNEY VASQUEZ LORENA	VANNEY VASQUEZ LORENA HAYDEE	04/01/21 10:44	11/01/21 11:07	Archivado	Nota Interna	
	2020-00014001-OC	SI ASESORAMIENTO SRA. FARIÑA CARLA	DIRECCION DE PROTECCION Y RESTITUCION DE DERECHOS (ETI GODOY CRUZ)	02/09/20 11:43	25/04/24 13:18	Activo	EE Gobierno	
	2020-00014001-OC	E/ PROYECTO TOTEM DE SEGURIDAD	Concejal - Gonzalo Agüero	20/09/20 08:50	19/12/23 18:59	Activo	EE HCD	
	2020-00014001-OC	AUTOS N° 363208F - GUZMAN MARISOL POR MED. PROTECC. DE DERECHOS	JUZOADO OCTAVO DE FAMILIA (A.P. 363208F)	20/07/20 12:33	28/10/20 15:20	Archivado	EE Oficio Judicial	

Fuente: Captura digital de pantalla. Usuario VGUTIERREZ. Portal Godoy Cruz.

4.6.1. Captura y digitalización de documentos

Las notas o expedientes digitales empiezan su vida con la presentación de la petición por mesa de entradas del municipio, ya sea en los centros de Atención Unificados (CAU), que están distribuidos en distintos puntos del departamento o bien, en la mesa de entradas del Honorable Concejo Deliberante de Godoy Cruz.

El personal está instruido para que, hecha la presentación, la misma se digitaliza, se le da un comprobante/copia de la gestión al usuario con número correspondiente al trámite realizado para su control y seguimiento. A continuación, la pieza administrativa inicia su circuito, de acuerdo con el tema presentado, para dar solución y/o respuesta en el tiempo correspondiente al adecuado procedimiento administrativo.

A continuación, una muestra de lo que es una nota presentada por una asociación solicitando la autorización para el uso del espacio público al Honorable Concejo Deliberante. Puede apreciarse en la primera actuación la nota dirigida (y corregida por personal municipal para no demorar el trámite de ingreso, respetando el principio de informalidad a favor del administrado, como lo indica la Ley 9003/2017, de Procedimiento Administrativo de Mendoza), y en la segunda actuación puede apreciarse el sello que se coloca por parte del personal de Mesa de Entradas para que quede

constancia de su recepción con los datos personales necesarios para el posterior contacto por parte de la municipalidad para brindar la respuesta correspondiente a la petición realizada.

Imagen I.7: Frente de nota presentada por Mesa de Entradas del Honorable Concejo Deliberante: Visualización en el sistema de GC Digital.

Godoy Cruz, 19 de Octubre de 2023.-

Concejo Deliberante

Hacemos propicia esta oportunidad para dar la bendición por medio de su persona, a Ud. y al grupo de trabajo que preside, que los ilumine en su tarea diaria en beneficio de la comunidad.-

El próximo sábado 28 de Octubre de 2023, está programado la realización del encuentro misionero diocesano, a cargo del grupo de la Pastoral misionera (Obras misionales pontificia), con la participación de jóvenes integrantes de distintos grupos de la Arquidiócesis de Mendoza.

Fuente: GC Digital, año 2023

Imagen I.8: Dorso de nota presentada por Mesa de Entradas: Visualización en el sistema de GC Digital.

Para el dño A los efectos por el Art. 129 Ley 9003 fija

Domicilio Legal en Bº Procrear Manz. C. Lote 22 Casa 4

Domicilio Real en Bº Procrear Manz. C. Lote 22 Casa 4

Domicilio de Notificación: Parroquia San Vicente Ferrer

Aclaración: Care, Gustavo Ernesto

DNI/LC/LE: 33704573 TEL. P/NOTIFICAR 2634

CUIT/CUIL: 20-33704573-2

Fuente: Digitalización de nota presentada en Mesa de Entradas (2023)

Imagen I.9: Comprobante de Nota presentada ante Mesa de Entradas de la Municipalidad de Godoy CRuz (CAU I) para el contribuyente

Municipalidad de Godoy Cruz	
	Titular: REV.DE MA Destinatario: REV.DE MAYO (L. JUAN B. VILLA FORT) IUDAL
SOLO SU PAGO EN TÉRMINO NOS PERMITIRÁ CUMPLIR CON LOS SERVICIOS QUE USTED NECESITA	
Identificador 20249834409	Observaciones:
CÓDIGO 201210	OBSERVACIONES SOLICITUDES NO ESTABLECIDAS EXPRESAMENTE
DETALLE DE SU PAGO: Importe: \$2.100,00 pesos: 2.100,00 Control: VL2BVP 011XFF M 1030021000025042525156047090015604709132 0249834250425019 -TICKET VALIDO COMO COMPROBANTE DE PAGO-	
Barcodes:  10300210000250425251560470900156047091320249834250425019 	
TOTAL: 2.100,00 VTO: 25/04/2025	
Identificador 20249834409	DATOS DEL TITULAR
Comprobante 25156047	
TOTAL: 2.100,00 Vencimiento: 25/04/2025	
Entidades Autorizadas: Pago Fácil, Montemar y Cía Financiera, Lotipago en las Agencias oficiales de Quinora de Mendoza. Sub-Delegación de Rentas en Juzgados de Tránsito: J.V. Gonzalez 750, esquina Cipolletti Centro de Atención Unificado: Perito Moreno 72 - Paso de los Andes 1599, esquina Laprida - Paseo Staré, Local 32, Sarmiento 585, Puente Oliva. Bancos: Supervielle, Nación, Credicorp, Macro, HSBC y San Juan	

4.6.2. Almacenamiento y conservación de documentos

Es de atención y un logro del sistema en cuanto a lo que incumbe al medio ambiente, la considerable reducción del uso del papel con la incorporación de lo digital en la administración pública.

En el caso de la Municipalidad de Godoy Cruz, la guarda y custodia de los expedientes y notas papel que aún existen dentro de la comuna son tercerizados con un servicio contratado por medio de licitación pública. La misma, en su llamado tiene ciertos requerimientos que deben ser cumplidos por la parte privada para que el municipio tenga total certeza de su conservación ante un uso inminente de alguna pieza administrativa.¹⁷

El objeto de la licitación es un servicio de guarda y custodia y servicio de remisión de documentación municipal (expedientes y notas) de hasta diecinueve mil (19.000) cajas por mes que se encuentren en condiciones de ser archivadas.

La documentación a guardar y custodiar es enviada por distintas dependencias municipales del Departamento Ejecutivo y los Juzgados Viales y de Faltas Municipales a la División Archivo, siendo ésta la dependencia municipal encargada de recibir dichas actuaciones (expedientes y notas cargados al sistema) y entregarlas a la empresa oferente.

Asimismo, como toda contratación, tiene un período estipulado. Quedando presentado el pedido de la siguiente manera: el servicio de guarda y custodia de documentación municipal tendrá una vigencia de un (12 meses) a partir de la notificación del acto administrativo de adjudicación o entrega de la orden de compra, con opción a prórroga en las mismas condiciones.

En cuanto a las condiciones de la prestación del servicio, el mismo debe componerse de la siguiente manera:

- a) La División Archivo será la dependencia municipal encargada de recibir, por parte de las dependencias municipales, los expedientes y notas que deben ser archivados, verificando que los mismos se encuentren en condiciones, respetando la correlatividad de los folios.

¹⁷ Información brindada por la Subdirección de Presupuesto de la Comuna, perteneciente a la Dirección General de Contaduría de la Secretaría de Hacienda.

- b) El oferente proveerá a la Municipalidad, en forma mensual, la cantidad de cajas de cartón que le sean requeridas, las que tendrán las siguientes medidas aproximadas: 0,26 x 0,42 x 0,30 mts.
- c) La División Archivo procederá a la guarda de las actuaciones (expedientes y notas cargados al sistema) en dichas cajas, realizando un detalle, por triplicado, de la documentación que la misma contiene, guardando uno de los detalles en el interior de la caja, el otro queda en poder de la persona que, por parte de la Empresa retira la caja y el tercero deberá guardarse en la División Archivo.
- d) El oferente deberá retirar las cajas con actuaciones (expedientes y notas) municipales, hasta dos veces a la semana, cuyos días y horarios se consensuarán con la División Archivo, desde el lugar que ésta disponga.
- e) Cuando la Comuna requiera (por notificación electrónica u otro medio que se convenga con el oferente) una actuación o documentación que se encuentre archivada, el oferente deberá entregarla dentro de las 24 hs de realizado el pedido. En el caso de urgencias que se pudieran presentar, las entregas se realizarán dentro de las 2 hs posteriores a haberse producido el requerimiento, en el que se indicará el carácter de “urgente” del mismo.
- f) Las dependencias municipales que requieran guardar documentación, que no sea expedientes y notas, deberán solicitar a la División Archivo las cajas identificadas con un número que el oferente provea al Municipio, realizando un detalle de la documentación que contiene las mismas firmado por el responsable del área. Previo al envío de las cajas para su guarda y custodia a la empresa oferente, éstas deberán ser lacradas (con fajas de seguridad provistas por el oferente) firmadas por el responsable del área y la División Archivo.

