



Universidad de San Andrés

Departamento de Ciencias Sociales

Maestría en Administración y Políticas Públicas

La incorporación de Tecnologías de Información y Comunicación en organizaciones gubernamentales y la creación de valor público. El caso de la Dirección Nacional de Migraciones (2007 - 2015)

Autor: Cintia Maldonado

Legajo: 33789103

Mentor: Diego Pando

Buenos Aires, 2018



Maestría en Administración y Políticas Públicas

Tesis de Maestría

XV Promoción

La incorporación de Tecnologías de Información y Comunicación en organizaciones gubernamentales y la creación de valor público.

El caso de la Dirección Nacional de Migraciones (2007 - 2015)

Cintia Maldonado - 33789103

Buenos Aires, 4 de octubre de 2018

Diego Pando

Índice de contenidos

Índice de Figuras	3
Índice de Tablas	3
Capítulo 1. Introducción	4
Objetivo y Preguntas de Investigación	5
Abordaje y Estructura	6
Capítulo 2. Marco teórico.....	8
2.1. El Paradigma del Valor Público.....	8
El proceso de creación de valor público	13
2.2. El valor de las TICs y la creación de valor público	14
2.3. Dimensiones del cambio organizacional	18
2.3. Marco Analítico	24
Capítulo 3. Consideraciones Metodológicas e Introducción al Caso de Estudio	33
3.1. Consideraciones Metodológicas	33
Estrategia metodológica.....	33
Recolección de datos.....	35
Documentación y Análisis de los Datos	36
Alcance y Limitaciones del Estudio de Caso.....	36
3.2 Introducción al Estudio de Caso	37
La Dirección Nacional de Migraciones	37
El Desarrollo y Aplicación de Tecnologías de Información y Comunicación en la Dirección Nacional de Migraciones para el Control del Ingreso y Egresos al País y para la Toma y Resolución de Trámites Migratorios	38
Capítulo 4: Trabajo de campo y Análisis	43
4.1. Valor público/ Objetivos estratégicos	43
4.2 Ambiente Autorizante	46
4.3. Capacidades Operativas	48
Gestión hacia abajo	49
Gestión hacia afuera.....	57
Capítulo 5: Discusión y Hallazgos	60
5.1. La creación de valor público y el rol del uso de TICs	60
Dimensiones de relevancia alta.....	63
Dimensiones de relevancia media.....	71
Dimensiones que no aplican al caso	73
5.2. Sostenibilidad de los cambios generados por la incorporación de TICs	73
5.3. Hallazgos.....	78
Alcance	82
Capítulo 6: Conclusiones.....	83
Limitaciones del presente trabajo	88
Agenda para futuras investigaciones	89
Referencias.....	91
Anexo.....	98

Índice de Figuras

Figura 1 Relación entre recursos tecnológicos, capacidades organizacionales, desempeño organizacional y creación de valor público	24
Figura 2 - El triángulo estratégico de Moore	26
Figura 3 Criterios para la evaluación de servicios públicos	31
Figura 4 Cantidad de empleados de la Dirección Nacional de Migraciones (2007 - 2015)	56
Figura 5 Comparación de procesos en el control migratorio antes y después de la incorporación de nuevas herramientas tecnológicas	67
Figura 6 Comparación de procesos para la tramitación de admisión de extranjeros y emisión del Documento Nacional de Identidad antes y después de la incorporación de nuevas herramientas tecnológicas	68
Figura 7 Aplicación del triángulo estratégico de Moore para el análisis de la creación de valor público a través de la incorporación de tecnologías en la Dirección Nacional de Migraciones (2007-2015).....	81

Índice de Tablas

Tabla 1 Tres paradigmas en la Administración Pública	9
Tabla 2 La naturaleza del cambio organizacional en función de la profundidad del cambio organizacional en la era del gobierno electrónico.....	22
Tabla 3 Comparación de modelos de medición de valor público	27
Tabla 4 Listado de entrevistados según cantidad de entrevistas y años	36
Tabla 5 Relevancia de las dimensiones de valor público en función de sus beneficios y limitaciones en la aplicación al caso de estudio.....	61
Tabla 6 Clasificación de las dimensiones de valor público en función de su relevancia y disponibilidad de datos	63
Tabla 7 Cantidad de personal capacitado (serie histórica 2007- 2015)	98
Tabla 8 Cantidad de agentes capacitados por año en cursos relacionados al Control Migratorio (2007-2015).....	98

Capítulo 1. Introducción

El presente trabajo se enmarca en discusiones relevantes acerca de cómo debe ser evaluada la gestión del estado y sobre el rol que desempeñan las Tecnologías de la Información y la Comunicación (TICs) en la administración y políticas públicas. El trabajo aborda estas temáticas a partir del estudio de caso de una organizacional gubernamental a nivel nacional que experimentó un proceso de transformación notable entre 2007 y 2015, vinculado a la incorporación intensiva de tecnologías para el desempeño de sus funciones.

En este sentido, desde mediados de los '90 existe un nuevo paradigma para abordar el rol del estado. El paradigma del valor público, creado por Moore (1995) surgió como respuesta a la Nueva Gestión Pública, con el objetivo de poner en evidencia las diferencias entre la gestión en el sector público y el sector privado. Desde entonces, el paradigma de valor público genera anualmente un gran volumen de publicaciones, siendo de gran interés en la comunidad académica. Sin embargo, recientes revisiones de la literatura han señalado como fundamental que futuras investigaciones se preocupen por aportar evidencia empírica.

Por otro lado, el rol de la tecnología en la administración pública ha sido objeto de múltiples investigaciones. Sin embargo, de igual manera, existe una demanda por el estudio de los efectos de la adopción de herramientas tecnológicas en las organizaciones del sector público. De acuerdo a la OECD, el desafío de las administraciones públicas no es la introducción de tecnologías digitales sino su integración en los esfuerzos por modernizar el sector público. La configuración de nuevos abordajes en la formulación de políticas y la entrega de servicios públicos demandan que los gobiernos se reorganicen en función de las expectativas de los usuarios, sus necesidades y requerimientos asociados, en lugar de sus lógicas y necesidades internas (OECD, 2014).

En este marco, la presente investigación se enmarca en la discusión acerca del rol de la tecnología en la administración pública. Particularmente, este trabajo se preocupa por la dinámica entre la incorporación de tecnología en organizaciones de la administración pública y la transformación organizacional en este ámbito. La experiencia de transformación organizacional de la Dirección Nacional de Migraciones entre los años 2007-2015 en un período caracterizado por la incorporación de tecnología ofrece un caso de estudio interesante para investigar cómo la incorporación de nuevas herramientas tecnológicas puede crear valor público. Entre los años 2008 y 2015, la DNM incorporó TICs para modernizar y simplificar los procesos que constituyen el eje de sus funciones: admisión, control de permanencia y control de ingreso y egreso del país. Para modernizar estos procesos, se incorporaron turnos online, expediente y firma digital y tecnologías biométricas.

Este trabajo realiza contribuciones en el ámbito académico y práctico. En términos académicos, este trabajo se preocupa por aportar evidencia y operacionalizar modelos y discusiones acerca del rol de las TICs en la creación de valor público. Por otro lado, en términos prácticos este trabajo resulta de interés para profesionales de la administración pública ya que documenta un caso exitoso en la gestión del cambio y de proyectos tecnológicos, en un contexto en el que se estima que la tasa de éxitos para proyectos de incorporación de tecnología es menor a un tercio (Barrett, Grant, & Wailes, 2006), particularmente en el sector público (Heeks, 2006b).

Objetivo y Preguntas de Investigación

El objetivo central de este trabajo es analizar los cambios y resultados en términos de creación de valor público de la incorporación de nuevas herramientas tecnológicas en organizaciones gubernamentales y en qué medida esos cambios contribuyen a la transformación organizacional en el mediano/largo plazo.

En este sentido, el principal interrogante que esta tesis aspira a responder es: *¿cuál es el valor público y cómo es el proceso de creación de valor público generado por la adopción de nuevas herramientas tecnológicas en organizaciones de la administración pública?*

Concretamente, este interrogante está ligado a los siguientes sub-interrogantes de investigación:

- a) ¿Qué potencial tienen las TICs para crear valor público y qué expectativas motivan su adopción?: Este interrogante tiene como objetivo identificar el potencial de la tecnología en la creación de valor público, así como comprender las motivaciones y beneficios asociados al uso de tecnología en la administración pública.
- b) En el proceso de creación de valor público, ¿qué factores organizacionales constituyen resistencias a la adopción de TICs y qué estrategias contribuyen a mitigar esas resistencias? Este interrogante permite contextualizar la incorporación de TICs e introducir oportunidades y desafíos que enfrentan las organizaciones de la administración pública.
- c) ¿En qué medida los cambios generados por la incorporación de TICs contribuyen a un proceso de transformación organizacional sostenible en el largo plazo? Este interrogante plantea una visión de sostenibilidad de los cambios, vinculada a una de las dimensiones centrales del concepto de valor público: la mirada de mediano/largo plazo.

Abordaje y Estructura

Con el objetivo de responder a las preguntas de investigación, la tesis se estructura de la siguiente manera. El Capítulo 2 constituye el Marco teórico, en el que se introducen los conceptos relevantes para responder a las preguntas de investigación desde una mirada teórica. De esta forma, el Marco Teórico se encuentra dividido en tres sub-secciones: la primera, presenta el paradigma de valor público y las discusiones en relación a cómo las TICs pueden

crear valor público; la segunda, se centra en la incorporación de factores organizacionales que permiten contextualizar el cambio organizacional y las estrategias de gestión del cambio en la Dirección Nacional de Migraciones; la tercera, introduce el marco analítico que sintetiza y operacionaliza diversas dimensiones de los conceptos centrales, que será utilizado para el análisis del caso en el Capítulo 4.

El Capítulo 3, Metodología, da cuenta de las decisiones metodológicas que han guiado la investigación. Estas incluyen filosofía, abordaje, estrategia, horizonte temporal y técnicas de recolección de datos. Con el objetivo de responder los interrogantes de la investigación, la tesis utiliza un abordaje cualitativo basado en la estrategia metodológica de estudio de caso desde una filosofía de investigación interpretivista. La recolección de datos primarios fue realizada a través de entrevistas a altos funcionarios de la DNM, en dos rondas de entrevistas. La mayoría de las entrevistas tuvieron lugar en 2015, que fueron complementadas con una instancia de seguimiento en 2018, con el objetivo de aportar una mirada retrospectiva. La recolección de datos secundarios ocurrió entre 2015 y 2018, a partir del acceso a documentos internos, artículos periodísticos, y normativa, entre otros.

