



Maestría en Administración y Políticas Públicas

Tesis de Maestría

Décimo Séptima Promoción

Gobierno Electrónico en el Sector Público Nacional Argentino. El sistema de Gestión Documental Electrónica (GDE) y su aporte a la transparencia (2016-2019)

Claudia Elizabeth Tirenti - N° de legajo 22.345.777

Ciudad Autónoma de Buenos Aires, 29 de Julio de 2019

Director Ph. D. Aldo Isuani

Agradecimientos

*"...Qué suerte he tenido de nacer,
para tener acceso a la fortuna
de ser río en lugar de ser laguna,
de ser lluvia en lugar de ver llover..."*
Alberto Cortez, "Qué suerte he tenido de nacer" (1974)

Agradezco la guía, el acompañamiento y el aliento que recibí para realizar este trabajo de mi Director de Tesis Aldo Isuani.

Agradezco la colaboración de mis compañeros de trabajo Sergio Gutiérrez, Ignacio Parravicini, Kike Basso y Andrea Gómez y de mis amigos Pablo Albornoz y Emilia Made.

Agradezco a los que generosamente accedieron a ser largamente entrevistados.

Agradezco a mi mamá Susana y a mi papá Lorenzo que moldearon mi dimensión humana con su ejemplo diario de buena gente honesta que todos los días se levanta a trabajar.

A Mariano, por todo, pero especialmente por su incondicionalidad y tolerancia.

A los que nadan en contra de la corriente como salmones conmigo, a los seres queridos que están siempre, y en especial a los que injusta y torpemente estoy olvidando nombrar expresamente, gracias por estar muy cerca.

Índice

Agradecimientos	1
Resumen ejecutivo	4
Abstract.....	7
Siglas	9
Introducción.....	10
Metodología de investigación.....	17
Capítulo 1. Estado de la cuestión y Marco Teórico	18
<i>1.1. Estado de la cuestión</i>	<i>18</i>
1.1.1. Gobierno electrónico	18
1.1.2. Gobierno electrónico y transparencia en organismos internacionales y regionales	25
1.1.2.1. Organismos internacionales	25
1.1.2.2. Organismos regionales.....	31
<i>1.2. Marco teórico.....</i>	<i>33</i>
Capítulo 2. Transparencia, acceso a la información pública, rendición de cuentas y control gubernamental en Argentina	37
<i>2.1. Noción de transparencia gubernamental</i>	<i>37</i>
<i>2.2. Acceso a la información Pública.....</i>	<i>40</i>
<i>2.3. Rendición de cuentas</i>	<i>46</i>
<i>2.4. Control gubernamental.....</i>	<i>48</i>
2.4.1. Sistema de control. SIGEN y AGN	50
Capítulo 3: Gobierno Electrónico en el Sector Público Nacional Argentino	53
<i>3.1. Firma Digital</i>	<i>54</i>
<i>3.2. Antecedentes del Sistema de Gestión Documental - GDE.....</i>	<i>57</i>
<i>3.3. Sistema de Gestión Documental Electrónica GDE. Implementación, estructura y objetivos.....</i>	<i>59</i>
<i>4.4. Recepción en el Procedimiento Administrativo.....</i>	<i>64</i>
<i>3.5. Recepción en otras normas</i>	<i>67</i>

Capítulo 4: Información y Análisis.....	70
4.1. <i>Análisis documental.....</i>	<i>70</i>
4.2. <i>Entrevistas en profundidad.....</i>	<i>74</i>
Conclusiones	87
Reflexiones finales.....	91
Bibliografía y fuentes de información.....	94
<i>Referencias bibliográficas.....</i>	<i>94</i>
<i>Normativa consultada</i>	<i>102</i>
<i>Fallos jurisprudenciales.....</i>	<i>106</i>
<i>Páginas web.....</i>	<i>106</i>
Anexo 1.....	108



Resumen ejecutivo

Desde 2016 se comenzó a verificar con mayor intensidad un cambio de paradigma en el Sector Público Nacional Argentino, que involucró el paso de la gestión administrativa en soporte papel a la aplicación de la estrategia de gobierno electrónico, entendido como “el uso de tecnologías de información y comunicación, particularmente el Internet, como una herramienta para alcanzar un mejor gobierno” (OCDE, 2003: 23).

Frente a los antiguos y persistentes problemas que presentaba la gestión administrativa en papel, particularmente los vinculados a las dificultades para acceder y controlar la gestión de gobierno, el cambio hacia el gobierno electrónico hace posible pensar que esos problemas tenderán a desaparecer. También es esperable que los trámites administrativos sean más ágiles o contengan menor carga burocrática, que los ciudadanos tengan un mejor acceso a la administración y a la información que ella produce, y que se fortalezca la rendición de cuentas del uso de los fondos públicos.

Una de las principales aplicaciones de la estrategia de gobierno electrónico es la implementación del sistema de Gestión Documental Electrónica (GDE) en el Sector Público Nacional. Consiste en un sistema integrado de caratulación, numeración, seguimiento y registración de movimientos de todas las actuaciones y expedientes (Decreto 561/2016). Entre sus objetivos se encuentra facilitar el acceso de los ciudadanos a la administración en forma remota, posibilitar la integración e interoperabilidad de los sistemas de información, dotar a los organismos de mayores niveles de eficiencia y accesibilidad, promover la transparencia, tender a la despapelización de la administración pública y brindar seguridad a las tramitaciones (Decretos 434/16 y 561/16).

La implementación del gobierno electrónico a través del sistema GDE, nos mueve por tanto a preguntarnos si permite un acceso más directo a la gestión de gobierno, y si los límites que separan a la gestión pública de quienes la observan o de quienes interactúan con ella, son realmente transparentes o al menos más transparentes que los que existían cuando la gestión se sustentaba en documentos de papel.

A los fines de la investigación se entiende por transparencia gubernamental el conjunto de medidas estatales necesarias para promover: el acceso a la administración pública y a la información en su poder para cualquier persona o ente (ciudadanos, funcionarios, otros actores gubernamentales, organizaciones no gubernamentales, empresas, periodistas, organizaciones internacionales, entre otros), promover la rendición de cuentas y el ejercicio del control gubernamental; en funcionamiento armónico e inescindible, con las finalidades de evitar discrecionalidades que favorezcan la corrupción y tender al buen funcionamiento del Estado republicano y democrático.

El presente es un estudio cualitativo, el método utilizado es el estudio de caso y su objeto de análisis es la implementación del sistema GDE. Se aplica la técnica de análisis documental sobre distintos instrumentos, principalmente normas emitidas para la implementación del sistema, leyes y reglamentaciones de diversa índole, y documentos emanados de organismos internacionales y regionales con competencia en la materia. También se realizan entrevistas en profundidad a usuarios del sistema (que incluye auditores internos) y auditores externos (no usuarios).

El objetivo general del trabajo es identificar, a partir de un enfoque evaluativo, los posibles aportes en favor de la transparencia gubernamental, derivados de la implementación del gobierno electrónico a través del sistema GDE, durante el período 2016-2019 (primer trimestre). Los objetivos específicos son: examinar las recomendaciones y los pronunciamientos de organismos internacionales y regionales sobre gobierno electrónico vinculadas con criterios de transparencia y sus componentes de acceso a la administración y a la información pública, rendición de cuentas y control gubernamental, y su recepción en la normativa que sustenta la implementación del GDE; estudiar los vínculos entre las nociones de transparencia, acceso a la administración y a la información pública, rendición de cuentas y control gubernamental en Argentina y analizar su incorporación en la estructura normativa e institucional del sistema GDE; y, analizar las fortalezas y debilidades del sistema GDE en cuanto a la finalidad de dotar de transparencia a la gestión pública, a la luz de las recomendaciones de organismos internacionales y regionales, de la normativa aplicable y de la información que se obtenga a partir de entrevistas con informantes clave.

Como resultado de la labor realizada puede concluirse que la introducción del sistema GDE en el Sector Público Nacional, como estrategia de gobierno electrónico en reemplazo de la gestión en soporte papel y de otros sistemas no transversales, ha implicado aportes significativos a la transparencia de la gestión pública, y cuenta con las condiciones para concretar importantes oportunidades de mejora, particularmente en materia de acceso a la información pública y de control externo.



Universidad de
San Andrés

Abstract

Since 2016, a paradigm shift of growing intensity has been ascertained in the Argentine Public Sector. It has involved the change from paper-based administrative management to the implementation of an e-government strategy, defined as “the use of information and communications technologies (ICTs), and particularly the Internet, to achieve better government” (OECD 2003: 23).

Faced with the former persistent problems presented by a paper-based administrative management, in particular those linked to the difficulties of having access to and control of government performance, this change towards e-government makes it possible to envisage the disappearance of those problems. There is also the expectation that administrative procedures will become more agile, with a lesser bureaucratic burden, enabling citizens to have a better access to the administration and its resulting information, and that the accountability of the use of public funds will be strengthened.

One of the main uses of the e-government strategy is the implementation of the system of Electronic Documentary Management (EDM) for the National Public Sector. It consists of an integrated system of captions, numbering systems, monitoring and recording of all proceedings and dossiers (Decree 561/2016). Some of its objectives are to facilitate the citizens' remote access to the administration, to enable the integration and interoperability of the information systems, provide agencies with improved levels of efficiency and accessibility, promote transparency, foster the disappearance of paper-based documents in the public administration and provide security for any transaction (Decrees 434/16 and 561/16).

The implementation of e-government by means of the EDM system makes us ponder whether it allows a more direct access to the government's performance, and whether the limits that separate public management from those that observe it or interact with it are really more transparent or, at least, more transparent than those that existed when management was carried out by means of paper-based documents.

For the purposes of the present research, government transparency is understood as the set of State measures necessary to promote: access to public management and its information for any person or entity (citizens, civil servants, other government officials, non-government

organizations, corporations, journalists international organizations, amongst others), and to foster accountability and the exercise of government control; operating in a harmonic and integrated fashion, with the objective of avoiding any arbitrariness that may favour corruption, and thus tend to the proper operation of a republican and democratic State.

This is a qualitative study, the method used is that of case study and the object of analysis is the implementation of the EDM system. The technique of documentary analysis of diverse documents is applied, mainly on the norms issued for the implementation of the system, the rules and regulations of different kinds, and the documents formulated by the competent regional and international organisations. In depth interviews with users of the system (including internal auditors) and external auditors (non-users) have also been carried out.

The main objective of the work is to identify, from an evaluation approach, the possible benefits for government transparency derived from the implementation of e-government by means of the system EDM, during 2016-2019 (first quarter). The specific objectives are: to examine the recommendations and pronouncements on e-government of regional and international organizations linked with transparency criteria and the components of access to the public administration and information, accountability and government control, and their inclusion in the regulations for the implementation of the EDM; to study the links between the notions of transparency, access to public administration and information, accountability and government control in Argentina, and to analyse their incorporation in the regulatory and institutional structure of the EDM system; and, to analyse the strengths and weaknesses of the EDM system, regarding the purpose of providing the public administration with transparency, in the light of the recommendations of regional and international organizations, of the applicable regulations and of the information obtained by means of the interviews with key informants.

As a result of the work carried out, one may conclude that the introduction of the EDM system to the National Public Sector, as an e-government strategy, in replacement of paper-based management and of other sectional systems, has meant a significant contribution to the transparency of the public administration, and has the conditions to carry out important improvements, in particular regarding access to public information as well as external control.

Siglas

AGN: Auditoría General de la Nación

BI: por sus siglas en inglés, *Bussiness Intelligence*

CEPAL: Comisión Económica para América Latina y el Caribe

CLAD: Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo

CN: Constitución Nacional

DNU: Decreto de necesidad y urgencia

EFS: Entidades de Fiscalización Superior

GDE: Sistema de Gestión Documental Electrónica

INTOSAI: por su sigla en inglés, *International Organization of Supreme Audit Institutions*

ISSAI: por sus siglas en inglés - *International Standards of Supreme Audit Institutions*

LAF: Ley 24.156 de Administración Financiera y de los Sistemas de Control

NU: Naciones Unidas o –por sus siglas en inglés- *United Nations*

OCDE: Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos

OLACEFS: Organización Latinoamericana y del Caribe de Entidades Fiscalizadoras Superiores

RUDO: Repositorio Único de Documentos Digitales

SADE: Sistema de Administración de Documentos Electrónicos

SIGEN: Sindicatura General de la Nación

SPN: Sector Público Nacional

TAD: Trámites a distancia

TI: Tecnología de la información

TIC: Tecnologías de la información y las comunicaciones

UAI: Unidades de auditoría interna

UIT: Unión Internacional de Telecomunicaciones

UNESCO: por sus siglas en inglés, *United Nations Educational, Scientific and Cultural Organization*

Introducción

"... El trato directo con las autoridades no era por cierto excesivamente difícil, pues las autoridades, por buenas que fuesen sus organizaciones, no tenían que defender nunca sino causas invisibles y remotas en el nombre de señores invisibles y remotos..."
Franz Kafka, "El Castillo" (1926)

La administración pública nacional en Argentina trabajó hasta hace muy pocos años bajo un paradigma de gestión que suponía exclusivamente la forma escrita y el soporte papel para la instrumentación de sus actuaciones. Así fue recogido en las normas que regían el procedimiento administrativo, que tramitaba a través de expedientes compaginados en cuerpos numerados que no debían exceder de doscientas fojas¹.

Como resultado, la vinculación de los particulares con la administración pública, y entre los organismos que la componen, se sustentaba en papeles que se acumulaban, se apilaban, absorbían el espacio físico y vital de las oficinas, podían perderse, adulterarse, encajonarse, y quienes los manipulaban podían disponer con mayor o menor grado de arbitrariedad sobre el destino de las gestiones encerradas en esos papeles.

También los procedimientos en papel favorecieron que los organismos públicos funcionaran como islas, que no existiera conexión alguna entre ellos y que se multiplicara casi infinitamente la carga burocrática para los ciudadanos que debían aportar -a menudo reiteradamente- información (en papel) al gobierno, para satisfacer -con suerte exitosamente- algún requisito y concluir un trámite. Aún subsisten resabios de este fenómeno, como veremos. Tampoco los propios gestores públicos tenían posibilidad de conocer con algún grado de confiabilidad lo que sucedía en las reparticiones a su cargo, ni la trazabilidad de las tramitaciones. Los agentes estatales no podían conocer lo que sucedía en el organismo para el que se desempeñaban, y más lejana aún se encontraba la posibilidad de contar con información

¹Según establecía el entonces vigente Decreto 1759/72 (T.O.) Reglamentario de la Ley Nacional de Procedimientos Administrativos antes de su reciente reforma en 2017. Asimismo, la ley (hoy en vigencia) ordena que los actos administrativos se manifiesten expresamente y por escrito y sólo por excepción y si las circunstancias lo permitieren puede utilizarse una forma distinta (Ley 19.549, Artículo 8).

en línea para la toma de decisiones de política pública. Este contexto perjudicaba por cierto la posibilidad de rastrear los fundamentos y antecedentes de los actos de la administración y de imputarlos a los funcionarios responsables, y favorecía la existencia de un ambiente de oscuridad o al menos de opacidad.

En este entorno se desarrollaba la vinculación de los ciudadanos con el Sector Público Nacional (SPN) y entre los organismos que lo integran. Barreras en ocasiones infranqueables se levantaban entre ellos, siempre bajo la forma icónica de expedientes y folios de papel, mesas de entrada, ventanillas y sellos de tinta.

Aparecieron y se incorporaron sin embargo a la gestión administrativa sistemas informáticos que vinieron en auxilio de las tramitaciones en papel, que intentaron sustituirlas sin éxito, y que en definitiva terminaron conviviendo con los tradicionales expedientes en papel sin lograr erradicarlos. Las entidades y jurisdicciones del SPN contaban con diferentes sistemas de gestión documental, entre ellos ComDoc², pero ninguno de ellos era totalmente electrónico sino que mantenían el expediente en papel en forma simultánea (Decreto 561/2016).

En 2016 se planteó un cambio de paradigma en el SPN, que comenzó con la aprobación de un Plan de Modernización que incluyó el objetivo de implementar una plataforma horizontal informática de generación de documentos y expedientes electrónicos que sea utilizada por toda la administración para facilitar la gestión documental, el acceso y la perdurabilidad de la información, la reducción de los plazos en las tramitaciones y el seguimiento público de cada expediente (Decreto 434/16).

A partir de allí se inició poco después la implementación del sistema de Gestión Documental Electrónica (GDE) en todo el SPN, que consiste en un sistema integrado de caratulación, numeración, seguimiento y registración de movimientos de todas las actuaciones y expedientes del SPN (Decreto 561/2016). Se trata de un sistema informático integral que brindó la posibilidad de recibir, generar, procesar y transmitir los grandes volúmenes de información que diariamente se administraba en papel (Martelo y Yoder, 2017).

² ComDoc es un sistema Web de seguimiento electrónico de documentación, concebido para registrar y brindar todos los detalles importantes de la administración de los documentos (como expedientes, notas, resoluciones, memorándums, legajos o actuaciones) de una organización (<https://www.siu.edu.ar/comdoc/>).

Entre sus objetivos se encuentra facilitar el acceso de los ciudadanos a la administración en forma remota, posibilitar la integración e interoperabilidad de los sistemas de información, dotar a los organismos de mayores niveles de eficiencia y accesibilidad, promover la transparencia, tender a la estandarización de todos los procedimientos, a la despapelización de la administración pública y dotar de seguridad a las tramitaciones (Decretos 434/16 y 561/16).

Se trata de un sistema de envergadura que a principios de 2019 estaba implementado en 185 organismos de la administración pública nacional y 11 Empresas del Estado, y tenía en trámite 12 millones de expedientes (Clusellas, Martelli y Martello, 2019). Desde mediados de 2016, hasta diciembre de 2018 el sistema había procesado más de 90 millones de documentos, creados por más de 263.000 usuarios registrados (Decreto 258/19).

El sistema GDE es expresión y se inserta en la estrategia de gobierno electrónico que, si bien admite muchas definiciones, consiste más bien en un hacer que alude a la utilización de las Tecnologías de la Información y la Comunicación (TIC) para la transformación y mejora de la gestión de gobierno. Las TIC comprenden los canales de comunicación y herramientas de almacenamiento que reemplazan al papel, automatizan tareas, conectan sistemas y digitalizan todo tipo de información, entre otras funciones (Greco, 2013). Estas herramientas prometen eficiencia y transparencia en los gobiernos y mayor participación de los ciudadanos. Se aclara igualmente que el gobierno electrónico no consiste solamente en utilizar las TIC, sino de construir y de mantener redes entre los distintos niveles del gobierno, entre los gobernantes y los gobernados, entre los diversos actores sociales y de todos estos actores entre sí (Finkelievich, 2017).

La implementación del gobierno electrónico a través del sistema GDE en el SPN, nos mueve a preguntarnos si permite un acceso más directo a la gestión de gobierno. Esta inquietud se traduce en la necesidad de constatar si los límites que separan a la gestión pública de quienes la observan o de quienes interactúan con ella, son realmente transparentes o al menos más transparentes que los límites anteriores (y aun remanentes en ciertos casos), representados como dijimos por mesas de entradas, expedientes en papel y algunos sistemas informáticos no vinculados, producto de desarrollos heterogéneos.

Entre quienes observan y quienes interactúan con la gestión de gobierno encontramos ciudadanos, empresas, organizaciones no gubernamentales, organismos internacionales, periodistas y otros organismos públicos, entre ellos los órganos de control gubernamental.

La implementación del gobierno electrónico comprende la automatización de procesos, estadísticas y datos fiables y la trazabilidad de las operaciones para facilitar la rendición de cuentas (Clusellas, Martelli y Martello, 2014). A su vez la búsqueda de transparencia a través de distintas experiencias es ampliamente reconocida.

La aplicación de las tecnologías digitales a la gestión de gobierno hace esperable que los trámites administrativos sean más ágiles o contengan menor carga burocrática, que los ciudadanos tengan un mejor acceso a la administración y a la información que ella produce, que se fortalezca la rendición de cuentas del uso de los fondos públicos y de la integridad de los funcionarios, y en una instancia ulterior, el logro de una mayor participación de los particulares en la gestión estatal, un ejercicio más pleno de los derechos ciudadanos y en definitiva la existencia de un Estado más democrático y más confiable.

Teniendo ello en vista, se seleccionó como caso de estudio el sistema GDE. El periodo de análisis del presente trabajo se extiende desde el comienzo de la implementación del sistema GDE en el SPN en 2016 hasta el primer trimestre de 2019.

La problemática central de la investigación puede expresarse en la siguiente pregunta: ¿cuál es el aporte a la transparencia de la gestión pública que se deriva de la implementación de la estrategia de gobierno electrónico en el Sector Público Nacional a través del sistema GDE?

Corresponde adelantar aquí la noción de transparencia que aplicamos, que será tratada con mayor profundidad posteriormente. Construimos como criterio para nuestro análisis el siguiente concepto de transparencia gubernamental: conjunto de medidas estatales necesarias para promover: el acceso a la administración pública y a la información en su poder, para cualquier persona o ente (ciudadanos, funcionarios, otros actores gubernamentales, organizaciones no gubernamentales, empresas, periodistas, organizaciones internacionales, entre otros), la rendición de cuentas y el ejercicio del control gubernamental; en funcionamiento

armónico e inescindible, con las finalidades de evitar discrecionalidades que favorezcan la corrupción y promover el buen funcionamiento del Estado republicano y democrático.

El objetivo general del trabajo consiste en identificar, a partir de un enfoque evaluativo, los posibles aportes en favor de la transparencia gubernamental, derivados de la implementación del gobierno electrónico en el SPN a través del sistema GDE, durante el período 2016-2019 (primer trimestre).

A fin de cumplir con el objetivo general, se proponen los siguientes objetivos específicos:

- a) examinar las recomendaciones y los pronunciamientos de organismos internacionales y regionales sobre gobierno electrónico vinculadas con criterios de transparencia y sus componentes de acceso a la administración y a la información pública, rendición de cuentas y control gubernamental, y su recepción en la normativa que sustenta la implementación del GDE;
- b) estudiar los vínculos entre las nociones de transparencia, acceso a la administración y a la información pública, rendición de cuentas y control gubernamental en Argentina y analizar su incorporación en la estructura normativa e institucional del sistema GDE; y c) analizar las fortalezas y debilidades del sistema GDE en cuanto a la finalidad de dotar de transparencia a la gestión pública, a la luz de las recomendaciones de organismos internacionales y regionales, de la normativa aplicable y de la información que se obtenga a partir de entrevistas con informantes clave.

En vista del objetivo general, el desarrollo de los objetivos particulares permitirá extraer conclusiones respecto de los eventuales aportes a la transparencia derivados de la implementación del sistema GDE.

Es necesario aclarar que no forma parte del alcance de este estudio el análisis tecnológico referente al sistema GDE, su desarrollo, implementación, planes de capacitación, soporte, mantenimiento, seguridad y actualización. Se asumen como aceptables todas las variables referentes a calidad tecnológica, y de esta forma poder realizar una evaluación de la herramienta como política pública para promover la transparencia gubernamental. Idéntico supuesto se adopta respecto de la tecnología aplicable a la firma digital.

El presente estudio se organiza en cuatro capítulos, y dos apartados de conclusiones y reflexiones finales respectivamente.

El Capítulo 1 aborda el estado de la cuestión y el marco teórico de la investigación. Partimos del estudio de la noción de gobierno electrónico y conceptos vinculados. Analizamos sus elementos constitutivos y condiciones de implementación desde la óptica de los organismos internacionales y regionales, con particular énfasis en su vínculo con la transparencia.

El Capítulo 2 expone el estudio del concepto de transparencia gubernamental y su integración con los institutos del acceso a la administración y a información pública, la rendición de cuentas y el control gubernamental. En materia de control gubernamental se analiza la estructura del control público en Argentina.

El Capítulo 3 refiere a la implementación del gobierno electrónico en el SPN a través del sistema GDE. Para ello partimos del análisis de la regulación de la firma digital como condición *sine qua non* de existencia del sistema analizado. Se tuvo en cuenta el antecedente del sistema GDE en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, para luego ingresar en el estudio de su implementación, estructura y objetivos a nivel nacional. Acorde a la transversalidad y masividad del alcance del sistema GDE, y en tanto tiene entre sus objetivos la erradicación del uso del papel, se estudió el impacto que produjo en el Procedimiento Administrativo (históricamente regulado para ser expresado por escrito y en soporte papel) y la recepción de esta nueva modalidad de gestión en otras normas de relevancia.

En el Capítulo 4 se expone el análisis de la información documental colectada y de las entrevistas en profundidad a informantes clave usuarios del sistema (funcionarios y auditores internos) y auditores externos (no usuarios).

Por último, se exponen las conclusiones y finalmente se expresan algunas reflexiones que inspiró el trabajo.

El propósito de este trabajo es realizar un aporte al conocimiento a través de la exposición en primer plano de las posibilidades que brinda el gobierno electrónico para favorecer la transparencia gubernamental como valor republicano, y de su amplio contenido. A su vez, nos proponemos brindar una aproximación al estado de la implementación del sistema GDE en

cuanto a su objetivo de dotar de transparencia a la gestión de gobierno del SPN y señalar posibles campos de mejora.



Universidad de
San Andrés

Metodología de investigación

La metodología utilizada en este trabajo es cualitativa con un enfoque evaluativo. El método utilizado es el estudio de caso. El caso objeto de análisis es la implementación del sistema GDE en el SPN.

En cuanto a las técnicas, se aplicó en primer lugar el análisis documental de documentos oficiales (tales como decretos, resoluciones, disposiciones, reglamentos, etc.) emitidos para la implementación del sistema GDE, como así también de leyes y reglamentaciones de diversa índole vinculados al objeto de estudio. También fueron analizados documentos emitidos por organismos internacionales y regionales con competencia en la materia. Fueron considerados artículos periodísticos y la información provista a través de portales públicos. Desde el punto de vista de la investigación documental, no se observaron inconvenientes vinculados a la autenticidad, la disponibilidad y la credibilidad del material, por ser de acceso público.

La segunda técnica utilizada fue la de entrevistas semi-estructuradas en profundidad. Durante la ejecución de las labores de investigación fueron entrevistados usuarios del sistema GDE en diversos organismos del Sector Público Nacional (SPN), auditores internos pertenecientes a Unidades de Auditoría Interna (UAI), funcionarios de la Sindicatura General de la Nación (SIGEN) y auditores externos pertenecientes a la Auditoría General de la Nación (AGN). El objeto de las entrevistas es contrastar los datos obtenidos a través del análisis documental. Se accedió a los entrevistados con la técnica conocida como bola de nieve.

La hipótesis de este trabajo postula que es dable esperar que la introducción del sistema GDE, como estrategia de gobierno electrónico en el Sector Público Nacional, conlleve aportes significativos a la transparencia de la gestión pública, entendiendo por tal el funcionamiento armónico e inescindible de los institutos de acceso a la información pública, de rendición de cuentas y de control gubernamental.

Capítulo 1. Estado de la cuestión y Marco Teórico

1.1. Estado de la cuestión

1.1.1. Gobierno electrónico

El gobierno electrónico (*e-government*) es una estrategia de gestión en constante transformación, que admite distintas definiciones que pueden reflejar prioridades diversas³. La noción general que adoptamos en primer término, ampliamente aceptada desde hace tiempo, refiere al gobierno electrónico como “el uso de tecnologías de información y comunicación, particularmente el internet, como una herramienta para alcanzar un mejor gobierno” (OCDE, 2003: 23), y se integra recíprocamente con otros fenómenos, prácticas y conceptos a los que nos referiremos en este apartado.

El concepto de Tecnologías de la Información y Comunicación (TIC) es amplio e incluye toda tecnología de procesamiento y transmisión de datos por cualquier medio electrónico. Comprende los canales de comunicación y herramientas de almacenamiento que reemplazan al papel, automatizan tareas, conectan sistemas y digitalizan todo tipo de información (textual, sonora, audiovisual, etc.), entre otras funciones (Greco, 2013). Las TIC, a diferencia de las tecnologías anteriores, permiten a los usuarios un acceso universal y relativamente poco costoso a internet, y, por ello a la difusión masiva de información y conocimiento en un breve lapso (Pando y Fernández Arroyo, 2013).⁴

En Argentina desde 2014 el desarrollo de las TIC fue declarado de interés público, y como parte del reconocimiento del derecho humano a las comunicaciones y a las telecomunicaciones, se reconoció a las TIC como un factor preponderante en la independencia

³Por citar algún ejemplo, Naciones Unidas lo definió como “el uso de la tecnología de la información y la comunicación (TIC) y su aplicación por parte del gobierno para la provisión de información y servicios públicos básicos para las personas” (2004: 15). El Comité de Auditoría de Tecnologías de la Información de la INTOSAI define el gobierno electrónico como “el intercambio en línea de información gubernamental con ciudadanos, empresas y otros organismos gubernamentales, así como la prestación de servicios a esos ciudadanos, empresas y organismos” (NU e INTOSAI, 2005: 19).