En el caso de que una dependencia municipal requiera documentación guardada en una caja lacrada, la empresa oferente enviará dicha caja a la División Archivo y en presencia del responsable del área que requiere la documentación se procederá al retiro de la faja y a la entrega de la documentación solicitada.

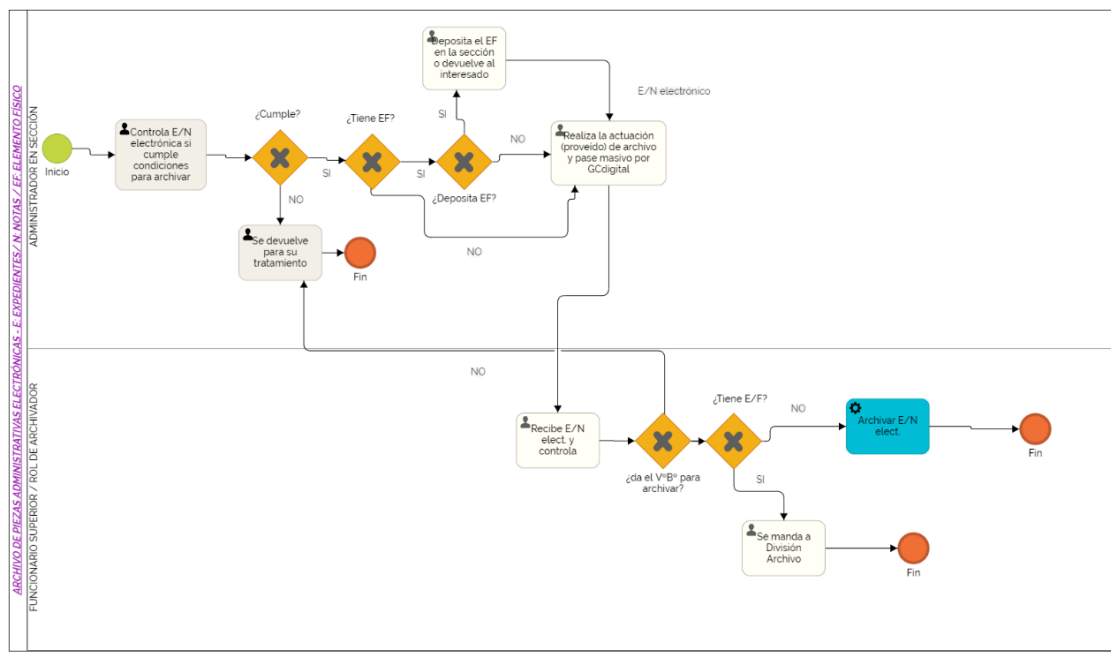
Dado el carácter histórico de la documentación, la empresa que ofrece el servicio deberá contratar un seguro a favor de la Comuna que cubra los riesgos por robo e incendio, en las instalaciones donde se cumplan las prestaciones del servicio, como así también para el caso de destrucción parcial – total o extravío.

El edificio del oferente deberá encontrarse ubicado geográficamente dentro de un radio del Gran Mendoza y contar, como mínimo, con los siguientes sistemas de seguridad:

- Sistema de alarma
- Sistema de detección temprana de incendio mediante detectores de humo y barreras
- Sistema de extinción de incendios aprobado y homologado.
- Salidas de emergencia
- Tratamiento ignífugo en pisos y mampostería
- Análisis de carga de fuego
- Compendio normativo relacionado con higiene y seguridad
- Declaración Jurada indicando el lugar donde se prestará el servicio.

El Municipio se reserva el derecho de verificar el cumplimiento de todos los requisitos solicitados.

Imagen I.9: Procedimiento de archivo de un expediente electrónico.



Fuente: Manual de Procedimiento General, Municipalidad de Godoy Cruz (2020)

La Ley de Procedimiento Administrativo de Mendoza (Ley 9003) establece que es esencial que la administración pública mantenga los expedientes administrativos con el fin de asegurar la transparencia y el acceso a la información. Para ello, la ley incluye varios artículos que abordan la organización y conservación de la documentación administrativa, así como los plazos específicos para la guarda de los expedientes los cuales pueden variar según el tipo de procedimiento o la naturaleza de los documentos. Por ejemplo, pueden fijarse plazos de 30 días hábiles para expedientes relacionados con procedimientos de evaluación previa, o plazos más prolongados para aquellos expedientes que tienen que ver con derechos de terceros.

Así mismo, la mencionada Ley propone las siguientes formalidades en los escritos:

Artículo 128° Los escritos serán redactados en forma legible, en idioma nacional, salvándose toda testadura, enmienda o palabras interlineadas. Llevarán en la parte superior una referencia o resumen del petitorio. Serán suscriptos por los interesados o sus representantes legales o apoderados. En la referencia de todo escrito, sin más excepción que el que iniciare una gestión, debe indicarse la identificación del expediente a que corresponda y, en su caso, precisarse en el escrito la representación que se ejerza. Podrá emplearse correo fehaciente, tradicional o electrónico, para presentar peticiones, contestar traslados o vista e interponer recursos, según determine la reglamentación.

Artículo 129° Todo escrito o documento por el cual se promueve la iniciación de una gestión administrativa deberá contener los siguientes recaudos:

- a) Nombre, apellido, indicación de identidad y domicilio real y constituido del interesado.
- b) Relación de los hechos y si lo considera pertinente, la norma en que el interesado funde su derecho.
- c) Petición, concretada en términos claros y precisos.
- d) Ofrecimiento de toda la prueba de que el interesado desee valerse, acompañando la documentación que obre en su poder o, en su defecto, su mención con la individualización posible, expresando lo que de ella resulte y designado el archivo, oficina pública o lugar donde se encuentren los originales;
- e) Firma del interesado o de su representante legal o apoderado.

Artículo 130° Si el interesado no pudiese o no supiere firmar, el funcionario procederá a darle lectura y certificará que éste conoce el texto del escrito y ha estampado la impresión digital en su presencia.

4.6.3. Ahorro espacio físico y monetario

Es evidente que, la implementación de formatos digitales por sobre el formato papel, trae consigo beneficios. El ahorro de espacio físico es uno de ellos, ya que la generación de los espacios en nubes digitales provoca que espacios públicos sean más y mejores lugares los cuales podrían ser dispuestos para más oficinas, salas de reuniones o cualquier otro uso que se prefiera dar.

También genera ahorro monetario al organismo, ya que las empresas de custodia de archivos cobran un canon por el servicio prestado, que suele ser alto, generando gastos que con la digitalización podrían considerarse innecesarios, aunque si bien el archivo de las piezas en papel es importante, se puede disponer de otra manera el acceso a las mismas.

4.7 Implementación del expediente electrónico en el Gobierno Local de Godoy Cruz: Procesamiento de datos relevados a través de encuesta mediante formulario de Google Forms y entrevista en profundidad semiestructurada al Licenciado Fabricio Cuaranta¹⁸

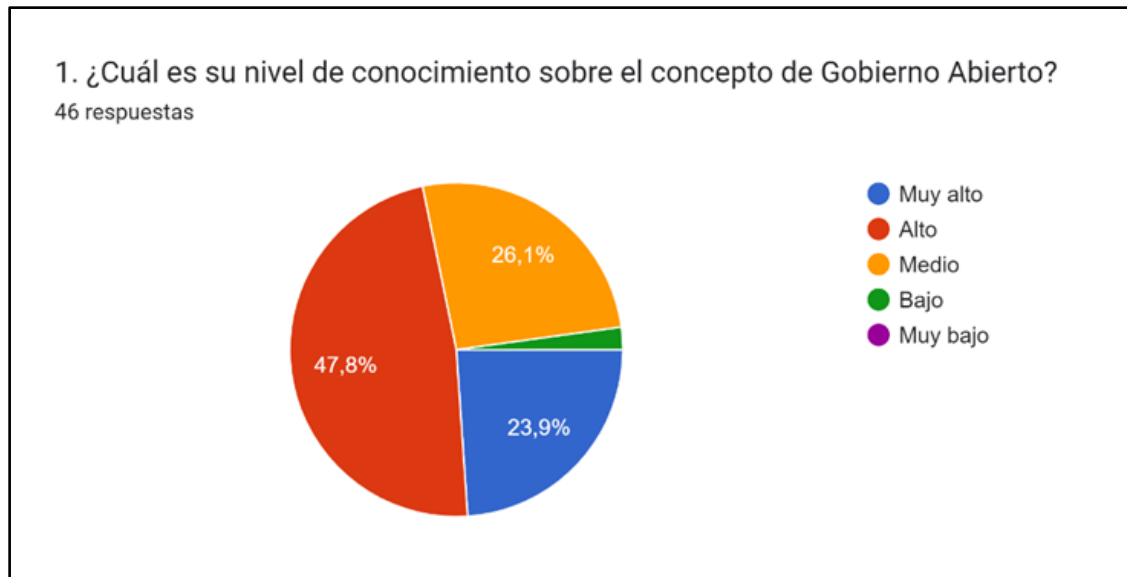
4.7.1 Análisis de resultados de las encuestas