El Capítulo 4 consiste en el trabajo de campo y análisis, a través de la aplicación del modelo conceptual introducido en el tercer capítulo al caso de estudio de la Dirección Nacional de Migraciones.

El Capítulo 5 integra la discusión e introduce los hallazgos del presente trabajo.

Por último, el capítulo final reúne las Conclusiones, y las limitaciones del presente trabajo, a la vez que sugiere recomendaciones para futuras investigaciones.

Capítulo 2. Marco teórico

El marco teórico se estructura de la siguiente manera. La primera sección se centra en la revisión de la literatura en torno al paradigma del valor público, y las diversas corrientes teóricas. La segunda sección se preocupa por entender el valor de las TICs y su rol en la creación de valor público. Para esto, se nutre de diversas perspectivas teóricas, que integran la literatura de estudios organizacionales, gobierno electrónico y políticas públicas. En tercer lugar, se introducen las dimensiones del cambio organizacional, con el objetivo de identificar factores relevantes para investigar las dinámicas organizacionales. Finalmente, la cuarta sección presenta el marco analítico que será utilizado para como herramienta para el análisis desarrollado en el Capítulo 4.

2.1. El Paradigma del Valor Público

El concepto de valor público fue acuñado por Moore (1995), con un enfoque práctico hacia el entendimiento de las diferencias en los roles desempeñados por los gerentes (managers) en el sector público y en el sector privado. Para Moore, el valor público puede determinarse a través de un consumidor colectivo (los ciudadanos), en contraposición al valor privado, determinado por -y producido para- consumidores individuales.

De esta manera, los gestores públicos podrían asumir un rol emprendedor, a través de la utilización de herramientas y activos (tales como la autoridad del estado), que los diferenciaban del rol de sus contrapartes en el sector privado. Esto les permitía a los gestores en el sector público crear y brindar mayor valor público.

El amplio consenso en la relevancia de este paradigma en el campo de la administración pública (Benington, 2011; O'Flynn, 2007; Stoker, 2006) no ha implicado que exista consenso en la

manera de definir el valor público. Por lo expuesto anteriormente, el concepto de valor público es relevante para poder comprender mejor el rol de los gobiernos, diferenciándose de los paradigmas de la Administración Pública Tradicional y la Nueva Gestión Pública (Benington, 2011; Kelly, Mulgan, & Muers, 2002) (ver Tabla 1)

Tabla 1 Tres paradigmas en la Administración Pública

	Administración Pública Tradicional	Nueva Gestión Pública	Gobernanza de Comunidad en Red/ Gestión del Valor Público
Teoría	Bienes públicos	Public choice	Valor público
Objetivos claves	Inputs políticos, servicios monitoreados a través de la burocracia	Gestión de inputs y outputs de manera tal que aseguran la economía y respuesta a los consumidores	Alcanzar valor público, que involucra mayor efectividad en la manera de abordar los problemas que al público más le preocupan; se extiende desde la entrega de servicios hasta el mantenimiento el sistema.
Definición de interés público	Definido por políticos o expertos; poco espacio para el input del público	Preferencias individuales agregadas, en práctica capturadas por funcionarios públicos o alta gestión pública, apoyado por evidencia respecto de la elección de los clientes	Preferencias individuales y públicas producidas a través de complejos procesos de interacción, que involucran reflexión deliberativa sobre insumos y costos de oportunidad
Contexto	Estable	Competitivo	En cambio continuo
Población	Homogénea	Atomizada	Heterogénea
Necesidades / Problemas	Claros (sin ambigüedad), definidos por profesionales	Deseos expresados a través del mercado	Complejos, volátiles y propensos a riesgo
Gobernanza a través de:	Jerarquías	Mercados	Redes y sociedades
Rol de los managers	Asegurar que las reglas y procedimientos apropiados sean seguidos	Ayudar en la definición y cumplimiento de objetivos de desempeño	Jugar un rol activo en dirigir redes de deliberación y mantener la capacidad general del sistema
Abordaje de ethos público	El sector público tiene el monopolio en el ethos, y todos los organismos públicos lo tienen	Escéptico acerca del ethos público, se inclina hacia el servicio al consumidor.	Nadie tiene el monopolio del ethos público. Mantener relaciones a través de valores compartidos es visto como esencial.
Sistema preferido para brindar servicios	Departamentos jerárquicos con profesiones auto-reguladas	Sector privado	Menú de alternativas seleccionadas pragmáticamente y un enfoque reflectivo acerca de los mecanismos de intervención para lograr objetivos
Contribución al proceso democrático	Provee rendición de cuentas: competencia entre líderes electos	Provee objetivos: limitado a establecer objetivos y monitorear desempeño, dejando en la libertad de los managers la determinación de los medios	Aporta diálogo. El proceso continuo de intercambio democrático es esencial.

Fuentes: Adaptado a partir de Kelly et al. (2002), Benington (2011) y Stoker (2006)

La literatura de valor público ha evolucionado en los más de 23 años transcurridos desde que el concepto de valor público fue concebido por primera vez, generando abordajes alternativos. La relevancia y amplia contribución académica puede evidenciarse en los más de 700 artículos que se publican cada año (Hartley, Alford, Knies, & Douglas, 2016). De acuerdo a Jorgensen & Rutgers (2015), las investigaciones en valor público han incrementado particularmente a partir del año 2007, a la vez que se han diversificado el número de disciplinas con contribuciones en las publicaciones (tales como la Administración Pública, la Ciencia Política, la Economía, el Derecho y la Filosofía).

Si bien se trata de una temática ampliamente investigada, Jorgensen & Rutgers (2015) encontraron que más del 75% de las publicaciones carecen de una definición de valor público. Asimismo, existe una necesidad por incrementar los abordajes empíricos (Hartley, Alford, & Hughes, 2015). De esta manera, la definición más general de valor público refiere a “*lo que el público valora*” (Benington & Moore 2010). Sin embargo, la amplitud de esta definición ha sido cuestionada por la literatura junto con el hecho de que se basa en dos conceptos complejos y ambiguos como son “valor” y “público”. También se ha señalado que “lo que el público valora” puede ser disputado a través de visiones que compiten entre sí (Bozeman, 2002; Jorgensen & Rutgers, 2015) y las dificultades asociadas a la agregación de preferencias individuales, así como los cambios en valoraciones en el tiempo (Benington & Moore, 2010; Hartley et al., 2016).

Desde una perspectiva operativa, se han planteado interrogantes en materia de quiénes pueden y/o deben participar en el proceso de creación de valor público (sector privado, sector público, organizaciones no gubernamentales, ciudadanos, etc.) (Jarman & Luna-Reyes, 2016; Linders, 2012; Scott, DeLone, & Golden, 2016); quiénes constituyen el público (Meynhardt, 2015); qué circunstancias/factores contribuyen/permiten la creación de valor público (J. Alford & Hughes, 2008; Hartley, 2015; Mark H. Moore, 2015; Mark H. Moore & Khagram, 2004; Mark Harrison

Moore, 1995); cómo se crea/entrega el valor público (Hartley, 2015; Mark H. Moore & Khagram, 2004); qué herramientas permiten medir/evaluar el valor público (Bryson, Crosby, & Bloomberg, 2015; Meynhardt, 2015; Mark H. Moore, 2015; J. C. Thomas, Poister, & Su, 2015; Welch, Rimes, & Barry Bozeman, 2015).

Es posible identificar tres corrientes principales en la literatura de valor público. El primer enfoque, que adoptaremos en esta tesis, se basa en el triángulo estratégico de 1) legitimidad y apoyo (ambiente autorizante), 2) capacidades operativas y 3) objetivos estratégicos del valor público (Benington & Moore, 2010; Mark H. Moore & Khagram, 2004). Este abordaje se centra en las variables contextuales que influyen la creación de valor público y se preocupa acerca de cómo las organizaciones pueden crear valor público.

La segunda corriente tiene a Benington (2009, 2011; 2010) como principal referente. Benington integra en su definición de valor público el rol de la “esfera pública. Para Benington, valor público no es solamente aquello que “el público valora” sino también “aquello que añade valor a la esfera pública” *“El valor público subraya el proceso de creación de valor público y los resultados en el más largo-plazo para la esfera pública, no solamente las actividades y resultados de corto plazo”* (Benington 2009, p.246). (2011, p. 42). Para Benington, el concepto de valor público incluye un esquema de gobernanza de redes y sociedades, que toman forma a través de la sociedad civil. De esta manera, la creación de valor público no solamente concierne a los gobiernos, sino que puede involucrar a otros actores, como el sector privado u organizaciones no gubernamentales (Jarman & Luna-Reyes, 2016; Klievink, Bharosa, & Tan, 2016).

La tercera corriente se centra en el abordaje propuesto por Bozeman en relación a los valores públicos. Esta visión es el resultado de su reacción frente al individualismo económico contemporáneo y a una perspectiva de las políticas públicas basada en el mercado. En este marco, el autor concibe la necesidad de la gestión de lo público y la importancia de referir al

interés público y los valores públicos, dado que los indicadores económicos en sí mismos no son suficientes para explicar el valor de las políticas públicas (Bozeman, 2007).

Bozeman concibe como valores públicos “*aquellos que proveen consenso normativo acerca a) de los derechos, beneficios y prerrogativas por las que los ciudadanos deben (o no) tener derecho; b) las obligaciones de los ciudadanos a la sociedad, al estado y entre sí; y c) los principios sobre los cuales los gobiernos y las políticas públicas deben basarse*” (Bozeman 2009, p.13). En este sentido, Jørgensen y Bozeman (2007) identificaron 72 valores públicos, a los cuales agruparon en constelaciones/categorías basadas en a) contribución del sector público a la sociedad; b) transformación de intereses en decisiones; c) la relación entre administradores públicos y políticos; d) la relación entre administradores públicos y su ambiente; e) aspectos inter-organizacionales de la administración pública; f) compartamiento de empleados del sector público; y g) la relación entre los administradores públicos y los ciudadanos. Además, Bozeman también desarrolló la herramienta del mapeo de valores públicos como un método que permite categorizar y comparar políticas públicas en torno a su éxito/fracaso en términos de mercado o éxito/fracaso respecto al valor público (Welch et al., 2015).