⁴También se integra a esta noción las formas simplificadas de interacción que permiten las denominadas nuevas tecnologías de la información y la comunicación (NTIC), como la descentralización, la interdependencia, la horizontalidad y la vinculación inmaterial, global, simultánea e intertemporal (Martelo y Yoder, 2017).

tecnológica y productiva. Asimismo, fueron definidas como "el conjunto de recursos, herramientas, equipos, programas informáticos, aplicaciones, redes y medios que permitan la compilación, procesamiento, almacenamiento y transmisión de información, como por ejemplo voz, datos, texto, video e imágenes, entre otros" (Ley 27.078, Artículos 1°, 2° y 6° inciso i).

Respecto del origen del fenómeno de gobierno electrónico, se señala en los años 90 en Estados Unidos (Naser y Concha, 2011), y en numerosos países que entraron en la llamada Sociedad de la Información con dos prioridades: la facilitación de la conectividad (principalmente para grupos sociales menos privilegiados), y el gobierno electrónico, en la esperanza de que podría al menos facilitar las cargas de la Administración Pública. Rápidamente cundió la idea de que el uso de las TIC sería fundamental para democratizar los gobiernos y hacer más efectiva y transparente la gestión (Finquelievich, 2017).⁵

El cambio de paradigma hacia el gobierno electrónico ha revolucionado la forma de entregar y recibir servicios para los ciudadanos, las empresas y los funcionarios de gobierno de acuerdo a las distintas relaciones que se establecen entre el gobierno y cada uno de ellos (Naser y Concha, 2011). Desde el punto de vista tecnológico, la implementación del gobierno electrónico con el uso masivo de internet ha cambiado radicalmente el modo en que se comunica el gobierno hacia adentro de la administración pública (Back Office: comunicación Gobierno-Gobierno y Gobierno-Empleados) o hacia los otros actores que se relacionan con él (Front Office: comunicación Gobierno-Empresas, Gobierno-Ciudadanos, Gobierno-Visitantes) (Rodríguez, Vera, Marko, Alderete y Concha, 2015). Este proceso se asienta sobre un ecosistema integrado por actores gubernamentales, organizaciones no gubernamentales, empresas, asociaciones de ciudadanos e individuos que intervienen en la producción y el acceso a datos, servicios y contenido, a través de interacciones con el gobierno (OCDE, 2014).

Se han observado también cambios de balance del poder que tienen los funcionarios públicos como consecuencia de la aplicación de las TIC, dado que la información fluye de

⁵Dos de las primeras iniciativas fueron la *National Performance Review* y la *National Information Infrastructure*, creadas en Estados Unidos en 1993. En 1994 y 1995 se implementaron numerosas iniciativas en los países desarrollados. Por ejemplo Canadá estableció el *Information Highway Advisory Council* en 1994. Los países de América Latina participan del proceso aunque con distintas velocidades, profundidad y resultados (Finquelievich, 2017).

manera más horizontal, y es más accesible para un mayor número de personas dentro de la organización y a consecuencia de ello se pueden resolver cada vez más problemas en los niveles más bajos de las agencias de gobierno, a la vez de disminuirse los conflictos por malentendidos o falta de información (Naser y Concha, 2011).

Este cambio de enfoque encuentra ejemplos notables en países como Estonia, donde el portal gubernamental funciona 24 horas x7días a la semana y soporta el 99% de las interacciones entre los ciudadanos y el gobierno (sólo divorcios, casamientos y algunas operaciones inmobiliarias precisan la presencia física), en los despachos estatales no se usa papel desde 2000 y los ciudadanos pueden decidir si quieren compartir y hacer accesible su información ya que son los únicos propietarios de sus datos (Rúa, 2018).

Los tres servicios en línea más utilizados en 2018 son el pago de servicios públicos, la presentación de impuestos sobre la renta y el registro de nuevas empresas. Ciento cuarenta Estados miembros de Naciones Unidas (NU) proporcionan al menos un servicio transaccional en línea como pago de multas y tasas, certificados de nacimiento y matrimonio, matriculación de automotores, licencias de conducir y documentos de identidad (NU, 2018).

En Argentina el uso de las TIC se aplica a la declaración y pago de impuestos, la constitución de personas jurídicas, la obtención de la licencia de conducir, la tramitación de permisos de exportación, la formulación y ejecución de presupuestos, la capacitación de agentes públicos, la liquidación de haberes, etc., en los distintos niveles de gobierno. Por ejemplo, a nivel municipal se utilizan desde la simple búsqueda de información hasta campañas de prevención de enfermedades y servicios de articulación turística (Greco, 2013).

La noción de gobierno electrónico, como se dijo, está sujeta a cambios y con el tiempo ha dado lugar a la de gobierno digital, que pone el énfasis en el uso de las tecnologías digitales como parte de las estrategias de modernización de los gobiernos para crear valor público (OCDE, 2014). Este concepto apunta a una reingeniería y rediseño de los servicios y procesos de las administraciones estatales para la generación de beneficios para la sociedad, que pueden variar desde la provisión de bienes o servicios, instituciones públicas ordenadas y productivas, hasta el logro de equidad y eficiencia distributiva (OCDE, 2014).

El gobierno electrónico puede perseguir variados objetivos. Por ello adherimos a la descripción que realizan Panzardi, Calcopietro e Ivanovic (2002: 2) por ser amplia y comprensiva de lo que consideramos las principales finalidades de esta estrategia:

“El gobierno electrónico se refiere al uso por parte de las agencias gubernamentales de herramientas de tecnología de la información, como las redes de área amplia (WAN), Internet y la computación móvil, que tienen la capacidad de transformar las relaciones con los ciudadanos, las empresas y otras ramas del gobierno. Estas tecnologías pueden servir para una variedad de fines diferentes: mejor prestación de servicios gubernamentales a los ciudadanos, mejores interacciones con las empresas y la industria, y el empoderamiento de los ciudadanos a través del acceso a la información, o una gestión gubernamental más eficiente. Los beneficios resultantes del gobierno electrónico pueden ser menos corrupción, mayor transparencia, mayor conveniencia, crecimiento de ingresos y/o reducción de costos”.

Sin perjuicio de ello es posible también considerar que la implementación de herramientas tecnológicas en la gestión de servicios, puede no haber sido garantía de mayor dignidad social en términos de igualdad e inclusión. Entre otros cuestionamientos que se realizan, surgen interrogantes sobre si la potestad hegemónica de la información estadística garantiza la transparencia de una gestión, y cuál será la injerencia del poder de policía ciudadano propuesto respecto de los recortes de medición. Si bien la unificación de la información y la facilitación de los canales de comunicación a través de las TIC puede significar un gran avance en materia de participación y democratización, hay que considerar que el Estado deberá desarrollar paralelamente un plan estratégico de inclusión social (Rodríguez, 2017).

En esta línea, se ha dicho que la denominada Sociedad del Conocimiento amplía las promesas del gobierno electrónico y despierta expectativas de lograr una sociedad más abierta, compleja, diversa, horizontal, interdependiente y ascendente. Sin embargo muchas de estas promesas no dependen tanto de la tecnología, sino de la innovación de procesos y modelos organizacionales, o mucho más aun de los valores dominantes en una comunidad, de sus sistemas de creencias compartidas, y de la calidad institucional existente. La tecnología en sí misma como herramienta es siempre positiva, pero su signo, en tanto que aplicación concreta, depende de las

intenciones y acciones de quienes la utilizan (Finquelievich, 2017).

Desde la misma perspectiva se ha observado que la innovación se limita comúnmente a cambiar el canal y la forma de hacer lo que se venía haciendo, y en peores casos tales iniciativas surgen de la confluencia de lógicas e intereses políticos, técnicos, burocráticos, gremiales, clientelares, etc., en detrimento de los ciudadanos, que a su vez no exigen ni parecen esperar ningún cambio sustancial en las reglas consuetudinarias de la relación con el Estado. Lo relevante no reside en las TIC, sino en la capacidad de los distintos actores e instituciones para transformarse. Las TIC pueden facilitar algunos procesos evolutivos en materia de gobernabilidad (por ejemplo una creciente injerencia, control y evaluación ciudadana en la gestión de lo público), siempre que la ciudadanía se comprometa con esa causa, y los actores clave de las instituciones del Estado estén dispuestos a transitar los cambios necesarios (Tesoro, 2013).

Desde otro ángulo se señala que los gobiernos producen y recopilan grandes cantidades de datos sobre los más numerosos y diversos temas como los gastos para la educación nacional o el ejército, la cantidad de hospitales, la calidad del aire, la transcripción de las audiencias judiciales, los registros vitales, la congestión del tráfico y el clima, por nombrar algunos (NU, 2016). Es así que, en directa relación con el gobierno electrónico se encuentra la administración centrada en el gobierno abierto (*open government u o-gov*), donde la apertura de datos públicos es el nodo principal de la transparencia, con ciertos límites como la protección y privacidad de datos.

Gobierno abierto y gobierno electrónico son conceptos interrelacionados, pero no necesariamente uno sucede junto con el otro, y es objeto de debate si el gobierno abierto es resultado de las políticas de gobierno electrónico o si es un proceso anterior (Pando y Fernández Arroyo, 2013). El debate no está cerrado, aunque profundizar en él excede los límites aquí propuestos. Adherimos a quienes afirman que el gobierno abierto apunta a abrir los datos del gobierno a los ciudadanos, basándose en el principio de que los datos e información generados y recopilados por las administraciones públicas pertenecen a la sociedad. Las TIC son interfaces de relación directa con la ciudadanía dando lugar a una forma de democracia post representativa (Finquelievich, 2017). Desde esta perspectiva entendemos que el gobierno electrónico no puede

escindir de las finalidades que caracterizan al gobierno abierto.

Se encuentra en evolución el concepto de participación electrónica (*e-participation*), por la que los ciudadanos se involucran a través de las TIC en los procesos de toma de decisiones y en la prestación de servicios. Existen distintos niveles de participación electrónica. El primer nivel es la información electrónica (*e-information*), que proporcionan los gobiernos para ayudar a las personas a tomar decisiones informadas y su requisito previo es el derecho de acceso a la información. Un segundo nivel es la consulta electrónica (*e-consultation*), sobre cualquier política, servicio o proyecto, que si bien no es vinculante para el gobierno es útil para responder mejor a las demandas del público. El tercer nivel, y como aspiración, se encuentra el proceso de toma de decisiones electrónica (*e-decision-making*), donde las personas realizan sus propios aportes, como por ejemplo la votación electrónica directa a través de sistemas seguros o la identificación de propuestas populares a través de las redes sociales. Este tercer nivel es la conclusión lógica de los anteriores, aunque todos son igualmente valiosos (NU, 2016).

El Estado por tanto debe proporcionar información de calidad y garantizar el acceso a los datos, conocido como datos abiertos (*open data*), donde los Estados son meros administradores de datos o información que pertenece a la sociedad, ya que incluso el costo de procesarlos proviene de los impuestos que pagan los ciudadanos (Pando y Fernández Arroyo, 2013). Se trata de una de las herramientas para aumentar la transparencia y la participación, ya que es información gubernamental divulgada proactivamente y disponible en línea para que todos puedan acceder a ella sin restricciones (NU, 2018).

Otra noción, estrechamente vinculada a las anteriores, es la de gobernabilidad electrónica (*e-governance*) que se implementa a través de diversos campos, entre ellos los servicios electrónicos (*e-services*) como la mejora en la facilitación de los servicios públicos a los ciudadanos y la democracia electrónica (*e-democracy*) que refiere a una mayor y más activa participación ciudadana en el proceso de la toma de decisiones gracias a las TIC. La gobernabilidad electrónica puede presentar nuevos conceptos de ciudadanía, en cuanto a las necesidades del ciudadano como a sus responsabilidades, y su objetivo es comprometer, capacitar y dar poder al ciudadano (UNESCO, 2017).

También, dada la importancia de los dispositivos móviles como canal de comunicación para mejorar el espacio virtual entre gobierno y ciudadanos, se habla de *m-government*, que involucra la utilización de toda clase de tecnología, móvil e inalámbrica, servicios, aplicaciones y dispositivos (Rodríguez *et al.*, 2015).

La evolución de la estrategia de gobierno electrónico lo convierte en una instancia, una parte del proceso de cambio de paradigma hacia lo que se denomina gobierno inteligente (*i-government*). La fortaleza del gobierno electrónico radica en poder contar con datos accesibles, que antes se perdían en un océano de papeles distribuidos en organismos desarticulados. El gobierno electrónico puede dar paso al nuevo estadio de gobierno inteligente, en el que los datos son usados para obtener información, mediante herramientas como *blockchain*⁶, *big data*⁷ e inteligencia artificial. Ello requerirá, sin embargo, entre otros esfuerzos, de un examen de las normas jurídicas aplicables, por ejemplo respecto a la titularidad de la información, el equilibrio entre el acceso, tratamiento e intercambio de información, el tratamiento de los datos personales y el interés público en juego (Clusellas *et al.*, 2019).

Un Estado democrático es aquél que expande los derechos de los ciudadanos (O'Donnell, 2008). El uso de los avances tecnológicos permite redefinir las relaciones entre los Estados y los ciudadanos y entre gobernantes y gobernados, y transformar la esfera de lo público al reducir las barreras de acceso a la información y expandir así las oportunidades de la democracia. Sin embargo, esto será así en tanto se preserven los rasgos esenciales de apertura y libertad, ya que las TIC también pueden ser utilizadas para ejercer controles dirigidos a violar las libertades individuales (Pando y Fernández Arroyo, 2013).

La incorporación de las TIC en la gestión del gobierno no es un fin en sí mismo, sino un medio que implica un cambio radical de enfoque y se dirige hacia un Estado más transparente, centrado en el ciudadano y con menores riesgos de corrupción, ya que proporcionan una mayor

⁶Sistema que se usa para hacer un registro digital de todas las ocasiones en que se compra o vende una criptomoneda, que crece constantemente a medida que se agregan más bloques. Las cadenas de bloques están apareciendo en una variedad de aplicaciones comerciales en la actualidad. El primer uso prominente de blockchain fue bitcoin. La tecnología Blockchain tiene el potencial de transformar los modelos operativos de negocios (<https://dictionary.cambridge.org/es/diccionario/ingles/blockchain>).

⁷Conjuntos muy grandes de datos producidos por personas que utilizan internet, y que solo pueden almacenarse, entenderse y usarse con la ayuda de herramientas y métodos especiales. Por ejemplo, los supermercados utilizan big data para rastrear el comportamiento del usuario (<https://dictionary.cambridge.org/es/diccionario/ingles/big-data>).

trazabilidad en la actuación pública y por tanto reducen el margen para posibles arbitrariedades. Existe una fuerte correlación positiva entre el desarrollo del gobierno electrónico y el índice de percepción de la corrupción. Los países con altos índices de corrupción en el sector público generalmente tendrán una puntuación pobre en su capacidad para prestar servicios públicos a través de las TIC, incluida la provisión de datos gubernamentales abiertos. Es probable que esta correlación también refleje el impacto de otros factores, pero el gobierno electrónico sin duda puede asociarse con el alto compromiso de una institución para promover la transparencia y la rendición de cuentas, lo que también lleva a otras medidas para combatir la corrupción. El gobierno electrónico también puede aumentar la confianza en el gobierno y la forma en que lo perciben las personas (NU, 2016).

1.1.2. Gobierno electrónico y transparencia en organismos internacionales y regionales

La implementación del gobierno electrónico supone la existencia de condiciones propicias definidas a nivel internacional y regional, como estándares que los países pueden adoptar y aplicar conforme a sus respectivos intereses y capacidades. Por ello, y a fin de satisfacer los objetivos específicos propuestos en este estudio, analizaremos documentos emitidos por organismos internacionales y regionales, con particular enfoque en la vinculación que mantiene el gobierno electrónico y la transparencia gubernamental.

1.1.2.1. Organismos internacionales

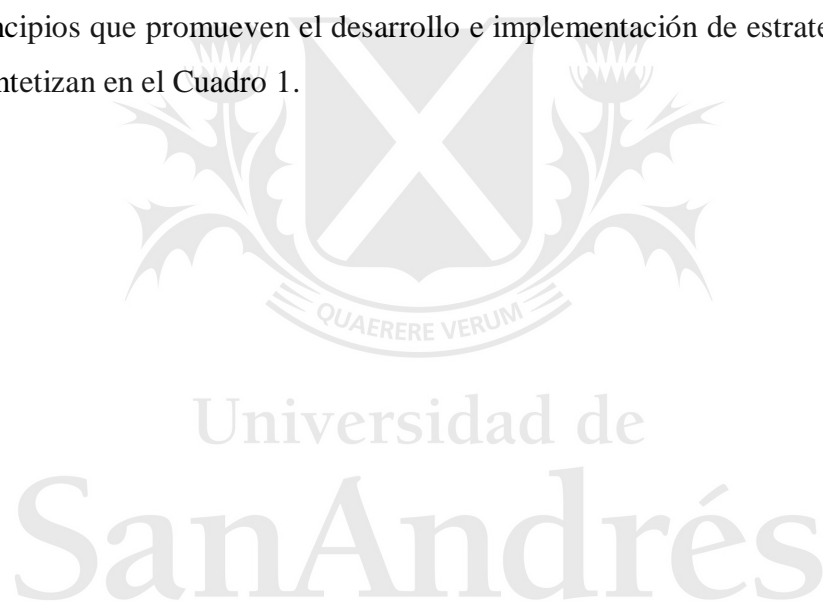
Tomamos como punto de partida a la OCDE que postula que la implementación del gobierno electrónico exige eliminar las barreras legislativas y regulatorias para que los procedimientos digitales estén dotados de la misma validez que sus análogos en papel; promover la cooperación entre organismos (por ejemplo con la eliminación de obstáculos para compartir datos); y; garantizar la privacidad y la seguridad antes de avanzar en los servicios *on line* (OCDE, 2003).

Por otra parte expresa que se debe brindar claridad a los organismos acerca de lo que pueden o no pueden hacer, particularmente en las áreas de seguridad de datos y estándares técnicos, y reconocer que los fondos aplicados a las TIC son inversiones, para remover de esta forma las limitaciones presupuestarias y evitar el peligro de que los gobiernos se queden atrás en el desarrollo tecnológico. Señala además la necesidad de promover políticas para reducir la

brecha digital⁸, en tanto los ciudadanos que no puedan acceder a los servicios de internet -y por tanto del gobierno electrónico- no podrán obtener sus beneficios tales como la disponibilidad de información pública, la celeridad en los trámites y la desburocratización (OCDE, 2003).

La OCDE reconoce que la integración de nuevas tecnologías en la vida diaria (redes sociales, tecnología móvil, la nube, etc.) cambió las expectativas de las personas sobre sus relaciones con los gobiernos y los enfoques de gobernanza centrados en el ciudadano fueron substituidos por enfoques impulsados por los ciudadanos, donde éstos y las empresas determinan sus propias necesidades (OCDE, 2014).

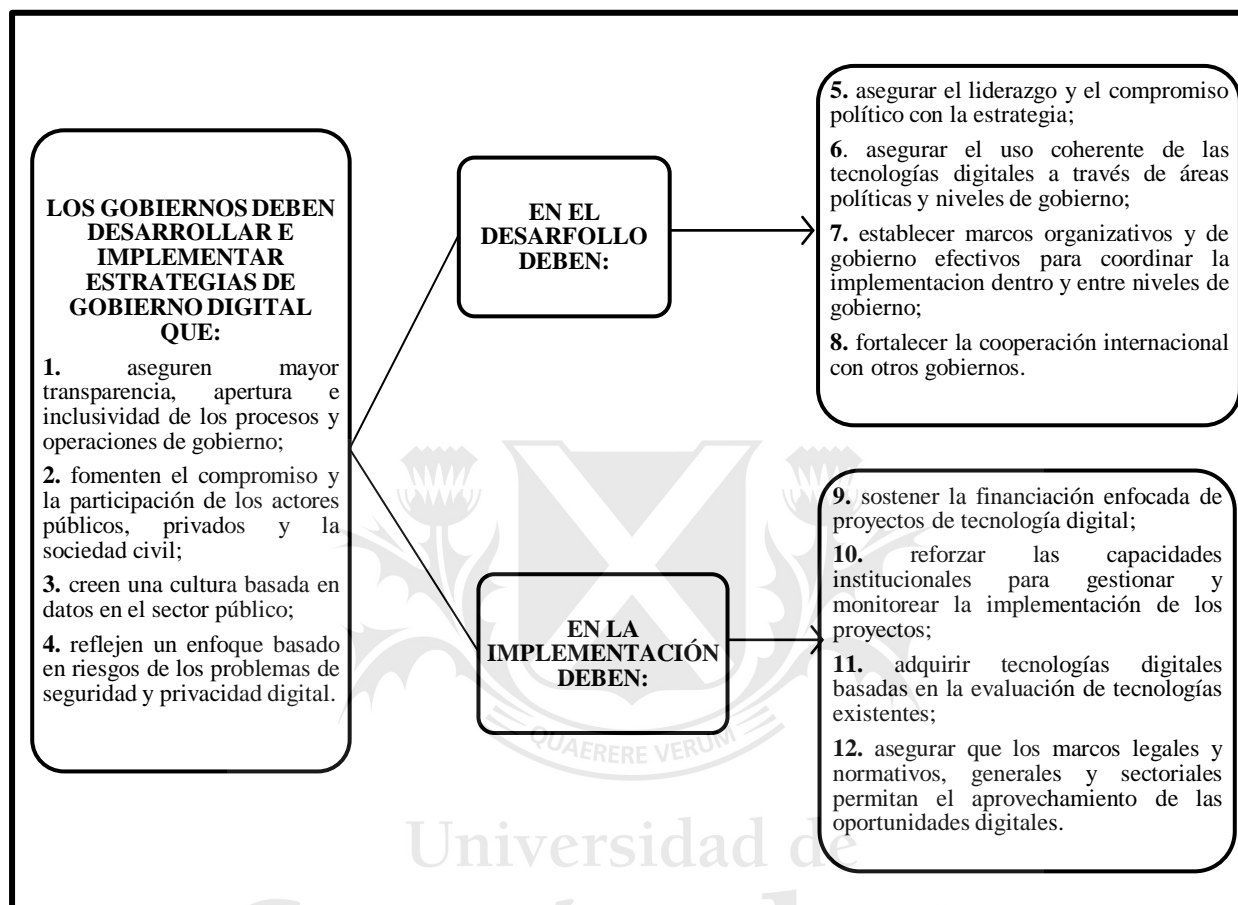
La Recomendación del Consejo de Estrategias de Gobierno Digital (OCDE, 2014)⁹ contiene 12 principios que promueven el desarrollo e implementación de estrategias de gobierno digital que se sintetizan en el Cuadro 1.



⁸Este concepto refiere al espacio que separa a los individuos y comunidades que poseen acceso a internet y los que carecen de él debido a condiciones económicas, sociales, culturales o educativas (Greco, 2013).

⁹Adoptada por el Consejo de la OCDE el 15 de julio de 2014. El Poder Ejecutivo ha manifestado su intención de ingreso a la OCDE con el objetivo de mejorar las políticas públicas y para una mayor inserción del país en la escena global, para lo cual se estaría implementando un plan de acción con el objetivo de alcanzar estándares propios de países OCDE (Decreto 996/2018).

Cuadro 1. Recomendación del Consejo de Estrategias de Gobierno Digital de la OCDE, año 2014.



Fuente: elaboración propia en base a Recomendación del Consejo de Estrategias de Gobierno Digital de la OCDE (2014)

La primera recomendación consiste en asegurar apertura, transparencia e inclusividad de los procesos y operaciones, donde la rendición de cuentas aparece entre los objetivos principales de las estrategias nacionales de gobierno digital. Esta estrategia requiere actualizar las regulaciones de rendición de cuentas y transparencia y tomar medidas para evitar la aparición de nuevas formas de exclusión que impidan aprovechar los servicios y oportunidades digitales (OCDE, 2014).¹⁰

¹⁰En base a estas recomendaciones la OCDE ofrece lo que denomina Herramientas de Gobierno Digital de la OCDE (*OECD Digital Government Toolkit* <http://www.oecd.org/governance/digital-government/toolkit/principle1/>), que incluye la comparación de buenas prácticas aplicadas en los países miembros y notas de autoevaluación para los gobiernos. A la vez, trabaja en una serie de nuevos indicadores de gobierno digital.

Por su parte, en ocasión del Simposio sobre la aplicación de las Tecnologías de Información y de Comunicación a la Auditoría del Gobierno Electrónico, realizado en conjunto entre NU e INTOSAI en 2005, se consideró que las Entidades de Fiscalización Superior (EFS)¹¹ deben considerarse parte de la estrategia de gobierno electrónico y por tanto elaborar técnicas de auditoría acordes para individualizar los problemas que presenta. En ese camino las EFS se enfrentan a una serie de retos tales como conseguir acceso a los sistemas y datos del gobierno, convencer a las entidades auditadas de los beneficios, enfrentar la desaparición de las evidencias de papel o lograr acceso a datos guardados por empresas contratistas externas (NU e INTOSAI, 2005).

Se ha aceptado el concepto de auditoría electrónica, ya que un gobierno informatizado brinda muchas oportunidades de efectuar auditorías más eficientes con la información fácilmente disponible. Gran cantidad de EFS en 2005 ya empleaban técnicas específicas¹². Entre los posibles objetos de auditoría sobre el gobierno electrónico se encuentra el uso de las TIC en diversos procesos públicos (por ejemplo rentabilidad, calidad, integridad, fiabilidad y puntualidad de la prestación de servicios y el suministro de bienes); la estrategia nacional de gobierno electrónico; el uso indebido o el abuso del gobierno electrónico (por ejemplo, en la publicación de resultados operativos y financieros erróneos o exagerados o su utilización como instrumento propagandístico), etc. Hubo consenso en que el gobierno electrónico debería ser objeto no solo de auditorías de TI, sino también de auditorías de gestión. Por sí mismas, las TIC digitalizan lo que ya existe, incluso la realidad más corrupta, opaca e irresponsable (NU e INTOSAI, 2005).

En la misma línea, en 2017 tuvo lugar el Simposio NU e INTOSAI sobre Digitalización, Datos abiertos y Extracción de datos, en cuyo marco se recomendó que las EFS desarrollen estrategias internas en estos campos, con nuevos métodos, herramientas y técnicas para aprovechar los análisis de datos para fines de auditoría y garantizar la calidad en el uso de datos abiertos; clarificar temas de almacenamiento y acceso a los datos de auditoría; desarrollar estrategias externas en cuanto a aspectos legales y especificaciones sobre la seguridad de datos;

¹¹Según los Estatutos de la INTOSAI son Entidades Fiscalizadoras Superiores las instituciones públicas de un Estado o de una organización supranacional que ejercen de forma independiente, con o sin competencias jurisdiccionales, la máxima función de control financiero de ese Estado u organización supranacional, sea cual fuere su denominación, modalidad de constitución u organización (<http://www.intosai.org/es/acerca-de-nosotros/estatutos.html>).

¹²Por ejemplo AIMS y *TeamMate* para gestionar y documentar auditorías; IDEA, *Audit Control Language* (ACL) y SSP para el análisis de los datos; etc.

uso de datos abiertos como insumo para auditorías y su publicación a efectos de generar un beneficio adicional para la ciudadanía (NU e INTOSAI, 2017).

En el ámbito de Naciones Unidas (NU), desde 2001 el Departamento de Asuntos Económicos y Sociales ha publicado la Encuesta sobre el Gobierno Electrónico. La Encuesta utiliza el Índice de Desarrollo del Gobierno Electrónico, basado en el promedio ponderado de tres índices normalizados: un tercio se deriva del Índice de Infraestructura de Telecomunicaciones (para evaluar la adecuación de la infraestructura de telecomunicaciones) basado en datos proporcionados por la Unión Internacional de Telecomunicaciones (UIT); un tercio del Índice de Capital Humano (para evaluar la capacidad de los recursos humanos para promover y utilizar las TIC) basado en datos proporcionados por la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (UNESCO); y un tercio del Índice de Servicios en Línea (para evaluar la disponibilidad de servicios y contenido en línea), basado en datos de una encuesta independiente que evalúa la presencia nacional en línea de los 193 Estados Miembros. La Encuesta está diseñada para ofrecer una evaluación indicativa de la difusión del gobierno electrónico a través de una calificación de desempeño de los gobiernos nacionales en relación a los demás y no en sentido absoluto (NU, 2016).