Durante el mes de septiembre de 2024, a los fines del desarrollo de esta tesis, se llevó a cabo una encuesta que se implementó a través de la herramienta Google Forms con el fin de evaluar aspectos relacionados con la implementación del expediente electrónico en el gobierno local de Godoy Cruz.

Los resultados obtenidos serán presentados a continuación a los fines de analizar las consecuencias que produjo en las áreas administrativas la estrategia de digitalización de expedientes. La muestra se compone de las respuestas brindadas por 46 trabajadoras y trabajadores de las diversas áreas administrativas de la Municipalidad de Godoy Cruz, por lo que consideramos invaluable su integralidad y multisectorialidad.

¹⁸ Ex Secretario Legal y Técnico de la Municipalidad de Godoy Cruz 2015-2019.

Gráfico I.1 Nivel de conocimiento sobre el concepto Gobierno Abierto.



Fuente: elaboración propia en base a los datos arrojados por las encuestas.

Percepción y Conocimiento del Gobierno Abierto (GA)

Conocimiento Mayoritario: El alto nivel de conocimiento sobre el concepto de Gobierno Abierto entre el personal municipal (más del 77% con una comprensión alta o muy alta) sugiere una predisposición favorable hacia los principios de transparencia, participación y colaboración que sustentan la digitalización. Esto podría haber facilitado la implementación del expediente electrónico al existir un marco conceptual compartido.

Margen para la Profundización: A pesar del conocimiento generalizado, el 26.1% con un conocimiento medio y el 2.2% sin información indican áreas donde se podría fortalecer la comprensión del GA para asegurar una apropiación más completa de sus implicaciones prácticas.

Gráfico I.2: Calificación de la capacitación previa recibida en cuanto a implementación del expediente electrónico.

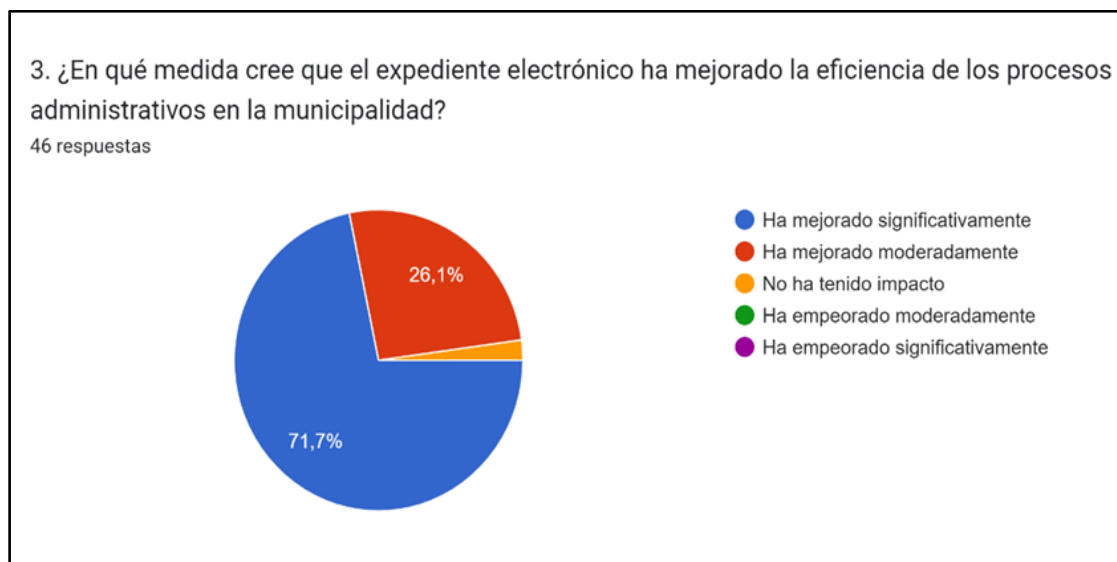


Fuente: elaboración propia en base a los datos arrojados por las encuestas.

Fortaleza de la Capacitación: Que el 76.1% del personal considere la capacitación como buena o excelente es un indicador positivo. Una formación adecuada es crucial para la adopción exitosa de nuevas tecnologías y para minimizar la resistencia al cambio.

Áreas de Mejora: El 19.6% que la calificó como regular y el 4.4% como mala o muy mala señalan la necesidad de revisar y mejorar los procesos de capacitación futuros. Identificar las falencias percibidas por este grupo puede enriquecer las estrategias de formación e identificar si responde efectivamente a falta de oportunidades de capacitación o simplemente es resistencia al cambio del personal.

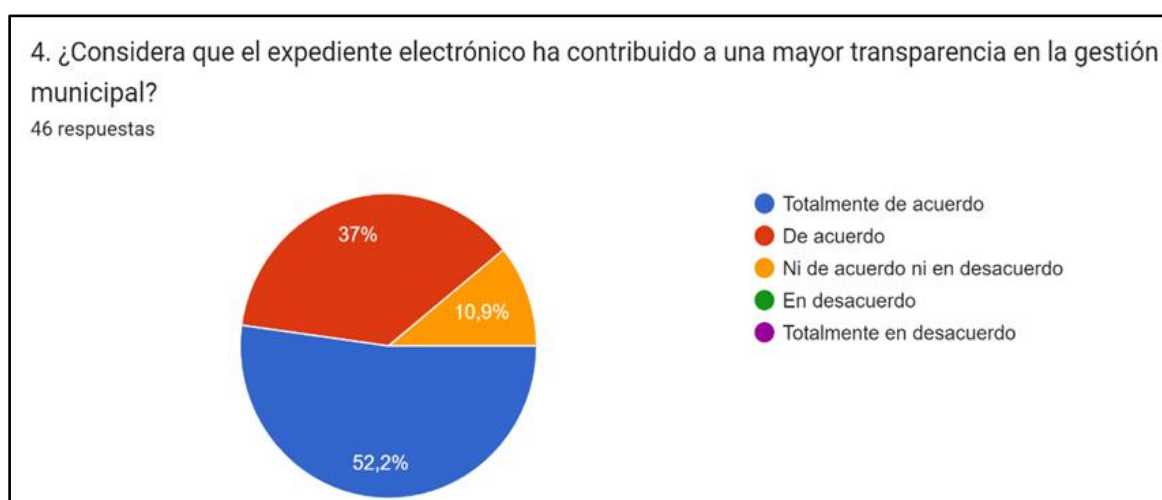
Gráfico I.3: Eficiencia de los procesos administrativos a partir de la implementación del expediente electrónico.



Fuente: elaboración propia en base a los datos arrojados por las encuestas.

Impacto Positivo Significativo: La abrumadora mayoría (97.2%) que percibe una mejora en la eficiencia administrativa tras la implementación del expediente electrónico respalda la hipótesis de que la digitalización puede optimizar los flujos de trabajo y reducir la burocracia.

Gráfico I.4: Eficiencia de los procesos administrativos a partir de la implementación del expediente electrónico.