El presente trabajo adopta elementos de las concepciones de Moore (1995) y Benington (2009), que son complementados por una mirada organizacional. De esta manera, el concepto de valor público adoptado en este trabajo es ***aquel valor creado por el gobierno a través de servicios, leyes, regulaciones y otras acciones que responde a aquello que el público valora, a la vez que fortalece a la esfera pública y trasciende el corto plazo*** (Benington, 2011; Kelly et al., 2002; Mark Harrison Moore, 1995).

El proceso de creación de valor público

Los procesos de creación de valor público pueden asociarse a las corrientes mencionadas en la sección previa. De esta manera, de acuerdo al abordaje de Moore (1995) es el rol estratégico de los gerentes públicos como elemento central en la creación de valor público. No obstante, en una publicación más reciente, Moore junto a Benington han identificado tres cambios sustanciales en la creación de valor público: el hecho de que los gobiernos han vuelto a ser considerados como creadores de valor público, la inclinación a utilizar el concepto de gobernanza en lugar de gobierno para poner en relevancia la presencia de actores tales como ONGs y sector privado y su aporte a la construcción de legitimidad y colaboración, así como la concientización respecto de la interdependencia producto de la globalización y la conciencia de que existe una responsabilidad compartida en el proceso de alcanzar objetivos colectivos (Benington & Moore, 2010).

De esta manera, siguiendo principalmente la visión de Benington (2011) la creación de valor público también puede ser el resultado de un proceso iterativo entre la sociedad civil, la política y la administración pública, en el que las arenas de participación, legitimización e implementación, frecuentemente fragmentadas, se integran a través de innovaciones (Yang, 2016). Esta visión ha recibido el apoyo de otros autores, entre ellos, Boyte (2015), quien sugiere que la importancia de las actividades de co-creación ciudadana es que ofrece nuevas formas de legitimidad para la creación de valor público, distanciándose de las corrientes polarizadas pro y anti gobierno. Asimismo, la colaboración entre sectores debe aspirar a la creación de valor público superando lo que cada sector puede conseguir de manera individual, ampliando el enfoque hacia soluciones en red (Agranoff, 2006, 2008; Benington & Moore, 2010; Bryson, Crosby, & Middleton Stone, 2015). De cualquier manera, esto implica que existe una necesidad de gestionar la colaboración, lo que demanda en la hechura de políticas contemporáneas capacidades y habilidades diferentes (Agranoff & McGuire, 2003).

2.2. El valor de las TICs y la creación de valor público

La aplicación del paradigma del valor público para analizar el rol de las TICs en la administración pública ha sido validado por diversos artículos (Cordella & Bonina, 2012; Cordella & Willcocks, 2012; Hui & Hayllar, 2010; Karkin, Yavuz, Cubuk, & Golukcetin, 2018; Kearns, 2004; Luna-Reyes, Picazo-Vela, Luna, & Gil-Garcia, 2016; Mimbi & Bankole, 2016; Pang, Lee, & Delone, 2014b; Savoldelli, Misuraca, & Codagnone, 2013; Scott et al., 2016). En términos generales, se ha reconocido el rol de la tecnología para incrementar la eficiencia y eficacia gubernamental, así como para crear valor público social (Luna-Reyes et al., 2016; Pang et al., 2014b; Scott et al., 2016). Por ejemplo, Luna-Reyes et al. (2016) han sugerido que la colaboración gubernamental digital está mejor preparada para producir mayor valor público en sociedades modernas, a través de la promoción de servicios, programas públicos y resolución de problemas públicos. Asimismo, Pang et al. (2014b), consideran que los recursos tecnológicos contribuyen de manera significativa en la creación de valor público debido a que facilitan la posibilidad de brindar servicios públicos, la promoción del involucramiento de más y más diversos stakeholders, generando coordinación y co-creación entre organizaciones, movilizandando recursos para iniciativas estratégicas y potenciando la innovación al interior y hacia afuera de las organizaciones gubernamentales. Además, el uso de TICs para mejora la gobernanza, como se implica en las políticas de gobierno electrónico, puede considerarse un medio para incrementar el valor público producido por organizaciones de la administración pública (Savoldelli et al., 2013).

Mientras las TICs han sido analizadas desde la literatura de valor público en términos muy generales, por ejemplo, considerándolas como medios para generar nuevas formas de gobernanza en red, provisión de servicios públicos, promover el diálogo con usuarios comunidades y ciudadanos (Benington, 2011), la literatura de Sistemas de Información se ha

enfocado en el estudio de aplicaciones específicas (Cordella & Willcocks, 2012; De Tuya, Cook, Sutherland, & Luna-Reyes, 2017; Luna-Reyes et al., 2016; Scott et al., 2016).

Es, sin embargo, en el campo del gobierno electrónico en donde confluyen las literaturas de valor público y la aplicación de TICs en la administración pública, ya que el gobierno electrónico refiere al uso de tecnologías de la información en organizaciones del sector público (Heeks, 2006b). La relación entre los conceptos de gobierno electrónico y la creación de valor público fue señalada por Kearns en el año 2004 (Kearns, 2004; Savoldelli et al., 2013).

La manera en que las TICs crean valor público no solamente se centra en la relación de la organización y su ambiente, sino que también contempla el interior de la organización. De esta manera, y en particular en función de la temática de esta tesis, es necesario cuestionarnos acerca del rol que desempeña la tecnología en la literatura de estudios organizacionales. En este marco, el valor de la tecnología no necesariamente será equivalente al valor público, pero constituirá un elemento fundamental para el análisis acerca de cómo la tecnología puede generar valor público.

En este sentido, existen diversas motivaciones para la adopción de TICs en organizaciones. Entre ellas, ha sido destacada la reingeniería de procesos de negocios (BPR, por sus siglas en inglés). En este ámbito, las TICs pueden concretar la realización de su potencial mediante la reducción de costos, incremento en la eficiencia, mayor rendición de cuentas, transparencia, mejora en la calidad de los servicios, etc. (Nograšek & Vintar, 2014). De acuerdo a Hammer y Champy (2001), esto demanda transformación organizacional, reingeniería de procesos y reestructuración radical. Asimismo, una revisión de la literatura reciente acerca de la innovación en el sector público (De Vries, Bekkers, & Tummers, 2016), ha identificado diversos tipos de innovación, siendo el más frecuente la innovación de procesos (47% de los artículos relevados), de los cuales solo el 7% refiere a la incorporación de tecnología para la

innovación en materia de procesos. En materia de objetivos de la innovación, los autores identificaron que los principales fueron: incrementar la efectividad (18%); incrementar la eficiencia (15%); abordar problemas sociales (ej. desempleo) (10%); incrementar la satisfacción de los consumidores (7%); involucrar a los ciudadanos (6%), involucrar a socios privados (2%), mientras el 35% restante no mencionó objetivos.

En esta línea, la tecnología es percibida como uno de los factores que facilita la transformación organizacional en el conglomerado teórico de los estudios organizacionales (Burke & Litwin, 1992; Church, Gilbert, Oliver, Paquet, & Surface, 2002; S. Cummings, Bridgman, & Brown, 2016; T. G. Cummings & Worley, 2009; Levy, 1986) y también en el gobierno electrónico (Barrett et al., 2006; Bellamy & Taylor, 1998; Cordella & Tempini, 2015; Nograšek & Vintar, 2014).

La tecnología y recursos tecnológicos, de acuerdo a Pang, Lee y Delone (2014a) - que incluyen la digitalización de procesos administrativos, análisis de inteligencia pública, sistemas integrados organizacionales, interfaces públicas interactivas en línea y la disseminación de información pública- generan capacidades organizacionales tales como: la capacidad para brindar servicios, la capacidad para involucrar al público, la capacidad de co-producción, la capacidad de adquirir recursos y la capacidad de innovación en el sector público pueden extender las barreras del valor público.

Bannister (2001) presenta el modelo desarrollado por Soh y Markus (1995) que sintetiza otros cinco modelos de otros investigadores. El modelo contempla tres etapas en la creación de valor de la tecnología: 1) el proceso de conversión de IT, que se extiende desde la inversión/gasto en tecnología y los activos tecnológicos, involucrando las actividades de gestión y conversión de IT; 2) el proceso de uso de IT, que se extiende de los activos tecnológicos hasta los impactos tecnológicos e incluye como actividades el uso apropiado o inapropiado de IT; y 3) el proceso

competitivo, que se extiende desde los impactos tecnológicos hasta el desempeño organizacional, e incluye actividades como dinámicas competitivas y posición competitiva.

Asimismo, Cordella y Tempini (2015) argumentan que, a pesar de que la literatura de gobierno electrónico se ha enfocado en sostener que las TICs constituyen un instrumento para la reducción de la burocracia, también las TICs pueden complementar este argumento a través del soporte a operaciones en organizaciones burocráticas.

Sin embargo, es necesario alertar sobre la prevalencia en la literatura de una perspectiva - mayoritaria- que ha concebido a la tecnología como un instrumento lineal para la catálisis de transformación organizacional (Layne & Lee, 2001). Orlikowski y Yates (2006) y Heeks (2006b, 2006a) alertan sobre los riesgos y limitaciones de adoptar una visión determinista acerca del rol de la tecnología y la necesidad de contemplar el contexto en el cual los cambios tecnológicos tienen lugar, y atendiendo a los procesos de co-evolución (Esguerra & Contreras, 2016).

De acuerdo a Barrett et al (2006) desde la década de 1980, la literatura se ha distanciado de la consideración de la tecnología como una causa material que da forma a la sociedad y su naturaleza emergente, siendo que los debates recientes han intentado integrar en un marco analítico a la tecnología como un objeto material y social al mismo tiempo. Esta nueva mirada matiza el determinismo tecnológico contemplando la importancia e influencia de otros factores (Cordella & Tempini, 2015).

Por este motivo, con el objetivo de incorporar otros factores y complejizar el nivel de análisis de las dinámicas intraorganizacionales, que serán integradas en el marco analítico en la sección final de este capítulo.