En 2016 la Encuesta proporcionó un análisis del progreso en el uso del gobierno electrónico (que se ha convertido en un indicador de desarrollo), de cómo puede respaldar el cumplimiento de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible y el abordaje de los problemas de la administración pública. En 2018, el enfoque de la Encuesta se centró en la atención crítica que pone la Agenda 2030 en la creación de instituciones inclusivas, responsables y eficaces en todos los niveles, como se indica en la Meta 16 que refiere al "estado de derecho efectivo y la buena gobernanza en todos los niveles e instituciones transparentes, efectivas y responsables" (A/RES/70/1, párr. 35) (NU, 2016; NU, 2018).

Desde 2014, los 193 Estados Miembros han brindado algún tipo de presencia en línea, en comparación con 2003 cuando alrededor del 10% de los países del mundo carecían de ella. Los líderes mundiales de gobierno electrónico en 2016 fueron Reino Unido (1), Australia (2) y República de Corea (3). En América, los líderes fueron Estados Unidos (12) y Canadá (14),

seguidos por Uruguay (34), Argentina (41), Chile (42), Brasil (51), Costa Rica (53), Barbados (54), Colombia (57) y México (59) (NU, 2016).

En 2018 los líderes mundiales fueron Dinamarca (1), seguida por Australia (2) y la República de Corea (3). En América, los países líderes fueron Estados Unidos (11), Canadá (23), Uruguay (34), Chile (42), Argentina (43), Brasil (44), Barbados (46), Costa Rica (56), Colombia (61) y México (64) (NU, 2018).¹³

La Encuesta en 2016 indicó que un objetivo del gobierno electrónico es hacer que la prestación de servicios públicos sea más efectiva, accesible y que responda a las necesidades de las personas. En 2018 esta tendencia estaba creciendo (NU, 2016; NU, 2018).

Se señaló sin embargo algunos desafíos pendientes como: asegurar la interoperabilidad de los sistemas, prestar servicios integrados de ciber salud, integrar las políticas y servicios en las áreas económica, social y ambiental, y asegurar que las culturas organizacionales, los mecanismos de coordinación, los sistemas financieros y de rendición de cuentas promuevan la colaboración entre las instituciones públicas (NU, 2016).

Por su parte, en relación a la rendición de cuentas y la lucha contra la corrupción, la prioridad de un gobierno honesto y receptivo fue votada en la encuesta Mi Mundo de NU de 2015, como la cuarta más alta después de la educación, la buena salud y el empleo (NU, 2016). Proporcionar información en línea sobre el gasto del gobierno es esencial para su monitoreo, por lo que los Estados Miembros de NU se comprometieron a fortalecer los mecanismos nacionales de control, como las EFS, junto con otras instituciones de supervisión independientes. Si bien la apertura de datos puede aumentar la transparencia, se necesitan otros mecanismos tales como códigos de conducta de los funcionarios públicos, capacitación y desarrollo de recursos humanos e instituciones de auditoría efectivas (NU, 2016).

Como correlato, se destaca que el gobierno electrónico puede ser un facilitador positivo de la transformación del gobierno, siempre y cuando se utilice para apoyar sistemas institucionales legítimos, efectivos, transparentes y participativos (NU, 2016). Principios tales

¹³Se indica entre paréntesis el puesto que ocupa cada país en el ranking mundial de desarrollo del gobierno electrónico.

como la efectividad, la inclusión, la responsabilidad, la confianza y la apertura deben dirigir las tecnologías y no al revés (NU, 2018).

1.1.2.2. Organismos regionales

En el ámbito regional, la Carta Iberoamericana de Gobierno Electrónico (2007)¹⁴ declaró que la implantación del gobierno electrónico implica el reconocimiento del derecho de los ciudadanos a relacionarse electrónicamente con sus gobiernos y supone que las administraciones estén interrelacionadas entre sí a fin de simplificar los procedimientos. Estableció los 7 principios del gobierno electrónico: igualdad (todo lo que puede hacerse con medios electrónicos también seguirá realizándose por medios no electrónicos); legalidad (las garantías de relación con el gobierno se mantendrán idénticas a las tradicionales en los medios tecnológicos); responsabilidad (los actos realizados por medios electrónicos implican la misma responsabilidad que los realizados por medios tradicionales); conservación (las comunicaciones y documentos electrónicos se conservan en las mismas condiciones que por los medios tradicionales); transparencia y accesibilidad (la información y el conocimiento de los servicios electrónicos tendrá un lenguaje comprensible según el perfil del destinatario); proporcionalidad (seguridad adecuada); adecuación tecnológica (las administraciones elegirán las tecnologías más adecuadas para satisfacer sus necesidades (computadora, televisión digital, mensajes SMS en teléfonos celulares, etc.)).

El derecho de acceso electrónico a las administraciones persigue el objetivo final y directo de facilitar la participación de los ciudadanos en la gestión pública, y el objetivo estratégico e indirecto de promover la construcción de una sociedad de información y conocimiento, inclusiva, centrada en las personas y orientada al desarrollo. También comprende la posibilidad de conocer lo que están haciendo las administraciones con la facilidad que proveen los medios electrónicos, hacerlas más transparentes y controlables y facilitar la lucha contra la corrupción (CLAD, 2007).

¹⁴ Aprobada por los Ministros de Administración Pública y de la Reforma del Estado y los Jefes de Delegación de los países iberoamericanos (incluyendo Argentina), entre mayo y junio de 2007, en Pucón, Chile, en la IX Conferencia Iberoamericana de Ministros de Administración Pública y Reforma del Estado, organizada por el Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo (CLAD).

También a nivel regional, el Libro blanco de interoperabilidad de gobierno electrónico para América Latina y el Caribe (CEPAL)¹⁵, toma la noción de interoperabilidad de la Comisión Europea, y la define como la habilidad de las TIC y de los procesos de negocios que soportan, de intercambiar datos y compartir información y conocimiento. Como ejemplos tangibles, la interoperabilidad permite controlar que no se paguen pensiones a personas fallecidas o que se utilicen fraudulentamente sus números de identidad para hacerlos aparecer como votantes en las elecciones generales (CEPAL, 2007).

Los beneficiarios de la interoperabilidad son los ciudadanos, que deben proporcionar repetidas veces la misma información que ya obra en los archivos de la administración pública. Es un elemento clave para proporcionar servicios públicos de calidad con el menor costo posible (se ha estimado que el papeleo y los trámites, representa por lo menos un 14% del costo final de los productos). Estas mismas implicaciones aparecen en las relaciones entre los países de la región. La interoperabilidad puede multiplicar los rendimientos en materia de procedimientos aduaneros, verificación de origen, defensa comercial, temas sanitarios y fitosanitarios, así como en normas técnicas y en solución de controversias. Para ello es necesario que los sistemas compartan estándares acordados y acatados por todos (CEPAL, 2007).

Al interior de un país, los sistemas informáticos de las agencias de gobierno, producto de un desarrollo heterogéneo, necesitan intercambiar información. Para ello, deben realizar acuerdos para establecer los datos que deben fluir de una a otra (registros personales, direcciones, visados, aprobaciones, etc.), la forma de representarlos e interpretarlos (como se organiza y registra el nombre de una persona, como se identifica una organización, cuales son las codificaciones utilizadas), definir esquemas de seguridad para garantizar que en el intercambio no se pierda ni se altere información y que solo las personas autorizadas de ambas agencias puedan tener acceso a la información; y definir quien tiene derecho a modificar información y quien puede simplemente consultarla (CEPAL, 2007).

¹⁵ Documento preparado a solicitud de la División de Desarrollo Productivo y Empresarial de la CEPAL, en el marco de las actividades del programa de cooperación de la Comisión Europea: @LIS - Alianza para la Sociedad de la Información. Acción 1: Dialogo político y regulatorio entre América Latina y Europa, en septiembre de 2007.

En la Declaración de Buenos Aires de la Organización Latinoamericana y del Caribe de Entidades Fiscalizadoras Superiores (OLACEFS)¹⁶, las EFS asumieron el compromiso de incorporar las herramientas que las nuevas tecnologías ofrecen al trabajo fiscalizador. Estas herramientas pueden referir tanto a la recolección, confrontación y aplicación de bases de datos, uso de imágenes de satélite, como al análisis de las evidencias que conforman el trabajo central de auditoría, en tiempo real¹⁷ (OLACEFS, 2018).

1.2. Marco teórico

El análisis del gobierno electrónico y su relación con la transparencia, en el enfoque de este trabajo se inserta en general en la doctrina clásica de división de poderes del Estado, que se concreta en un sistema de controles y balances recíprocos. La fragmentación del poder del Estado en diversos órganos que interactúan y eventualmente se frenan recíprocamente impide que excedan su competencia constitucional en detrimento de la libertad de los habitantes. Es la concepción adoptada por la República Argentina en 1853 cuando se proclamó la Constitución Nacional, a lo que se suma que, luego de la reforma constitucional de 1994, la Carta Magna contiene órganos, distintos a los tres tradicionales, como la Auditoría General de la Nación (artículo 85), el Defensor del Pueblo (artículo 86), el Consejo de la Magistratura (artículo 114) y el Ministerio Público (artículo 120), que amplían y refuerzan los controles públicos (Anselmino, 2016).

En esta línea es insoslayable acudir al concepto de *accountability* desarrollado por O'Donnell (2004). Para el autor esta noción tiene su origen en la desconfianza del poder, en torno a la cual la democracia y el republicanismo en sus orígenes crearon controles institucionales basados en la idea de dividir y balancear las agencias para producir controles mutuos entre los poderes. Así, en un sistema legal democrático, los individuos y los poderes del Estado están sujetos a reglas de las que emergen las jurisdicciones de las instituciones estatales, que exceden

¹⁶Emitida en la XXVIII Asamblea General Ordinaria, en octubre de 2018 en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, República Argentina.

¹⁷Por ejemplo, herramientas para visualización de datos, *scraping* y *self-service BI*, y ETL. En confrontación de datos: bancos de datos relacionales y SQL. En modelos predictivos: *machine learning* y *advanced analytics*. Para análisis de imágenes de satélite: GIS y para infraestructura en *Big Data: hadoop, spark* entre tantos.

los controles mutuos y establecen un flujo de poder y autoridad, una división del trabajo y relaciones entre ellas.

O'Donnell (2004) identifica varios tipos de *accountability*. Uno de ellos es el vertical, que en un régimen democrático es ejercido por la ciudadanía por medio de elecciones que determinan quienes van a ocupar temporariamente las posiciones de gobierno. Otro es el societal, que se pone en movimiento cuando algunos sectores sociales demandan que se anulen o castiguen decisiones estatales que consideran ilegales o severamente gravosas para sus intereses. Un tercer tipo es la *accountability* horizontal, que se define como la existencia de agencias estatales que tienen la autoridad legal y están dispuestas y capacitadas para emprender acciones que van desde el contralor rutinario hasta sanciones legales o *impeachment*, en relación con actuaciones u omisiones de otros funcionarios o instituciones del Estado que pueden, en principio o presuntamente, ser calificadas como ilícitos.

Se trata de un aspecto fundamental de un Estado que funciona de acuerdo a la legalidad implicada por el régimen democrático. Su supuesto básico es que, contrariamente a todo tipo de sistema autoritario, todas las personas se encuentran sometidas a la ley, y nadie puede declararse explícita o implícitamente exento o por encima de ella. Nadie es dueño de la autoridad que ejerce desde el Estado o el gobierno, esa autoridad le es prestada por la ciudadanía mediante las elecciones competitivas e institucionalizadas que caracterizan la *accountability* vertical del régimen democrático (O'Donnell, 2004).

Es dable imaginar que un estado y su gobierno pueden por un tiempo funcionar con razonable eficacia prescindiendo de la *accountability* horizontal, pero un Estado propiamente democrático presupone su funcionamiento. Su ausencia o severo debilitamiento implican que el sistema legal de ese Estado ha sido truncado (O'Donnell, 2004).

Isuani (1995) ha señalado la debilidad de las instituciones reguladoras del Estado para fiscalizar el cumplimiento de las normas, como así también la transgresión generalizada de las normas jurídicas en Argentina y sus profundas raíces culturales que ilegitiman la legalidad. Frente a ello, observa que el Estado argentino ha demostrado ineptitud al momento de fiscalizar sus burocracias facilitando el comportamiento anómico, lo que se suma al hecho de que en la

mayoría de sus áreas contaba con sistemas de información rudimentarios, tecnología primitiva y procedimientos obsoletos.

En materia de control gubernamental se presenta lo que se denomina indiferencia por el control o falta de cultura o ambiente del control (Schafrik, 2012; Santiso, 2009). La cultura del control refiere al grado de conciencia sobre la importancia que tiene para los gestores, los auditores y la comunidad, que se fortalece en la medida que los propios gestores reconocen los procesos de retroalimentación que se producen a partir de la labor de los organismos de control, que permiten agregar valor público y, en última instancia, lo que espera la comunidad (Resolución 160/14-AGN, 2014).

El sistema de Gestión Documental Electrónica GDE se implementó como veremos en el ámbito de la administración pública que ejerce el poder en sus funciones ejecutivas, objeto central del escrutinio ciudadano y del control gubernamental técnico. La noción de *accountability* en sus variantes vertical y horizontal cobra extraordinaria vigencia al momento de analizar las herramientas que ofrece el gobierno digital y sus aplicaciones, tal es el caso del sistema GDE. Ya no nos encontramos frente a sistemas de información rudimentarios, y esa es la razón por la cual los estándares de transparencia deben ser superiores y garantizar la vigencia renovada del principio republicano de gobierno y los controles que implica.

Por su parte, y complementariamente, analizamos el desempeño de la administración pública desde la óptica del modelo de gobernanza¹⁸. "La gobernanza es un intento de configurar espacios públicos deliberativos en los que puedan interactuar los distintos niveles de administraciones públicas, los agentes económicos y sociales y la sociedad civil" (Ramíó, 2017: 24). Para este modelo la legitimidad no se consigue solo con eficacia y eficiencia, sino fundamentalmente con el elemento democrático que incluye la transparencia, la rendición de cuentas o la participación. Las organizaciones públicas incorporan innovaciones en la acción pública que dependen de la coordinación con otros actores privados y con los ciudadanos. Se abren espacios de deliberación, decisión y cogestión que pueden alcanzar una democracia más plena que la clásica democracia representativa. Se reconoce sin embargo que el actual tipo de

¹⁸Que surge con posterioridad a los modelos de administración pública existentes desde finales del siglo XIX: el modelo de patronazgo o clientelar, el modelo burocrático y el modelo gerencial (Ramíó, 2017).

administración pública responde a un modelo híbrido con elementos determinantes del burocrático e ingredientes gerenciales (Ramíó, 2017).



Universidad de
San Andrés

Capítulo 2. Transparencia, acceso a la información pública, rendición de cuentas y control gubernamental en Argentina

2.1. Noción de transparencia gubernamental

La aplicación de las TIC a la gestión de gobierno puede arrojar diversos resultados. Se destaca el incremento de la legitimidad democrática, el refuerzo de la ciudadanía y la transparencia, ya que permite una mayor rendición de cuentas hacia el ciudadano y un proceso colaborativo de diseño, monitoreo y evaluación de las políticas públicas, porque existe mayor información disponible y accesible, y por tanto enriquece el debate público (Diéguez, Gasparín, Sanchez, y Schejtman, 2015).

La transparencia brinda a las personas la información que necesitan para tomar decisiones que mejoren sus vidas. Por ejemplo, los agricultores que tienen acceso a información oportuna y completa sobre precios, pueden tomar mejores decisiones de inversión para el futuro, o las personas que pueden hacer un seguimiento sobre el uso de los ingresos fiscales tienen mayor confianza en sus gobiernos (NU, 2016).

Sin embargo, a menudo el público puede ver a los funcionarios, y estos a sí mismos como un cuerpo no responsable ante la colectividad, y en la vida cotidiana es posible que la transparencia gubernamental no sea percibida por el ciudadano común (Bielly y Pittier, 2018). Por este camino a su vez se ha reconocido que la falta de claridad y transparencia en los procedimientos administrativos puede conllevar a arbitrariedades y discrecionalidades, a un grado tal que sea una puerta a la corrupción y afecte el Estado de Derecho (DNU 27/2018, considerandos). En este sentido, una gestión transparente no debería dar lugar a sospechas sobre ocultamiento o silencio de información y amplifica el principio de publicidad de las normas y los actos administrativos (propio del derecho administrativo) y de los actos de gobierno en general, como una nota distintiva del régimen republicano (Bielli y Pittier, 2018).

La transparencia a su vez constituye un valor administrativo que compone el concepto de integridad al que deben adherir los servidores públicos, y no se reduce a poner información a disposición de la ciudadanía sino que incluye valores normativos y genera expectativas en los

ciudadanos como parte de las buenas prácticas democráticas (Dwivedy, Shareef, Pandey y Kumar, 2014).

La transparencia puede ser entendida como la posibilidad cierta de obtener información válida y oportuna sobre las actividades del gobierno o de organizaciones privadas. Se afirma que este estándar tuvo su origen en el mundo financiero, y se identificó con el deber de una corporación de dar cuentas de sus actividades a los accionistas, a los organismos de supervisión y al público en general. La incorporación de este concepto en el ámbito público tuvo un hito en la *Freedom of Information Act* de 1966 en Estados Unidos, que fue emulada en la legislación de otros países (Johnston, 2014).

La demanda de transparencia en el sector público se justificó inicialmente por el derecho de los ciudadanos a la información que les permita expresar sus preferencias de manera efectiva y de esa manera gobernarse más democráticamente. En las últimas décadas, la demanda de transparencia ha avanzado hacia la vinculación con la rendición de cuentas. Este cambio respondió a las preocupaciones de la sociedad civil sobre la corrupción y el bajo rendimiento de servicios públicos. El objetivo final de la transparencia en este caso es mejorar la vida de las personas a través de mejores servicios y no tanto los poderes de equilibrio en un sistema democrático (Zúñiga, 2018).

No existe consenso sobre una definición generalmente aceptada de transparencia. En general se observa una relación positiva entre la transparencia y la rendición de cuentas como principios de gobierno, al extremo de identificarlos con gemelos siameses (Hood, 2010). En teoría el vínculo entre transparencia y la rendición de cuentas pareciera obvio, pero en la práctica no siempre es sencillo. La calidad de esta relación depende de su propósito, definición e implementación. No hay concepciones únicas acerca de estas nociones. La forma en que se definen depende de por qué y quién los exige, lo que a su vez determinará cómo se espera que se implementen y cómo se afectan entre sí. El vínculo entre transparencia y la rendición de cuentas es una relación bidireccional (Zúñiga, 2018).

Para este trabajo, partimos de la definición que aportan Bahur y Grimes como "la disponibilidad y la viabilidad de los actores tanto internos como externos a las operaciones estatales para acceder y difundir la información relevante para evaluar a las instituciones, tanto

en términos de reglas, operaciones como de resultados" (Bahur y Grimes, 2012: 5). Esta perspectiva enfatiza no solo la disponibilidad de información, sino la capacidad de los actores externos para exigir y obtener acceso a aquella que las instituciones políticas y administrativas no proporcionan habitualmente (Bahur y Grimes, 2012).

Es necesario además advertir que la transparencia como concepto multifacético conlleva dificultades que también forman parte del fenómeno. Tal es el caso de aquellos países en los que las organizaciones de la sociedad civil son débiles o donde los ciudadanos y la prensa son intimidados, en los cuales las oportunidades para obtener información no serán utilizadas y pueden ser riesgosas. Existe por su parte el riesgo de divulgar información errónea, crear procedimientos de transparencia costosos y complejos, difundir material de manera inapropiada, revelar decisiones estratégicas o perjudicar intereses de terceros, entre otros problemas. En todos los casos la transparencia está sujeta a las limitaciones que se aplican a todas las políticas públicas (Johnston, 2014). Las preguntas en disputa con respecto a la transparencia son cuánta información se debe revelar y cuáles podrían ser los costos de la transparencia (Zúñiga, 2018).

La referencia a la transparencia en los textos normativos del Sector Público Nacional (SPN) es constante y cada vez más profusa, aunque desde nuestra perspectiva no siempre se traduce en términos de derechos y acciones concretas.

Es objetivo específico de este trabajo estudiar los vínculos entre las nociones de transparencia, acceso a la administración y a la información pública, rendición de cuentas y control gubernamental en Argentina, para luego analizar su incorporación en la estructura normativa e institucional del sistema GDE.

Consideramos necesario y conveniente construir un concepto de transparencia aplicada a la realidad legal e institucional argentina. Desde el enfoque que adoptamos y de acuerdo al análisis realizado, la transparencia gubernamental es una noción que alberga en su seno el acceso a la información pública (como principal manifestación del derecho de los ciudadanos a acceder y vincularse con la gestión de gobierno), la obligación de rendir cuentas y el funcionamiento de los controles gubernamentales en sentido técnico como contrapartida de la rendición de cuentas. Consideramos que no existen ni deberían existir compartimentos estancos entre las tres

categorías, sino que una se implica en la otra y sólo mediante su funcionamiento armónico y completo puede integrarse la fisonomía de un Estado transparente.

Adelantamos aquí el concepto que construimos y que utilizaremos como criterio para nuestro posterior análisis: transparencia gubernamental es el conjunto de medidas estatales necesarias para promover: el acceso a la administración pública y a la información en su poder, para cualquier persona o ente (ciudadanos, funcionarios, otros actores gubernamentales, organizaciones no gubernamentales, empresas, periodistas, organizaciones internacionales, entre otros), la rendición de cuentas y el ejercicio del control gubernamental; en funcionamiento armónico e inescindible, con las finalidades de evitar discrecionalidades que favorezcan la corrupción y tender al buen funcionamiento del Estado republicano y democrático.

Analizaremos a continuación los componentes de la noción de transparencia gubernamental que proponemos.

2.2. Acceso a la información Pública

El acceso a la información pública es una necesidad social y ha sido reconocido como un derecho humano integrado a la libertad de pensamiento y de expresión (Oyanarte, 2012). La información que produce, procesa o en general posee el Estado tiene el valor de un bien público esencial, que otorga un poder significativo a quien lo detenta y por tanto justifica que, desde la dimensión jurídica, se proteja el derecho de las personas de acceder a ella como un derecho humano (Pando y Fernández Arroyo, 2013). Sumado a ello, para la ley argentina la búsqueda, recepción y difusión de información e ideas de toda índole, a través del servicio de internet, se considera comprendido dentro de la garantía constitucional que ampara la libertad de expresión (Ley 26.032 Servicio de Internet).

Por ello, analizaremos la configuración del derecho de acceso a la información pública como elemento de la transparencia de la gestión pública.

En septiembre de 2016 fue sancionada en Argentina la Ley 27.275¹⁹ conocida como Ley de Acceso a la Información Pública que constituyó un hito en el largo camino que recorrió el

¹⁹En vigencia desde septiembre de 2017.

reconocimiento y regulación de este derecho y que cuenta con antecedentes constitucionales, convencionales, legales y jurisprudenciales, tanto a nivel internacional, regional y nacional²⁰.

Se cuenta hoy con un ordenamiento jurídico específico y completo que refleja los antecedentes en la materia y clarifica el alcance y los límites del ejercicio del derecho de acceso a la información pública. A partir de la sanción de esta ley, cualquier ciudadano se encuentra facultado para solicitar información pública de cualquier procedimiento administrativo o acto de gobierno y recibirla en un lapso razonable (Clusellas *et al.*, 2019).

El derecho es abordado en la ley desde cinco planos diferentes: como derecho humano fundamental, como instrumento para la participación ciudadana, como elemento para garantizar otros derechos, como herramienta para mejorar la gestión pública y como instrumento de control de la *res publica* (Pérez, Carbajal, Araujo, Bauer, López Pablos, Pugliese, Ruival, Salim y Schreiber, 2016).

Se puede diferenciar el derecho del ciudadano a acceder a la información pública (que apunta principalmente a mejorar la calidad de la información recibida, dar transparencia a la gestión y e incrementar el control sobre el gobierno); el derecho del ciudadano como usuario-receptor de servicios públicos (que tendería a facilitar el acceso a servicios, permitir el seguimiento de procesos e incluye la simplificación administrativa); y, la participación ciudadana (incluye los procesos de participación democrática a partir del uso de las nuevas tecnologías tales

²⁰Hasta el año 1994 el derecho de acceso a la información pública estaba amparado implícitamente en los artículos 1º, 14 y 33 de la Constitución Nacional. A partir de la última reforma constitucional, si bien no se incorpora un único precepto destinado a amparar este derecho, se establece específicamente el deber estatal de dar y allanar el acceso a la información pública en determinados casos concretos: Artículo 38 (acceso a la información pública de partidos políticos), Artículo 42 (acceso a la información de consumidores y usuarios), Artículo 43 párrafo 3 (*habeas data*), y la incorporación de los Tratados con jerarquía constitucional en el artículo 75, inciso 22. Los Tratados abren un gran abanico de derechos expresamente incorporados a la letra de la Constitución, entre ellos, el derecho de acceso a la información pública (Pacto de San José de Costa Rica, artículo 13.1, Declaración Universal de Derechos Humanos, artículo 19 y Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, artículo 19.2). A nivel infra constitucional hasta 2016 no se sancionó una ley nacional específica, pero sí se emitieron algunas normas particulares tales como la Ley 25.152 de Administración de los Recursos Públicos, la Ley 25.831 de Régimen de Libre Acceso a la Información Pública Ambiental; el Decreto 229/2000 Carta Compromiso con el Ciudadano y el Decreto 1172/2003 de Acceso a la información pública en el ámbito del Poder Ejecutivo Nacional. En cuanto a los antecedentes jurisprudenciales fue trascendental el fallo de la Corte Interamericana de Derechos Humanos en el caso “Claude Reyes y otros Vs. Chile” (2006), postura que ratifica y profundiza en el precedente “Gomes Lund y otros (“Guerrilha do Araguaia”) vs. Brasil” (2010). También existen numerosos fallos de los tribunales argentinos que abordaron la temática tales como las sentencias de la Corte Suprema de Justicia de la Nación en los casos “ADC c/ EN-PAMI” (2012), “CIPPEC c/ Estado Nacional” (2014) y “Giustiniani, Rubén Héctor c/ Y.P.F” (2015) (Pérez *et al.*, 2016).

como consultas en línea, voto electrónico, posibilidades de participación en el diseño de políticas públicas, etc.) (Welp, 2008). Entendemos que los tres derechos pueden considerarse comprendidos en el derecho de acceso a la información pública, que contiene como veremos los principios básicos de protección no sólo del acceso a la información, sino también del acceso a la administración y de participación ciudadana.

La ley sienta los principios aplicables, aporta definiciones claras de la materia regulada, establece los sujetos obligados a brindar información y los legitimados para solicitarla, enumera las excepciones en los casos en los que la información no puede ser difundida públicamente, indica las condiciones para solicitarla y los procedimientos y plazos para que los sujetos obligados respondan los pedidos, las condiciones para denegar el acceso a la información, las vías de reclamo y su procedimiento. Designa una autoridad de aplicación (Agencia de Acceso a la Información Pública) y sus competencias y funciones, crea el Consejo Federal para la Transparencia y ordena acciones de transparencia activa. Abordaremos aquellos aspectos de la Ley que consideramos más directamente vinculados a la transparencia gubernamental y al gobierno electrónico.

El objeto de la Ley comentada es garantizar el efectivo ejercicio del derecho de acceso a la información pública, promover la participación ciudadana y la transparencia de la gestión pública.

Para ello establece ciertos principios, entre ellos el de presunción de publicidad según el cual toda la información en poder del Estado se presume pública, salvo las excepciones previstas por la ley; el de transparencia y máxima divulgación, por el cual toda la información debe ser accesible para todas las personas salvo que concurra alguna de las excepciones previstas en la ley; el de máximo acceso, que indica que la información debe publicarse de forma completa, con el mayor nivel de desagregación posible y por la mayor cantidad de medios disponibles; el de apertura, por el que la información debe ser accesible en formatos electrónicos abiertos, que faciliten su procesamiento; el de disociación, aplicable cuando parte de la información se encuadra dentro de las excepciones taxativamente establecidas por la ley, la información no exceptuada debe ser publicada en una versión que tache, oculte o disocie aquellas partes sujetas a la excepción; el de alcance limitado de las excepciones; *in dubio pro petitor* por el que la

interpretación del derecho de acceso a la información en caso de duda de ser siempre en favor de la mayor vigencia y alcance; y el de buena fe, por el que los sujetos obligados deben asegurar la estricta aplicación del derecho y actuar con diligencia, profesionalidad y lealtad institucional (Ley 27.275, Artículo 1°).