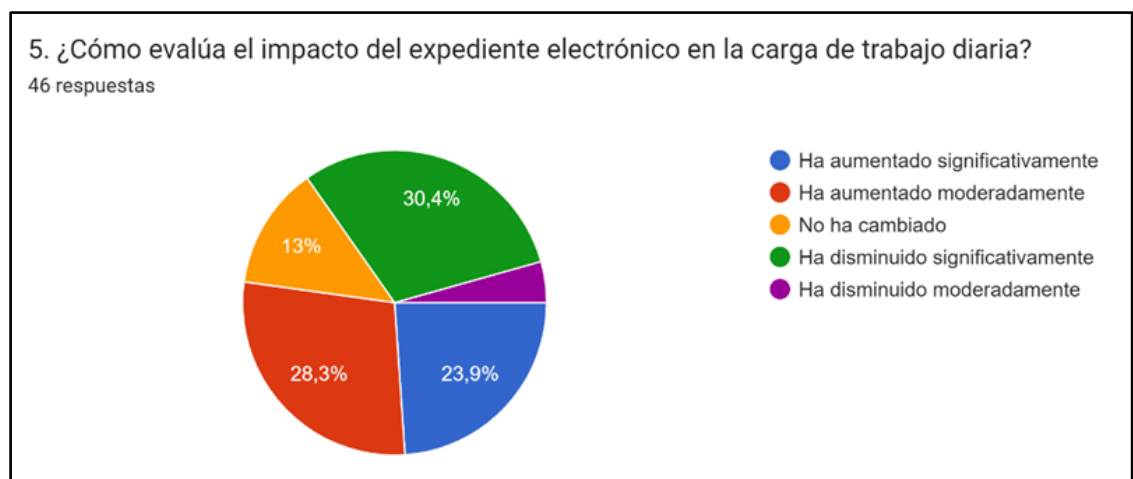
Fuente: elaboración propia en base a los datos arrojados por las encuestas.

Consolidación de la Transparencia: El alto porcentaje (89.2%) que está de acuerdo o totalmente de acuerdo con el aporte del expediente electrónico a la transparencia

refuerza la idea de que la digitalización puede aumentar la visibilidad de los procesos gubernamentales y fortalecer la rendición de cuentas.

Neutralidad como Punto de Reflexión: El 10.9% que se mantiene neutral podría indicar una falta de claridad sobre los mecanismos específicos a través de los cuales el expediente electrónico fomenta la transparencia o una percepción de que aún existen limitaciones culturales, laborales e incluso políticas e ideológicas.

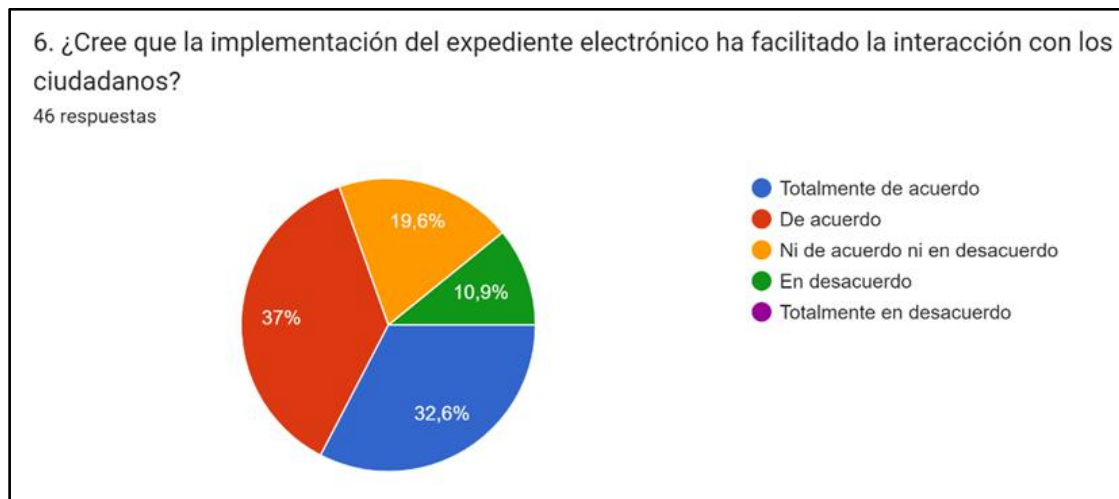
Gráfico I.5: Impacto en la carga de trabajo diaria a partir de la implementación del expediente electrónico.



Fuente: elaboración propia en base a los datos arrojados por las encuestas.

Heterogeneidad en el Impacto: La distribución de las respuestas sobre la carga de trabajo sugiere que la implementación del expediente electrónico no ha afectado a todas las áreas o roles de la misma manera. Mientras una proporción significativa percibe una disminución, otra importante reporta un aumento.

Gráfico I.6: Percepción de la interacción con la ciudadanía a partir de la implementación del expediente electrónico.

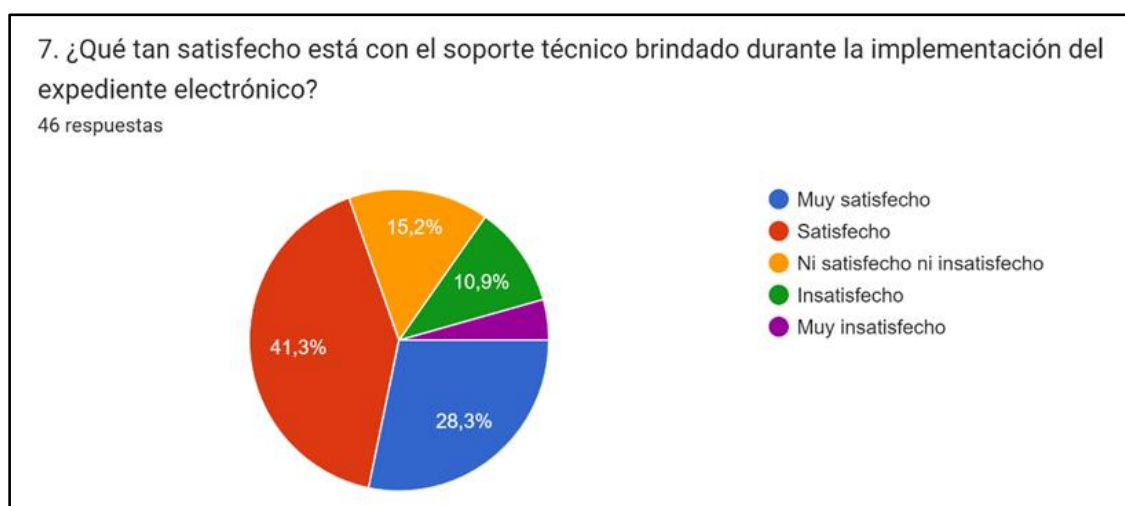


Fuente: elaboración propia en base a los datos arrojados por las encuestas.

Potencial para la Mejora de la Comunicación: La mayoría (69.6%) que considera que el expediente electrónico ha facilitado la comunicación con los ciudadanos destaca un beneficio clave del Gobierno Abierto. La digitalización puede simplificar los canales de interacción y mejorar la accesibilidad a la información.

Desafíos Persistentes: El 10.9% en desacuerdo y el 19.6% neutral sugieren que aún existen desafíos en la forma en que el expediente electrónico impacta la comunicación ciudadana. Podría haber barreras de acceso, problemas de usabilidad o una necesidad de mayor difusión sobre cómo utilizar la plataforma.

Gráfico I.7: Nivel de satisfacción con el soporte técnico durante la implementación del expediente electrónico.

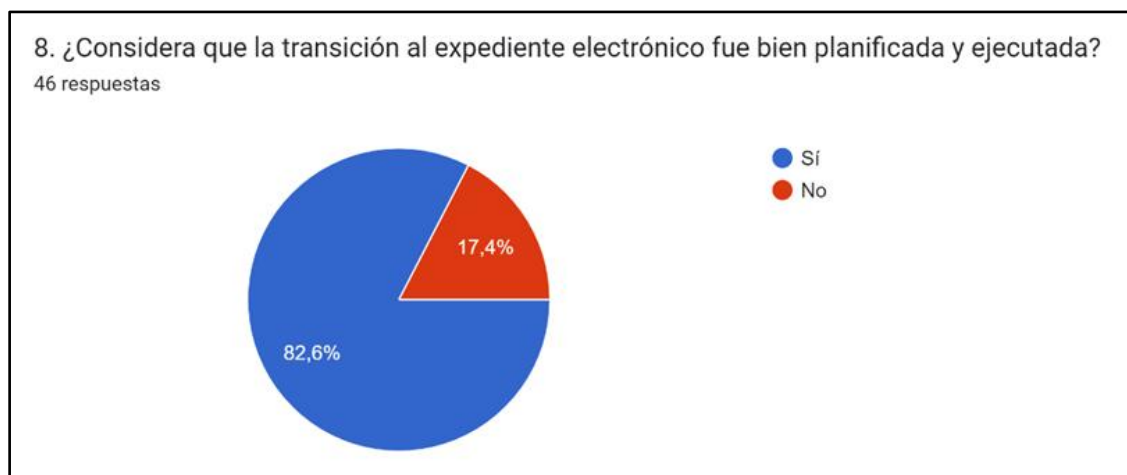


Fuente: elaboración propia en base a los datos arrojados por las encuestas.