2.3. Dimensiones del cambio organizacional

Las organizaciones continuamente se esfuerzan por modernizarse tecnológicamente para mejorar parámetros clave de sus operaciones. Por este motivo, existe una correlación bastante cercana entre el desarrollo tecnológico y el desarrollo organizacional. (Nograšek & Vintar, 2014). Una revisión de la literatura reciente (Kuipers et al., 2014) en relación a la gestión del cambio organizacional en organizaciones públicas identifica al menos cinco factores fundamentales para la conceptualización del cambio organizacional: i) el contexto, que refiere a los ambientes internos y externos de la organización; ii) el contenido del cambio, que incluye las estrategias, estructuras y sistemas de la organización; iii) el proceso, centrado en las intervenciones y procesos que tienen lugar en la implementación del cambio; iv) los resultados del cambio, que incluyen las actitudes, comportamientos y experiencias de quienes estuvieron involucrados en el cambio; y v) el liderazgo del cambio, agregado por los autores como un factor adicional a raíz del aumento de la atención que ha recibido en la literatura de gestión del cambio.

En relación al *contexto externo*, De Vries et al (2016) mencionan como factores relevantes en la incidencia de la innovación en organizaciones del sector público: el rol de las presiones del ambiente, tales como la atención mediática, las demandas políticas y las demandas públicas (29%); la participación en redes y relaciones interorganizacionales (27%); aspectos regulatorios (16%); otras agencias/ organizaciones/ estados adoptando el mismo tipo de innovación (10%); la competencia con otras organizaciones (6%) y otros factores (12%).

En términos del *contexto interno*, diversos modelos han sido desarrollados con el objetivo de enumerar y operacionalizar aquellos factores que refieren a las estrategias organizacionales, estructuras y sistemas, en el marco de la amplia discusión académica acerca de cómo las organizaciones pueden ser exitosas en la implementación del cambio, así como para el diagnóstico organizacional (Falletta & Ed, 2005; Walker, Armenakis, & Bernerth, 2007).

Entre los factores relevantes para dar cuenta del desempeño organizacional, en su modelo Burke y Litwin (1992) incluyen los siguientes: ambiente externo, misión y estrategia, liderazgo, cultura, sistemas, prácticas de gestión, estructura, clima del grupo de trabajo, motivación, valores y necesidades individuales y correspondencia entre habilidades y tareas (Burke & Litwin, 1992; Falletta & Ed, 2005).

Sin embargo, los factores identificados como relevantes para dar cuenta acerca del desempeño de una organización difieren de aquellos factores relevantes para la gestión del cambio. En este sentido, Fernandez y Rainey (2006) enumeran ocho factores fundamentales para la gestión exitosa de un proceso de transformación organizacional en organizaciones del sector público. Los autores destacan la importancia de: 1) asegurar la necesidad; 2) proveer un plan; 3) construir apoyo interno al cambio y superar las resistencias; 4) asegurar el apoyo de los altos funcionarios y su compromiso; 5) construir apoyo externo de altos funcionarios políticos y actores clave; 6) proveer recursos; 7) institucionalizar el cambio a través de la incorporación de nuevas políticas o innovaciones a las rutinas diarias de los miembros de la organización; y 8) perseguir que el cambio sea integral a través de la congruencia y alineación de los diversos subsistemas de la organización.

Por otro lado, en el marco del contexto interno es posible contemplar las experiencias pasadas de la organización. Por ejemplo, Walker, Armenakis, & Bernerth (2007) hallaron que la historia previa de cambio de una organización puede potencialmente influenciar de manera negativa el éxito del cambio, por ello, sugieren que los agentes de cambio deben adoptar estrategias de comunicación en relación al cambio hacia los empleados para contrarrestar estos efectos.

En cuanto al *contenido*, los autores mencionan como ejemplo la Nueva Gestión Pública, que constituyó una tendencia de reformas a nivel mundial de los sectores públicos.

Es quizás el factor referente a los *procesos* el que ha recibido mayor atención en términos de categorizaciones. Tanto la literatura de Gestión, así como de Administración Pública han distinguido entre diferentes tipos de cambio. En este sentido, por ejemplo, Walker et al. (2007) distinguen entre dos tipos de cambio: cambio *fundamental* y cambio *incremental*, entendiendo como cambio organizacional fundamental aquel que refiere a acciones que alteran el propio carácter de la organización, mientras que el cambio incremental consiste en un movimiento paso a paso hacia un ideal organizacional. De esta forma, mientras el cambio fundamental es asociado a un cambio episódico e intencional, el cambio incremental es continuo y de evolución constante.

Otros autores, de forma similar, han clasificado los cambios en *planeados* y *emergentes* (Bamford & Forrester, 2003). La concepción de los cambios planeados ha predominado en la teoría y práctica de gestión del cambio en los últimos 50 años, principalmente inspirado en Kurt Lewin. Este enfoque se caracteriza por concebir al cambio como un proceso que transita desde un “estado fijo” hacia otro, a través de una serie de pasos planificados previamente. Como ejemplo de los cambios planeados, puede mencionarse el modelo de Lewin de las tres etapas: etapa de congelamiento; etapa de descongelamiento; etapa de un nuevo estado de congelamiento. El modelo de 3 etapas de Lewin concibe a la organización como un organismo, incluyendo la noción de homeostasis, según la cual cada organización tenderá al equilibrio. Por este motivo, la única forma de alterar el equilibrio y generar un nuevo estado de equilibrio constituye el resultado de una intención/plan, que debe ser establecido de manera contundente, de forma que el cambio se sostenga (Cameron & Green, 2012). Los autores de esta corriente desarrollaron diversos modelos que han variado en su número de etapas. Por ejemplo, Cummings y Huse (1989) desarrollaron un modelo de ocho etapas, mientras que Bullock y Batten (1985) concibieron un modelo de 4 etapas, basados una revisión de más de treinta modelos de cambio (Bamford & Forrester, 2003).

En contraposición al cambio planeado, existe una alternativa relativamente reciente: el cambio emergente. Este enfoque considera la incertidumbre que rodea el cambio, a la vez que cuestiona la fuerte dependencia del rol del encargado de gestionar el cambio (manager). Por este motivo, este enfoque se centra en entender los problemas de gestión del cambio en ambientes más complejos, y propone un abordaje “bottom-up”. Los roles clave se extienden al nivel de alta gestión pública (*senior management*), quienes dejan de ser controladores para convertirse en facilitadores. El cambio es un proceso rápido y complejo, que no deja lugar al planeamiento e implementación de cada acción necesaria.

Sin embargo, el análisis de los procesos frecuentemente se combina con el entendimiento de los *resultados del cambio* (cuarto factor). Por ejemplo, existe en la literatura organizacional una caracterización acerca de la naturaleza del cambio que ha sido definida a través de órdenes (Kuipers et al., 2014) Los órdenes combinan la escala del cambio y la manera en que afectan a la organización. Existe una amplia diversidad en la concepción de los órdenes del cambio. Los autores que realizaron la revisión de la literatura sistematizaron los órdenes del cambio en tres categorías: *subsistema, organización y sector*.

Por otro lado, Nograšek y Vintar (2014) consideran dos niveles de órdenes: i) mientras el cambio de primer orden refiere al nivel del espacio de trabajo e involucra procesos tales como la automatización de actividades, la eliminación de actividades innecesarias, la transferencia y coordinación de actividades y los flujos de información, ii) el cambio de segundo orden refiere a los niveles organizacionales e inter-organizacional. En terminos del nivel organizacional, el cambio contempla procesos tales como la integración vertical y horizontal, los flujos de información, el control y gestión de los procesos, mientras el nivel inter-organizacional incorpora los mismos procesos del nivel organizacional, incorporando la autonomía de desempeño. La tipología desarrollada por estos autores es muy interesante, ya que también integra aspectos en relación a la estructura, la cultura y los recursos humanos (ver Tabla 2).

Tabla 2 La naturaleza del cambio organizacional en función de la profundidad del cambio organizacional en la era del gobierno electrónico

		Procesos	Recursos humanos	Cultura	Estructura
Cambio de segundo orden	Nivel inter-organizacional	-Integración vertical -Integración horizontal -Flujos de información -Control de procesos -Gestión de procesos -Autonomía de desempeño -Abastecimiento	-Nuevos tipos de sociedades -Gestión e intercambio del conocimiento -Canales de comunicación -Estilo de liderazgo -Nuevos roles -Redespliegamiento entre organizaciones	-Valores propuestos -Supuestos básicos -Comportamiento	-Formalización -Especialización -Estandarización -Centralización -Descentralización -Networking -Complejidad
	Nivel organizacional	Integración vertical -Integración horizontal -Flujos de información -Control de procesos -Gestión de procesos -Abastecimiento	-Estilo de liderazgo -Contratación, despido, reemplazo y redespliegamiento -Canales de comunicación -Nuevas competencias y habilidades	-Artefactos propuestos -Valores propuestos -Supuestos básicos -Comportamiento	-Formalización -Especialización -Estandarización -Centralización -Descentralización -Estructura jerárquica -Complejidad -Flexibilidad
Cambio de primer orden	Nivel de espacio de trabajo	-Automatización de actividades -Eliminación de actividades innecesarias -Transferencia de actividades -Coordinación de actividades -Flujos de información	-Complejidad del trabajo -Cantidad de trabajo por empleado -Canales de comunicación -Nuevas competencias y habilidades	-Artefactos -Comportamiento	Formalización -Especialización -Estandarización

Fuente: Nograšek y Vintar (2014)

Sin embargo, los órdenes del cambio han sido abordados desde otros conglomerados teóricos, que, complementan la mirada organizacional mediante el aporte de la especificidad del sector público. De esta manera, es posible distinguir tres órdenes de cambio (Hall, 1993):

- a) *Cambios en niveles en instrumentos específicos (primer orden)*. Por ejemplo, la variación en el porcentaje de fondos asignados a una política;
- b) *Cambios en el tipo de instrumento (segundo orden)*. Por ejemplo, la inclusión de mecanismos de mercado para gestionar algún aspecto de una política pública gestionada por el estado;

- c) *Cambios en el paradigma de políticas públicas (tercer orden)*. Por ejemplo, la transición de un sistema de salud pública universal a uno residual, destinado a quienes no puedan cubrir los costos de un esquema de salud privado.

Estos cambios, si bien se encuentran fuera de la literatura organizacional, pueden complementarla, ya que las dimensiones propuestas por las tipologías organizacionales no refieren a los instrumentos relacionados con el cambio, mientras que la mirada desde los paradigmas de políticas enmarca a la organización en un contexto más amplio, en el universo acerca de cómo se hacen las políticas públicas en el ecosistema y qué instrumentos representan un cambio.