Los principios en que se funda la ley tienden a evitar que su objeto quede en una mera declaración de intenciones y de ellos se extrae como primera conclusión fundamental que el acceso a la información pública es la regla y el secreto la excepción. Por ello, la carga probatoria de las limitaciones le corresponde a los sujetos obligados (Pérez *et al*, 2016).

La Corte Suprema de Justicia de la Nación (2019: 11, 17) ha expresado que:

“(...) el actuar del Estado debe encontrarse regido por los principios de publicidad y transparencia en la gestión pública, lo que hace posible que las personas que se encuentran bajo su jurisdicción ejerzan el control democrático de las gestiones estatales, de forma tal que puedan cuestionar, indagar y considerar si se está dando un adecuado cumplimiento de las funciones públicas (...). La información pertenece a las personas, la información no es propiedad del Estado y el acceso a ella no se debe a una gracia o favor del gobierno. Este tiene la información solo en cuanto representante de los individuos (...)”.

El derecho de acceso a la información pública es definido en la Ley como la posibilidad de buscar, acceder, solicitar, recibir, copiar, analizar, reprocesar, reutilizar y redistribuir libremente la información bajo custodia de los sujetos obligados, con las únicas limitaciones y excepciones que establece la norma (Artículo 2°). Es información pública todo tipo de dato contenido en documentos de cualquier formato que los sujetos obligados generen, obtengan, transformen, controlen o custodien (Artículo 3°).

La ley reconoce el derecho a solicitar y recibir información pública a toda persona humana o jurídica, pública o privada, sin exigir al solicitante que motive la solicitud, que acredite derecho subjetivo o interés legítimo o que cuente con patrocinio letrado (Artículo 4°). Los sujetos obligados a brindar información pública comprenden un amplio menú de jurisdicciones y organismos, entre los que se encuentran: la administración pública nacional (administración central y organismos descentralizados, incluidas las instituciones de seguridad social); el Poder

Legislativo y los órganos que funcionan en su ámbito; el Poder Judicial de la Nación; el Ministerio Público Fiscal de la Nación; el Ministerio Público de la Defensa; el Consejo de la Magistratura; las empresas y sociedades del Estado; organizaciones empresariales, partidos políticos, sindicatos, universidades y cualquier entidad privada a la que se le hayan otorgado fondos públicos, en lo que se refiera a la información producida total o parcialmente o relacionada con los fondos públicos recibidos, entre otros (Artículo 7^a).

Las excepciones al principio general de que toda la información en poder del Estado se presume pública (presunción de publicidad), son, como se dijo taxativas y de interpretación restrictiva, y entre ellas la Ley refiere a los casos de: información expresamente clasificada como reservada o confidencial o secreta, por razones de defensa o política exterior; que pudiera poner en peligro el correcto funcionamiento del sistema financiero o bancario; secretos industriales, comerciales, financieros, científicos, técnicos o tecnológicos; que contenga datos personales y no pueda brindarse aplicando procedimientos de disociación, salvo que se cumpla con las condiciones de licitud previstas en la ley 25.326 de Protección de Datos Personales y sus modificatorias^{21,22}; que pueda ocasionar un peligro a la vida o seguridad de una persona; etc. Las excepciones no serán aplicables en casos de graves violaciones de derechos humanos, genocidio, crímenes de guerra o delitos de lesa humanidad (Artículo 8°).

Los sujetos obligados deben brindar la información solicitada en forma completa. Cuando exista un documento que contenga en forma parcial información cuyo acceso esté limitado en los términos de la ley, deberá suministrarse el resto de la información solicitada, utilizando sistemas de tachas (Artículo 12). En su faz positiva el derecho al acceso a la información impone el deber de informar, en su faz negativa, exige que la información no sea falsa, incompleta, fragmentaria, indiciaria o confusa (Pérez *et al*, 2016).

²¹ La excepción será inaplicable cuando el titular del dato haya prestado consentimiento para su divulgación; o cuando de las circunstancias del caso pueda presumirse que la información fue entregada por su titular al sujeto obligado con conocimiento de que la misma estaría sujeta al régimen de publicidad de la gestión estatal; o cuando los datos estén relacionados con las funciones de los funcionarios públicos. Asimismo, los sujetos obligados no podrán invocar esta excepción si el daño causado al interés protegido es menor al interés público de obtener la información (Decreto 206/2017).

²² En caso de hacer uso del sistema de tachas, la máxima autoridad del sujeto obligado deberá fundamentar los motivos por los cuales la información no entregada se enmarca en alguna de las excepciones de la Ley N° 27.275 (Decreto 206/2017).

Por su parte, para que la negativa a brindar información sea eficaz, debe ser instrumentada por acto fundado de la máxima autoridad del sujeto obligado cuando esa información no exista y no esté obligado legalmente a producirla o que esté incluida dentro de alguna de las excepciones previstas en la ley. La falta de fundamentación determinará la nulidad del acto denegatorio y obligará a la entrega de la información requerida. El silencio del sujeto obligado, así como la ambigüedad, inexactitud o entrega incompleta, serán considerados como denegatoria injustificada a brindar la información y dejará habilitadas las vías de reclamo previstas (Artículo 13).

El sujeto obligado que obstruya el acceso a la información pública requerida incurre en falta grave, sin perjuicio de las responsabilidades administrativas, patrimoniales y penales que pudieran caberle (Artículo 18). En concordancia con ello la ley dispone que el incumplimiento de la ley será considerado causal de mal desempeño (Artículo 7°).

A las excepciones de la Ley de Acceso a la Información Pública se suman otras previstas en normas anteriores que también deben ser consideradas e interpretadas armónicamente con la ley comentada²³. Constituyen excepciones al principio general de publicidad de la información en poder del Estado, y son también limitaciones expresas que deben ser interpretadas restrictivamente.

Por último ingresaremos en lo que la ley denomina transparencia activa, que refiere a la carga que recae sobre la gran mayoría de los sujetos obligados a brindar información pública, que implica el deber de facilitar la búsqueda y el acceso a través de su página oficial de la red informática, de una manera clara, estructurada y entendible para los interesados y procurando remover toda barrera que obstaculice o dificulte su reutilización por parte de terceros. Se establece con carácter enunciativo que los sujetos obligados deberán publicar la siguiente información: un índice de la información pública que estuviese en su poder; su estructura orgánica y funciones; la nómina de autoridades y personal, detallando sus respectivas funciones y

²³Entre ellas podemos mencionar el Secreto Fiscal (Ley 11.683 (t.o.) de Procedimiento Fiscal); el Secreto militar (Decreto 9390/63 - Decreto 2103/2012); el Secreto Estadístico (Ley 17.622 Instituto Nacional de Estadística y Censos); el Secreto Bursátil (Ley 17.811 Comisión Nacional de Valores); el Secreto Financiero (Ley 21.526 de Entidades Financieras); Inteligencia (Ley 25.520 de Inteligencia Nacional); Secreto profesional (por ejemplo Ley 23.187 que regula el ejercicio de la abogacía, Ley 26.529 de Derechos del Paciente en su Relación con los Profesionales e Instituciones de la Salud, el secreto de las fuentes de información periodística, dispuesto por el artículo 43 de la Constitución Nacional, etc.).

posición en el escalafón; las escalas salariales, incluyendo todos los componentes y subcomponentes del salario total, correspondientes a todas las categorías; el listado de las contrataciones públicas; todo acto o resolución, las actas de la deliberación de un cuerpo colegiado, la versión taquigráfica y los dictámenes jurídicos y técnicos producidos antes de la decisión; las acordadas, resoluciones y sentencias de la Corte Suprema de Justicia de la Nación y de los Tribunales de Segunda Instancia; las declaraciones juradas de aquellos sujetos obligados a presentarlas; cualquier otra información que sea de utilidad o se considere relevante para el ejercicio del derecho de acceso a la información pública (Ley 27.275, Artículo 32).

2.3. Rendición de cuentas

La rendición de cuentas es la obligación de los gestores públicos derivada del principio republicano de gobierno²⁴. Supone la existencia de normas y procedimientos para que los funcionarios públicos justifiquen sus acciones, respondan a requerimientos y asuman la responsabilidad de sus actos (Clusellas *et al.*, 2019). Este sometimiento al escrutinio de la ciudadanía y el funcionamiento de *checks and balances* entre los Poderes del Estado, además de ser la condición para que el electorado cuente con información necesaria en los procesos electorales, es un componente inseparable de la gobernabilidad y una condición para una gestión estatal más eficiente (Oszlak, 2003).

Las entidades del sector público y los servidores públicos en un sistema republicano y democrático deben rendir cuentas de su gestión y desempeño dado que son responsables del uso de recursos de la tributación y otras fuentes, para la prestación de servicios a los ciudadanos y otros beneficiarios. A su vez, cada modalidad de gestión requiere de mecanismos de rendición de cuentas acordes con su naturaleza, matriz institucional y forma de organización (Dellasanta y Módolo, 2013).

Se ha señalado que las TIC pueden fomentar y facilitar los procesos de rendición de cuentas, a través del acceso y disponibilidad de información relevante sobre finanzas, recursos humanos y otros asuntos que hasta hace pocos años eran de acceso exclusivo para cierto grupo de actores sociales (Naser y Concha, 2011).

²⁴Constitución Nacional artículos 1º, 33, 41, 42 y concordantes del Capítulo Segundo y artículo 75 inciso 22.

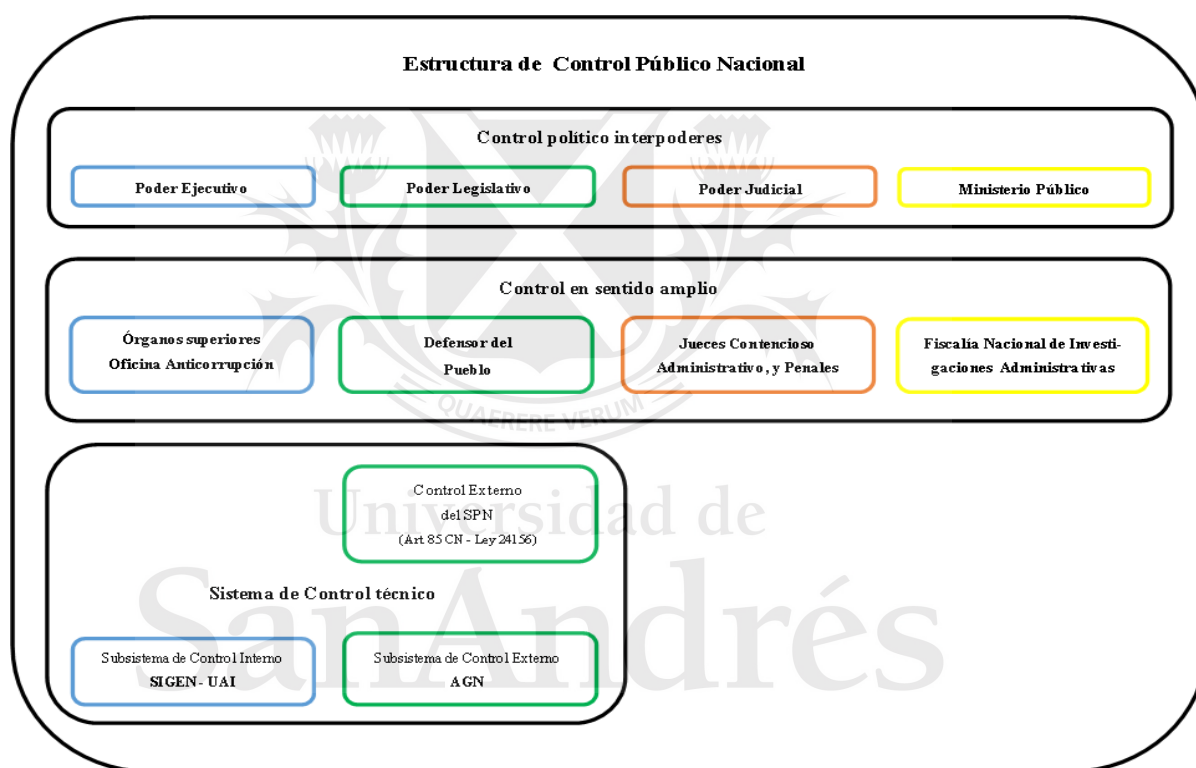
El control gubernamental es la contracara y garantía de cumplimiento de la obligación de rendir cuentas. Es la herramienta institucional destinada a crear las condiciones adecuadas y a fortalecer la expectativa de que las entidades del sector público y los servidores públicos desempeñarán sus funciones de manera eficaz, eficiente y ética, y de acuerdo con las leyes y reglamentos aplicables, a la vez que proporciona a los órganos legislativos, a los encargados de la gobernanza y al público en general, información y evaluaciones independientes y objetivas sobre la administración y el desempeño de las políticas, programas u operaciones gubernamentales (Santiso, 2009). Lo analizamos a continuación.



2.4. Control gubernamental

Abordamos el tema del control gubernamental a través de las dimensiones que lo integran, vinculadas entre sí y que expresamos en el Gráfico 1. Es relevante expresar la importancia del control gubernamental en todas sus dimensiones desde la perspectiva republicana y como parte inescindible de cualquier sistema que pretenda aportar transparencia a la gestión de gobierno.

Gráfico 1. Estructura de Control Público Nacional



Fuente: Elaboración propia en base a LAF, Art. 85 CN, Balbín (2015), Barra (2006), Despouy (2010), Lerner (1996)

En cuanto a las dimensiones que integran la estructura del control público nacional, en primer término nos encontramos frente al denominado control público interpoderes (control institucional o político), concebido para evitar la concentración del poder o para fracturarlo de modo que cada órgano del Estado se encuentre limitado por la actuación de los otros, con competencias en equilibrio recíproco. Por ejemplo, en la relación entre el Congreso y el Poder Ejecutivo pueden mencionarse los pedidos de informes, la citación de los Ministros, las

comparecencias periódicas del Jefe de Gabinete, y, fundamentalmente, la aprobación del presupuesto y la revisión de la cuenta de inversión (Barra, 2006).

En una segunda esfera, centrándonos en el control sobre la actividad del Poder Ejecutivo, identificamos un control en sentido amplio que se presenta al menos en dos modalidades: el de legalidad y oportunidad por una parte, y el que se ejerce sobre las conductas presuntamente irregulares o delictivas de los agentes (Balbín, 2015).²⁵

El control de legalidad y oportunidad es propio de los órganos superiores del Poder Ejecutivo en el ámbito del procedimiento administrativo. También el Poder judicial ejerce esta especie de control en los procesos judiciales a través del proceso contencioso administrativo. Por último, la figura del Defensor del Pueblo, fiscaliza también las conductas estatales con esta misma modalidad de control²⁶. Respecto de la responsabilidad administrativa de los agentes públicos, corresponde a los órganos jerárquicamente superiores mediante un procedimiento sumarial. El juzgamiento de la responsabilidad penal corresponde al Poder Judicial (jueces penales federales o locales). Colaboran con el control administrativo sancionador y penal los integrantes de la Fiscalía Nacional de Investigaciones Administrativas (ámbito del Ministerio Público²⁷) y la Oficina Anticorrupción (ámbito del Poder Ejecutivo, Ministerio de Justicia y Derechos Humanos²⁸) (Balbín, 2015).

En otra esfera, encontramos el sistema de control técnico (control en sentido propio, orgánico-funcional o específico) que se ejerce sobre la actividad materialmente administrativa del gobierno en cualquiera de sus poderes (no así sobre la actividad materialmente judicial o

²⁵ Corresponde aclarar que, tal como se ha venido sosteniendo, el control en sentido propio corresponde a los órganos ajenos a los procesos materia de control, creados para realizar una actividad de contralor, portadores de una competencia formal, con procedimientos especiales a tal fin. Los controles de legalidad y oportunidad y sobre las conductas de los agentes presuntamente irregulares o delictivas, son controles en un sentido *lato* (Barra, 2014).

²⁶ El Artículo 86 de la Constitución Nacional dispone: el Defensor del Pueblo es un órgano independiente instituido en el ámbito del Congreso de la Nación, que actuará con plena autonomía funcional, sin recibir instrucciones de ninguna autoridad. Su misión es la defensa y protección de los derechos humanos y demás derechos, garantías e intereses tutelados en esta Constitución y las leyes, ante hechos, actos u omisiones de la Administración; y el control del ejercicio de las funciones administrativas públicas.

El Defensor del Pueblo tiene legitimación procesal. Es designado y removido por el Congreso con el voto de las dos terceras partes de los miembros presentes de cada una de las Cámaras. Goza de las inmunidades y privilegios de los legisladores. Durará en su cargo cinco años, pudiendo ser nuevamente designado por una sola vez. La organización y el funcionamiento de esta institución serán regulados por una ley especial.

²⁷ Artículo 120 de la Constitución Nacional. Ley 24.946 Ministerio Público. Organización y Funcionamiento.

²⁸ Ley 25.233 Ley de Ministerios. Modificación. Oficina Anticorrupción.

materialmente legislativa) (Barra, 2006). Este tipo de control en Argentina se encuentra a cargo del Congreso a partir de la reforma constitucional de 1994 que incorporó en el Artículo 85 de la Carta Magna un específico sistema de control del Poder Legislativo sobre el sector público²⁹, y se considera un elemento estructural del Estado constitucional (Vallès Vives, 2002).

La Constitución asigna al Congreso el control externo del Sector Público Nacional³⁰, y crea en su ámbito una herramienta técnica a tal fin que es la Auditoría General de la Nación (AGN), a la cual el Congreso puede ordenar la realización de investigaciones e informes sobre programas de la administración pública y/o períodos determinados de gestión (Rodríguez y Bonvecchi, 2004). Además, el Congreso, a través de la sanción de la Ley 24.156 de Administración Financiera y de los Sistemas de Control (LAF), impuso al Poder Ejecutivo la implementación de otra herramienta técnica de control que es la Sindicatura General de la Nación (SIGEN).

2.4.1. Sistema de control. SIGEN y AGN

Los sistemas de control comprenden las estructuras de control interno y externo del sector público nacional y el régimen de responsabilidad con sustento en la obligación de los funcionarios de rendir cuentas de su gestión. La SIGEN y la AGN son los órganos rectores de los

²⁹El Artículo 85 de la Constitución Nacional establece: El control externo del sector público nacional en sus aspectos patrimoniales, económicos, financieros y operativos, será una atribución propia del Poder Legislativo. El examen y la opinión del Poder Legislativo sobre el desempeño y situación general de la administración pública estarán sustentados en los dictámenes de la Auditoría General de la Nación.

Este organismo de asistencia técnica del Congreso, con autonomía funcional, se integrará del modo que establezca la ley que reglamenta su creación y funcionamiento, que deberá ser aprobada por mayoría absoluta de los miembros de cada Cámara. El presidente del organismo será designado a propuesta del partido político de oposición con mayor número de legisladores en el Congreso.

Tendrá a su cargo el control de legalidad, gestión y auditoría de toda la actividad de la administración pública centralizada y descentralizada, cualquiera fuera su modalidad de organización, y las demás funciones que la ley le otorgue. Intervendrá necesariamente en el trámite de aprobación o rechazo de las cuentas de percepción e inversión de los fondos públicos.

³⁰El Sector Público Nacional, definido por el Artículo 8 de la Ley 24.156, está integrado por: a) Administración Nacional, conformada por la Administración Central y los Organismos Descentralizados, comprendiendo a las Instituciones de Seguridad Social; b) Empresas y Sociedades del Estado que abarca a las Empresas del Estado, las Sociedades del Estado, las Sociedades Anónimas con Participación Estatal Mayoritaria, las Sociedades de Economía Mixta y todas aquellas otras organizaciones empresariales donde el Estado nacional tenga participación mayoritaria en el capital o en la formación de las decisiones societarias; c) Entes Públicos excluidos expresamente de la Administración Nacional, que abarca a cualquier organización estatal no empresarial, con autarquía financiera, personalidad jurídica y patrimonio propio, donde el Estado nacional tenga el control mayoritario del patrimonio o de la formación de las decisiones, incluyendo aquellas entidades públicas no estatales donde el Estado nacional tenga el control de las decisiones; d) Fondos Fiduciarios integrados total o mayoritariamente con bienes y/o fondos del Estado nacional.

sistemas de control interno y externo, respectivamente (LAF). Son las agencias de fiscalización integrantes de un sistema dual e integrado (Le Pera, 2003).

La SIGEN es el órgano de control interno de las jurisdicciones que componen el Poder Ejecutivo Nacional y los organismos descentralizados y empresas y sociedades del Estado. Detenta personería jurídica propia y autarquía administrativa y financiera, y depende del Presidente de la Nación (LAF). El sistema de control interno está conformado por la SIGEN y por las unidades de auditoría interna (UAI) creadas en cada jurisdicción y en las entidades que dependen del Poder Ejecutivo. Las UAI dependen jerárquicamente del órgano superior de cada organismo, son coordinadas técnicamente por la SIGEN, y, el Síndico General de la Nación es el encargado de la designación y remoción de auditores internos titulares (LAF; Decreto 72/2018).

La SIGEN debe informar al Presidente de la Nación, a la AGN y a la opinión pública sobre la gestión cumplida por los entes bajo su fiscalización, además de atender a consultas y requerimientos específicos de la AGN (LAF).

La AGN, a cargo del subsistema de control externo, fue creada por la LAF en 1992 y cuenta con rango constitucional desde 1994. Se ha dicho que ha sido la mirada documentada del accionar los gobiernos, con la independencia de criterio propia a su pertenencia al ámbito del Poder Legislativo (Lamberto, 2016).

Es un organismo de asistencia técnica del Congreso, con autonomía funcional, personería jurídica propia e independencia financiera. Es órgano rector del sistema de control externo, por lo que formula los criterios de control y auditoría y establece las normas de auditoría externa que aplica, en base a un modelo de control y auditoría externa integrada que abarca los aspectos financieros, de legalidad y de economía, de eficiencia y eficacia (Artículo 85, CN, LAF).

El universo auditable de la AGN comprende el SPN y, la rendición de cuentas de las organizaciones privadas a las que se hayan acordado subsidios o aportes y a las instituciones o fondos cuya administración, guarda o conservación está a cargo del Estado nacional a través de sus Jurisdicciones o Entidades (LAF).

La labor de la AGN está orientada a brindar elementos para la evaluación de la gestión pública y contribuir a la adopción de decisiones en materia de gastos e ingresos públicos

(Fernández, 2006). La AGN funciona como soporte de la acción del Congreso y como generadora de información, análisis e interpretación de datos para la toma de decisiones de los ciudadanos (Rodríguez, 2017). Sus facultades constitucionales propias son intangibles, a tal punto que el Poder Ejecutivo no podría imponerle determinadas actividades de auditoría, ni el Congreso podría impedir que en uso de sus facultades propias audite actividades donde estén comprometidos recursos de origen público (Despouy, 2010). No se trata de un órgano de investigación penal, sin embargo se reconoce su importante rol en la lucha contra la corrupción en su faz preventiva y también a través del aporte de gran cantidad de informes utilizados por el Poder Judicial en la investigación de la conducta de los funcionarios públicos (Gelly, 2003; Despouy, 2010; Nieva, 2017).

En este contexto, la auditoría del sector público puede describirse como un proceso sistemático en el que de manera objetiva se obtiene y se evalúa la evidencia para determinar si la información o las condiciones reales están de acuerdo con los criterios establecidos (ISSAI 100 – Principios fundamentales de auditoría del Sector Público³¹, aprobada en el ámbito de la INTOSAI³²).



Universidad de
San Andrés

³¹ ISSAI, por sus siglas en inglés - *International Standards of Supreme Audit Institutions*

³² La INTOSAI (sigla en inglés de *International Organization of Supreme Audit Institutions* - Organización Internacional de Entidades Fiscalizadoras Superiores) es un organismo autónomo, independiente, apolítico, no gubernamental con un estatus especial con el Consejo Económico y Social de las Naciones Unidas (ECOSOC). La República Argentina es Miembro de Pleno Derecho. Las ISSAI, que contienen los principios fundamentales para el funcionamiento de las EFS y los requisitos previos de auditorías de entidades públicas, son aprobadas y autorizadas oficialmente por la INTOSAI (<http://www.intosai.org/en/about-us/issai.html>).

Capítulo 3: Gobierno Electrónico en el Sector Público Nacional Argentino

También como parte del cumplimiento de los objetivos específicos propuestos en este estudio, se analizará la implementación del gobierno electrónico desde 2016 en el ámbito del SPN (resumidamente Poder Ejecutivo, administración centralizada y descentralizada) a través del Sistema de Gestión Documental Electrónica (GDE), por su relevancia desde distintas perspectivas, entre ellas el gran alcance transversal a nivel institucional, la cantidad de usuarios del sistema, la abundante y explícita normativa emitida para su implementación³³, y el impacto que produjo en el Procedimiento Administrativo nacional.³⁴

Para adquirir una dimensión de su alcance, el sistema GDE es de uso obligatorio en el SPN que a principios de 2017 registraba alrededor de 200.000 empleados, mientras el Poder Judicial y el Poder Legislativo registraban 32.000 y 15.000 empleados respectivamente.³⁵

La significatividad del sistema GDE no implica minimizar la importancia de otras iniciativas de implementación de gobierno electrónico y de promoción de la transparencia en el ámbito de otros Poderes del Estado³⁶ y también en el propio SPN, donde existen otras experiencias, anteriores y contemporáneas, que constituyen grandes avances y un cambio de paradigma en la administración financiera y en las contrataciones del Estado³⁷.

³³ Se puede acceder a ella en http://www.infoleg.gov.ar/?page_id=149: Normativa Sistema de Gestión Documental - Marco legal.

³⁴ En Argentina no obstante se identifican iniciativas precedentes que prepararon el camino de la actual implementación del gobierno electrónico, tales como el Decreto 378/2005 que aprobó los Lineamientos Estratégicos del Plan Nacional de Gobierno Electrónico y los Planes Sectoriales de Gobierno Electrónico de los organismos de la Administración Pública Nacional; o el Decreto 512/2009 de creación del Grupo de Trabajo Multisectorial para concertar e impulsar la Estrategia de Agenda Digital de la República Argentina, como reflejo de la realidad contextual de 2009 (Greco, 2013).

³⁵ Según datos del entonces Ministerio de Modernización, el Poder Ejecutivo, administración central y descentralizada, la Administración Nacional de la Seguridad Social, el Instituto Nacional de Jubilaciones y Pensiones y el Instituto Nacional de Cine y Artes Audiovisuales registraban un total de 208.027 empleados (recuperado de: <https://www.lanacion.com.ar/economia/empleo-publico-nacional-cuanta-cantidad-de-empleados-hay-segun-jurisdiccion-nid1975569>).

³⁶ Por ejemplo, en el Poder Judicial de la Nación la implementación del Sistema de Gestión Judicial, la iniciativa Justicia 2020 y el portal de noticias Centro de Información Judicial (CIJ).

³⁷ Es el caso del sistema E- SIDIF (Sistema Integrado de Información Financiera), plataforma informática de la gestión financiera gubernamental (recuperado de <https://dgsiaf.mecon.gov.ar/esidif/>). También de las plataformas COMPR.AR (sistema de apoyo y control de las compras y contrataciones), CONTRAT.AR (sistema de contratación y gestión de Obra Pública), SUBAST.AR (módulo para compulsa electrónica e interactiva de precios), etc., que buscan transparentar las operaciones entre el gobierno y los particulares (Clusellas *et al.*, 2019).

Analizaremos fundamentalmente la normativa que refiere a la posibilidad del uso del documento y firma digital con idéntica eficacia a la forma escrita en papel y a la firma hológrafa; los antecedentes de la implementación del sistema GDE; las finalidades perseguidas; la disponibilidad de la tramitación a distancia para la ciudadanía; la interoperabilidad con otros sistemas que también funcionan en otros poderes, organismos y jurisdicciones; y, los cambios producidos en el procedimiento administrativo aplicable, en resguardo de la seguridad jurídica de las actuaciones que se instrumentan a través de este sistema, todo ello en el marco del Plan de Modernización del Estado vigente desde 2016.³⁸

3.1. Firma Digital

A la luz de la experiencia internacional, es condición de existencia del gobierno electrónico la eliminación de barreras legislativas y regulatorias para que los procedimientos digitales estén dotados de la misma validez que sus análogos en papel. En noviembre de 2001 fue sancionada en Argentina la Ley 25.506 de Firma Digital³⁹, que prevé que el Estado nacional en su conjunto utilice las tecnologías y las disposiciones de la ley en su ámbito interno y en relación con los administrados, de acuerdo con la reglamentación de cada uno de los Poderes. También establece que se debe promover el uso masivo de la firma digital de tal forma que posibilite el trámite de los expedientes por vías simultáneas, búsquedas automáticas de información, y seguimiento y control de los interesados, hacia la progresiva despapelización. Si bien esta ley tiene alcance federal, pues es complementaria del Código Civil y Comercial, también contiene disposiciones de aplicación administrativa y marcó el comienzo de la introducción por vía legal del gobierno electrónico en la Administración Nacional (Rivolta, 2017).