Satisfacción Mayoritaria: Un 69.6% de satisfacción (muy satisfecho o satisfecho) con el soporte técnico es un factor positivo para la adopción y el uso continuo del expediente electrónico.

Áreas Críticas: El 15.2% neutral y el 15.2% de insatisfacción (insatisfecho o muy insatisfecho) señalan áreas donde se debe mejorar la calidad y la accesibilidad del soporte técnico para garantizar una experiencia más fluida de los usuarios internos y externos.

Gráfico I.8: Evaluación de la planificación y la ejecución durante la transición al expediente electrónico.

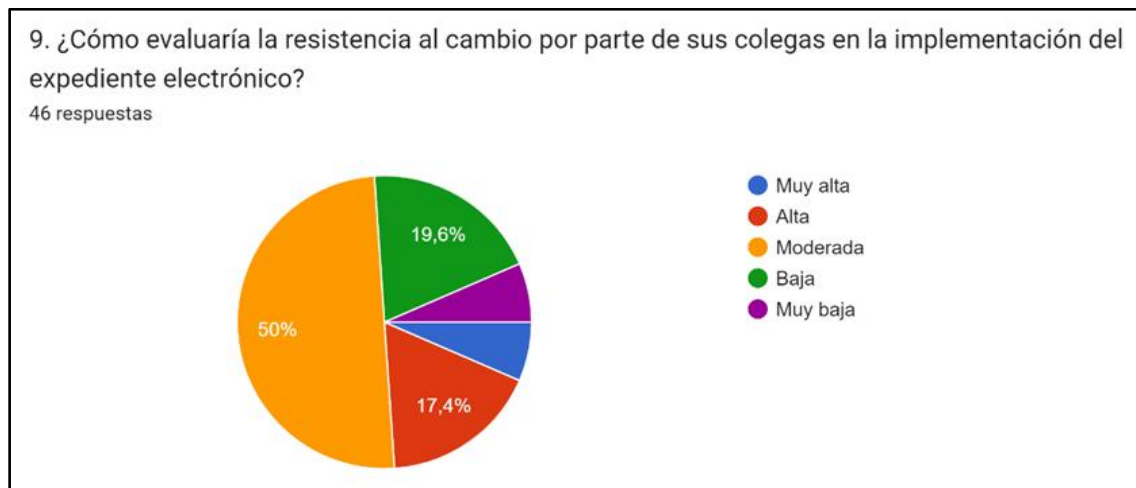


Fuente: elaboración propia en base a los datos arrojados por las encuestas.

Percepción Positiva de la Gestión del Cambio: El alto porcentaje (82.6%) que valoró positivamente la planificación y ejecución de la transición indica que la estrategia implementada fue percibida como adecuada por la mayoría del personal.

Consideración de las Voces Disidentes: El 17.4% con una opinión desfavorable merece atención para comprender sus preocupaciones y extraer lecciones aprendidas para futuras implementaciones o mejoras.

Gráfico I.9: Evaluación de la resistencia al cambio durante la implementación del expediente electrónico.

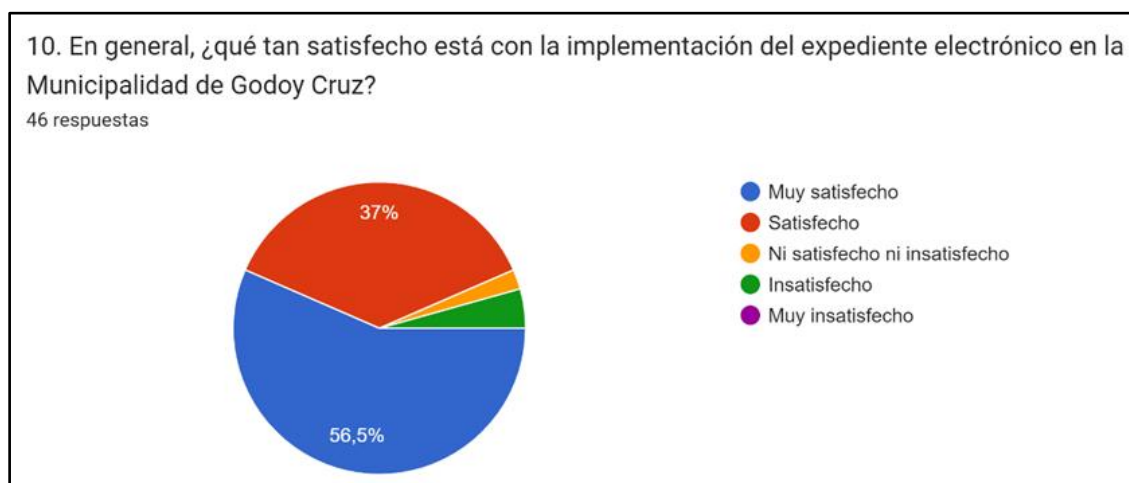


Fuente: elaboración propia en base a los datos arrojados por las encuestas.

Resistencia Moderada como Norma: Que la resistencia se concentre en niveles moderados sugiere que, si bien hubo cierta oposición, no fue generalizada ni extrema. Esto podría atribuirse a una buena gestión del cambio o a una predisposición favorable hacia la digitalización (como se observó en el conocimiento del GA).

Identificación de Focos de Resistencia: Los porcentajes de resistencia alta y muy alta (23.9% en total) señalan la existencia de grupos o áreas donde la transición fue más desafiante y donde se podrían enfocar estrategias específicas para abordar sus preocupaciones.

Gráfico I.10: Nivel de satisfacción general de la implementación del expediente electrónico.



Fuente: elaboración propia en base a los datos arrojados por las encuestas.

Alta Satisfacción General: El elevado nivel de satisfacción general (93.5% entre muy satisfecho y satisfecho) es un indicador contundente del éxito percibido de la implementación del expediente electrónico en la Municipalidad de Godoy Cruz.

Atención a la insatisfacción: A pesar de la alta satisfacción, el 4.3% de insatisfacción y el 2.2% de neutralidad no deben ser ignorados. Comprender las razones detrás de su postura puede proporcionar información valiosa para futuras mejoras y para asegurar una adopción aún más amplia.

4.7.2 Análisis de la entrevista en profundidad semiestructurada realizada al Lic. Fabricio Cuaranta.

Se entrevista al Lic. Fabricio Cuaranta, ex Secretario Legal y Técnico de la Municipalidad de Godoy Cruz 2015-2019, Concejal y Presidente del Honorable Concejo Deliberante de Godoy Cruz 2019-2023, Concejal gestión 2023-2027 por Godoy Cruz. Licenciado en Ciencia Política y Administración Pública, egresado de la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales de la Universidad Nacional de Cuyo.

Detalle entrevista:

La conversación con Fabricio Cuaranta, experto con una vasta trayectoria en la gestión pública en diversos niveles gubernamentales, se centró en los desafíos y beneficios inherentes a la digitalización de los servicios municipales en el contexto específico de la ciudad de Godoy Cruz.

Un punto central destacado por Cuaranta fue la necesidad de una fuerza laboral reducida y altamente calificada para facilitar una transición exitosa hacia la digitalización y minimizar la resistencia al cambio. En este sentido, resaltó el rol crucial de los intermediarios técnicos y del personal administrativo en la gestión eficiente de los recursos municipales durante este proceso de transformación. Subrayó, además, la importancia de realizar estudios comparativos con otras jurisdicciones y de implementar una cultura de mejora continua en la gestión municipal.

En relación con el capital humano, Cyntia Olguín planteó una preocupación válida respecto a los niveles salariales actuales y la imperiosa necesidad de una mejor compensación para los empleados municipales, un factor clave para asegurar su compromiso y motivación ante los cambios. Cuaranta reconoció las limitaciones de la

capacidad estatal y abogó por una mayor participación y optimización de los recursos existentes.

La implementación de sistemas electrónicos como herramienta para optimizar la administración y mejorar la percepción ciudadana fue otro tema relevante. Se enfatizó la precondition de una infraestructura de conectividad robusta para garantizar la efectividad de estas iniciativas. La tecnología, se concordó, juega un papel fundamental en el aumento de la eficiencia, la reducción de la burocracia y el fomento de una mayor participación de los vecinos. Cuaranta vislumbró el potencial de la Inteligencia Artificial para agilizar aún más los procesos y optimizar el uso de recursos humanos, sin menoscabar la necesidad de conocimientos especializados. La transparencia y la voluntad política emergieron como factores esenciales para impulsar y sostener estos cambios.