La literatura de políticas públicas también ha propuesto una clasificación de los tipos de cambio a través de la integración del proceso y resultado del cambio (Pollitt & Bouckaert, 2009). Los resultados, concebidos como el producto de a) una trayectoria/incrementales o radicales/generadores de transformación, se complementan con procesos de cambios a) graduales o b) abruptos. Esto resulta en cuatro posibles combinaciones que corresponden a distintos tipos de cambio: i) tortuga (proceso gradual y resultado incremental); ii) estalactita (proceso gradual y resultado radical); iii) boomerang (proceso de cambio abrupto y resultado incremental) y iv) terremoto (proceso de cambio abrupto y resultado radical).¹

Finalmente, en relación al *liderazgo*, además de la mirada tradicional, existe una creciente literatura dedicada a estudiar las dinámicas entre el liderazgo y las nuevas tecnologías. En este sentido, Esguerra y Contreras (2016) argumentan que dado que la tecnología y el liderazgo se afectan mutuamente y van co-evolucionando, esto afecta la manera en que los líderes colaboran

¹ Esta tipología ha sido utilizada para analizar el impacto del cambio en la modernización de la Dirección Nacional de Migraciones en un artículo de Pando y Maldonado presentado en el V Seminario Internacional CERALE 2015 co-organizado con el Centro de Sistemas Públicos de la Universidad de Chile “Desafíos de la Modernización del Estado: Miradas desde América Latina y Europa”.

al interior de las organizaciones, generando implicancias culturales al distanciarse de la noción tradicional del liderazgo concentrados en pocas personas.

De esta forma, es posible integrar diferentes corrientes teóricas para profundizar y complejizar el análisis, otorgando herramientas para contrarrestar perspectivas deterministas. Asimismo, la formulación de las preguntas de investigación requiere que sus respuestas integren dimensiones de las literaturas de valor público, cambio organizacional y TICs en un modelo analítico que pueda ser utilizado para analizar el caso de estudio. Este modelo será presentado en la siguiente sección.

2.3. Marco Analítico

El presente marco analítico se nutre de los conceptos abordados en el marco teórico, con el objetivo de construir una herramienta para el análisis del caso.

De esta manera, el modelo analítico debe establecer, en primer lugar, la conexión entre recursos tecnológicos, capacidades organizaciones, desempeño organizacional y creación de valor público (Figura X).

Figura 1 Relación entre recursos tecnológicos, capacidades organizacionales, desempeño organizacional y creación de valor público



Fuente: Adaptado a partir de Pang et al (2014b)

Sin embargo, como ha sido mencionado anteriormente, la mayoría de los estudios asumen una mirada determinista acerca del rol de la tecnología. De igual manera, una de las limitaciones

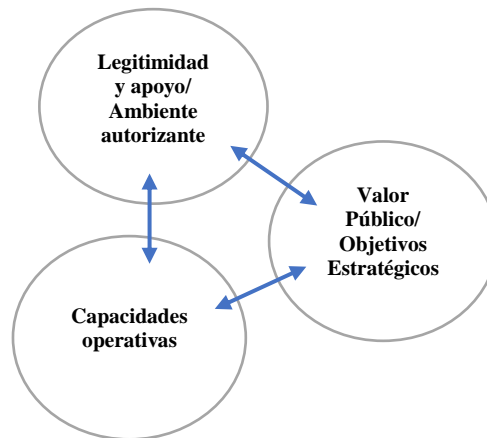
de este modelo es que asume que la tecnología es el factor que determina, en última instancia, el desempeño organizacional y creación de valor público.

Por este motivo, si bien es necesario conceptualizar la relación entre los recursos tecnológicos, las capacidades organizacionales y el desempeño organizacional y creación de valor público, también es importante incluir en el análisis elementos más blandos que permitan explicar las interacciones intra-organizacionales y den cuenta de la gestión del cambio. En este marco, el modelo clásico de creación de valor público propuesto por Moore (1995), debido a su amplitud, permite integrar factores duros y blandos y dar cuenta de las interacciones que contribuyen a la creación de valor público.

Consideraciones principales acerca del triángulo estratégico de Moore

El triángulo estratégico propuesto por Moore (1995) (ver Figura 2) considera tres elementos centrales: i) valor público, ii) legitimidad y apoyo (o ambiente autorizante) y iii) capacidades operativas. La creación de valor público se produce a través de la alineación de los tres componentes del triángulo estratégico, en donde el rol de los gerentes públicos es maximizar la creación de valor público (John Alford, Douglas, Geuijen, & 't Hart, 2017). De acuerdo a Moore, una de las funciones del triángulo estratégico es recordar a los gestores públicos que la definición de valor público depende del apoyo del ambiente político autorizante, que cuenta con el derecho y responsabilidad de definir el valor público y en la existencia de capacidades operativas organizacionales que puedan ser movilizadas para producir valor público (Mark H. Moore, 2013)

Figura 2 - El triángulo estratégico de Moore



Fuente: Moore (1995) y Williams y Shearer (2011)

i) Valor público

El elemento de valor público refiere a la misión organizacional en términos de la creación de valor público a través de las unidades o programas de las cuales son responsables, que debe ser articulado no a través de métricas de negocios, como objetivos financieros o satisfacción de los clientes, sino en términos de las aspiraciones y preocupaciones del público, los valores y procesos normativos asociados a la buena gobernanza del sector público (John Alford et al., 2017).

La operacionalización del componente “valor público” presenta varios desafíos. En primer lugar, cada organización cumple una función diferente, por lo que no es posible medir el valor público de la misma manera para todas las organizaciones. Sin embargo, existen categorías que pueden utilizarse como dimensiones del valor público. Bajo el segundo abordaje es posible recurrir a los diversos métodos utilizados por diversos investigadores para operacionalizar este concepto.

Recientemente, Cresswell y Sayogo (2012) recopilaron diversos métodos que han sido propuestos por gobiernos y organizaciones internacionales para medir el valor público de los retornos de las inversiones gubernamentales en TICs. De esta manera, la tabla 3 presenta los hallazgos de la comparación en los modelos analíticos utilizados por diversos países en la medición del valor público de las inversiones en TICs.

Tabla 3 Comparación de modelos de medición de valor público

País	Modelo	Principios	Indicador cualitativo	Indicador cuantitativo
Canadá – Tresury Board of Canada Secretariat	EMF (Modelo de gestión de potenciada) IM-IT Guía de Evaluación de Inversiones	-Información -Tecnologías de Información -Administración -Enfoque de gobierno electrónico -Acceso y Privacidad -Seguridad -Transparencia -Idiomas oficiales	-Requerimientos funcionales -Beneficios y riesgos del proyecto -Conexión entre objetivos de negocio y plan estratégico -Cumplimiento de la arquitectura organizacional de IT -Análisis de Riesgo y Sensibilidad	-Reducción de costo de operaciones -Reducción de consumo (costos= -Aumento del desarrollo económico -Mantenimiento de registros en el programa -Reducción de deudas perjudiciales -Reducción de riesgo de pérdidas -ROI, costo/beneficio, -Costos del ciclo de vida de proyectos
Australia AGIMO	Marco de análisis para la inversión en IT, Revisión de dos pasos para TICs.	-Revisión de dos pasos para aprobar proyectos de TICs que demandan una alta inversión o riesgo. -Tres categorías para la medición del impacto: usuarios finales, costos y beneficios de la agencia y cualitativos.	-Valor social -Valor de la entrega del servicio -Alineamiento de las políticas de gobierno -WOG alineamiento estratégico -Alineamiento entre política/objetivo -Apoyo de los actores clave -Implicaciones para el medio ambiente -Otra información relevante	-Reducción de costos -Incremento de la ganancia -Gastos de capital -Gastos de operaciones
Comisión Europea	eGEP	Tres áreas de impacto -Eficiencia -Efectividad -Democracia	-Apertura -Participación -Ganancias en transparencia y Rendición de cuentas	-Ganancias financieras -Reducción del tiempo de procesamiento de tareas -Reducción de errores y repeticiones -Reducción de tiempos de espera
Estados Unidos	ITIM (GAO-04-39AG) y IT Evaluation Guide (GAO/AIMD-10.1.13)	-La complejidad de las inversiones mejora la madurez de las iniciativas de IT -ITIM usado en integración con el marco EA	-Proceso de decisión efectivo -Mejora en la seguridad de la información -Reducción de cargas al ciudadano	-Reducción de costos -Incremento de la productividad -Mejora en la calidad del servicio

Fuente: Cresswell y Sayogo (2012)

En la tabla es posible apreciar que existen elementos relativos a la eficiencia, aumento de la productividad y reducción de costos o ganancias financieras, pero también elementos como la privacidad, la transparencia, democracia, apertura, rendición de cuentas, seguridad de los datos, apoyo de los actores clave, valor social, valor y calidad de los servicios brindados, reducción de la carga impuesta al ciudadano, implicancias ambientales, etc. Si bien en términos financieros resulta más sencillo evaluar una política pública, estos elementos no resultan suficientes. Estos nuevos elementos que complementan el análisis, sin embargo, presentan mayores complejidades en la medición.

Otros autores, del Centro de Tecnología de la Universidad de Albany, han identificado siete tipos de valor público: financiero, político, social, estratégico, ideológico, calidad de vida y administración. (Centre for Technology in Government, 2011; Marcon, 2014). Los autores caracterizan al valor financiero como aquel que impacta en el ingreso actual o futuro, el valor de los activos, responsabilidades, derechos u otros aspectos relativos a la prosperidad o riesgos. El valor político es considerado en función del impacto en la influencia de una persona o grupo en las acciones o políticas del gobierno, en su rol en los asuntos públicos o partidarios y en sus perspectivas para acceder a cargos gubernamentales. Para los autores, el valor social impacta en las familias o en las relaciones de la comunidad, la movilidad social, el estatus e identidad. El valor estratégico impacta en las oportunidades económicas y políticas de un grupo o individuo, objetivos y recursos para la innovación y el planeamiento. El valor es ideológico cuando impacta en las creencias, morales, compromisos éticos, alineamiento de las acciones del gobierno o los resultados de políticas con creencias y posiciones éticas/morales. El valor en la calidad de vida refiere a los impactos en la salud de los miembros del hogar, su seguridad, satisfacción y bienestar general. Finalmente, el valor puede ser de administración/gobierno, cuando impacta en la opinión pública acerca de los funcionarios públicos como responsables del valor del gobierno en términos de confianza pública, legitimidad e integridad.