³⁸La última revisión de la normativa que se comentará bajo este acápite se produjo durante el mes de abril de 2019. El sistema que se analiza es de reciente e inacabada implementación y en este proceso intervienen más de 270 normas y se producen constantes modificaciones, por lo que pueden no ser consideradas en este trabajo.

³⁹Expondremos los aspectos más estrechamente vinculados con el gobierno electrónico y con la implementación del Sistema GDE. Al igual que con las restantes normas, no ingresaremos en su estudio pormenorizado por exceder los límites propuestos para este estudio. Para ilustrar acerca de su contenido diremos que la Ley 25.506 contiene la definición de su objeto y de sus principales conceptos (firma digital, certificado digital, procedimiento de verificación, condiciones de validez y revocación, etc.). También regula la Infraestructura de Firma Digital, la figura del Certificador, el Sistema de Auditoría, la Autoridad de Aplicación (a cargo del otorgamiento de licencias a Certificadores entre otras competencias), las responsabilidades y sanciones derivadas de daños a terceros o de incumplimientos normativos y tiene un Anexo con definiciones terminológicas. Por último, establece, a los efectos del derecho penal, que los términos firma y suscripción comprenden la firma digital, y que los términos documento, instrumento privado y certificado comprenden el documento digital firmado digitalmente.

Como paso fundamental para la implementación del gobierno electrónico, la Ley 25.506 reconoce la eficacia jurídica de la firma digital⁴⁰ y de los documentos electrónicos. La firma digital satisface los requerimientos de una firma manuscrita y goza de dos presunciones: de autoría y de integridad. Según la primera, se presume salvo prueba en contrario, que toda firma digital pertenece al titular del certificado digital que permite la verificación de esa firma. Se introduce el concepto de certificado digital, y puede afirmarse que no existe firma digital sin certificado digital (Lynch, 2002). La segunda presunción indica que, salvo prueba en contrario, el documento digital no ha sido modificado desde el momento de su firma. Sin embargo, debe destacarse que la firma digital de un documento electrónico no impide que sea modificado, sino que asegura que, si el documento firmado digitalmente sufre alguna alteración, ello queda en evidencia. Por esa razón el legislador le asigna una presunción de integridad (Rivolta, 2017).

A ello se agrega que la firma digital de un documento electrónico satisface el requisito de certificación de firma establecido para la firma ológrafa. En cuanto a los casos en que se exige la conservación de documentos, registros o datos, se satisface con la conservación de los correspondientes documentos digitales firmados digitalmente, que deberá garantizar su integridad, accesibilidad y disponibilidad (Decreto 182/2019).

Es necesario señalar que por vía reglamentaria se establecieron tres supuestos de firma digital que pueden ser utilizadas en el ámbito del sistema GDE: la firma digital remota, que se utiliza para para firmar digitalmente todo tipo de documento electrónico incluyendo actos administrativos; la firma digital con dispositivo criptográfico externo, que se utiliza para firmar digitalmente todo tipo de documento electrónico incluyendo actos administrativos; y, la firma digital con certificado del sistema, que se utiliza para firmar documentos electrónicos, excepto actos administrativos (como dictámenes, informes, comunicaciones oficiales, etc.). Estas firmas digitales gozan de plena validez, y aseguran indubitablemente la autoría e integridad del documento electrónico firmado digitalmente (Decreto 1063/2016, modificado por Decreto 182/2019).

⁴⁰La ley 25.506 define la firma digital como el resultado de aplicar a un documento digital un procedimiento matemático que requiere información de exclusivo conocimiento del firmante, encontrándose ésta bajo su absoluto control. La firma digital debe ser susceptible de verificación por terceras partes, tal que dicha verificación simultáneamente permita identificar al firmante y detectar cualquier alteración del documento digital posterior a su firma (Artículo 2).

En cuanto a la firma electrónica, a diferencia de la firma digital, también es utilizada por el signatario como su medio de identificación, pero carece de alguno de los requisitos legales para ser considerada firma digital. La diferencia fundamental entre la firma electrónica y la digital son las presunciones, ya que en el caso de la firma electrónica es quien la invoca quien debe acreditar su validez (Lynch, 2002). Cabe destacar que, de la revisión de la normativa aplicable surge que el sistema GDE no utiliza firma electrónica, sino que las firmas que se emiten en su ámbito son digitales.

El documento digital es la representación digital de actos o hechos, que también satisface el requerimiento de escritura. Por ello, es claro que cuando el derecho común requiere actos por escrito pueden perfeccionarse a través del documento digital (Lynch, 2002).

La firma digital existe en tanto exista un documento digital susceptible de ser sujeto a un procedimiento de verificación, que permita la identificación del firmante en forma indubitable, y garantice la inalterabilidad del documento. La firma digital presenta aquí una ventaja respecto de la firma ológrafa que no garantiza la inalterabilidad del documento (Lynch, 2002).

Es inherente a la firma digital la existencia del certificado digital, que es el documento digital firmado digitalmente por un certificador (autorizado a tal fin), que vincula los datos de verificación de firma a su titular. Los prestadores de servicios de certificación son terceras partes de confianza en las transacciones electrónicas, certifican la identidad los autores de un documento y emiten el correspondiente certificado. Registran al suscriptor y emiten el certificado vinculando a un suscriptor con una firma electrónica (Lynch, 2002).

Por último, la confidencialidad del contenido de un documento firmado digitalmente no es una prescripción legal ni una finalidad de la firma digital (como sí lo son la identidad del autor y la integridad del contenido), por lo que en caso que se desee la confidencialidad del contenido se deberá recurrir a otros procedimientos a tal fin, tal como la encriptación del documento, pero no se trata de un requerimiento impuesto legalmente (Lynch, 2002).

3.2. Antecedentes del Sistema de Gestión Documental - GDE

En 2009 la Ciudad Autónoma de Buenos Aires avanzó hacia un concepto de gobierno electrónico y ciudad inteligente, siguiendo el modelo español⁴¹ que desde 2007 había iniciado la eliminación del papel en las administraciones a nivel nacional, provincial o local y había implantado los derechos de los ciudadanos a relacionarse con las administraciones públicas por medios electrónicos (Clusellas *et al.*, 2014).

Se consideró que el corazón del gobierno electrónico era la gestión documental digital, en razón que los gobiernos funcionan sobre la base de documentos (notas, memorandos, informes, oficios, etc.), agrupados en forma tal de ser el antecedente y fundamento de su gestión o resolución administrativa (expedientes). Desde esta perspectiva, se pensó que no era suficiente digitalizar documentos en soporte papel, sino que era necesario implantar un sistema electrónico de gestión que permitiera la creación de documentos electrónicos, su clasificación y organización, su validación, su almacenamiento, su circulación entre reparticiones, la posibilidad de recuperarlos y consultarlos, y mantener la información de manera segura (Clusellas *et al.*, 2014).

Además se destacan las ventajas que presentan los documentos digitales, entre ellas: que son inalterables, de fácil acceso, no ocupan lugar físico, no se vinculan al lugar donde tramitan, permiten su seguimiento en tiempo real y la producción de estadísticas acerca de las tramitaciones. En orden a la transparencia, todos los documentos y sus contenedores pueden ser conocidos, no pueden ser ocultados (salvo fundadas razones de reserva), gracias a sus atributos de trazabilidad, datación e imposibilidad de introducir cambios sin dejar constancia de ello (Clusellas *et al.*, 2014).

Se optó por trabajar con una solución propia, desarrollada sobre la base de sistemas existentes en el mercado a la que se agregaron desarrollos propios, con la programación de consultores externos, denominada Sistema de Administración de Documentos Electrónicos

⁴¹En ese momento se encontraba vigente en España la Ley 11/2007 de acceso electrónico de los ciudadanos a los Servicios Públicos, luego derogada por la disposición derogatoria única.2.b) de la Ley 39/2015 (<https://www.boe.es/eli/es/l/2007/06/22/11/con>).

(SADE), con enfoque en los documentos (no en los trámites o expedientes), de estructura modular, destinada a 55.000 usuarios (en 2014) (Clusellas *et al.*, 2014).

La implementación en el ámbito nacional se concretó con la cesión gratuita del sistema GDE de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires a la Nación, mediante la firma de un convenio entre el Presidente de la Nación y el Jefe de Gobierno (Martelli, 2017).

Se reconoce que la posibilidad de puesta en marcha del sistema se debió a que el gobierno nacional, en los veinticinco años previos, logró algunos resultados muy significativos que proveyeron algunas condiciones necesarias sin las cuales GDE no podría haber sido puesto en marcha tan velozmente, tales como la disponibilidad de un sistema central de formulación y ejecución presupuestaria regido por la LAF de 1992, cuyos principios de centralización normativa y descentralización operativa se gestionan a través Sistema Integrado de Información Financiera (SIDIF); el esquema de la Ley 25.506 de Firma Digital de 2001, y el tendido de la red de infraestructura de comunicaciones realizada por el Programa Argentina Conectada a partir de 2010 (Martelo y Yoder, 2017).

Como marco general de la implementación del sistema GDE encontramos el Plan de Modernización del Estado, aprobado en marzo de 2016 (que deroga otro de 2001) aplicable al SPN. Es el instrumento que define los ejes centrales, las prioridades y los fundamentos de las acciones orientadas a convertir al Estado en el principal garante del bien común. Supone promover una gestión ética y transparente, aumentar la calidad de los servicios provistos por el Estado, simplificar procedimientos y ofrecer al ciudadano la posibilidad de mejorar el acceso por medios electrónicos a información personalizada, coherente e integral (Decreto 434/2016).

El eje Plan de Tecnología y Gobierno Digital del Plan de Modernización, estableció el objetivo de implementar una plataforma horizontal informática de generación de documentos y expedientes electrónicos, registros y otros contenedores que sea utilizada por toda la administración a los fines de facilitar la gestión documental, el acceso y la perdurabilidad de la información, la reducción de los plazos en las tramitaciones y el seguimiento público de cada expediente (Decreto 434/2016).

3.3. Sistema de Gestión Documental Electrónica GDE. Implementación, estructura y objetivos. Trámites a distancia e interoperabilidad

En abril de 2016 se aprobó la implementación del Sistema de Gestión Documental Electrónica (GDE), que es definido como un sistema integrado de caratulación, numeración, seguimiento y registración de movimientos de todas las actuaciones y expedientes del SPN, de uso obligatorio para las entidades y jurisdicciones que componen el SPN, para la totalidad de las actuaciones administrativas, en reemplazo del ComDoc u otros sistemas de gestión documental en uso (Decreto 561/2016). Su administración y control se encuentran concentrados en la Secretaría de Gobierno de Modernización⁴², a través de la Secretaría de Modernización Administrativa. Además, funciona en otras jurisdicciones y organismos nacionales, provinciales y municipales que lo implementaron.

El sistema GDE está integrado por distintos módulos. Incluye funciones tales como firma digital individual y conjunta entre funcionarios, guarda y conservación, asignación de fecha y hora, numeración única de documentos y expedientes, etc. (Decreto 733/2018). Para ilustrar su estructura, su envergadura institucional, cantidad de usuarios y trámites, se incluye el siguiente gráfico:

Gráfico 2. Estructura del sistema GDE



Fuente: Clusellas et al., 2019⁴³

⁴² Antes Ministerio de Modernización de la Nación, creado por Decreto (DNU) 13/2015 modificatorio de la ley 22.250 de Ministerios, luego modificada por Decretos 801/2018 (DNU) y 802/2018.

⁴³ El sistema es más complejo y está compuesto por un gran número de módulos (se pueden consultar en https://www.argentina.gob.ar/sites/default/files/introduccion_a_gde2017-11-21.pdf). El gráfico inserto es a modo ilustrativo, destacándose en el texto alguno de sus módulos.

Esta estructura que es denominada ecosistema GDE por sus implementadores, contiene como pieza fundamental el Generador Electrónico de Documentos Oficiales (GEDO). Es un módulo que contiene y administra todas las reglas para generar digitalmente los documentos oficiales electrónicos, que son los que legalmente reemplazan a los documentos en papel y firmados ológrafamente. Estos nuevos documentos electrónicos son guardados en el Repositorio Único de Documentos Oficiales (RUDO), de donde el resto de los módulos los toman a fin de administrarlos según las reglas de cada uno (Martelli, 2017).

El ecosistema GDE está a disposición de todos los funcionarios a través de un Escritorio Único (EU) y cuenta con un sistema de firma digital que permite el procesamiento completo de todos los tramites en forma electrónica (Martelli, 2017).

También contiene un módulo denominado *Business Intelligence* (BI) que brinda reportes de gestión o bases de datos para *datamining*⁴⁴. No es un módulo transaccional como el resto y los abarca a todos, pues todos los módulos generan reportes (Martelli, 2017).

El GDE es descrito como un gran mecano, donde las piezas encajan, cada módulo es complementario de otro, o una combinación de varios. Los módulos principales son el Expediente Electrónico (EE), Comunicaciones Oficiales (CCOO), Archivo (ARCH), Gestor de Asistencias y Transferencias (GAT), Registro Integral de Beneficiarios (RID), Locación de Obras y Servicios (LOyS), Legajo Único Empleados (LUE), Registro Legajo Multipropósito (RLM) y Trámites a Distancia (TAD) (Martelli, 2017).

En cuando a su implementación, se ha dicho que sólo los sistemas de gestión documental electrónica pueden resolver la reforma de la burocracia en un tiempo y costo razonables, y pasar del soporte papel al soporte digital en forma no traumática. Los sistemas transaccionales (por oposición a los de gestión documental electrónica) permiten leer pantallas o impresos que reflejan lo que se guarda en una base de datos. En cambio, para que exista transparencia, un auditor o un ciudadano deben poder leer fácilmente los fundamentos de cualquier decisión administrativa y las pistas de auditoría deben ser simples. Además, este tipo de sistemas permite

⁴⁴ Proceso de usar software especial para observar grandes cantidades de datos informáticos con el fin de encontrar información útil, por ejemplo, qué tipo de producto compran los clientes de una empresa (<https://dictionary.cambridge.org/es/diccionario/ingles/data-mining>).

eliminar los manejos indeseables de las tramitaciones, que son una gran parte de la corrupción y discrecionalidad administrativa (Clusellas *et al.*, 2019).

El GDE permite contar con un inventario de los trámites del Estado y conocer las reparticiones que participan de cada uno de ellos, qué agentes lo usan, cuánto tarda su tramitación, etc., de tal modo que transparenta la gestión y conduce a un cambio en la conducta organizacional. Por ejemplo, la asignación de un número único por expediente, válido para todo el SPN, permite conocer las áreas por la que pasa su trámite y conocer toda la información que lo integra (Clusellas *et al.*, 2019).

Los objetivos del sistema son: acelerar los trámites (reducir los plazos), aumentar la transparencia, facilitar el acceso a la información pública a la ciudadanía, posibilitar la integración e interoperabilidad de los sistemas de información y dotar a los organismos de mayores niveles de eficiencia y accesibilidad. Al mismo tiempo persigue un mayor control y seguridad en las tramitaciones, el seguimiento público de cada expediente y minimizar el uso de papel, sin menoscabo a la seguridad jurídica (Decretos 434/16 y 561/16). Estos objetivos se reiteran casi invariablemente en las normas que le sucedieron a la implementación inicial del sistema en 2016, y son de primordial importancia al analizarlo como política pública y en cualquier aspecto de su aplicación.

El uso del sistema se dispuso como obligatorio en el SPN desde 2016, y comenzó su progresiva implantación en distintos organismos. En 2018 se establecieron plazos más definitivos: para Administración Nacional (Administración Central, Organismos Descentralizados incluso Instituciones de Seguridad Social) a partir del 15 de agosto de 2018 (si no existiere otra norma particular); y para las Empresas y Sociedades del Estado, Entes Públicos excluidos de la Administración Nacional y Fondos Fiduciarios, a partir del 1° de Enero de 2019 (si no existiere otra norma particular), con las excepciones que determinara la autoridad de aplicación (Decreto 733/2018).

Se trata de un sistema pensado para que sea gratis y rápido para todas las administraciones públicas (a principios de 2019 se encontraba implementado en 7 provincias y 30 municipios) y debería contemplar el resto de los Poderes (Legislativo, Judicial y Ministerio Público) (Clusellas *et al.*, 2019).

El sistema tiende a poner el centro de atención en el ciudadano. Desde ese ángulo, se destacan dos plataformas o módulos para satisfacer esta exigencia: la de trámites a distancia y la que permite la interoperabilidad del GDE con otros sistemas. Se intenta facilitar la tramitación remota de actuaciones por los ciudadanos, con las mismas seguridades que la tramitación presencial pero con menos inversión de tiempo y recursos, y evitar que el ciudadano deba aportar información que se encuentra en los organismos públicos.⁴⁵

En octubre de 2016 se aprobó la implementación de la plataforma de Trámites a Distancia (TAD), definida como medio de interacción del ciudadano con la Administración a través de la recepción y remisión por medios electrónicos de presentaciones, escritos, solicitudes, notificaciones y comunicaciones, entre otros (Decreto 1063/2016). A través del módulo TAD el ciudadano interactúa directamente con la administración y puede efectuar un trámite totalmente a distancia, con las garantías del procedimiento administrativo (generar y visualizar documentos, notificarse, intervenir cuando lo considere pertinente, etc.) (Clusellas *et al.*, 2019).

El módulo Trámites a Distancia (TAD) funciona como una mesa de entrada electrónica disponible en cada casa, oficina y *smartphone* en cualquier momento y lugar. Una vez que el ciudadano accede al módulo TAD, encuentra un escritorio virtual con diferentes buzones de acción (por ejemplo Mis Trámites, Consultas, Notificaciones, etc.), las notificaciones en TAD gozan de pleno valor legal, se considera que el usuario TAD es el domicilio constituido electrónico y cuenta con firma digital (Martelli, 2017). Esta plataforma además prevé una funcionalidad expresamente dedicada a que los ciudadanos puedan solicitar el acceso a información pública⁴⁶.

En adición a esta plataforma, y dado que los trámites que realizan los particulares por internet en muchos casos requieren la firma digital, se creó una herramienta gratuita de firma

⁴⁵Existen otros componentes del GDE que responden a las mismas finalidades en general aunque con objetivos específicos, como por ejemplo los módulos “Gestor de Asistencias y Transferencias” (GAT) y “Registro Integral de Destinatarios” (RID), para registro, tramitación y pago de todas las prestaciones, beneficios, subsidios, exenciones, etc. que se otorguen a personas humanas o personas jurídicas públicas o privadas (Dec. 1063/16). No se aborda su estudio por exceder el marco propuesto para este trabajo.

⁴⁶En: https://www.argentina.gob.ar/sites/default/files/manual_tramite_de_acceso_a_la_informacion_publica_2018-1-22.pdf.

digital a distancia (Plataforma de Firma Digital Remota), que garantiza la gratuidad de los certificados digitales emitidos a ser utilizados en ella (Decretos 892/2017 y 733/18).

Complementariamente, en diciembre de 2016 se dispuso que las entidades y jurisdicciones del SPN deberán intercambiar la información pública con cualquier otro organismo público que así se lo solicite, para no requerir su presentación al ciudadano y se instó a celebrar convenios de colaboración recíproca con organismos provinciales, municipales, de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires y entes públicos no estatales (Decretos 1273/2016 y 733/2018).⁴⁷

La interoperabilidad de los sistemas estatales a través de su interconexión y, como objetivo último, la simplificación de los procesos, es indispensable para alcanzar una administración pública al servicio del ciudadano y, en consecuencia, que deje de ser un cadete del Estado. La interoperabilidad documental permite el intercambio de expedientes completos de una entidad a otra, entre distintos administradores de GDE de distintos Estados (Santa Fe, Mendoza, etc.) y también el intercambio de documentos individuales entre dos organismos, tales como certificaciones, informes, etc. Se equipara la ventaja de portabilidad que tiene el papel, pero se ahorran los costos de traslado y conservación, entre otros. Las entidades y jurisdicciones responsables de los sistemas y bases de datos son quienes administran sus aplicaciones y autorizan las consultas en sus respectivas bases, de acuerdo a reglas propias de autorización y acceso, por lo que cada organismo conserva el control de los datos que administra (Clusellas et al., 2019).

También la interoperabilidad se aplica a resolver la necesidad del Poder Ejecutivo de satisfacer los requerimientos del Poder Judicial. Por ejemplo, en el ámbito de la Agencia Nacional de la Seguridad Social (ANSES) se contestan alrededor de 3.000 oficios judiciales por mes con información básica sobre beneficiarios (Clusellas et al., 2019).

Por su parte, con énfasis en la simplificación de trámites, la Ley 27.446 de Simplificación y Desburocratización (junio de 2018), estableció que los documentos oficiales electrónicos firmados digitalmente, expedientes electrónicos, comunicaciones oficiales, notificaciones

⁴⁷Para ello, los sistemas o aplicaciones informáticas que no sean de gestión documental, deberán integrarse al sistema de Gestión Documental Electrónica a través del Módulo interoper.ar (Decreto 733/2018).

electrónicas y domicilio especial constituido electrónico de la plataforma TAD y de los sistemas de gestión documental electrónica que utilizan el sector público nacional, las provincias, el gobierno de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, municipios, poderes judiciales, entes públicos no estatales, etc., en procedimientos administrativos y procesos judiciales, tienen para el sector público nacional idéntica eficacia y valor probatorio que sus equivalentes en soporte papel o cualquier otro soporte, debido a su interoperabilidad que produce su reconocimiento automático en los sistemas, por lo que no se requerirá su legalización⁴⁸. Asimismo, las jurisdicciones y entidades del Sector Público Nacional deben dar respuesta a los oficios judiciales exclusivamente mediante el Sistema GDE (Ley 27.446).

4.4. Recepción en el Procedimiento Administrativo

Además de las numerosas normas reglamentarias dictadas en respaldo de la implementación del sistema GDE y la consecuente tramitación electrónica, fue necesario introducir reformas a las normas de derecho administrativo, pensadas para regir un procedimiento escrito en soporte papel. Se ha sostenido que un beneficio adicional del gobierno electrónico es la creación de un marco regulatorio que sustente el diseño, uso y evaluación de las TIC al interior del gobierno y en su relación con otros actores sociales (Naser y Concha, 2011).

El Reglamento de Procedimientos Administrativos fue modificado para receptor estos cambios (Decreto 894/2017) y está en vigencia desde abril de 2018⁴⁹. A continuación se sintetizan los que se consideran principales cambios introducidos en el Reglamento.

El principal impacto se produjo obviamente respecto del clásico soporte papel de los trámites administrativos. En el nuevo Reglamento el expediente administrativo⁵⁰ tiene formato electrónico y se forma con la agregación ordenada de documentos, pruebas, dictámenes, informes, etc. mediante el Sistema GDE, donde se registran todos los movimientos de todas las actuaciones del SPN. Los documentos que forman un expediente deben ser generados en forma electrónica o ser digitalizados si existen en otro soporte.

⁴⁸ La interoperabilidad documental prevista en la Ley N° 27.446 se instrumenta mediante el módulo Interoperabilidad (IOP) del sistema de Gestión Documental Electrónica – GDE (Decreto 182/2019).

⁴⁹ Decreto 1759/1972, texto ordenado Decreto 894/2017 Reglamentación de la Ley 19.549 Nacional de Procedimientos Administrativos.

⁵⁰ Conjunto ordenado de documentos y actuaciones que sirven de antecedente y fundamento al acto administrativo así como las diligencias encaminadas a ejecutarlo (Reglamento de Procedimientos Administrativos, Artículo 7).

Los expedientes iniciados con anterioridad pueden continuar su tramitación en papel, pero las nuevas actuaciones que se agreguen a ellos deberán instrumentarse en formato electrónico, adjuntándose su impresión al expediente; aunque también las autoridades podrán digitalizarlos y continuar su tramitación como expedientes electrónicos.

La identificación con que se inicia un expediente o se crea un documento electrónico se conserva siempre aun cuando distintos organismos intervengan en su trámite y con una identificación uniforme para toda la Administración, lo que facilita su búsqueda con gran beneficio para el acceso a la información y la transparencia.

Uno de los cambios icónicos es la desaparición de los números de fojas que, cuando se trata de expedientes en papel (hoy residuales), deben ser compaginados en cuerpos numerados que no excedan de 200 fojas. En los expedientes electrónicos no existe el concepto de foja sino de documentos electrónicos de diversa índole firmados digitalmente, ordenados sucesivamente, que cuentan con un número de orden y una identificación única integrada por números y letras que será utilizada al momento de citarlos o para su búsqueda en el sistema.

Este cambio fundamental también trae la posibilidad de que se puedan adjuntar documentos electrónicos como archivos embebidos en otros documentos electrónicos, o como documentos de trabajo, y que los expedientes puedan relacionarse entre sí para consulta, que puedan ser fusionados (perdiendo su individualidad), que sean tramitados conjuntamente o que realice el pase múltiple a varios sectores. Estas alternativas conllevan claramente la posibilidad de agilizar las tramitaciones.

Como principio los documentos y expedientes administrativos son de carácter público, sin embargo, como se dijo y por razones fundadas, pueden revestir carácter reservado o secreto. Para ello, la autoridad administrativa podrá solicitar al administrador del sistema la habilitación mediante acto administrativo fundado en la normativa que establece la condición de reservado o secreto.

En cuanto a los trámites realizados por particulares, el Reglamento de Procedimientos Administrativos prevé que se presenten por escrito ante la mesa de entradas de los organismos o en forma electrónica a través de la plataforma electrónica de Trámites a Distancia (TAD), por sí

mismos o mediante representantes o apoderados. Los documentos presentados en soporte papel deben ser digitalizados para su incorporación a los expedientes electrónicos y los originales devueltos (como regla general), lo que implica su autenticación.

Las comunicaciones, documentos, informes, dictámenes, y toda otra actuación administrativa se firmará digitalmente en el Sistema y reviste la calidad de original, así como los reproducidos en soporte electrónico (en concordancia con la normativa de firma digital), con idéntica eficacia y valor probatorio que sus equivalentes en soporte papel. Esta circunstancia también representa un importante aporte a la agilidad de los trámites.

Como se dijo al estudiar la firma digital, el GDE prevé tres modalidades: firma digital remota y firma digital con dispositivo criptográfico externo para todo tipo de documento electrónico incluyendo actos administrativos; y, firma digital con certificado del sistema, para documentos electrónicos (como dictámenes, informes, comunicaciones oficiales, etc.), excepto actos administrativos. Estas firmas digitales gozan de plena validez asegurando indubitablemente la autoría e integridad del documento (Decreto 1063/2016 y modificatorio).⁵¹

Junto a ello, se encuentra previsto que particulares puedan firmar digitalmente sus escritos en la Plataforma TAD, como así también otorgar poderes generales o particulares que satisfacen el requisito de escritura pública (Decreto 182/2019).

Otra cuestión novedosa e indispensable es la posibilidad de que los particulares puedan constituir un domicilio especial electrónico en el cual serán válidas las comunicaciones y notificaciones. Para ello, la cuenta de usuario de la plataforma TAD será considerada el domicilio especial electrónico. La carga de documentación puede realizarse durante las 24 horas de todos los días del año y el cómputo de plazos se hará a partir del primer día hábil siguiente al de la carga de documentación efectuada correctamente por el particular en la plataforma electrónica en su cuenta de usuario. La carga de documentación efectuada en un día inhábil se entenderá efectuada el primer día hábil siguiente. La notificación oficial por su lado se dará como

⁵¹Desde la implementación del GDE se utilizó el modelo clásico de firma digital en el que el usuario usa un *token USB* (dispositivo criptográfico externo) que contiene un *software* que certifica la identidad encriptada del usuario, pero sólo puede usarse en computadoras con puerto USB, además de ser costoso. Por ello se reemplazó por el sistema de firma digital remota que reemplaza el *token* por una plataforma a la que el usuario se conecta a través de internet. Se puede acceder desde cualquier lugar y dispositivo y reduce los costos (Clusellas *et al.*, 2019).

perfeccionada cuando el contenido esté disponible en la cuenta de usuario de destino y se considerará al usuario notificado el primer día hábil siguiente al de la fecha de ingreso de la notificación a su cuenta, momento en el que comienzan a correr los plazos.

Se prevé que el sistema electrónico deje constancia de la fecha y hora de presentación de los escritos realizada por los particulares y de los actos producidos por los usuarios del sistema.