Cuaranta también hizo hincapié en la urgencia de eliminar rutinas operativas obsoletas e incorporar nuevas directrices que aprovechen las ventajas de la digitalización. Virginia Gutierrez añadió la relevancia de los expedientes electrónicos para simplificar la administración y mejorar la imagen pública del municipio, mientras que Cuaranta insistió en la necesidad de procesos internos accesibles que impacten positivamente en la comunidad.

Al analizar específicamente el impacto de la digitalización en los servicios públicos, Cuaranta detalló beneficios como la reducción de los tiempos de espera y el incremento de la eficiencia operativa. Se reiteró la importancia de digitalizar los procesos no sólo para optimizar la gestión interna, sino también para mejorar la percepción ciudadana y disminuir la burocracia. La digitalización, según Cuaranta, facilita el acceso a los servicios y reduce la necesidad de la presencia física de los ciudadanos, generando ahorros significativos de tiempo y recursos a largo plazo. No obstante, reconoció los desafíos inherentes a este proceso, principalmente la necesidad de una infraestructura y conectividad adecuadas. Una vez más, la transparencia y la voluntad política se señalaron como pilares fundamentales para una implementación exitosa. Cuaranta exploró el potencial de la tecnología, incluyendo la inteligencia artificial y el aprendizaje automático, para elevar la calidad de los servicios y fortalecer la gobernanza municipal. Se reiteró el potencial de la tecnología para optimizar el uso de recursos humanos y mejorar la eficiencia general.

La correcta implementación y la capacitación del personal fueron identificadas por Cuaranta como cruciales para el éxito de cualquier iniciativa de digitalización. Se destacó la necesidad de una mejora continua y una adaptación proactiva a las nuevas tecnologías. Respecto al impacto en la participación pública, se resaltó el potencial de las herramientas digitales para aumentar la transparencia y la accesibilidad, facilitando la retroalimentación ciudadana y enriqueciendo los procesos de toma de decisiones.

Finalmente, se discutió la importancia de una comunicación y divulgación efectivas para asegurar que los beneficios de la digitalización alcancen a todos los ciudadanos. Una planificación y coordinación adecuadas se consideraron esenciales para garantizar el éxito de estos esfuerzos. Virginia Gutierrez resaltó el rol de Fabricio Cuaranta en este ámbito, mencionando la creación de la Oficina de Transparencia y Acceso a la Información Pública dentro de la Secretaría Legal y Técnica del municipio.

En la conclusión de la entrevista, se subrayó cómo la implementación de herramientas digitales en la gobernanza municipal busca mejorar la transparencia, la eficiencia y la participación ciudadana. Los puntos clave incluyeron la importancia de optimizar el gasto en personal y mejorar la asignación de recursos. Se destacaron los beneficios de las herramientas digitales y su impacto financiero, aunque reconociendo la necesidad de inversiones significativas en infraestructura y capacitación tecnológica. Desafíos como la resistencia a la transparencia y la necesidad de capacitación continua fueron señalados. El debate enfatizó el papel de las herramientas digitales en la simplificación de procesos, la reducción de costos y la promoción de la rendición de cuentas, con el objetivo último de fortalecer la confianza y lograr una gobernanza eficaz.

Al abordar la resistencia al cambio, Cuaranta analizó los desafíos específicos que plantea la reticencia de algunos empleados municipales a la implementación de soluciones digitales. Se remarcó la necesidad de programas de formación continua y desarrollo de capacidades para superar estas resistencias, así como los potenciales beneficios económicos a largo plazo derivados de la digitalización, abogando por un enfoque integral para su implementación.

Finalmente, al esbozar el futuro de la gobernanza municipal, Cuaranta enfatizó la creciente importancia de las herramientas digitales y la necesidad de una mejora continua. Subrayó la importancia de una mejor coordinación entre los diferentes departamentos municipales para maximizar los beneficios de la digitalización. La

discusión concluyó reafirmando la centralidad de la transparencia, la participación ciudadana y la gobernanza ética en la gestión municipal del futuro.

CONCLUSIONES

En términos generales, la implementación del expediente electrónico en Godoy Cruz ha demostrado un impacto positivo. Se observa una gestión optimizada y transparente, producto de la modernización de los procedimientos internos y el fortalecimiento de la relación entre la Administración Pública y la ciudadanía. Este proceso se traduce en una agilización de la gestión documental y una optimización en el uso del tiempo.

En este sentido, la digitalización ha propiciado un acceso ágil y seguro a la información esencial para los empleados públicos en el desempeño de sus funciones. Este avance redundante en una optimización de los tiempos de consulta, una gestión más eficiente de los recursos y una mejora sustancial en la toma de decisiones.

El fomento de la apertura y la rendición de cuentas resulta en una mayor transparencia en la gestión pública. Las plataformas y portales electrónicos del Municipio de Godoy Cruz facilitan a los ciudadanos el acceso a documentos, el seguimiento de trámites y el monitoreo de decisiones administrativas de manera eficiente y transparente. Este accionar promueve la participación ciudadana, fortalece la información pública y consolida la confianza en las instituciones.

La implementación ha derivado en una disminución del consumo de papel, impactando positivamente no solo en la reducción de costos de almacenamiento y gestión física, sino también en materia ambiental. Adicionalmente, se ha fortalecido la capacidad de auditoría y control interno, permitiendo una supervisión más efectiva de los procesos administrativos. Los sistemas electrónicos de gestión documental proporcionan trazabilidad y verificación de las actuaciones municipales, mitigando el riesgo de irregularidades y fomentando una gestión ética y responsable. Finalmente, se ha optimizado la coordinación interdepartamental dentro de la administración municipal.

La inversión estratégica en infraestructura tecnológica robusta, aunada a la capacitación continua del personal administrativo, resulta fundamental. Esta sinergia facilita la adopción efectiva de nuevas herramientas digitales, minimizando la resistencia al cambio y optimizando la capacidad de adaptación del equipo.

Hemos podido apreciar a lo largo de este trabajo, que la implementación del paradigma de Gobierno Abierto en la gestión local ha dado frutos positivos tanto para la

organización y sus empleados como para los contribuyentes, quienes se encuentran con un Estado Local más eficiente, transparente y ágil.

Godoy Cruz se ha visto fortalecida en su administración por ser uno de los grandes municipios del Gran Mendoza en adoptar este formato de administración digital, aggiornato a las reformas administrativas y estatales implementadas en el último tiempo, destacándose así la eficiencia y transparencia en la administración pública.

Los datos indican que la implementación del expediente electrónico en Godoy Cruz ha sido percibida como exitosa por la mayoría del personal, generando mejoras en la eficiencia, la transparencia y, potencialmente, en la interacción con la ciudadanía.

Importancia de la Capacitación y la Gestión del Cambio: La evaluación positiva de la capacitación y la percepción de una resistencia al cambio mayoritariamente moderada resaltan la importancia de una estrategia de gestión del cambio bien planificada y ejecutada.

Resumiendo, la digitalización es un proceso socio-técnico complejo, no es meramente una implementación tecnológica, sino un proceso intrínsecamente ligado a factores sociales, culturales y políticos. El éxito depende no solo de la infraestructura y las herramientas digitales, sino también de una decisión política, de la aceptación y adaptación por parte de los empleados públicos y la ciudadanía.

La resistencia al cambio por parte del personal municipal suele ser un obstáculo significativo. Esto subraya la importancia de comprender las dinámicas de poder, las rutinas establecidas y las percepciones de amenaza que pueden surgir con la introducción de nuevas tecnologías. La transformación digital requiere un cambio cultural profundo en la organización. También debe tenerse en cuenta la brecha digital y equidad. La mención de la necesidad de infraestructura y conectividad adecuadas alerta sobre el riesgo de exacerbar la brecha digital. La implementación de servicios digitales debe considerar el acceso desigual a la tecnología por parte de la población para evitar la exclusión de ciertos grupos.

Así mismo, la implementación de herramientas digitales se vincula directamente con la mejora de la transparencia y la rendición de cuentas en la gestión municipal. La accesibilidad a la información y la simplificación de procesos pueden fortalecer la confianza ciudadana. La tecnología digital ofrece oportunidades para aumentar la

participación ciudadana en los procesos de toma de decisiones y para facilitar la retroalimentación. Esto puede conducir a una gobernanza más receptiva y legítima.

La voluntad política y el liderazgo son identificados como factores críticos para impulsar y sostener los esfuerzos de digitalización. Sin un compromiso firme a nivel político, es difícil superar la resistencia y asignar los recursos necesarios. La necesidad de mejora continua y adaptación a las nuevas tecnologías subraya que la digitalización no es un proyecto estático, sino un proceso evolutivo que requiere flexibilidad y capacidad de aprendizaje organizacional.