Desde la perspectiva de Nabatch (2011) son cuatro las dimensiones del universo del valor público: a) política, que incluye aspectos relativos a la participación, representación, respuesta política por parte de las autoridades, libertad e igualdad; b) legal: vinculada a derechos individuales, debido proceso y equidad; c) organizacional, que refiere a eficiencia administrativa, especialización y *expertise*, mérito, formalización, lealtad organizacional y neutralidad política; y d) mercado, que incluye ahorro, costo-efectividad, productividad, flexibilidad, innovación y servicio al cliente (Pang et al., 2014a).

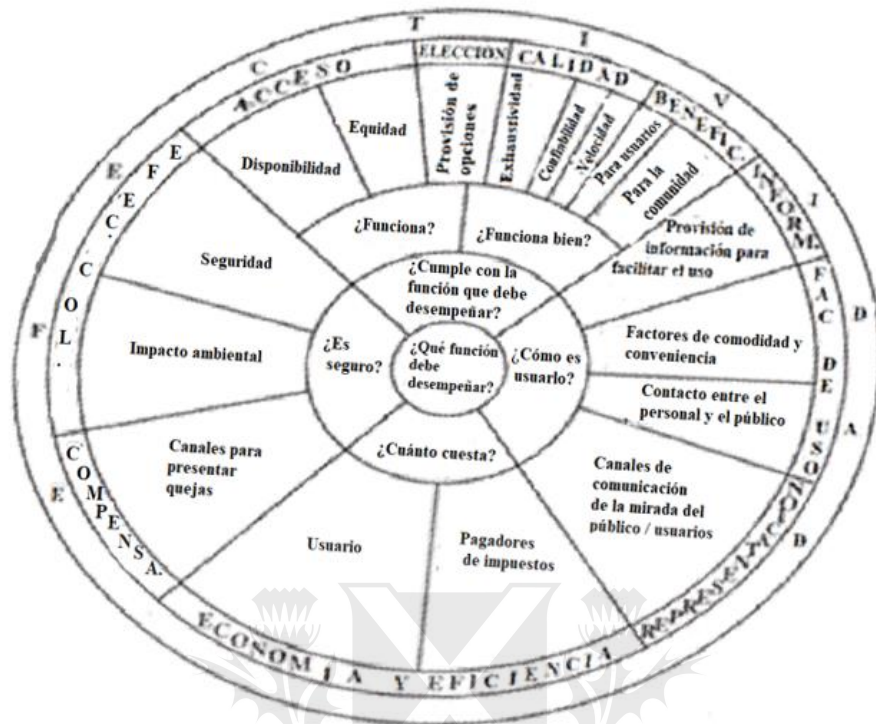
En una publicación más reciente, Moore (2013) propone una tarjeta de puntos vinculada a una contabilidad del valor público que propone que los gestores públicos intenten responder al interrogante acerca de qué dimensiones de valor público producen y cómo pueden producir más valor público en el futuro. La contabilidad del valor público incluye, por un lado, el uso de activos colectivos y costos asociados, costos financieros, consecuencias negativas no intencionales y costos sociales del uso de la autoridad del estado y, por el otro, el logro de resultados sociales valorados colectivamente, el cumplimiento de la misión, las consecuencias positivas no intencionales, la satisfacción de los clientes (receptores del servicio o pagadores de impuestos); y Justicia en nivel individual en operaciones y nivel agregado en resultados (Mark Harrison Moore, 2013).

En este sentido, es posible apreciar que no existe consenso acerca de cuál es la mejor manera de medir el valor público. Sin embargo, debido al rol que desempeña la Dirección Nacional de Migraciones, es posible destacar el modelo desarrollado por el Consejo del Consumidor en el Reino Unido en 1986, luego adaptado por Bannister (2001). Este modelo integra diversas variables mencionadas en la literatura y marcos gubernamentales desarrollados para la medición del valor público. Las dos principales virtudes de este modelo son: i) que se pregunta e intenta responder acerca de los objetivos estratégicos y ii) que adopta el punto de vista del público en la evaluación de los servicios públicos.

El modelo operacionaliza la efectividad de las políticas públicas a través de diez dimensiones:

- i) Acceso, que refiere a la equidad y disponibilidad del servicio.
- ii) Elección, es decir, si el servicio provee opciones.
- iii) Calidad, entendida a través de cuán completo/exhaustivo es el servicio y su confiabilidad y velocidad.
- iv) Beneficios, tanto para los usuarios como para la comunidad.
- v) Información, es decir, si se provee la información necesaria para facilitar su utilización.
- vi) Facilidad de uso, que incluye factores de confort y conveniencia, así como el contacto entre el personal y el público.
- vii) Representación, es decir, si existen canales de comunicación de la visión de los usuarios/público.
- viii) Economía y eficiencia, desde el punto de vista de los pagadores de impuestos y los usuarios del servicio.
- ix) Compensación: es decir, la posibilidad de manifestar la insatisfacción con el servicio y presentar quejas.
- x) Efectos colaterales, que incluyen la seguridad y el impacto ambiental.

Figura 3 Criterios para la evaluación de servicios públicos



Fuente: Bannister (2001)

ii) Ambiente autorizante: apoyo y legitimidad

Bajo el componente “ambiente autorizante”, elementos tales como el liderazgo, la legitimidad y apoyo con que cuenta la organización, los recursos humanos y cultura organizacional, etc. Este aspecto se relaciona con la capacidad de los funcionarios/gerentes de gestionar “hacia arriba” y “hacia afuera” (John Alford et al., 2017). Moore (2013) sugiere que los gestores públicos deben preguntarse acerca de las fuentes de legitimidad y apoyo en las que confían y cómo pueden incrementar la legitimidad y apoyo en el futuro.

iii) Capacidades operativas

El tercer elemento del triángulo estratégico refiere a aquellos componentes necesarios para apoyar la ejecución que los gerentes públicos necesitan para producir las políticas orientadas a la creación de valor público. Este componente refiere a gestionar “hacia abajo”, es decir, hacia el interior de la organización para alinear recursos, recursos humanos y procesos, a la vez que implica gestionar “hacia afuera” en el sentido de considerar de manera más amplia la creación de valor entre diferentes organizaciones. Este aspecto requiere de la coordinación y colaboración dentro y fuera del gobierno, en particular en un mundo global y de redes. (John Alford et al., 2017). De acuerdo a Moore (2013) la perspectiva de las capacidades operativas consiste en que los gestores públicos se pregunten acerca de qué tan bien y qué tan confiables son sus programas, políticas y procedimientos de trabajo para crear valor y de qué manera pueden ser más eficientes y efectivos en el futuro.

El presente capítulo ha tenido como objetivo introducir la discusión teórica sobre valor público, el rol de las TICs en la creación de valor público, a la vez que ha incorporado literatura de diferentes campos para responder a los interrogantes de la investigación evitando la perspectiva del determinismo tecnológico. Consecuentemente, se han combinado elementos de la literatura de valor público, sistemas de información, gobierno electrónico, políticas públicas y cambio organizacional. Además, se ha presentado el modelo conceptual que será utilizado en el Análisis (Capítulo 4). El capítulo siguiente presenta las decisiones metodológicas e introduce el caso de estudio.

Capítulo 3. Consideraciones Metodológicas e Introducción al Caso de Estudio

Este capítulo se divide en dos secciones. La primera presenta la estrategia metodológica, la recolección, documentación y análisis de los datos. La segunda parte de este capítulo introduce el estudio de caso, a través de una breve caracterización de la Dirección Nacional de Migraciones en tanto organización y una síntesis de la introducción de tecnologías para el desarrollo de sus funciones.

3.1. Consideraciones Metodológicas

Estrategia metodológica

La filosofía que subyace a esta investigación es interpretivista, centrado en la mirada de los protagonistas en tanto actores sociales (Saunders, Lewis, & Thornhill, 2009).

La estrategia metodológica seleccionada para responder a la pregunta de investigación es la del estudio de caso. El estudio de caso es relevante para analizar fenómenos contemporáneos y en la modalidad exploratoria son adecuados para responder preguntas que se interrogan acerca del qué (Yin, 2013). El estudio de caso es adecuado en el campo de las políticas públicas para aportar evidencia no solo sobre los procesos de decisión, sino también acerca de las condiciones políticas y organizacionales que permiten la emergencia de las políticas públicas (Molloy, 2010). Asimismo, los casos de estudio son frecuentemente utilizados para el análisis organizacional. En este sentido, un abordaje descriptivo de una organización constituye una plataforma para el aprendizaje, a partir de la provisión de un marco práctico para generalizaciones y explicaciones teóricas (Aaltio & Heilmann, 2010).

De acuerdo a Thomas y Myers (2015) proponen una tipología que integra la categorización propuesta por George and Bennet (2005) – a partir de Eckstein, 1975-, Merriam (1988), Stake (1995), Basse (1999) de Vaus (2001), Mitchell (2006) – también basado en Eckstein, 1975- y Yin (2009), basada en la categorización de diferentes tipos de propósitos, abordajes y procesos en términos de decisiones metodológicas.

Esta tipología permite caracterizar el caso de estudio de esta investigación. En términos de propósitos, el caso de estudio cumple un propósito de tipo exploratorio. De acuerdo a Bleijenbergh (2010), con una pregunta de investigación exploratoria, los investigadores deben elegir casos que maximicen las oportunidades de desarrollar oportunidades para generar hipótesis o teorías, basadas en consideraciones empíricas. Como ha sido mencionado anteriormente, el aporte de evidencia empírica se encuentra entre las prioridades en las agendas de investigación de las literaturas de valor público y gobierno electrónico. De esta manera, el abordaje de este estudio puede utilizarse para construir teoría.

En términos metodológicos, se trata de un caso de estudio singular. Temporalmente, el enfoque consiste en una captura del período entre diciembre de 2007-2015. No se trata de un estudio retrospectivo, dado que no se analiza el fenómeno en función de cómo se integra históricamente, y tampoco consiste en un proceso diacrónico, dado que, si bien existe recolección de datos en diferentes momentos, no es con el objeto de analizar los cambios en estos períodos, sino siempre refiriendo al marco temporal establecido entre 2007-2015.

Recolección de datos

De acuerdo al paradigma interpretivista, el presente trabajo se centra en la mirada de funcionarios medios y altos en posiciones de liderazgo en la organización o directamente involucrados en los procesos de incorporación de tecnología.

Siguiendo la estrategia cualitativa, la recolección de datos consistió, por un lado, en la realización de trabajo de campo para la recolección de datos primarios, a través de entrevistas a funcionarios de alto nivel en la organización. En segundo lugar, la recolección de datos también consideró fuentes secundarias, que incluyeron legislación, documentos oficiales (internos y externos) y artículos periodísticos.