La modificación producida en el Reglamento de Procedimientos Administrativos permite una mayor identificación de la responsabilidad individual de los funcionarios a cargo de la tramitación, de acuerdo con la posibilidad de más transparencia y seguimiento externo que permite el sistema, dado que saca del anonimato a los agentes intervinientes (Verdún, 2018). Puede observarse cuando se dispone que los titulares de las unidades administrativas y el personal que tuviese a su cargo la resolución o el despacho de los asuntos, serán responsables directos de su tramitación; o cuando se establece que las aplicaciones y sistemas de información deben garantizar el control de los tiempos y plazos, la identificación de los órganos responsables y la publicidad de los procedimientos (Verdún, 2018).

Por último, también se establece la eliminación de cargas burocráticas en aquellos casos en que sea necesaria la presentación de alguna información, dato, documento o certificado que deba ser emitido por otra entidad la entidad. En ese supuesto el responsable del procedimiento lo solicitará directamente por comunicación oficial al organismo responsable de su producción y certificación.

3.5. Recepción en otras normas

Además de las modificaciones al Reglamento de Procedimientos Administrativos, otros cambios normativos también se derivaron de la implementación del sistema GDE. Así, en noviembre de 2017 se aprobaron las Buenas Prácticas en materia de Simplificación para el funcionamiento del Sector Público Nacional (Decreto 891/2017). Se destaca la regulación de dos presunciones derivadas del nuevo enfoque que implica el gobierno electrónico: la de buena fe del ciudadano y el incremento del carácter positivo del silencio de la Administración, bajo ciertas condiciones.

La presunción de buena fe del ciudadano implica que pueda justificar, a través de declaraciones juradas, situaciones fácticas que deban acreditarse ante los organismos del SPN. En concordancia con ello, se incorporó al Reglamento de Procedimientos Administrativos el concepto de declaración jurada, como el documento suscrito por un interesado en el que manifiesta, bajo su responsabilidad, que cumple con los requisitos establecidos en la normativa vigente para obtener el reconocimiento de un derecho o facultad para su ejercicio, que dispone de la documentación que así lo acredita, que la pondrá a disposición de la Administración cuando le sea requerida, y que se compromete a mantener el cumplimiento de las anteriores obligaciones durante el período de tiempo inherente a ese reconocimiento o ejercicio. También se considera declaración jurada el documento por el que los interesados ponen en conocimiento de la Administración sus datos identificatorios o cualquier otro dato o documentación relevante para el inicio de una actividad o el ejercicio de un derecho. El incumplimiento de cualquier condición de la declaración jurada podrá generar una sanción, además de las responsabilidades penales, civiles o administrativas que correspondieran o la obligación de restituir la situación jurídica al estado anterior.

Por otro lado, en la elaboración de las normas regulatorias deberá tenerse en cuenta la posibilidad de incrementar el carácter positivo del silencio de la Administración, en la medida que resulte posible en atención a la naturaleza de las relaciones jurídicas, siempre y cuando sea en beneficio del requirente y no se afecten derechos a terceros. Por ejemplo, en el caso de la interoperabilidad entre organismos, el organismo productor de la información debe responder en 5 días hábiles (salvo otro plazo dispuesto). Si la información es pasible de ser respondida afirmativa o negativamente, cumplidos los 5 días el organismo solicitante considerará el silencio como favorable a la prosecución del trámite (Resolución SMA 19/2018).

En cuanto al archivo de expedientes, y en general de todos los documentos que se producen en el GDE, se aprobó la implementación del Repositorio Único de Documentos Digitales (RUDO) como parte integrante del GDE, con la función de centralizar, contener y conservar la totalidad de documentos electrónicos obrantes en ese sistema, asegurando su integridad, accesibilidad y disponibilidad (Decreto 1131/2016). Permite el guardado y consulta de todos los documentos en un mismo formato y en un único repositorio, y es base de la interoperabilidad de todas las aplicaciones del gobierno (Clusellas *et al.*, 2019). Concluido un

trámite, la repartición lo pasa a guarda temporal y permanece así en el RUDO por 24 meses y luego al estado de archivo. Los documentos creados utilizando el módulo de gestión de documentos del GDE son automáticamente archivados en el Repositorio Único de Documentos Oficiales.

Por otro lado, el nuevo Código Civil y Comercial de la Nación en vigencia desde 2015, contiene expresas disposiciones acerca del valor jurídico de los documentos electrónicos. En relación al documento electrónico, con sentido amplio, le reconoce pleno valor cualquiera sea el soporte en el cual esté instrumentado, aunque su lectura exija medios técnicos (Artículo 286). Respecto de la firma de un documento electrónico, reconoce la equivalencia de la firma ológrafa con la firma digital (Artículo 288) (Rivolta, 2017).

En abril de 2019 se aprobó el Plan Nacional Anticorrupción 2019 - 2023 que presenta iniciativas transversales y sectoriales para consolidar y profundizar el camino de la transparencia, la integridad, el fortalecimiento institucional y la rendición de cuentas. Entre las iniciativas se encuentra el sistema GDE (Decreto 258/19).

La visión detrás de este Plan se fundamenta en el cumplimiento de tres objetivos prioritarios: fortalecimiento institucional, modernización del estado e inserción inteligente al mundo. En ese marco se considera que la transparencia, la integridad, el control y la auditoría, el gobierno abierto, y la rendición de cuentas son atributos esenciales de instituciones sólidas y del buen gobierno (Decreto 258/19).

El Plan Nacional Anticorrupción reconoce que toda estrategia de lucha contra la corrupción requiere de políticas que faciliten la apertura del Estado a la ciudadanía, su acceso a la administración y permitan la colaboración y la participación ciudadana, y la existencia de una vinculación intrínseca entre la rendición de cuentas y la transparencia (Decreto 258/19).

También el Plan contempla la implementación de sistema GDE en distintos organismos de la Administración Pública Nacional pendientes, y el diseño de un circuito de trabajo secuencial, cerrado y uniforme para coordinar la acción administrativa entre los agentes públicos entre sí y de éstos con los administrados, mediante la utilización de motores de reglas e inteligencia artificial para automatizar la mayor cantidad posible de decisiones (Decreto 258/19).

Capítulo 4: Información y Análisis

4.1. Análisis documental

De acuerdo con la información obtenida y los exámenes realizados a lo largo de este estudio según los objetivos propuestos, se expone a continuación el resultado del análisis de los textos de los documentos internacionales y regionales recopilados. De ellos surge de manera homogénea la directa relación entre la estrategia de gobierno electrónico y la búsqueda de la transparencia gubernamental.

En relación a los criterios de transparencia contenidos en los pronunciamientos de los organismos internacionales y regionales, del estudio de los textos emergen reiteradamente y de manera destacada las siguientes nociones:

a) validez de los procedimientos digitales (eliminación de las barreras legislativas y regulatorias para que estén dotados de la misma validez que sus análogos en papel) (OCDE, 2003; CLAD, 2007);

b) acceso a la información (apertura de los datos, procesos y operaciones de gobierno, a través de su disponibilidad en línea) (OCDE, 2014; NU, 2016; NU, 2018);

c) accesibilidad y participación (derecho de los ciudadanos a relacionarse electrónicamente con sus gobiernos y participación de los actores públicos, privados y la sociedad civil en la gestión pública) (CLAD, 2007; OCDE, 2014, NU, 2018);

d) rendición de cuentas (como uno de los objetivos principales de las estrategias nacionales de gobierno digital y de colaboración entre las instituciones públicas) (NU e INTOSAI, 2005; OCDE, 2014; NU, 2016);

e) interoperabilidad (de los sistemas para intercambiar datos y compartir información pública, con garantías de respeto del individuo y su intimidad) (CLAD, 2007; CEPAL, 2007; NU, 2016);

f) lucha contra la corrupción (a través de un mayor monitoreo y autocontrol de las actividades de gobierno restringiendo las posibilidades a la arbitrariedad de los funcionarios) (NU e INTOSAI, 2005; CLAD, 2007; NU 2016);

g) mecanismos de control (independientes y efectivos tanto en la implementación como en la gestión de bienes y servicios provistos a través del gobierno electrónico) (NU e INTOSAI, 2005; CLAD 2007; NU, 2016); y,

h) necesidad de nuevos métodos y técnicas de auditoría (acordes al nuevo paradigma de gestión, que presuponen el acceso a los sistemas y datos del gobierno y el uso de datos abiertos como insumos de auditoría) (NU e INTOSAI, 2005; NU e INTOSAI, 2017; OLACEFS, 2018).

Del examen de la normativa que sustenta la implementación del sistema GDE y de las normas de alcance general tenidas en cuenta en este trabajo, surge claramente que las nociones identificadas -entendidas como esenciales en la aplicación de una estrategia de gobierno electrónico que promueve la transparencia gubernamental-, han sido receptadas, en mayor o menor medida, como veremos más particularmente a continuación.

En primer lugar, debemos recordar que la validez de los procedimientos digitales se encuentra garantizada en la Ley 25.506 de Firma Digital, que es el supuesto principal del que parte de la implementación del sistema GDE; en la Ley 27.446 de Simplificación y Desburocratización, y en el Decreto 1063/2016 (modificado por Decreto 182/2019) que establece los distintos tipos de firma digital que se pueden utilizar en el sistema GDE.

Afortunadamente en Argentina, a través de la Ley de Firma Digital ya se había equiparado su validez a la de la firma manuscrita (también receptado en el Código Civil y Comercial), al igual que se había satisfecho el requerimiento de escritura en los documentos electrónicos, requisito básico del procedimiento administrativo aplicable en el SPN. Todos los documentos producidos en el sistema GDE cuentan con firma digital, por lo que se presume su autoría e integridad.

En cuanto a las nociones de acceso a la información, accesibilidad y participación para los particulares, están especialmente receptadas en la Ley 27.275 de Acceso a la Información Pública, y es una aspiración reiterada en las normas de implementación del GDE y sus antecedentes, tal como el Decreto 434/2016 Plan de Modernización del Estado, el Decreto 561/2016 Sistema de Gestión Documental Electrónica y el Decreto 1063/2016 de implementación de Trámites a Distancia.

La rendición de cuentas también es una finalidad que forma parte de los ejes del Plan de Modernización del Estado, que pretende implantar un modelo de gestión basado en sistemas de rendición de cuentas que aumenten la transparencia (Decreto 434/2016) y en el Plan Nacional Anticorrupción (Decreto 258/2019).

Lo mismo puede decirse de la interoperabilidad, especialmente considerada en la Ley 27.446 de Simplificación y Desburocratización, en el Decreto 1273/2016 de Simplificación Registral y en el Decreto 733/2018 de Tramitación digital completa, remota, simple, automática e instantánea.

La lucha contra la corrupción es incidentalmente mencionada en las normas de implementación del GDE (al momento de establecer mecanismos que reduzcan la arbitrariedad de los agentes públicos), aunque recibe un especial tratamiento en el Plan Nacional Anticorrupción antes mencionado (Decreto 258/2019).

Párrafo aparte merece la recepción normativa, en el ámbito de aplicación del GDE, de los mecanismos de control y de la necesidad de nuevos métodos y técnicas de auditoría que se adapten al nuevo paradigma.

En el Plan de Modernización (Decreto 434/16) la transparencia aparece como un atributo aspiracional que lo atraviesa por entero. Se advierte sin embargo el control es entendido como el que proviene de la publicidad de los actos que permiten que los ciudadanos y otros interesados (periodistas u organizaciones de la sociedad civil) puedan conocer la gestión del Estado, y como el control de gestión a cargo de los propios organismos encargados de la implementación del plan, sin hacer referencia ni considerar la actividad de control específica que corresponde a los órganos del sistema de control técnico, ni a otros organismos integrantes de la estructura de control público gubernamental, es decir la institucionalización de los controles públicos (*accountability* horizontal).

Si se busca la palabra control en la normativa y textos oficiales considerados en este análisis, casi no se encuentra y cuando se encuentra refiere, como dijimos, al control ciudadano, al control de los trámites por los interesados, al control sobre los datos que ejercen los

organismos públicos que los administran, al control de los implementadores o a controles ejercidos a través de informes, reportes o tableros de control.^{52, 53}

No se pudo obtener evidencia en la normativa de que el sistema GDE tenga previstos perfiles de usuarios especiales para auditores internos o externos. En el caso de los integrantes de las UAI y de la SIGEN, son usuarios del sistema, sin funcionalidades específicas para la labor de control. Existe una función denominada "consulta de sindicatura" que suponemos el administrador central habilita a los titulares de la UAI, pero no se ha podido tener acceso a ella desde las normas analizadas, sino de las entrevistas en profundidad realizadas en las UAI. Esta opción de consulta brindaría la posibilidad de realizar búsquedas y emitir listas de distintas opciones predeterminadas (por ejemplo resoluciones, disposiciones, actas, expedientes, decretos, etc.), en un periodo que el operador puede determinar. La herramienta serviría para determinar la integridad formal y cuantitativa de cierta información, pero no ofrece la posibilidad de acceder al contenido, lo que debe realizarse manualmente. Tampoco permitiría realizar análisis estadísticos. Según los entrevistados no todas las UAI lo poseen y no es muy utilizado por no resultar de mayor utilidad.

En el caso de la auditoría externa, no se encuentra prevista normativamente ni a través de un perfil de usuario específico ni de ningún otro modo, por lo que en principio el auditor externo no tiene acceso al sistema ni a la información que contiene, por lo que va de suyo que debe solicitarla del mismo modo que lo hacía con anterioridad a la implementación del GDE.

El sistema cuenta sin embargo con una herramienta denominada "generar copia" que permite obtener una copia parcial de un expediente, con la tramitación realizada hasta el momento de solicitarla.⁵⁴ Una vez generada la copia parcial del expediente, vincula un documento que contiene los datos de la caratula, historial de pases y el resumen de documentos vinculados. Todos los documentos que sean parte del cuerpo del expediente se encontrarán como

⁵²El sistema tiene un administrador central, rol que desempeña la Secretaría de Modernización Administrativa, que depende de la ahora Secretaría de Gobierno de Modernización, y tiene entre sus funciones auditar y controlar el funcionamiento, los usuarios y el ingreso de datos al sistema (Rivolta, 2017).

⁵³Decretos 434/2016, 561/2016, 1063/2016, 733/2018, y concordantes.

⁵⁴ Manual de usuario Expediente Electrónico - Versión 01.4 - Noviembre 2017 (<https://www.argentina.gob.ar/modernizacion/administrativa/gde/capacitacionesysosporte>).

archivos embebidos. Esta herramienta, además de la simple descarga de documentos individuales, permite proporcionar información a los auditores.

En cuanto a los nuevos métodos y técnicas de auditoría (acordes al nuevo paradigma de gestión, que presuponen el acceso a los sistemas y datos del gobierno y el uso de datos abiertos como insumos de auditoría), no hay referencia ni recepción alguna de ellas en las normas aquí analizadas. Sin embargo, ello resulta esperable y a su vez se encuentra justificado ya que la elaboración y aprobación de métodos, procedimientos o técnicas de auditoría es competencia de la SIGEN y AGN, como órganos rectores de los subsistemas de Control Interno y Externo respectivamente.

Por lo expuesto, el análisis de las normas que dan sustento legal al sistema GDE tenidas en cuenta en este trabajo arroja la recepción de la transparencia como objetivo global y prioritario, como así también la recepción de la mayoría de los elementos clave recogidos de los pronunciamientos internacionales: validez de los procedimientos digitales; posibilidad de acceso a la información; accesibilidad y participación; rendición de cuentas; interoperabilidad; y lucha contra la corrupción. No fue receptada la intervención de los mecanismos de control ni la necesidad de nuevos métodos y técnicas de auditoría (en este último caso justificadamente a nuestro criterio).

4.2. Entrevistas en profundidad

Como parte de las técnicas de producción de datos, además del análisis documental, fueron realizadas entrevistas en profundidad, sobre la base de una Guía de Preguntas elaborada al efecto, y que puede ser consultada en el Anexo 1.

Las entrevistas se dirigieron a distintos informantes considerados clave, en cuanto representan la mirada de los agentes públicos que utilizan el sistema en el ejercicio de sus funciones (cualquiera sea el bien o servicio público de que se trate, incluyendo la provisión de información pública), y de quienes controlan la gestión estatal que se instrumenta a través del

sistema. Fueron entrevistados 7 usuarios del sistema GDE en distintos organismos del SPN⁵⁵, 3 auditores internos en el ámbito de las UAI, 2 funcionarios de la SIGEN y 5 auditores externos en el ámbito de la AGN.

A fin de completar el análisis en cuanto a las fortalezas y debilidades que presenta el sistema GDE en relación al objetivo principal de este estudio, las preguntas predisuestas para las entrevistas tenían por finalidad obtener datos para analizar el aporte a la transparencia de la gestión pública del sistema GDE desde cuatro perspectivas o focos: hacia el interior del SPN, hacia la ciudadanía, hacia el sistema de control, y cuestiones transversales a los tres anteriores. El análisis de la información obtenida en las entrevistas se expone a continuación, de conformidad con las cuatro perspectivas señaladas:

1) Foco en el aporte del GDE a la transparencia hacia el interior del SPN

1.1) ¿En qué medida la implementación del GDE incrementó la transparencia de la gestión del organismo al que pertenece? (Criterio: Decretos 434/2016 y 561/2016)

Las respuestas mayoritariamente coincidieron en que la implementación del GDE incrementó la transparencia de la gestión hacia el interior de los organismos entre moderada a significativamente. Entre los fundamentos de las respuestas puede citarse: "...antes dependías de tener el papel, hoy muchas personas pueden acceder al mismo expediente..."; "...los expedientes de soporte papel son vulnerables, se pueden falsificar, se pueden adulterar, se pueden perder, se pueden encajonar... electrónico es imposible, queda todo registrado...", "...ahora es casi imposible que se pierda un expediente... en todo caso por alguna falla del sistema o del operador pueden no ser hallados temporalmente, pero luego la información es recuperada...".

También se indicó que no se puede incluir o sacar documentos de un expediente, ni reservar números de resoluciones, que queda rastro de los plazos vencidos, incluso de los errores y sus subsanaciones (que requieren un trámite e intervención de la autoridad competente). Se expresó además que el GDE termina con las prácticas que impedían conocer la actividad en ciertas áreas y por tanto con la arbitrariedad en las tramitaciones. Hubo acuerdo sin embargo en

⁵⁵Los organismos en los que se desempeñan los entrevistados son: el Ministerio de Producción y Trabajo, el Ministerio de Hacienda, el Banco Central de la República Argentina y la Comisión Nacional de Defensa de la Competencia.

que el sistema todavía presenta limitaciones que impiden que la transparencia sea muy significativa.

Hubo respuestas menos frecuentes, sin perjuicio de lo cual resultaban favorables al aporte de transparencia del sistema. Por ejemplo se expresó que "...están dadas las condiciones para que se incremente la transparencia aunque no se puede garantizar...". Por otro lado, para la labor de auditoría interna se sostuvo que el GDE es superior al soporte papel, ya que antes el universo auditable no era determinable: "... antes se perdían los expedientes, casi el 25% de la muestra no se encontraba, lo que se traducía en limitaciones al alcance del informe de auditoría...".

1.2) ¿En qué medida la información pública de los organismos (documentos, expedientes, informes, etc.) es más accesible para los propios agentes usuarios del sistema GDE que cuando se tramitaba en papel?

Las respuestas casi en su totalidad indicaron que la información pública de los organismos es significativamente más accesible para los agentes usuarios del sistema respecto de cuando se tramitaba en papel. Entre los fundamentos se expresó que todos los agentes del organismo tienen un usuario habilitado; que muchos usuarios pueden consultar los expedientes al mismo tiempo; que el GDE funciona como una cascada por lo que se puede ver todo lo que trabajan los subalternos y por ello que hay más control; y, que en general se puede ver todo lo que se tramita en la propia repartición. Asimismo, cualquier usuario que cuente con la identificación del documento al que se quiere acceder (expediente, informe, etc.) puede consultarlo aun cuando pertenezca a otra repartición o jurisdicción.

Por otra parte, hubo respuestas reiteradas que expresaron que no hay límites definidos en cuanto a qué información debe reservarse. También se señaló que el incremento de la transparencia pone en riesgo en algunos casos la confidencialidad y que en la implementación hubo idas y vueltas en este punto.

1.4) ¿En su opinión los organismos públicos intercambian más información entre ellos para no requerirla al ciudadano desde la implementación del sistema GDE? (Criterio: Decreto 1273/16)

Las respuestas más frecuentes respecto de la interoperabilidad entre organismos expresaron que no se ha incrementado significativamente el intercambio de información. Por ejemplo se indicó que "... no hay interacción...", "...no está muy instrumentado...", "...trabajan como organismos estancos (por ejemplo AFIP, Aduana, etc.)...", "...no se accede a la información de otros organismos...", "...es una cuestión política, no del sistema...", "...a veces me da la información mejor el ciudadano que otro organismo, porque no está actualizado...".

En general se expresó que los organismos públicos no intercambian más información entre ellos, o al menos todavía no, pero que hay instrucciones para que así sea. Se destacó sin embargo que el sistema permite distribuir cierta información y el intercambio es cada vez más rápido.

Con menos frecuencia se recibieron otras respuestas tales como "...es posible..." o "...lo desconozco...", o que el intercambio de información se realiza sólo a través del módulo Comunicaciones Oficiales, o que "...se ha mejorado la interacción con el Poder Judicial...", o que "...al menos se puede remitir documentación a otros organismos...". Respecto del intercambio de expedientes se indicó que requiere consenso entre organismos y que esté habilitado especialmente, a la vez que no se puede interoperar con expedientes reservados. Hubo quien respondió que es más complicado circular un expediente que antes en cuanto a que el sistema es lento, se cae, hay usuarios que no saben usarlo y toma mucho tiempo descargar expedientes.

Se destacó que el sistema está en algunas provincias y ello favorece la comunicación: "...en provincias muy chicas tienen GDE también, entonces podés estar comunicado con toda Argentina..."; "...para los usuarios del interior ayuda muchísimo...".

2) Foco en el aporte del GDE a la transparencia respecto a la ciudadanía

2.1) *¿En qué medida la implementación del GDE facilitó el ejercicio del derecho de acceso a la información pública por parte de la ciudadanía respecto de la tramitación en papel? (Criterio: Decreto 561/2016 - Ley 27.275 Art. 4)*

Las respuestas más reiteradas se volcaron a mencionar que el GDE no aporta directamente al ejercicio del derecho a la información: "...no sé si es tan accesible para el ciudadano..."; "...no facilita en principio el ejercicio de ese derecho..."; "...el ciudadano accede a

la información independientemente del GDE por otros medios...". También se señaló que "...la obligación de transparencia activa excede la información que contiene el GDE.

Los entrevistados indicaron que en todo caso se puede solicitar información, realizar denuncias o realizar algunos procedimientos a través de la plataforma de trámites a distancia (TAD), aunque en algunos casos los entrevistados indicaron que no la tenían aún disponible. También hubo respuestas coincidentes con la idea de que el impacto positivo del GDE respecto del acceso a la información radica en que se encuentra disponible y por tanto no hay excusas para no brindarla al ciudadano en tanto no sea reservada.

Por último se indicó que si bien es un proceso en un universo muy grande, y que hay cuestiones técnicas y de inversión que resolver, con el tiempo la gente encontrará la información con más facilidad.

2.2) *¿El sistema GDE permite el seguimiento público de cada expediente? (Criterio: Decreto 434/2016)*

Entre las respuestas más frecuentes se señaló que "...el sistema GDE permite el seguimiento público de tu expediente, no de cualquier expediente...". Se aclaró que en los casos de terceros que no son parte de un expediente "... se va a ver siglas que son los movimientos que tiene el expediente pero no el expediente en sí..."; "...ves de donde a donde se dirige, nada más..."; "...de afuera te permite saber dónde está el expediente, que pasó dentro del expediente no te lo permite..."; "...las personas no entienden porque son siglas, el ciudadano debería poder dialogar mejor con el sistema...".

De lo expuesto se extrajo que el GDE permite el seguimiento completo del expediente por el interesado que lo ha iniciado. Si no se es parte interesada no hay una vista total, se puede ver dónde se encuentra un expediente, indicado con siglas que difícilmente un ciudadano entienda.

Otras respuestas (aisladas) dieron cuenta de desconocimiento del tema. Por ejemplo se expresó que el GDE no permite el seguimiento público de los expedientes, y se agregó que si alguien no es parte interesada "no tiene por qué ver un expediente". En otros casos se señaló que "...el ciudadano tiene que pedirlo expresamente por lo que no se trata de un seguimiento

público..." y que si bien se desconocía al respecto, "...sin embargo puede suceder en el futuro...".

2.3) ¿Qué opinión le merece el módulo de Trámites a Distancia (TAD) en cuanto al seguimiento y control de la tramitación administrativa para los ciudadanos? (Criterio: Ley 25.506 Art. 48, Decreto 1063/2016)

Las respuestas mayoritarias coincidieron en que el módulo TAD es fundamental en cuanto a la interacción con los ciudadanos, "...el TAD es intuitivo, es fácil y es rápido..."; "...ya no se necesitan notificadores, por correo a veces las cosas no llegan, acá te asegurás que le llegue...".

Se indicó además que este módulo del GDE transparenta la gestión ya que toda la tramitación queda registrada (por ejemplo la toma de vista) y que hay niveles de supervisión que evitan prácticas corruptas. También que mejora la atención de los ciudadanos porque los plazos son cortos y con el expediente electrónico se cumplen más, que hay cada vez más trámites habilitados y que disminuyó abruptamente el número de presentaciones de particulares en papel.

En algunos organismos no obstante se indicó que no tienen opinión porque no lo tienen implementado.

En un caso se expresó que el TAD trajo un cambio positivo radical para los trámites con empresas beneficiarias de programas del interior del país.

2.4) ¿En su opinión el módulo TAD brinda condiciones de acceso igualitario de los ciudadanos a los trámites de la administración? (Criterio: Decretos 1063/2016 y 733/2018)

En este caso también hubo respuestas en sentido coincidente. Por ejemplo: "...hay mucha gente que no tiene acceso, la gente mayor por ejemplo..."; "...el sistema está pensado para que todos puedan usarlo, pero no todos tienen la posibilidad o el acceso...".

Se expresó en general que el TAD no favorece el acceso a personas mayores, de bajos ingresos, con discapacidades, de pueblos o ciudades alejadas con mal acceso a internet y que todavía hay muchas personas que no manejan herramientas básicas por lo que requieren ayuda de

otro para usarlo. Por el contrario, también hubo acuerdo en cuanto a que si se cuenta con acceso a internet y manejo de computadora el módulo TAD brindaría acceso igualitario a los ciudadanos.

En respuestas menos frecuentes se dijo que el TAD no brinda ahora condiciones de acceso igualitario a los ciudadanos, pero que de a poco se logrará ya que es un universo de aplicación muy grande. Se destacó que sería necesaria una suerte de capacitación de alguna manera por organismo y por trámite.

c) Foco en el aporte del GDE a la transparencia respecto de la rendición de cuentas y el sistema de control

3.1) *¿De qué manera el sistema GDE prevé el control de auditores internos? (Criterio: Ley 24.156 LAF)*

Las respuestas fueron dispares según los entrevistados fueran o no auditores internos.

En el caso de usuarios no auditores las respuestas más frecuentes indicaron que "...el sistema no está diseñado para auditoría interna..."; "...que todavía no hay funciones de auditoría interna..."; "...que las UAI y la SIGEN son usuarias comunes del sistema con funciones de consulta..."; "...que se desconoce si el sistema prevé el control interno..."; que "...si bien la UAI es usuaria del sistema se desconoce si lo usa para las auditorías..."; y que "...el control interno es igual que antes...".

También en el caso de entrevistados no auditores, al preguntar sobre el control interno las repuestas referían a que el sistema no permitía obtener información estadística o que los organismos con contaban con herramientas a tal fin tal como BI (*Business Intelligence*). Se indicó que la Secretaría de Gobierno de Modernización cuenta con un aplicativo (*Tableau*) con fines estadísticos, pero los organismos no pueden usarlo o cuando disponen de él es muy limitado.

En el caso de los entrevistados integrantes de las UAI o de la SIGEN, las respuestas fueron coincidentes respecto a que el GDE facilita el control interno ya que las UAI no dependen de las autoridades de los auditados para acceder a la información y que es muy poco lo que se solicita a las áreas auditadas: por ejemplo se solicita números de expediente porque los buscadores del sistema no son buenos. Se expresó que el auditor interno "...tiene muchas formas

de cruzar información..." y que "... tienen usuario, acceso, sin limitación...". Se aludió a la existencia de una funcionalidad o "solapa sindicatura". Respecto a ello se dijo que "...la solapa sindicatura la tienen sólo las UAI y ellas mismas generan el listado a auditar..."; "... no necesitamos pedir las muestras al auditado, las elegimos y las descargamos directamente..."; "...en lo diario no se usa tanto la solapa sindicatura, por una cuestión de cultura de intercambio con el auditado le seguimos pidiendo la información y luego la controlamos..."; "...los datos que te da son bastante limitados, podría funcionar mucho mejor...".