La digitalización implica una transformación en la naturaleza del trabajo público. Se requiere una fuerza laboral más calificada y adaptable a las nuevas tecnologías, lo que puede generar debates sobre la necesidad de redefinir roles y competencias. La preocupación planteada sobre los niveles salariales y la necesidad de una mejor compensación resalta la importancia de considerar las condiciones laborales de los empleados en el contexto de la transformación digital. La motivación y el compromiso del personal son cruciales para el éxito.

Estos enunciados revelan que la digitalización de los servicios municipales en Godoy Cruz es un fenómeno complejo que va más allá de la mera adopción tecnológica. Implica una profunda reconfiguración de las prácticas administrativas, las relaciones entre el gobierno y la ciudadanía, y la propia naturaleza del trabajo público. El éxito de este proceso conlleva un desafío constante, debiendo el municipio abordar la resistencia al cambio, garantizar la equidad en el acceso a la tecnología, invertir en el desarrollo de capacidades de su personal, fomentar la transparencia y la participación ciudadana, y contar con un liderazgo político comprometido. Además, es fundamental considerar las implicaciones de la digitalización en el capital humano y asegurar condiciones laborales justas y motivadoras para los empleados municipales.

REFERENCIA BIBLIOGRÁFICA Y DOCUMENTAL

ABAL MEDINA, J. M. y CAO H. Comps. (2012) Manual de la Nueva Administración Pública Argentina. 1° ed.- Buenos Aires: Ariel.

ÁBALOS, M. G. (2003) "El régimen municipal argentino, después de la reforma nacional de 1994". ("El Municipio Argentino en el Contexto Iberoamericano Actual. - ResearchGate") En Cuestiones Constitucionales N° 8, enero-junio 2003. Pp. 5. Disponible en: <http://www.biblioteca.org.ar/libros/90825.pdf>

ANIDA - IGN "Argentina y el mundo, formación del territorio" Recuperado en septiembre, 2024. Disponible en: www.anida.ing.gob.ar.

ASINELLI, ÁLVAREZ TRAVIESO y YODERT, (2008) "El proceso de modernización del estado en la Argentina: Características y particularidades de un pensamiento propio e innovador" en Cuadernos de Administración. ("Redalyc. El proceso de modernización del estado en la Argentina") N° 39, enero-junio, pp 83-95, Universidad del Valle, Cali, Colombia.

BANCO INTERAMERICANO DE DESARROLLO. BID. (2021). "Servicios públicos y gobierno digital durante la pandemia: Perspectivas de los ciudadanos, los funcionarios y las instituciones públicas." ("IDB | Support for the Establishment of E-Government-Smart Card") Recuperado de: <https://dx.doi.org/10.18235/0003122>

BERROTARÁN P. y PEREYRA E. (2012) Aportes para el debate, "Momentos y procesos para una historia del Estado en Argentina", pp. 142-167.

BERTRANOU, J. (2015) Capacidad estatal: Revisión del concepto y algunos ejes de análisis y debate; en Revista Estado y Políticas Públicas N° 4, ISSN 2310-550X, pp. 37-59.

BIANCHI, M., LEÓN, C., PERINI, A. (2017), "Gobierno abierto en contextos locales. Agendas y desafíos". Banco de Desarrollo de América Latina-CAF/Asuntos del Sur. Buenos Aires.

BIBLIOGUÍAS - BIBLIOTECA DE LA CEPAL. Desde el gobierno digital hacia un gobierno inteligente. Comisión Económica para América Latina y el Caribe. Recuperado en Septiembre, 2024. Disponible en: [Interoperabilidad gubernamental - Desde el](#)

gobierno digital hacia un gobierno inteligente - Biblioguías at Biblioteca CEPAL, Naciones Unidas

BIBLIOGUÍAS - BIBLIOTECA DE LA CEPAL (2024) Estado Abierto en América Latina y el Caribe: Alianza para el Gobierno Abierto (AGA). Comisión Económica para América Latina y el Caribe. Recuperado en septiembre 5, 2024. Disponible en: [Alianza para el Gobierno Abierto \(AGA\) - Estado Abierto en América Latina y el Caribe - Biblioguías at Biblioteca CEPAL, Naciones Unidas](#)

BIELLI, G. E. y PITTIER L. (2017), "Expediente electrónico en la administración pública. La burocracia como factor negativo determinante en la implementación del Gobierno Abierto", elDial.com- Editorial Albrematica S.A., noviembre 2017. en <https://iadpi.com.ar/2017/11/22/expediente-electronico-y-administracion-publica/>

BONNET A. y PIVA A. (2010) "Estado y cambios en el estado argentino contemporáneo", pp. 182

CARTA IBEROAMERICANA DE GOBIERNO ELECTRÓNICO. (2007) Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo (CLAD), Pucón, Chile.

CARTA IBEROAMERICANA DE CALIDAD EN LA GESTIÓN PÚBLICA (2008), Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo (CLAD), cap. 6, El Salvador 2008.

CARTA IBEROAMERICANA DE PARTICIPACIÓN CIUDADANA EN LA GESTIÓN PÚBLICA (2009), Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo (CLAD), Lisboa, Portugal.

CARTA IBEROAMERICANA DE GOBIERNO ABIERTO, (2016) Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo (CLAD), Bogotá, Colombia.

CARRASCO BRAVO J. (2009) "Gestión de Procesos". Editorial Evolución S.A, Santiago Chile, Primera parte, cap.1. Libro digital, PDF

CASSAGNE, J. C. (1990). La transformación del estado - 1er artículo. En TOMO LA LEY. SAIJ - Sistema Argentino de Información Jurídica. Disponible en: [La transformación del estado - 1er artículo](#)

CEPAL. (n.d.). Acerca de Gestión pública. CEPAL. Recuperado en septiembre, 2024. Disponible en: <https://www.cepal.org/es/temas/gestion-publica/acerca-gestion-publica>

CIVITAS. (n.d.). Civitas - Portal de RRHH. Recuperado en septiembre, 2024. Disponible en: Civitas.

DECRETO NACIONAL N° 434/2016, Plan de Modernización del Estado. "Recuperado de: InfoLEG - Ministerio de Justicia y Derechos Humanos - Argentina" ("TP4 Derecho Bancario - aprobado - UNIVERSIDAD EMPRESARIAL ... - Studocu")

DECRETO PROVINCIAL N° 1756/2016 Creación del Comité de Modernización del Estado. Recuperado de: Boletín Oficial publicada en página oficial Gobierno de Mendoza (Expediente Electrónico: Gobierno)

DECRETO REGLAMENTARIO MUNICIPAL N° 1329/2017, Municipalidad de Godoy Cruz. Recuperado de: <https://webapps.godoycruz.gob.ar/leyes/ley?1329,0,D,97715>

DOCUMENTO INTERNO MUNICIPALIDAD DE GODOY CRUZ, (2019)" Visión General K2B Gesdoc", en <https://www.k2b.com>

ENCARNACIÓN ORDOÑEZ S. J; DÍAZ TOLEDO D. A y ARMIJOS CAMPOVERDE M. I. (2021) Reflexiones sobre gobierno electrónico y participación ciudadana en Ecuador. Revista Eurolatinoamericana de Derecho Administrativo, Santa Fe, vol. 8, n° 1, pp. 77-98, ene/jun. 2021.

FAYOL, H, y TAYLOR F. W. (1984) Administración industrial y general / Henri Fayol; Principios de la administración científica / Frederick Winslow Taylor.

GAMEZ, M. J. (2022). Objetivos y metas de desarrollo sostenible - Desarrollo Sostenible. Disponible en: Objetivos y metas de desarrollo sostenible.

GARCÍA DELGADO, D. (1997) "Nuevos escenarios locales. El cambio de modelo de gestión". Buenos Aires, FLACSO/UBA; La Plata. pp. 07

GIL GARCÍA J. R., CRIADO, J. I., TÉLLEZ, J. C. Editores. (2017) Tecnologías de información y comunicación en la Administración Pública conceptos, enfoques, aplicaciones y resultados. México 2017. Recuperado de Tecnologías de información y comunicación en la Administración Pública: conceptos, enfoques, aplicaciones y resultados - Dialnet; capítulo 5, pp.136-159, por Valero Julián, Universidad de Murcia, España.

GONZÁLEZ, F. (2005). ¿Qué es un Paradigma? Análisis Teórico, Conceptual Y Psicolingüístico Del Término. SciELO - Scientific Electronic Library Online. Disponible en: [¿Qué Es Un Paradigma? Análisis Teórico, Conceptual Y Psicolingüístico Del Término](#).