La recolección de datos primarios incluyó un total de 15 entrevistas a 14 altos funcionarios y personal de la organización, realizadas en dos rondas. La primera, entre abril y octubre de 2015, permitió acceder a una mirada de altos funcionarios y protagonistas de la administración que lideró la transformación, con la posibilidad de evaluar la gestión en un marco más amplio, ya que más de la mitad de los entrevistados formaban parte de administraciones previas. La segunda etapa, de solo una entrevista, tuvo como objetivo realizar preguntas de seguimiento, tres años después, con el fin de profundizar algunos aspectos del análisis.

El acceso a entrevistas con altos funcionarios de la organización fue posible a través del contacto con el Director Nacional del organismo durante el período 2007-2015, quien actuó como *gatekeeper*. La selección de los entrevistados se basó en la técnica de muestreo de bola de nieve (*snowball sampling*), permitiendo identificar a informantes clave.

La Tabla 4 resume la codificación de los entrevistados y ofrece detalles sobre la recolección de datos.

Tabla 4 Listado de entrevistados según cantidad de entrevistas y años

Código entrevistado	Número de entrevistas	Año
EN01	2	2015, 2015
EN02	1	2015
EN03	1	2015
EN04	1	2015
EN05	1	2015
EN06	1	2015
EN07	1	2015
EN08	1	2015
EN09	1	2015
EN10	1	2015
EN11	1	2015
EN 12	1	2015
EN 13	1	2015
EN 14	1	2018
Total entrevistas	15	2015, 2018

Fuente: Elaboración propia

Documentación y Análisis de los Datos

Las entrevistas fueron grabadas y/o registradas a través de la toma de notas. En términos del análisis, el presente trabajo adoptó la metodología de análisis de contenidos (content analysis) a la documentación de las entrevistas, así como los documentos mencionados anteriormente. Es decir, se crearon códigos para diferentes categorías, permitiendo reducir la cantidad de material a diferencia de otros métodos (Flick, 2011). La validación de los datos está respaldada por la triangulación, que permite contrastar entre sí las fuentes detalladas en la sección previa.

Alcance y Limitaciones del Estudio de Caso

El presente trabajo se centra en los procesos organizacionales de cambio a través de la utilización de las tecnologías adoptadas por la Dirección Nacional de Migraciones, dejando

fuera del alcance de este trabajo la valoración sobre el tipo de tecnologías utilizadas. De esta forma, futuras investigaciones podrían ahondar en los procesos de decisión de las organizaciones gubernamentales – así como sus resultados y consecuencias - respecto del tipo y características de las herramientas tecnológicas adoptadas para el cumplimiento de sus funciones. Esta limitación es relevante para este caso de estudio ya que existen manifestaciones públicas de oposición al uso de tecnologías biométricas por parte de la Dirección Nacional de Migraciones (Pereyra, 2018).

3.2 Introducción al Estudio de Caso

La Dirección Nacional de Migraciones

Según lo establecido en el artículo 107 de la Ley 25.871, la DNM constituye el órgano de aplicación de la Ley de Migraciones, incluyendo entre sus competencias la admisión, otorgamiento de residencias y concesión de permisos de ingresos, prorrogas de permanencia y cambios de calificación para extranjeros, el control del ingreso y egreso de personas al país y el control de permanencia (Dirección Nacional de Migraciones, 2010a).

Actualmente, la DNM depende del *Ministerio del Interior, Obras Públicas y Vivienda*. Sin embargo, durante el período que constituye el marco temporal del presente trabajo, la DNM se encontraba bajo la órbita del entonces denominado *Ministerio del Interior y Transporte*.

La DNM constituye un organismo de alcance nacional, con presencia en todo el territorio. La sede central está ubicada en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, pero cuenta además con 29 delegaciones en todo el país. Asimismo, la DNM posee un Anexo, cuatro oficinas migratorias y unidades móviles de documentación y trámites, junto a módulos trasladables de control migratorio.

El control migratorio se aplica en los 236 pasos fronterizos. Entre ellos, 95 son terrestres, 103 son marítimos/fluviales y 38 son aéreos. 150 pasos fronterizos son controlados por personal de la DNM. Los pasos fronterizos restantes -por delegación de la DNM- se encuentran gestionados por Policías Migratorias Auxiliares (Gendarmería Nacional, Prefectura Naval y Policía de Seguridad Aeroportuaria). Estos 86 pasos fronterizos registran un bajo movimiento migratorio, ya que en su mayoría se encuentran ubicados en lugares de difícil accesibilidad o habilitados en circunstancias particulares.

Es importante destacar que Argentina limita con cinco países y cuenta con 9.376 km de extensión de fronteras. 74 pasos fronterizos se encuentran en la frontera con Chile, 39 con Paraguay, 22 con Brasil, 14 con Uruguay, y 5 con Bolivia. Los 82 pasos restantes constituyen puertos o aeropuertos, por lo que no poseen correlativo limítrofe².

El Desarrollo y Aplicación de Tecnologías de Información y Comunicación en la Dirección Nacional de Migraciones para el Control del Ingreso y Egresos al País y para la Toma y Resolución de Trámites Migratorios

La DNM integró el Sistema de Control Migratorio para registrar los movimientos de ingreso y egreso al país de argentinos y extranjeros, destacando entre sus ventajas la seguridad, confiabilidad, velocidad, y mejora en el tipo de registro (Dirección Nacional de Migraciones, n.d.). La biometría aporta la posibilidad de identificación de las personas en función de rasgos distintivos, que no varían a lo largo del tiempo, tales como la huella digital. Las tecnologías AFIS (Sistema Automatizado de Identificación de Huellas Digitales, por sus siglas en inglés³) permiten la identificación a través del contraste contra un registro previo o en función de la verificación contra la base del Registro Nacional de las Personas (Re.Na.Per.).

² Información obtenida en el sitio web de la DNM: <http://www.migraciones.gov.ar/accesible/indexA.php?institucionalindex> Último acceso el 2-04-2018.

³ Automated Fingerprints Identification System.

Asimismo, la biometría permitió incrementar la velocidad a través de la reducción del tiempo del trámite a 30 segundos, a la vez que perfeccionó el registro, ya que brinda a la DNM la posibilidad de acreditar la identidad de los pasajeros ex post (ej. Ante eventual reclamo administrativo y/o judicial).

La primera implementación de las tecnologías biométricas para el ingreso y egreso al país tuvo lugar el 19 de abril de 2012 en el Aeropuerto de Ezeiza, evento que fue cubierto mediáticamente. Estas tecnologías fueron también incorporadas en Aeroparque y Buquebús en la primera instancia (Dirección Nacional de Migraciones, 2012a). Asimismo, la combinación de biometría junto con la firma digital permitió a la DNM eliminar el soporte papel de la Tarjeta de Entrada y Salida (TES), contribuyendo al proceso de despapelización liderado a través la implementación del expediente digital. La firma digital fue también incorporada en el año 2012 (Dirección Nacional de Migraciones, 2012b). En 2015, el control de ingreso y egreso introdujo las puertas biométricas, que permiten a los pasajeros la realización del trámite sin presencia de ningún inspector, ya que el trámite consiste en el escaneo del pasaporte, su validación y autorización, y la toma de una fotografía, que también es validada y autoriza el ingreso/egreso al país.

El control migratorio de ingreso/egreso opera con el Sistema Integral de Captura Migratoria (SICAM) de la Dirección Nacional de Migraciones y en el marco del Sistema Federal de Identificación Biométrica para la Seguridad (SIBIOS).

El aplicativo Sistema Integral de Captura Migratoria fue desarrollado por la Dirección Nacional de Migraciones. Se implementó inicialmente como piloto en el área metropolitana y aeropuertos internacionales del interior del país. A raíz de los resultados positivos de su evaluación, la Resolución 8/2005 del Ministerio del Interior estableció implementarlo como sistema del Ministerio del Interior aplicable por la Dirección Nacional de Migraciones y su

aplicación gradual en Pasos Fronterizos, quedando bajo la Dirección Nacional de Migraciones la decisión de las condiciones de implementación del SICAM. La Resolución 8/2005 del Ministerio del Interior también menciona la incorporación de patrones biométricos, en la medida que exista disponibilidad de dicha tecnología.

Por otro lado, en 2008, el Ministerio de Justicia, Seguridad y Derechos Humanos junto al Ministerio del Interior aprobaron una resolución conjunta para establecer la interoperabilidad entre el SICAM y el Sistema de Gestión Operacional- Sistema de Antecedentes de Gendarmería (SAG), con el objetivo de optimizar las registraciones y controles en los pasos fronterizos.

El Sistema Federal de Identificación para la Seguridad (SIBIOS) fue creado por el Decreto 1766/2011⁴ con el objetivo de *“prestar un servicio centralizado de información respecto de los registros patronímicos y biológicos individuales, a los fines de contribuir a la comprobación idónea y oportuna en materia de identificación de personas y rastros, en procura de optimizar la investigación científica de delitos y el apoyo a la función preventiva de seguridad”*. Se establecieron como usuarios de este sistema: la Policía Federal Argentina, Gendarmería Nacional, Prefectura Naval Argentina, Policía de Seguridad Aeroportuaria, Registro Nacional de las Personas (Re.Na.Per) y la Dirección Nacional de Migraciones.

En relación al expediente digital, el 3 de enero de 2014 se aprobó a través de la Disposición N°1/2014 de la Dirección Nacional de Migraciones⁵ el aplicativo “SADEX – Expediente digital”, el instructivo para el inicio de trámites digitales en el aplicativo SADEX y el Protocolo

⁴ Texto completo de la norma disponible en: <http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/185000-189999/189382/norma.htm> último acceso: 24/05/2018.

⁵ Texto completo de la norma disponible en: <http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/230000-234999/232460/norma.htm> Último acceso 20/05/2018.

para la digitalización de expedientes⁶. Al igual que el registro de ingresos y egresos al país, el expediente digital integra las tecnologías biométricas y la firma digital.

El desarrollo del expediente digital comenzó en el año 2008 y fue liderado por la Dirección de Sistemas y Tecnologías de la Información de la Dirección Nacional de Migraciones y la Dirección General de Inmigración, incluyendo a la Dirección de Radicaciones. El objetivo del aplicativo SADEX (Sistema de Admisión de Extranjeros) fue contar con una herramienta para la toma y resolución de trámites migratorios. Previo a su adopción a nivel nacional el 5 de enero de 2009 y la creación del Protocolo único de Disposiciones de Trámite de Radicaciones, Permisos de Ingreso y Control de Permanencia, el aplicativo SADEX fue evaluado en pruebas piloto y la Dirección Nacional de Migraciones efectuó planes de capacitación a los futuros usuarios (Dirección Nacional de Migraciones, 2009).