En el caso de la SIGEN, se expresó que aun cuando es usuaria del sistema, en muchos casos solicita la información a los auditados ya que no toda la información que se requiere se encuentra en el GDE, sino en otros soportes, además de que el GDE no cuenta con un buscador por tema.

3.2) *¿De qué manera el sistema GDE prevé el control de auditores externos? (Criterio: Ley 24.156 LAF, Constitución Nacional, Art. 85)*

En este caso las respuestas fueron bastante coincidentes ya sea que los entrevistados fueran usuarios comunes del sistema, auditores internos o auditores externos. En general se expresó que el sistema no está diseñado para auditoría externa; que no lo prevé o que se desconoce; que los auditores externos piden la información igual que cuando el soporte era papel; que no se tiene conocimiento de una función "generar copia (copia de auditoría)" de expedientes. Textualmente las respuestas indicaron que "...para los auditores externos me parece una gran limitación..."; "... me parece una limitación más política y legal que del sistema..."; "... los auditores externos están en la misma situación que antes, no es que es peor, si te querían dar el expediente en papel te lo daban y ahora es lo mismo..."; "...el sistema abre más las puertas, cada vez hay más registrado en el sistema, el papel es cada vez menos...".

Los auditores externos entrevistados expresaron en general severas dificultades para acceder al sistema y a la información que contiene. Entre las respuestas más representativas se encuentran: "... se ha solicitado a los auditados alta de usuarios con perfil de auditor externo y se han recibido distintas respuestas negando esa posibilidad..."; "... ante la negativa de otorgar un usuario del sistema para consulta, se debe solicitar información puntual en formato digital..."; "...el auditado no entrega la totalidad de la información requerida ... afecta la integridad y la

fiabilidad de la información en términos de transparencia..."; "... al requerir información al auditado se detectan faltantes..."; "... no es posible verificar que la información sea completa, correlativa, íntegra..."; "... al momento de auditar contamos con la buena voluntad del auditado en proveer la información completa ... ciertos archivos pueden no ser incluidos a discreción..."; "... si los usuarios estuvieran capacitados para utilizar todas las funciones y se realizaran controles de la carga de la información (el GDE) facilitaría el control externo..."; "... nos encontramos con que el usuario no conoce toda la funcionalidad del sistema..."; "... los auditados no conocen o no utilizan la herramienta "generar copia" por ser muy lenta..."; "... no puede garantizarse la trazabilidad de los trámites..."; "... la información recibida es incompleta, por lo que debe recurrirse a nuevos pedidos que retrasan los trabajos, además de restarle certeza...".

3.3) ¿En su opinión, el sistema GDE contribuye a la rendición de cuentas de los funcionarios públicos? (Criterio: Constitución Nacional; Ley 24.156 LAF)

Las respuestas más salientes indicaron que el GDE sí contribuye a la rendición de cuentas porque en el sistema quedan registrados todos los movimientos de cada funcionario interviniente (fechas, tiempo en cada sector, cadenas de firmas, etc.). Permite los controles cruzados por otros funcionarios y los pone en la necesidad de brindar explicaciones de la gestión.

En otro orden, hubo respuestas menos homogéneas que indicaron que el GDE no aporta nada a la rendición de cuentas y que existen otras herramientas incluso precedentes a tal fin; que se desconoce si se usa el GDE a ese fin; que en parte contribuye; o que contribuye a la rendición de cuentas "... siempre y cuando los agentes que lo utilizan sepan cómo alimentarlo y operarlo correctamente...".

Desde la labor de la auditoría interna se expresó que el GDE sí contribuye a la rendición de cuentas por ejemplo "... al cierre de ejercicio, ya que se puede conocer toda la documentación necesaria de manera íntegra..." y "...también desde la interacción con otros aplicativos como COMPR.AR, CONTRAT.AR, E-SIDIF...".

3.4) ¿En su opinión, el sistema GDE contribuye al ejercicio del control gubernamental?

Las respuestas más homogéneas indicaron que la contribución del GDE al control "...depende de que se logre el acceso a él y que los auditores y auditados hagan un correcto uso;

que conozcan el sistema...". En general se entiende que el GDE contribuye al control gubernamental en la medida en que contiene toda la información, que no se puede negar que está y debería ser accesible, a la par que mejora la gestión y permite por tanto un control más efectivo.

Se indicó que en el caso del control interno la contribución del GDE presenta ventajas en cuanto a "... ahorro de tiempos...", exime del uso de papel, etc., mientras que en el caso del control externo se está "... en la misma situación que antes...". Se entiende que con el tiempo se va a encontrar la solución porque el soporte papel es cada vez menor.

Otras respuestas menos frecuentes señalaron desconocimiento al respecto; que los módulos implementados "...no enturbian los controles existentes con anterioridad..."; y, en otro caso que la información del organismo es mayormente confidencial por lo que "...el GDE no favorece ni genera un efecto distinto al soporte papel...".

4) Cuestiones transversales a los enfoques anteriores

4.1) *¿En su opinión cuál es la fortaleza del sistema GDE respecto de la transparencia y la rendición de cuentas?*

Entre las fortalezas del sistema GDE respecto a la transparencia y la rendición de cuentas se mencionó que: "... el acceso a la integridad de los universos auditables (auditor interno)..."; "... en principio todos los empleados son usuarios del GDE... "; "... creo que la atención al ciudadano es más transparente y se le facilitan más cosas..."; "... agilidad en los tiempos..."; "... tener toda la información en un solo lugar y que sea digital, que esa información la podés brindar a otro por mail o bajar documentos en un celular..."; "... si iniciás un expediente (como particular) lo podés seguir, antes tenías que pedir vista, y no tenías acceso..."; "...como jefe responsable de una dirección se puede ver quien no dictamina o quien encajona los expedientes, si no lo ves es porque ignorás o por desidia...".

Otras respuestas en el mismo sentido indicaron que el procedimiento desarrollado en el sistema es inviolable, una vez firmado un acto o vinculado un documento a un expediente no se puede eliminar, y si se elimina o se cambia algo queda rastro; que favorece la regularidad del procedimiento administrativo (por ejemplo en la emisión de actos administrativos con la ayuda

de la firma digital); que la información pueda ser compartida entre los usuarios y que permita un seguimiento en línea; "...agiliza los tiempos de intercambio de información, estandariza los procesos de carga y de guarda...". Impide que se trate la información en sectores desvinculados del resto y permite la simultaneidad del tratamiento de temas.

Se mencionó de forma aislada que: "...el GDE no agregó fortalezas adicionales a las que ya existían en el organismo...".

4.2) ¿En su opinión cuál es la debilidad del sistema GDE respecto de la transparencia y la rendición de cuentas?

Entre las respuestas más reiteradas se destacó como debilidades que "...los usuarios no conocen todas las funcionalidades del sistema, algunos conocen algunas cosas que otros no..."; "...falta de capacitación de los usuarios..."; "...resistencia al uso porque el sistema no es amigable, se pierden cosas, después aparecen, pero hay que reclamar y eso hace que hay gente que se resista a usarlo..."; "...tiene cosas técnicas que hacen tardar mucho para hacer las cosas..."; "...ante el cambio de funcionarios, cambio de estructuras, no se sabe quién hereda esa información...".

También se indicaron dificultades vinculadas a la necesidad de reserva inherente a las tramitaciones propias de ciertos organismos, se dijo que "...debió analizarse antes de la implementación el tratamiento de las cuestiones reservadas para proteger los intereses públicos y de los administrados..."; "...debe existir un razonable equilibrio entre la obligación de rendir cuentas y la protección de los intereses públicos..."; "...la dificultad de adaptación del sistema a la naturaleza y finalidad de los organismos...".

4.3) ¿Qué recomendación realizaría para incrementar la transparencia gubernamental y la rendición de cuentas que aporta el sistema GDE?

Las respuestas más coincidentes indican que en cuanto al vínculo con el ciudadano, sería una mejora substituir las siglas por denominaciones entendibles para que pueda dialogar mejor con el sistema; que si bien el nivel de transparencia es adecuado, hay temas que deben ser resguardados y sería contraproducente que cualquier persona, interesada o no, acceda a ellos; y que los usuarios acceden a mucha información y debería considerarse la necesidad de mayores

reservas. También se señalaron mejoras por realizar como por ejemplo respecto de las posibilidades de búsqueda de documentos; "...diseñar un perfil de auditor externo y las capacitaciones pertinentes...".

Más aisladamente las repuestas refirieron a la necesidad de publicitar más las posibilidades que brinda el módulo TAD; que la solapa de sindicatura sea más funcional, que no limite la información de las estructuras por ejemplo; trabajar más sobre lo conductual de los usuarios; y procurar que el administrador del sistema conozca más la herramienta, ya que ante problemas planteados por el usuario el administrador debe consultar al proveedor.

4.4) ¿Considera que el periodo que lleva implementado el sistema es suficiente para el aporte a la transparencia gubernamental sea significativo?

Las respuestas más reiteradas en este caso señalaron que la transparencia no tiene relación con el tiempo implementado, sino con contar con ciertas herramientas del sistema y con mayor conocimiento del administrador; que el tiempo que lleva implementado es suficiente a los fines de la transparencia aunque la implementación fue rápida.

Para otros entrevistados para incrementar la transparencia y la calidad va a demandar más tiempo, todavía hay aspectos a pulir por lo que falta camino por recorrer, aunque tiende a mejorar; el Estado Nacional se apuró para digitalizar toda la administración pública, pero el salto de escala desde la implementación del sistema en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires hacia la Nación en 3 años supone que los problemas se fueron solucionando.

4.5) ¿Existe algún tema o cuestión que deban ser considerados y que no fueron incluidos en esta entrevista?

Las respuestas que se recibieron fueron dispares: hubo una mejora de la gestión por la posibilidad de firma digital remota, se ahorra tiempo y se asegura la integridad del documento; el expediente electrónico es excelente pero si el sistema operativo es malo se perjudica la gestión; la herramienta no es buena, hay problemas de disponibilidad, es necesario reclamar constantemente; tendrían que haber invertido más antes de implementarlo en un ámbito tan grande; faltan encuestas a los usuarios del sistema para ver las fallas y mejorarlo; todos los que trabajan un expediente lo tienen en tiempo real; el sistema no permite realizar pases de varios

expedientes juntos o por lote, sino que individualmente; se destaca como positivo la implementación en el interior del país.

Procedimientos de triangulación

Con posterioridad a la realización de las entrevistas fueron realizados procedimientos de triangulación con otras fuentes de acceso público, a través de los cuales fueron ratificadas algunas de las respuestas recibidas. Se realizaron tres procedimientos: la consulta pública de expedientes como tercero no interesado (a través del ingreso en <https://www.argentina.gob.ar/expedientes>, utilizando un número de expediente extraído de un Decreto publicado en el Boletín Oficial), la realización de un trámite a través de la Plataforma de Trámites a Distancia (TAD) y el seguimiento de un trámite como parte interesada.

En la consulta pública de expedientes sin ser parte interesada, se pudo tener acceso a los datos del expediente, su estado y ubicación al momento de la consulta. No pudo verse su contenido y se advirtió que se utilizan siglas que difícilmente sean conocidas por un particular no usuario del GDE, ratificándose así las respuestas obtenidas en este sentido en las entrevistas.

En la realización de un trámite a través de la plataforma TAD (solicitud del certificado de reincidencia ante el Registro Nacional de Reincidencia), pudo comprobarse que los plazos fueron cortos y cumplidos tal como estaba predispuerto. También se comprobó que la ejecución del trámite fue amigable, intuitiva, y ágil, y el trámite finalizado fue recibido vía e-mail con firma digital del funcionario interviniente. Se ratificaron las respuestas obtenidas en las entrevistas sobre este tópico.

En la consulta de expedientes como parte interesada se pudo acceder a la totalidad de los documentos ingresados en el trámite por el particular, la ubicación del expediente al momento de la consulta, los movimientos del trámite con indicación de los usuarios que intervinieron en su tramitación y los días de permanencia en poder de cada interviniente. También se pudo ver las vistas efectuadas por el particular y las notificaciones que se le realizaron (aun cuando también se reciben por e-mail). También en este caso se ratificaron las respuestas obtenidas sobre el tema en cuestión.

Conclusiones

Numerosos hallazgos obtenidos a partir del estudio realizado conducen a dar respuesta a la pregunta de investigación: ¿cuál es el aporte a la transparencia de la gestión pública que trae consigo la implementación del gobierno electrónico en el Sector Público Nacional a través del sistema GDE?

Como conclusión general se arribó a que la introducción del sistema GDE en el Sector Público Nacional, como estrategia de gobierno electrónico en reemplazo de la gestión en soporte papel y en sistemas no transversales, ha implicado aportes significativos a favor de la transparencia de la gestión pública.

La normativa que da sustento legal a la implementación y funcionamiento del sistema GDE incorpora gran parte de los elementos que los organismos internacionales y regionales indican como presentes en la relación entre gobierno electrónico y transparencia: validez de los procedimientos digitales; acceso a la información; accesibilidad y participación; rendición de cuentas; interoperabilidad; y, lucha contra la corrupción, con excepción de los mecanismos de control.

Bajo el presupuesto de que es posible acceder a la información contenida en el sistema GDE, la circunstancia de que el sistema contiene la gestión documental de todo el Sector Público Nacional, todos los documentos son digitales, cuentan con firma digital y por tanto pueden encontrarse disponibles para acceder a ellos rápidamente, con seguridad jurídica y con presunción de integridad, resulta un avance significativo a favor de la transparencia respecto del paradigma de gestión en soporte papel. En tanto las posibilidades de lograr una gestión transparente son mayores, también es esperable que las eventuales fallas queden más en evidencia y comprometan la responsabilidad de los decisores en la materia.

Tanto del análisis documental como de las entrevistas en profundidad surge una mejora significativa de la transparencia de la gestión hacia el interior de la administración, ya sea que se considere el acceso a la gestión que este sistema permite a los propios agentes públicos usuarios, como a los funcionarios que ejercen funciones superiores, a los que el sistema permite un seguimiento en línea de las actividades bajo su competencia, un mejor conocimiento para la toma

de decisiones, la posibilidad de determinar la intervención de los agentes responsables de cada labor, y por tanto la posibilidad de eliminar ciertas prácticas arbitrarias que permitía el soporte papel.

En términos más particulares, y a la luz del concepto de transparencia adoptado en este trabajo, que comprende el funcionamiento armónico e inescindible de los institutos de acceso a la información pública (que incluye el acceso a la administración), de rendición de cuentas y de control gubernamental, el aporte del sistema GDE a la mejora de estos aspectos admite matices.

En este marco, el análisis realizado destaca la relevancia que tiene la implementación del módulo de trámites a distancia (TAD) del sistema GDE, en cuanto tiende claramente a favorecer el acceso a la administración de los particulares. En este aspecto corresponde distinguir los casos en el que el particular que quiere acceder sea parte interesada en un trámite, de los casos de particulares u organismos que no sean parte directamente interesada. El acceso a la administración en el Sector Público Nacional aparece sensiblemente facilitado a través del módulo TAD que permite una verdadera interacción de los particulares que realizan trámites a distancia con el Estado. Menos accesible es el acceso a la gestión administrativa si quien pretende obtener esa información no es parte del trámite, en cuyo caso sólo podrá conocer, con limitaciones, su situación (repartición en la que se encuentra) actual. La cuestión de la existencia de una brecha digital se encuentra presente como condicionante general de la efectividad de esta política. Por lo tanto, es conveniente aclarar que si se cuenta con acceso a internet y se posee suficiente manejo de herramientas informáticas, el GDE proporciona a través del TAD acceso a la administración y, en parte, a la información para los particulares u organismos con algún interés.

Asimismo, en este mismo aspecto resulta destacable el beneficio que reporta el sistema GDE para la interacción con los organismos del interior del país (provincias y municipios) que lo tienen implementado, y, en consecuencia también para los ciudadanos y empresas radicadas en tales lugares, lejanos respecto del centro de la administración del Sector Público Nacional.

Respecto al derecho de acceso a la información pública, el sistema GDE no constituye en sí mismo una herramienta específica diseñada a tal fin. No obstante ello, brinda las condiciones

para un mejor acceso a la información que se supone disponible en el sistema y por principio se presume pública, además de la plataforma de trámites a distancia TAD.

En cuanto a la rendición de cuentas como elemento integrante del concepto de transparencia, el GDE realiza una contribución a través de la concentración y disponibilidad de la información en un solo sistema, sumado a que en principio todos los agentes públicos del sector analizado cuentan con un usuario asignado, y por ello, aun cuando los niveles de acceso sean distintos, tornan la gestión de gobierno significativamente más transparente frente a ellos. También el sistema GDE brinda la posibilidad de que tanto la actividad como los funcionarios que la desarrollan sean identificables y trazables en tiempo real y por tanto constituye un avance trascendente en la rendición de cuentas. Por su parte, el seguimiento de la actividad de los agentes públicos que brinda el sistema GDE a los superiores jerárquicos brinda posibilidades para un mayor control en sentido amplio.

En cuanto al sistema de control técnico gubernamental, es indispensable distinguir la asimetría en el tratamiento que el sistema GDE brinda al control interno y al control externo. El sistema ha significado un importante aporte positivo y una facilidad para la actividad de control interno que desarrollan las Unidades de Auditoría Interna (UAI) y la Sindicatura General de la Nación (SIGEN).

Se observa por el contrario una notoria falencia en cuanto a la falta de previsión tanto normativa como técnica de la actividad de control externo que ejerce la Auditoría General de la Nación (AGN), que carece de acceso alguno al sistema y por tanto se encuentra sujeta a la voluntad de los auditados del SPN para obtener la información -por regla general pública y de provisión obligatoria para los auditados-, a la par de no aprovechar las evidentes ventajas que reporta el gobierno electrónico para la labor de auditoría externa. La implementación del GDE no ha significado una mejora en la labor de auditoría externa, y desde esa perspectiva no se verifica un aporte a la transparencia, además de incumplir con las disposiciones constitucionales y legales que dan sustento al Sistema de Control (Artículo 85 CN y LAF). Tampoco se verifican previsiones respecto de los restantes organismos que integran la estructura de control en sentido amplio.

En síntesis, la introducción del sistema GDE como estrategia de gobierno electrónico, ha conllevado significativos aportes en beneficio de la transparencia de la gestión pública del Sector Público Nacional, y cuenta con las condiciones para concretar importantes oportunidades de mejora, particularmente en materia de acceso a la información pública y de control externo.



Universidad de
San Andrés

Reflexiones finales

Deseamos bajo este acápite destacar algunos aspectos que encuentran vinculación con la pregunta de investigación y que han resultado salientes en el trabajo de análisis realizado.

En primer término se pone de resalto que la implementación del sistema GDE trajo consigo que el Sector Público Nacional y otros organismos usuarios dieran cumplimiento masivamente a las disposiciones de la Ley de Firma Digital y ello se trajo por tanto aparejado la presunción de autoría e integridad de los documentos firmados digitalmente en el marco del GDE, con amplia ventaja por sobre el soporte papel (hoy residual) y la firma ológrafa. Esta sola circunstancia constituye un avance sin precedentes en el camino hacia la transparencia, si se tiene en cuenta que se trata de la implementación de un solo sistema de gestión documental.

Por otra parte, la posibilidad de que todos los agentes del Sector Público Nacional cuenten con un usuario GDE y que todos los usuarios puedan en principio visualizar los trámites públicos (no reservados) de su repartición, y los de cualquier jurisdicción si cuentan con el número de orden que identifica el trámite, sumado a que pudo comprobarse que el GDE es de uso masivo, sin distinción de jerarquías o funciones, arroja una democratización de la gestión, estrechamente vinculada a la transparencia y al acceso a la información hacia el interior de la administración.

Surge además del estudio realizado que la implementación de GDE aparejó profundos cambios, fundamentalmente la despapelización y la posibilidad de la tramitación remota o a distancia, tanto para los funcionarios como para los particulares. Los funcionarios pueden suscribir actos administrativos de manera remota, todo ello con los resguardos legales que garantizan la validez de la firma digital y con el respaldo de las normas de procedimiento administrativo, hoy modificadas sustancialmente para albergar el nuevo soporte del procedimiento y el foco en el ciudadano.

Resulta esperanzador que se encuentran dadas las condiciones para que los beneficios que reporta el sistema GDE en términos de integridad de información puedan aprovechar al funcionamiento eficaz, eficiente y económico de los controles gubernamentales, en tanto se pueda tener acceso al sistema y a la información contenida en él, dando cumplimiento a la normativa nacional y a las recomendaciones internacionales al respecto.

Sin lugar a dudas existen numerosas oportunidades de mejora -máxime teniendo en cuenta el relativamente corto periodo de implementación que tuvo el sistema-, en cuanto a la posibilidad de incrementar aún más las posibilidades de existencia de una gestión transparente, y, como se dijo, se advierte que se encuentran dadas las condiciones para ello al menos desde las previsiones normativas y desde la percepción de los usuarios del sistema. Entre las oportunidades de mejora puede mencionarse la necesidad de introducir ajustes al trámite de las actuaciones reservadas dada la necesidad de no comprometer los intereses públicos. En este caso es llamativa la preocupación que se pudo percibir en los entrevistados respecto a los peligros o paradojas que presenta la transparencia, en cuanto a la razonable tensión entre la necesidad de abrir la gestión al escrutinio de la ciudadanía pero al mismo tiempo proteger adecuadamente los intereses públicos.

Una segunda ventana de oportunidad de mejora se encuentra en el logro de una mayor interoperabilidad de los sistemas de los organismos públicos, cuyas bases normativas están sentadas. El estudio realizado arrojó que la interoperabilidad del GDE con otros sistemas tiene un principio de implementación, pero está lejos de ser una realidad tangible que evite solicitar a los ciudadanos información que el Estado ya posee. Aparentemente los obstáculos para su logro serían más de índole cultural o políticos que técnicos.

Otros aspectos que admiten mejora son: la implementación del TAD en forma más amplia y generalizada en los organismos usuarios y garantizar un acceso ciudadano igualitario a esta plataforma; lograr una mejora en el conocimiento que tienen los usuarios de la herramienta GDE, en tanto se detectó una crítica en este sentido entre los entrevistados y un desconocimiento en particular de algunas herramientas vinculadas al control gubernamental; y, permitir un uso más generalizado de herramientas estadísticas sobre el sistema GDE de las que puede surgir valiosa información para los ciudadanos y para la toma de decisiones de los funcionarios competentes en los organismos usuarios.

En la actualidad, el control ciudadano, tan largamente invocado, tiene posibilidades reales de concretarse dado que existen los medios tecnológicos que ponen el logro de ese objetivo al alcance de cualquier dispositivo electrónico. Los ciudadanos cada vez más cuentan con la posibilidad de ejercer un control reticular sobre la administración gubernamental.

Sin olvidar la existencia de la brecha digital que priva a gran parte de los ciudadanos - entre otros derechos- de los beneficios del gobierno electrónico y de una mínima interacción con el Estado, las TIC pueden acercarlos a un ejercicio más pleno de sus derechos. La transparencia gubernamental parte de la posibilidad de acceder a la información en poder del Estado, esto es, a la información pública y se propone que los ciudadanos puedan interactuar fluidamente con el Estado y, en una instancia ulterior, participar activamente en la selección y diseño de las políticas públicas a ser implementadas.

Como se dijo, el gobierno electrónico no es un fin en sí mismo, las TIC no garantizan la transparencia y en su calidad de herramienta pueden instrumentar cualquier tipo de acción - incluso persecutoria- y avasallar la libertad y privacidad de las personas, según sean usadas por regímenes no democráticos y opresivos. También, un uso irresponsable de las TIC puede resultar contraproducente para los intereses públicos en juego, si en pos de alcanzar una supuesta transparencia se permite el acceso a información que merece reserva o que resulte ofensiva a la opinión pública o que perjudique su confidencialidad, entre otros supuestos.

Estas posibilidades nos llevan a reflexionar sobre la necesidad de promover un debate profundo y responsable, que toque las raíces culturales de una sociedad caracterizada por la anomia y que impulse la transformación de creencias y valores muy arraigados. También nos llama la atención sobre el valor que adquiere el funcionamiento de los controles institucionales, para garantizar la aplicación de los principios republicanos y la ampliación de los derechos de la democracia, como directrices que guíen el uso de las TIC y no a la inversa.

Este trabajo nos ha permitido comprender la importancia decisiva de dar continuidad a la estrategia de gobierno electrónico implementada, y de ampliar su alcance, como defensa activa contra la arbitrariedad y la corrupción y para que, en palabras de Kafka, la administración pública no se ocupe de causas invisibles y remotas en nombre de señores invisibles y remotos.

Bibliografía y fuentes de información

Referencias bibliográficas

Anselmino, V. L. (2016). La división o separación de poderes (de la teoría clásica a lo que ocurre en la realidad). *Revista Anales de la Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales. UNLP*, 13 (46), 188-203. Recuperado de <http://sedici.unlp.edu.ar/handle/10915/58104>.

Bahur, M y M. Grimes (2012). What is Government Transparency? - New Measures and Relevance for Quality of Government. *QoG Working Paper Series 2012(16)*. Recuperado de https://qog.pol.gu.se/digitalAssets/1418/1418047_2012_16_bauhr_grimes.pdf.

Balbín, C. F. (2015). *Tratado de Derecho Administrativo*. Ciudad Autónoma de Buenos Aires: La Ley.

Barra, R. (2006). *Tratado de Derecho Administrativo*. Buenos Aires: Ábaco de Rodolfo Depalma

Barra, R. (2011). El sistema de control externo. La Auditoría General de la Nación. *Revista Argentina del Régimen de la Administración Pública* 7(387). Recuperado de http://www.revistarap.com.ar/Derecho/administrativo/auditoria_general_de_la_nacion/1adm0018043505000.html.

Bielli, G. y L. Pittier (2018). Transparencia, corrupción, y acceso a la información pública en la era de la información. *Revista digital Pensamiento Civil*. Recuperado de <http://www.pensamientocivil.com.ar/doctrina/3439-transparencia-corrupcion-y-acceso-informacion-publica-era-informacion>.

Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo (CLAD) (2007). Carta Iberoamericana de Gobierno Electrónico. *Revista del CLAD Reforma y Democracia 2007*, (38), 195-214. Recuperado de <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=357535523008>.

Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) (2007). Libro blanco de interoperabilidad de gobierno electrónico para América Latina y el Caribe. Versión 3.0 Septiembre de 2007. Disponible en <https://repositorio.cepal.org/handle/11362/2871?show=full&locale-attribute=es>.

Clusellas, P., Martelli, E. y Martello, M. J. (2014). *Gestión Documental Electrónica*. Ciudad Autónoma de Buenos Aires: Secretaría de Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires.

Clusellas, P., Martelli, E. y Martello, M. J. (2019). *Un gobierno inteligente: el cambio de la Administración Pública de la Nación Argentina 2016-2019*. Ciudad Autónoma de Buenos Aires (Versión Digital). Recuperado de https://www.boletinoficial.gob.ar/pdfs/gobierno_inteligente.pdf.

Creswell, J. W. (1994). *Research Design. Qualitative & Quantitative Approaches*. Capítulo 1: “A framework for the study” (Traducido al español por Olga Sosinski, Cátedra Sautu, FSOC-UBA). Thousand Oaks. CA: Sage.

Dellasanta, A. y Módolo, C. (2013). Administración financiera. En M. Krieger (Director), *Estado y Administración Pública* (pp. 329-378). Buenos Aires, Argentina: Errepar.

Despouy, L. (2010). Auditoría General de la Nación – Comentario al Artículo 85. En D. A. Sabsay (dirección), P. L. Manili (coordinador), *Constitución de la Nación Argentina y normas complementarias. Análisis doctrinal y jurisprudencial* (separata). Buenos Aires: Hammurabi.

Diéguez, G., Gasparín, J. M., Sánchez, J., y Schejtman, L. (2015). Escenarios y perspectivas del gobierno electrónico en América Latina y el Caribe. *Documento de Trabajo N°132*. Recuperado de <https://www.cippec.org/wp-content/uploads/2017/03/1225.pdf>.

Dwivedi, Y. K., Shareef, M., Pandey, S. K. y Kumar, V. (2014). *Public Administration Reformation. Market Demand from Public Organizations*. New York: Routledge.

Fernández, F. J. (2006). *La Auditoría General de la Nación y el Control de los Servicios Públicos*. Buenos Aires – Madrid: Ciudad Argentina

Finquelievich, S. (2017). ¿Se cumplieron las promesas del Gobierno electrónico? *Aportes para el Estado y la Administración Gubernamental*, 23(33), 222-244. Recuperado de <http://www.asociacionag.org.ar/wp-content/uploads/2017/09/Aportes33-Web.pdf>

Flick, U. (2004). *Introducción a la investigación cualitativa*. Madrid: Ediciones Morata.