GOWLAND J. (2019) La Transformación del Estado a nivel federal. Ministerio de Desregulación y Transformación del Estado. Disponible en: [La transformación del Estado a nivel federal | Argentina.gob.ar](#)

GRANDINETTI, R; BERETTA, D; SCHWEINHEIM, G. y REY, M. Compiladores. (2015) Retos e innovaciones de la Administración Pública para el desarrollo democrático en el siglo XXI, pp. 77-78. Libro digital, PDF.

IDEAS DEL LITORAL (2021) Evolución de la pobreza en Argentina (1983-2021). Recuperado en septiembre 5, 2024. Disponible en: [Evolución de la pobreza en Argentina \(1983-2021\) - Ideas del Litoral](#)

ITURBURU M. (2007) "Municipios Argentinos" Potestades y Restricciones Constitucionales para un Nuevo Modelo de Gestión Local" 2º Edición; INAP; Dirección de Estudios e Investigaciones en [Municipios argentinos: potestades y restricciones constitucionales para un nuevo modelo de gestión local - Catálogo Bibliográfico - Dpto. Documentación y Atención al Usuario. Dir. Gral. de Estadística y Censos. Ministerio de Hacienda GCBA](#) pág. 34.

LATHROP, D., RUMA, L. (2010). "Open Government: collaboration, transparency and participation in practice." O'Reilly Media Inc. en Gobierno Abierto, de la transparencia a la inteligencia cívica. Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM en www.juridicas.unam.mx

LEY DE PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO DE MENDOZA N° 9003/2017
Recuperado de: [ley 9003.pdf \(mendoza.gov.ar\)](#)

LEY SOBRE AUTORIZACIÓN USO EXPEDIENTE ELECTRÓNICO N° 8959/2017
Recuperado de: Boletín Oficial publicada en página oficial Gobierno de Mendoza ([Expediente Electrónico: Gobierno](#)).

LEY N° 9070/2018 “ACCESO INFORMACIÓN PÚBLICA TRANSPARENCIA ACCESO REGULACIÓN ESTADO ABIERTO” Recuperado de: [Ley 9070 – Ministerio Público Fiscal Mendoza](#).

MACÍAS SÁNCHEZ, M; TAMAYO MAGGI M y CERDA PAREDES, M. (2019) Resistencia al cambio en las Organizaciones: propuestas para minimizarlo. Pp. 39 en Palermo Business Review | © 2019 Fundación Universidad de Palermo | Graduate School of Business, N° 19.

MAN, L., DÁVILA, PAULA, (COORDS) FELMAN, F. (DIR). (2009) Formación y entrenamiento sindical para dirigentes, delegados y afiliados del sector docente: Historia del movimiento obrero y del sindicalismo en Argentina (L. Man, Compiler; 1° ed., Vol. 1). Confederación de Educadores Argentinos. Disponible en: [Historia del movimiento obrero y del sindicalismo en Argentina](#)

MORENO VELADOR, O. H., & FIGUEROA IBARRA, C. A. (2018). El Estado burocrático autoritario y las transiciones a la democracia: las raíces de los regímenes neoliberales en América Latina. IUS REVISTA DEL INSTITUTO DE CIENCIAS JURÍDICAS DE PUEBLA, 12, 85-108. Disponible en: [El Estado burocrático autoritario y las transiciones a la democracia: las raíces de los regímenes neoliberales en América Latina](#)

NASER, A. y CONCHA, G. (2011) El gobierno electrónico en la gestión pública. Serie Gestión Pública N° 73, pp.7-38, Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social (ILPES) y Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), Naciones Unidas, Santiago de Chile, abril de 2011.

NASER, A. y CONCHA, G. (2012) El desafío hacia el gobierno abierto en la hora de la igualdad. Documento de Proyecto, pp. 11-25, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL). Santiago de Chile.

NASER, A., RAMIREZ, A. y ROSALES, D. (2017) Desde el Gobierno Abierto al Estado abierto en América Latina y el Caribe (CEPAL), Santiago de Chile, abril 2017.

O'DONNELL, G. (2009) “El Estado burocrático autoritario”, Buenos Aires, Prometeo Libros. Buenos Aires.

ORDENANZA N° 6595/2016 “ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA”, Municipalidad de Godoy Cruz, 2016. Recuperado de: [Ordenanza: 6595](#)

OSZLAK, O. (2020) El Estado en la era exponencial, 1ª ed. - Ciudad Autónoma de Buenos Aires: Instituto Nacional de la Administración Pública - INAP. Libro digital, PDF

PÍREZ, P. (1991) "Para pensar los gobiernos locales en las Áreas Metropolitanas de América Latina". En: Revista Medio ambiente y urbanización. Año 9. N° 35. junio de 1991. Buenos Aires, Argentina.

POMBO, C., ORTEGA, G.; OLMEDO, F; SOLALINDE, M. y CUBO, A. (2019). El ABC de la interoperabilidad de los servicios sociales. Marco conceptual y Metodológico. Banco Interamericano de Desarrollo (BID) en Interoperabilidad gubernamental - Desde el gobierno digital hacia un gobierno inteligente - Biblioguis at Biblioteca CEPAL, Naciones Unidas

PORRÚA M., LAFUENTE M., MOSQUEIRA E., ROSETH B. y REYES, A. M.(2021), Transformación digital y empleo público: el futuro del trabajo del gobierno. Banco Interamericano de Desarrollo (BID). Libro digital, PDF

PORTAL MENDOZA UNICIPIO. (n.d.). Gobierno de Mendoza. Recuperado en septiembre, 2024. Disponible en: Unicipio

PORTAL DE LA MUNICIPALIDAD DE GODOY CRUZ. (n.d.) Recuperado en septiembre 5, 2024. Disponible en: Municipalidad de Godoy Cruz.

PRENSA GOBIERNO DE MENDOZA. (2018). General Alvear será el primer municipio en implementar el sistema de expediente electrónico. Mendoza Gobierno. Disponible en: General Alvear será el primer municipio en implementar el sistema de expediente electrónico: Prensa Gobierno de Mendoza

PRENSA MUNICIPALIDAD DE GENERAL ALVEAR. (2018). Primer municipio en implementar el expediente electrónico. Municipalidad de General Alvear. Disponible en: Primer municipio en implementar el expediente electrónico | Municipalidad de General Alvear

PROCESO ADMINISTRATIVO - Qué es, etapas, importancia. (n.d.). Concepto. Recuperado en septiembre 5, 2024. Disponible en: Proceso administrativo - Qué es, etapas, importancia

RAMÍREZ ALUJAS, A. V. (2019). “El estado del Estado abierto en América Latina: avances, alcances y perspectivas”. En Estado abierto. Revista sobre el Estado, la administración y las políticas públicas, 4, (1), pp. 13-38.

REDACCIÓN DIARIO LOS ANDES. (2018). General Alvear será el primer municipio con sistema de expediente electrónico. Diario Los Andes. Disponible en: <https://www.losandes.com.ar/general-alvear-sera-el-primer-municipio-con-sistema-de-expediente-electronico>

ROSALES, M. “Municipio” Disponible en: <http://www.civitasweb.net/municipio.pdf>

RUBINO F. La América colonial. El Virreinato del Río de la Plata. Revista digital de Historia y Ciencias Sociales. Recuperado en septiembre, 2024. Disponible en: [El Virreinato de Río de la Plata](#)

SOHR, O. (2013). El trabajo en tres décadas de democracia. Chequeado. Recuperado en septiembre, 2024. Disponible en: [El trabajo en tres décadas de democracia - Chequeado](#)

TAU ANZOÁTEGUI, V. (1999) “La monarquía: poder central y poderes locales” en Academia Nacional de la Historia, Nueva Historia de la Nación Argentina t.2 Período español 1600-1810, Buenos Aires, Planeta.

TECCO, C. (1997) “El gobierno municipal como promotor del desarrollo local-regional” en “Hacia un nuevo modelo de gestión local”. FLACSO/UBA/Universidad Católica de Córdoba, pág. 02.

TIFFIN UNIVERSITY. (n.d.). Conoce la diferencia entre administración y gestión empresarial. Tiffin University. Recuperado en septiembre 5, 2024. Disponible en: [Diferencia entre gestión y administración - Tiffin University](#)

TORRES V., NASER A. y KAUFMAN E. (coord.) (2023) “Estado abierto y gestión pública: el papel del sector académico”, Libros de la CEPAL, N° 163 (LC/PUB.2023/24-P), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).