Gelli, M. A. (2003). *Constitución de la Nación Argentina Comentada y Concordada*. Buenos Aires, Argentina: La Ley S.A.E.e.I.

Greco, M. (2013). TIC y Gobierno. En M. Krieger (Director), *Estado y Administración Pública* (pp. 455-487). Buenos Aires, Argentina: Errepar.

Hood, C. (2010). Accountability and Transparency: Siamese Twins, Matching Parts, Awkward Couple? *West European Politics*, 33(5), 989–1009. Recuperado de <https://www.tandfonline.com/doi/abs/10.1080/01402382.2010.486122>.

Isuani, A. (1995). *Anomia Social y Anemia Estatal. Sobre integración social en la Argentina*. Trabajo presentado al II Congreso Nacional de Ciencia Política. SAAP/U.N. de Cuyo. Mendoza, 1-4 de noviembre de 1995.

Johnston, M. (2014). Transparency. *Encyclopaedia Britannica*. Recuperado de <https://www.britannica.com/>

Lamberto, O. (2016). *Discurso en acto de asunción de la Presidencia de AGN*. Recuperado de <http://agn.gov.ar/cpn-oscar-s-lamberto> (ingresado el 13-05-17)

Lapsley, I. y Miller, P. (2010). The E-government project. *Financial Accountability and Management*, 26(1), 1-2.

Le Pera, A. (2003). Control Público y Capacitación. En Despouy, L. *El Control Público en la Argentina*, 179-183. Buenos Aires, Argentina: Auditoría General de la Nación.

Lerner, E. (1996). El control externo gubernamental: el caso argentino. En Ginestar, A. *Lecturas sobre administración financiera del sector público* (pp. 351-402). Buenos Aires, Argentina: CITAF-OEA.

Lynch, H. M. (2002). *El documento y la firma digital en el Derecho Argentino. Comentario a la Ley 25,506 de firma y documento digital (Sobre la base de una colaboración publicada por la revista Anales de Legislación Argentina, ed. LA LEY (Boletín Informativo, año 2001, No. 34)*. Recuperado de https://docs.wixstatic.com/ugd/305a97_7be1ace39f884081a8a1afd75a5224f6.pdf.

Martelli, E. (2017). Una transformación de raíz: La implementación del Sistema de Gestión Documental Electrónica en la Administración Nacional. *Aportes para el Estado y la Administración Gubernamental*, 23(33), 51-84. Recuperado de <http://www.asociacionag.org.ar/wp-content/uploads/2017/09/Aportes33-Web.pdf>.

Martelo, M. J. y Yoder, P. (2017). La modernización del Estado en la era de la información: la implementación del Ecosistema de Gestión Documental Electrónica (GDE) en el Sector Público Nacional. *Aportes para el Estado y la Administración Gubernamental*, 23(33), 101-136. Recuperado de <http://www.asociacionag.org.ar/wp-content/uploads/2017/09/Aportes33-Web.pdf>.

Maxwell, J. A. (1996). *Qualitative research design. An interactive approach*. Caps. 1 a 5. (Traducido por Otero y Perugorria, Cátedra Sautu, FSOC-UBA). Thousand Oaks, California: Sage Publications.

Montesinos, V. (2009). Transparencia y responsabilidad en el sector público: el papel de la información financiera en tiempos de crisis. *Revista XV Congreso Asociación Española de Contabilidad y Administración de Empresas*, 26-28. Recuperado de https://aecea.es/pub/on_line/comunicaciones_xvcongresoaecea/general.htm.

Naser, A (2011). Gobierno Electrónico y Gestión Pública - CEPAL Recuperado de https://www.cepal.org/ilpes/noticias/paginas/5/.../gobierno_electronico_anaser.pdf.

Naser, A y Concha, G. (2011). El Gobierno Electrónico y la Gestión Pública. *CEPAL Serie Gestión Pública* 73. Recuperado de https://www.cepal.org/ilpes/noticias/paginas/3/54303/El_Gobierno_electronico_en_la_gestion_Publica.pdf

Nieva, A. (2017). *Panel: La AGN en los próximos 25 años*. Seminario Internacional República y Control. Ciudad Autónoma de Buenos Aires, Argentina, abril de 2017. Recuperado de <https://www.agn.gov.ar/panel-la-agn-en-los-proximos-25-anos> (ingresado el 18-07-17).

Naciones Unidas (UN) e International Organization of Supreme Audit Institutions (INTOSAI). (2005). Simposio sobre la aplicación de las Tecnologías de Información y de Comunicación a la Auditoría del Gobierno Electrónico: una estrategia para la eficiencia, la transparencia y la rendición de cuentas. *Informe del 18° Seminario Naciones Unidas/INTOSAI sobre Auditoría*

Gubernamental, Viena, 18 al 22 de abril de 2005. Recuperado de <http://www.intosai.org/uploads/3vn2005s.pdf>.

Naciones Unidas (UN) e International Organization of Supreme Audit Institutions (INTOSAI) (2017). Relevancia e implicaciones para las auditorías de las EFS y para aumentar su contribución al seguimiento y la revisión de los ODS. *Conclusiones y Recomendaciones del 24^o Simposio sobre digitalización, datos abiertos y extracción de datos, Viena, 31 de mayo al 2 de junio de 2017.* Recuperado de http://www.intosai.org/fileadmin/downloads/downloads/5_events/symposia/reports/SP_2017_24_UN_INT_Symp_ConclRecom.pdf.

Organization for Economic Co-operation and Development (OCDE) (2003). *The e-Government Imperative*, OECD e-Government Studies, OECD Publishing, Paris. Recuperado de <https://doi.org/10.1787/9789264101197-en>.

Organization for Economic Co-operation and Development (OCDE) (2014). *Recommendation of the Council on Digital Government Strategies*. Adopted by the OECD Council on 15 July 2014. Recuperado de <http://www.oecd.org/gov/digital-government/Recommendation-digital-government-strategies.pdf>.

Organization for Economic Co-operation and Development (OCDE) (2018). *Digital Government Review of Morocco: Laying the Foundations for the Digital Transformation of the Public Sector in Morocco*. OECD Digital Government Studies, OECD Publishing, Paris. Recuperado de <https://doi.org/10.1787/9789264298729-en>.

O'Donnell, G. (2004). Accountability horizontal: la institucionalización legal de la desconfianza política *Revista Española de Ciencia Política*, 11, 11-31. Recuperado de <https://recyt.fecyt.es/index.php/recp/article/viewFile/37355/20873>.

O'Donnell, G. (2008). Hacia un Estado de y para la Democracia. En Mariani, R. (coordinador) *Democracia/Estado/Ciudadanía: Hacia un Estado de y para la Democracia en América Latina*. Lima: Sede PNUD. Recuperado de http://www.iidh.ed.cr/multic/UserFiles/Biblioteca/IIDHSeguridad/12_2010/be846c2a-a0e6-44d0-9fae-5d9d637df9ff.pdf.

Organización Latinoamericana y del Caribe de Entidades Fiscalizadoras Superiores (OLACEFS) (2018). Declaración de Buenos Aires sobre el rol de las Entidades de Fiscalización Superior ante las nuevas tecnologías de la información del siglo XXI. *XXVIII Asamblea General Ordinaria, 9 al 12 de octubre de 2018, Buenos Aires, Argentina*. Recuperado de <http://www.olacefs.com/declaracion-de-buenos-aires-sobre-el-rol-de-las-entidades-de-fiscalizacion-superior-ante-las-nuevas-tecnologias-de-la-informacion-del-siglo-xxi-version-preliminar/>.

Oszlak, O. (2003). El control de la gestión pública. En Despouy, L., *El Control Público en la Argentina*, 145-152. Buenos Aires, Argentina: Auditoría General de la Nación.

Oyanarte, M. (2012). El acceso a la información es un derecho humano. *La Nación*. Recuperado de <https://www.lanacion.com.ar/1534831-el-acceso-a-la-informacion-es-un-derecho-humano>.

Pando, D. y Fernández Arroyo, N. (comp.) (2013). *El gobierno electrónico a nivel local. Experiencias, tendencias y reflexiones*. Buenos Aires: CIPPEC y Universidad de San Andrés. Recuperado de <https://www.cippec.org/wp-content/uploads/2017/03/1339.pdf>.

Pérez, A. (Autor), Carbajal, M. (Coordinadora), Araujo, M. F., Bauer, A., López Pablos, C., Pugliese, M., Ruival, A., Salim, L. y Schreiber, B. (co-Autoras) (2016). *Ley de Acceso a la Información Pública Comentada*. Secretaría de Asuntos Políticos e Institucionales Ministerio del Interior, Obras Públicas y Vivienda de la Nación, Ciudad Autónoma de Buenos Aires, República Argentina. Recuperado de: <https://es.scribd.com/document/382476859/Ley-27275-Comentada>

Panzardi, R. Calcopietro, C., Ivanovic, E. F. (2002). *New-economy sector study: Electronic government and governance - lessons from Argentina (English)*. Washington, DC: World Bank. Recuperado de <http://documents.worldbank.org/curated/en/527061468769894044/New-economy-sector-study-Electronic-government-and-governance-lessons-from-Arentina>.

Patton, M. Q. (2002). *Qualitative research & Evaluation Methods*. Estados Unidos, California: Sage Publications.

Ramió, C. (2017). De la Administración pública del pasado a la Administración pública del futuro. *Aportes para el Estado y la Administración Gubernamental*, 23(33), 17-49. Recuperado de <http://www.asociacionag.org.ar/wp-content/uploads/2017/09/Aportes33-Web.pdf>.

Rivolta, M. (2017). El marco normativo de la administración electrónica. *Aportes para el Estado y la Administración Gubernamental*, 23(33), 137-176. Recuperado de <http://www.asociacionag.org.ar/wp-content/uploads/2017/09/Aportes33-Web.pdf>.

Rodríguez, A. (2017). Modernización, desarrollo y bien común. *Aportes para el Estado y la Administración Gubernamental*, 23(33), 85-99. Recuperado de <http://www.asociacionag.org.ar/wp-content/uploads/2017/09/Aportes33-Web.pdf>.

Rodríguez, J. (2017). *Panel: La AGN en los próximos 25 años*. Seminario Internacional República y Control. Ciudad Autónoma de Buenos Aires, Argentina, abril de 2017. Recuperado de <https://www.agn.gov.ar/panel-la-agn-en-los-proximos-25-anos> (ingresado el 18-07-17).

Rodríguez, R., Vera, P. M., Marko, I. B., Alderete, C.G., Conca, A. G. (2015). El Gobierno Electrónico y la implementación de las TIC para brindar nuevos canales de comunicación. *Revista Latinoamericana de Ingeniería de Software*, 3(5). Recuperado de <http://revistas.unla.edu.ar/software/article/view/805>.

Rua, M. (2018). Estonia, el primer país digital. *La Nación Revista*. Recuperado de <https://www.lanacion.com.ar/2146490-estonia-el-primer-pais-digital>.

Santiso, C. (2009). *The Political Economy of Government Auditing. Financial governance and the rule of law in Latin America and beyond*. Oxon, Reino Unido: Routledge Taylor & Francis Group.

Schafrik, F. (2012). *La creación de la Auditoría General y su incidencia en el mejoramiento externo del presupuesto*. Ciudad de Buenos Aires, Argentina: Eudeba.

Taylor, S. y Bogdan, R. (1986). *Introducción a los métodos cualitativos de investigación*. Capítulo 6: La entrevista en profundidad. Buenos Aires: Paidós.

Tesoro, J. L. (2013). e-Gobierno, Gobernabilidad y Gobernanza: consideraciones conceptuales. *Foro e-Gobierno OEA Boletín*, e-Gobierno, Gobernabilidad y Gobernanza, 82 Edición. Recuperado de <http://portal.oas.org/Default.aspx?tabid=1729&language=es-CO>.

United Nations (NU) (2004). Global e-government readiness report 2004 towards access for opportunity. *Publication UNPAN/2004/11*. Recuperado de

<https://publicadministration.un.org/egovkb/portals/egovkb/Documents/un/2004-Survey/Complete-Survey.pdf>.

United Nations (NU) (2016). E- government in support of sustainable development. *E-government survey 2016*. Recuperado de <http://workspace.unpan.org/sites/Internet/Documents/UNPAN97453.pdf>.

United Nations (NU) (2018). Gearing e-government to support transformation towards sustainable and resilient societies. *E-government survey 2018*. Recuperado de <https://publicadministration.un.org/egovkb/en-us/Reports/UN-E-Government-Survey-2018>.

United Nations Educational, Scientific and Cultural Organization (UNESCO) 2017. Gobernabilidad electrónica: fortalecimiento de capacidades de la gobernabilidad electrónica. Recuperado de <http://biblioteca.udgvirtual.udg.mx/jspui/handle/123456789/597>.

Valles, M. S. (1997). La investigación documental: técnicas de lectura y documentación. En *Técnicas cualitativas de investigación social. Reflexión metodológica y práctica profesional*. Capítulo 4. Madrid: Editorial Síntesis.

Vallès Vives, F. (2002). *Control externo del gasto público y Estado constitucional*. Tesis Doctoral. Departament de Ciència Política i de Dret Públic, Universitat Autònoma de Barcelona. Recuperado de <http://www.tesisenred.net/handle/10803/5068>.

Verdún, I. R. (2018). Decreto 894/2017: Reforma del Reglamento a la Ley de Procedimientos Administrativos. Principales innovaciones. *Revista Argentina del Régimen de la Administración Pública*, 474(27-58). Argentina, Ciudad Autónoma de Buenos Aires: Ediciones RAP S.A.

Welp, Y. (2008). América Latina en la era del gobierno electrónico. Análisis de la introducción de nuevas tecnologías para la mejora de la democracia y el gobierno. *Revista del CLAD Reforma y Democracia*, 41, 173-192.

Zúñiga, N. (2018) Does more transparency improve accountability? *U4 Helpdesk Answer 2018:22*. Recuperado de <https://knowledgehub.transparency.org/helpdesk/does-more-transparency-improve-accountability>.

Normativa consultada

Constitución Nacional. Ley N° 24.430 Ordenase la publicación del texto oficial de la Constitución Nacional (sancionada en 1853 con las reformas de los años 1860, 1866, 1898, 1957 y 1994). Boletín Oficial de la República Argentina, 10 de enero de 1995.

Ley 11.683 de Procedimiento Fiscal. Boletín Oficial de la República Argentina del 12 de enero de 1933.

Decreto 9390/1963 Secreto Militar (Decreto 2103/2012). Boletín Oficial de la República Argentina del 05 de noviembre de 2012.

Ley 17.622 Instituto Nacional de Estadística y Censos. Boletín Oficial de la República Argentina del 31 de enero de 1968.

Ley 17.811 Comisión Nacional de Valores. Boletín Oficial de la República Argentina del 22 de julio de 1968.

Ley 19.549 de Procedimientos Administrativos. Boletín Oficial de la República Argentina del 27 de abril de 1972.

Ley 21.526 de Entidades Financieras. Boletín Oficial de la República Argentina del 21 de febrero de 1977.

Ley 22.520 de Ministerios. Boletín Oficial de la República Argentina del 23 de diciembre de 1981.

Ley 23.187 Ejercicio de la abogacía. Boletín Oficial de la República Argentina del 28 de junio de 1985.

Ley 24.156 de Administración Financiera y Sistemas de Control. Boletín Oficial de la República Argentina del 29-oct-1992 y Decreto Reglamentario 1344/2007 (Texto actualizado) . Boletín Oficial de la República Argentina del 05 de octubre de 2007.

Ley 24.946 Ministerio Público. Organización y Funcionamiento. Boletín Oficial de la República Argentina del 23 de marzo de 1998.

Ley 25.233 Ley de Ministerios. Modificación. Oficina Anticorrupción. Boletín Oficial de la República Argentina del 14 de diciembre de 1999.

Ley 25.326 Protección de los datos personales. Boletín Oficial de la República Argentina del 02 de noviembre de 2000.

Decreto Reglamentario 1558/2001 Protección de Datos Personales. Ley 25.326-Reglamentación. Boletín Oficial de la República Argentina del 03 de diciembre de 2001.

Ley 25.520 de Inteligencia Nacional. Boletín Oficial de la República Argentina del 06 de diciembre de 2001.

Ley 25.506 de Firma Digital. Boletín Oficial de la República Argentina del 14 de diciembre de 2001.

Decreto 378/2005 Plan Nacional de Gobierno Electrónico y Planes Sectoriales Lineamientos Estratégicos. Boletín Oficial de la República Argentina del 28 de abril de 2005.

Ley 26.032 Servicio de Internet. Boletín Oficial de la República Argentina del 17 de junio de 2005.

Disposición 7/2008 Dirección Nacional de Protección de Datos Personales. Guía de buenas prácticas en políticas de privacidad y convenio de confidencialidad. Boletín Oficial de la República Argentina del 27 de agosto de 2008.

Decreto 512/2009 Creación del Grupo de Trabajo Multisectorial para la Estrategia de Agenda Digital de la República Argentina. Boletín Oficial de la República Argentina del 12 de mayo de 2009.

Ley 26.529 Salud Pública. Derechos del Paciente. Boletín Oficial de la República Argentina del 20 de noviembre de 2009.

Resolución 160/2014-AGN Estudio Especial referido a la Sistematización de Observaciones de Gestión de los Programas con Financiamiento Externo auditados por la Gerencia de Control de la Deuda Pública - Periodo 2009-2012. Recuperado de <http://www.agn.gov.ar/informes/sistematizacion-de-observaciones-de-gestion-de-los-programas->

con-financiamiento-externo.

Ley 26.994 Código Civil y Comercial de la Nación. Boletín Oficial de la República Argentina del 08 de octubre de 2014.

Ley 27.078 Argentina Digital. Tecnologías de la Información y las Comunicaciones. Boletín Oficial de la República Argentina del 19 de diciembre de 2014.

A/RES/70/1: Resolución aprobada por la Asamblea General de Naciones Unidas el 25 de septiembre de 2015, 70/1. Transformar nuestro mundo: la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible. Recuperado de <https://undocs.org/es/A/RES/70/1>.

Ley 27.275 de Acceso a la Información Pública. Boletín Oficial de la República Argentina del 29 de septiembre de 2016.

Ley 27.446 de Simplificación y Desburocratización de la APN. Boletín Oficial de la República Argentina del 18 de junio de 2018.

Decreto DNU 27/2018 Desburocratización y simplificación. Boletín Oficial de la República Argentina del 11 de enero de 2018.

Decreto DNU 13/2015 Ley de Ministerios. Modificación. Boletín Oficial de la República Argentina del 11 de diciembre de 2015.

Decreto 434/2016 Plan de Modernización. Boletín Oficial de la República Argentina del 02 de marzo de 2016.

Decreto 561/2016 Sistema de Gestión Documental Electrónica – GDE. Boletín Oficial de la República Argentina del 07 de abril de 2016.

Decreto 1063/2016 Plataforma de Trámites a Distancia. Boletín Oficial de la República Argentina del 05 de octubre de 2016.

Decreto 1273/2016 Simplificación Registral. Boletín Oficial de la República Argentina del 20 de diciembre de 2016.

Decreto 1131/2016 Archivo y digitalización de expedientes. Boletín Oficial de la República

Argentina del 31 de octubre de 2016.

Decreto 206/2017 Ley N° 27.275 – Reglamentación. Boletín Oficial de la República Argentina del 28 de marzo de 2017.

Decreto 336/2017 Lineamientos para la redacción y producción de documentos administrativos. Boletín Oficial de la República Argentina del 16 de mayo de 2017.

Resolución 90/2017 Ministerio de Modernización, Secretaría de Modernización Administrativa. Boletín Oficial de la República Argentina del 19 de septiembre de 2017.

Decreto 1759/1972, texto ordenado Decreto 894/2017. Reglamento de Procedimientos Administrativos. Boletín Oficial de la República Argentina del 02 de noviembre de 2017.

Decreto 891/2017 Buenas Prácticas en materia de Simplificación. Boletín Oficial de la República Argentina del 02 de noviembre de 2017.

Decreto 892/2017 Plataforma de firma digital remota - creación. Boletín Oficial de la República Argentina del 02 de noviembre de 2017.

Decreto 72/2018 Administración Financiera y de los Sistemas de Control del Sector Público Nacional Decreto 1344/2007 - Modificación. Boletín Oficial de la República Argentina del 24 de enero de 2018.

Resolución 19/2018 Ministerio de Modernización, Secretaría de Modernización Administrativa. Boletín Oficial de la República Argentina del 05 de marzo de 2018.

Resolución 40/2018 Documento Política modelo de protección de datos personales para organismos públicos. Boletín Oficial de la República Argentina de la República Argentina del 06 de julio de 2018.

Decreto 733/2018 Tramitación digital completa, remota, simple, automática e instantánea. Boletín Oficial de la República Argentina del 09 de agosto de 2018.

Decreto DNU 801/2018 Ley de Ministerios. Modificación. Boletín Oficial de la República Argentina del 05 de septiembre de 2018.

Decreto 802/2018 Administración Pública Nacional. Conformación Organizativa. Boletín Oficial de la República Argentina del 05 de septiembre de 2018.

Decreto 996/2018 Agenda Digital Argentina. Boletín Oficial de la República Argentina del 05 de noviembre de 2018.

Decreto 182/2019 Firma Digital Ley 25.506 - Reglamentación. Boletín Oficial de la República Argentina del 12 de marzo de 2019.

Decreto 258/2019 Plan Nacional Anticorrupción (2019 – 2023). Boletín Oficial de la República Argentina del 11 de abril de 2019.

Fallos jurisprudenciales

Corte Interamericana de Derechos Humanos CIDH, caso “Claude Reyes y otros vs. Chile”. 19 de septiembre de 2006. Recuperado de <http://www.corteidh.or.cr/cf/jurisprudencia2/index.cfm?lang=es>.

Corte Suprema de Justicia de la Nación (CSJ), caso 315/2013 (49-S)/CS1 Savoia, Claudio Martín c/ EN - Secretaría Legal y Técnica (dto. 1172/03) s/ amparo ley 16.986. 7 de marzo de 2019. Recuperado de <https://www.cij.gov.ar/sentencias-acordadas-y-resoluciones.html>.

Páginas web

<https://www.argentina.gob.ar>

<http://www.infoleg.gob.ar/>

<http://www.intosai.org>

<https://www.lanacion.com.ar/economia/empleo-publico-nacional-cuanta-cantidad-de-empleados-hay-segun->

<https://www.pjn.gov.ar/>

<https://www.cij.gov.ar/sentencias-acordadas-y-resoluciones.html>

<https://dgsiaf.mecon.gov.ar/esidif/>

<https://comprar.gob.ar/>

<https://contratar.gob.ar/>

<http://www.oecd.org/governance/digital-government/toolkit/principle1/>

<https://www.boe.es/>

<https://www.argentina.gob.ar/sigen>

<https://www.agn.gov.ar/>

<https://tramitesadistancia.gob.ar/registros-publicos/busqueda-expediente>

<https://www.dnrec.jus.gov.ar/>

<https://dictionary.cambridge.org/es/>



Universidad de
San Andrés

Anexo 1

Entrevista en profundidad semiestructurada - Guía de preguntas

Tesis de Maestría en Administración y Políticas Públicas

Universidad de San Andrés

Tema: Gobierno Electrónico en el Sector Público Nacional Argentino. Sistema de Gestión Documental Electrónica GDE y el aporte a la transparencia gubernamental. Periodo 2016-2019

Objetivo: obtener información y conocer la opinión de informantes clave (usuarios del sistema GDE, auditores internos y externos) respecto de la siguiente pregunta de investigación: ¿cuál es el aporte a la transparencia de la gestión pública que trae consigo la implementación del gobierno electrónico en el Sector Público Nacional a través del sistema GDE?

Aclaraciones:

a) Se entiende por transparencia el conjunto de medidas estatales necesarias para promover el acceso a la administración pública y a la información en su poder, para cualquier persona o ente (ciudadanos, funcionarios, otros actores gubernamentales, organizaciones no gubernamentales, empresas, periodistas, organizaciones internacionales, entre otros), la rendición de cuentas y el ejercicio del control gubernamental, en funcionamiento armónico e inescindible, con las finalidades de evitar discrecionalidades que favorezcan la corrupción y tender al buen funcionamiento del Estado republicano y democrático.

b) Se entiende por rendición de cuentas la obligación de los gestores públicos derivada del principio republicano de gobierno de acreditar el ejercicio de sus competencias de acuerdo a los estándares de gestión y desempeño establecidos, frente al escrutinio de la ciudadanía y al funcionamiento del control gubernamental.

c) Se entiende por control gubernamental el control técnico de los organismos especialmente creados por la Constitución y la LAF a cargo de los subsistemas de control interno y externo: SIGEN y AGN.

Cláusula de confidencialidad: esta entrevista es de carácter reservado y confidencial, y será utilizada únicamente a los fines de investigación académica a cargo de la entrevistadora, sin revelar los nombres de los entrevistados. Las conclusiones que puedan extraerse serán expuestas en forma general con indicación de los organismos relevados. **Entrevistadora:** Claudia Tirenti



Universidad de
San Andrés

Sistema de Gestión Documental Electrónica GDE y su aporte a la transparencia gubernamental.
1. Sector Público Nacional
1.1) En qué medida la implementación del GDE incrementó la transparencia de la gestión del organismo al que pertenece? (Criterio: Dec. 561/16 y Dec. 434/16) <input type="radio"/> significativamente <input type="radio"/> moderadamente <input type="radio"/> poco <input type="radio"/> nada <input type="radio"/> Otra
1.2) ¿A qué atribuye la respuesta anterior?
1.3) ¿En qué medida la información pública de los organismos (documentos, expedientes, informes, etc.) es más accesible para los propios agentes usuarios del sistema GDE que cuando se tramitaba en papel? <input type="radio"/> significativamente <input type="radio"/> moderadamente <input type="radio"/> poco <input type="radio"/> nada <input type="radio"/> Otra
1.4) ¿A qué atribuye la respuesta anterior?
1.5) ¿En su opinión los organismos públicos intercambian más información entre ellos para no requerirla al ciudadano desde la implementación del sistema GDE? (Criterio: Dec. 1273/16)
2. Ciudadanía
2.1) En qué medida la implementación del GDE facilitó el ejercicio del derecho de acceso a la información pública por parte de la ciudadanía respecto de la tramitación en papel? (Criterio: Dec. 561/16 - Ley 27.275 Art. 4) <input type="radio"/> significativamente <input type="radio"/> moderadamente <input type="radio"/> poco <input type="radio"/> nada <input type="radio"/> Otra
2.2) ¿A qué atribuye la respuesta anterior?
2.3) El sistema GDE permite el seguimiento público de cada expediente? (Criterio: Dec. 434/16) <input type="radio"/> Si <input type="radio"/> No <input type="radio"/> No sé <input type="radio"/> Otra
2.4) ¿Qué opinión le merece el módulo de Trámites a Distancia (TAD) en cuanto al seguimiento y control de la tramitación administrativa para los ciudadanos? (Criterio: Ley 25.506 Art. 48, Dec. 1063/16)
2.5) ¿En su opinión el módulo TAD brinda condiciones de acceso igualitario de los ciudadanos a los trámites de la administración? (Criterio: Dec. 1063/16, Dec. 733/18)
3. Sistema de Control y rendición de cuentas
3.1) De qué manera el sistema GDE prevé el control de auditores internos? (Criterio: Ley 24.156 LAF)

3.2) De qué manera el sistema GDE prevé el control de auditores externos? (Criterio: Constitución Nacional , Artículo 85; Ley 24.156 LAF)
3.3) ¿En su opinión, el sistema GDE contribuye a la rendición de cuentas de los funcionarios públicos? (Criterio: Constitución Nacional; Ley 24.156 LAF)
3.4) ¿En su opinión, el sistema GDE contribuye al ejercicio del control gubernamental?
4. Cuestiones Transversales
4.1) ¿En su opinión cuál es la fortaleza del sistema GDE respecto de la transparencia y la rendición de cuentas?
4.2) ¿En su opinión cuál es la debilidad del sistema GDE respecto de la transparencia y la rendición de cuentas?
4.3) ¿Qué recomendación realizaría para incrementar la transparencia gubernamental y la rendición de cuentas que aporta el sistema GDE?
4.4) ¿Considera que el periodo que lleva implementado el sistema es suficiente para el aporte a la transparencia gubernamental sea significativo?
4.5) ¿Existe algún tema o cuestión que deban ser considerados y que no fueron incluidos en esta entrevista?