La captura de datos biométricos “es obligatoria para dar inicio a los trámites de residencias temporarias o permanentes, ya que los datos recolectados en dicho proceso resultan esenciales para la posterior confección del Documento Nacional de Identidad”. Los expedientes digitales son firmados a través de la utilización de la firma digital.

La incorporación del expediente SADEX como herramienta para la toma y resolución de trámites migratorios permitió a la Dirección Nacional de Migraciones avanzar en el año 2011 en la creación de la ventanilla única, permitiendo la solicitud del DNI de manera conjunta con el trámite de residencia y la oportunidad de recibirlo en su domicilio en un plazo de 90 días. La implementación de ventanilla única tuvo lugar en las 27 delegaciones a nivel nacional (Dirección Nacional de Migraciones, 2011).

⁶ Texto completo de la norma disponible en <http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/230000-234999/232460/norma.htm> Último acceso 22/05/2018.

El presente capítulo ha introducido las consideraciones metodológicas y proveído el contexto del estudio de caso. En el siguiente capítulo se aplica el marco analítico con el objetivo de responder a las preguntas de investigación e identificar hallazgos.



Universidad de
San Andrés

Capítulo 4: Trabajo de campo y Análisis

Este capítulo aplica el marco conceptual de Moore (1995) para el análisis del caso con el objetivo de responder al principal interrogante de la investigación: *¿Cuál es el valor público que genera la adopción de nuevas herramientas tecnológicas en organizaciones de la administración pública?* A través de la incorporación de la literatura presentada en el Capítulo 2 se integra en el análisis la respuesta a los sub-interrogantes de investigación desde una perspectiva empírica. Es decir, a) el potencial de las TICs para la creación de valor público y las expectativas que motivan su adopción; b) factores que constituyen resistencias a la adopción de TICs y estrategias para la gestión exitosa del cambio; y c) se analiza la sostenibilidad de los cambios organizacionales y de creación de valor público en el largo plazo.

4.1. Valor público/ Objetivos estratégicos

Como ha sido mencionado anteriormente, el valor público refiere a aquellos objetivos estratégicos que persigue la organización. En este sentido, en tanto autoridad de aplicación de la Ley de Migraciones 25.871, la Dirección Nacional de Migraciones se enmarca bajo esa legislación.

Sin embargo, en el análisis de la política migratoria también debe considerar el proceso de su sanción, dado que el hecho de constituir una ley no garantiza que responda a los valores del público/conjunto de la sociedad.

En este sentido, cabe mencionar que la política migratoria argentina previa a la sanción de la Ley 25.871 estaba legislada desde 1981 por una norma creada durante la dictadura militar, basada en la ideología de la seguridad nacional y era referida como “Ley Videla” (Ceriani Cernadas, 2016; Novick, 2006; Tintaya & Couso, 2016). Pese a la recuperación de la

democracia en 1983, los primeros intentos por sancionar una nueva ley de migraciones no tienen lugar sino hasta mediados de los noventa, siendo el proyecto presentado por Giustiniani en 2001 y luego 2003, el que se finalmente se convertiría en ley (Novick, 2006). Es importante destacar también que previo a la sanción de una nueva ley migratoria, Argentina se encontraba demandada en la Comisión de Derechos Humanos de la OEA en un caso migratorio, generando un factor de presión externa adicional para revertir esa situación mediante una nueva ley migratoria (Tintaya & Couso, 2016).

El proceso de elaboración el proyecto de ley fue basado en la inclusión de múltiples y diversos actores, en un trabajo que atravesó los gobiernos de la Alianza, Duhalde y Néstor Kirchner, cuando finalmente se aprobó el proyecto. La participación fue organizada a través de foros y audiencias públicas, que sumaron a organizaciones y autoridades de colectividades extranjeras, organizaciones de la sociedad civil, instituciones religiosas como la congregación scalabriana, académicos, al INDEC – que aportó estadísticas que contribuyeron a desarticular mitos acerca de los inmigrantes-, entre otros. En sus palabras, esto fue fundamental porque *“finalmente, llegamos a un dictamen después de mucho trabajo, aprobándolo por unanimidad. Todo el arco político, desde la derecha hasta la izquierda, acompañó ese dictamen. Yo creo que se logró que sea de todo el arco político, justamente porque la participación de organizaciones sociales que nutrieron todo el debate y lograron comprometer públicamente a todo el mundo”*. (Tintaya & Couso, 2016). El proyecto fue tratado sobre tablas en la última sesión ordinaria de 2003 y fue votada sin objeciones por Diputados, y aprobada por el Senado pocos días después, convirtiéndose en diciembre en la Ley 25.871.

En términos del contenido de la ley, Ceriani Cernadas considera que el Estado pasa de ser un Estado gendarme a un Estado de derecho (Ceriani Cernadas, 2016). La ley reconoce en el artículo 4° el derecho a la migración como esencial e inalienable de la persona, y establece que la República Argentina lo garantiza sobre la base de los principios de igualdad y universalidad.

De esta forma, en el artículo 6° establece el acceso igualitario a los inmigrantes y sus familias a las condiciones de protección, amparo y derecho que los ciudadanos nacionales. Asimismo, en materia de educación y salud (artículos 7° y 8°) la ley amplía los derechos a los inmigrantes irregulares, exigiendo a docentes y médicos no la denuncia de la irregularidad, sino la asistencia para la regularización de su situación migratoria. La ley también introduce el derecho a la reunificación familiar de los inmigrantes (artículo 10) y la participación de los extranjeros en las decisiones de la vida pública y administración de las comunidades locales en donde residan (artículo 11).

Asimismo, Giustiniani argumenta que la ley cuenta con un criterio latinoamericanista, que aspira a la libre circulación de las personas y no intenta asimilar a los inmigrantes a la cultura argentina sino que fomenta la diversidad cultural, que es entendida como enriquecedora (Tintaya & Couso, 2016). Esta visión contrasta drásticamente con la legislación previa, caracterizada por el deterioro de los derechos de los migrantes en derechos básicos como la salud y la educación, y que entendía que constituían un peligro para la seguridad de la nación y las instituciones públicas, a la vez que eran considerados enemigos de la patria (Ceriani Cernadas, 2016). El Director Nacional de Migraciones 2007-2015, Martín Arias Duval, también refiere a la importancia de la regularización como un elemento que también contribuye al control y la seguridad: *“Nosotros creemos que en términos de seguridad, de lucha contra el delito, es mejor tener a los inmigrantes regularizados, con derechos y obligaciones, que entes que circulan por el país sin que se sepa quiénes son”*.(Kollmann, 2014).

Con el objetivo de garantizar que el espíritu de la ley no fuera alterado a través de su reglamentación, Giustiniani señala que *“en este caso se trata de una ley bastante “reglamentarista”. Hay leyes que son más genéricas. Nosotros tuvimos bastante cuidado de ser lo más específicos posible. Se trabajó mucho jurídicamente. No es una ley de expresiones*

de deseos, está muy definida. Por eso era muy difícil hacer una reglamentación que le fuera contraria.” (Tintaya & Couso, 2016)

En este sentido, los entrevistados señalaron la importancia de la política migratoria para el desarrollo de sus funciones (EN08, EN06, EN07, EN01, EN02, EN05, EN03). Uno de los entrevistados argumenta: *“En el caso nuestro, tener un apolítica migratoria clara, para los que tenemos la responsabilidad de conducir tener una bajada de línea clara, Que conducimos y hacia dónde vamos. Después aparece una herramienta para desarrollar esa definición política”.* (EN06)

Sin embargo, la política pública también requiere operacionalización para aportar metas organizacionales. En este sentido, el trabajo de la Dirección Nacional de Migraciones en cuanto a las Cartas Compromiso con el Ciudadano ha sido reconocido por la Jefatura de Gabinete de Ministros.

4.2 Ambiente Autorizante

Durante el período 2007-2015, el Ministerio del Interior amplió sus funciones, convirtiéndose Ministerio del Interior y Transporte durante el segundo mandato presidencial de Cristina Fernandez de Kirchner (2012-2015). La ampliación del Ministerio no implicó, sin embargo, un cambio de ministro, ya que Florencio Randazzo se desempeñó como Ministro del Interior, primero, y luego como Ministro del Interior y Transporte.

De esta manera, el período 2007-2015 es de gran estabilidad en términos de continuidad política en la gestión, ya que coinciden 8 años (2 períodos) del ejercicio presidencial por parte de Cristina Fernández, de Florencio Randazzo como Ministro del Interior/y Transporte y Martín Arias Duval como Director Nacional de Migraciones.

Particularmente durante los últimos años, el Ministerio del Interior y Transporte se caracterizó por la implementación de iniciativas con utilización intensiva de TICs. En este sentido, por ejemplo, pueden mencionarse la emisión del DNI y pasaporte biométrico con chip electrónico⁷, así como la implementación del Sistema Único de Boleto Electrónico (SUBE). En este marco, la modernización de la Dirección Nacional de Migraciones a partir de la incorporación de TICs puede ser analizada desde lo que puede denominarse ‘ambiente tecnológico’ con un alto grado de apoyo y legitimidad.

Además de construir “hacia arriba”, el ambiente autorizante también implica construir “hacia afuera” e incluye elementos tales como liderazgo, recursos humanos y cultura organizacional (John Alford et al., 2017). De esta manera, el rol desempeñado por el Director Nacional fue fundamental para construir y promover el compromiso del resto de los directores (generales y de línea). Por ejemplo, a través de la promoción y reconocimiento por parte del Director Nacional al personal de carrera y trayectoria en la organización a través de su nombramiento como altos funcionarios de la organización, y la preservación de otros funcionarios en su cargo, a pesar del cambio de administración. En particular, el Director de Sistemas y Tecnologías de la Información, Juan Carlos EN01, quien formó parte de la administración previa.

En término de recursos humanos y cultura organizacional, la Dirección Nacional de Migraciones ha sido caracterizada por uno de los entrevistados como una organización “*muy chata, donde la base de la pirámide es muy grande*” o “*con muchos indios y pocos caciques*” (EN07). Esto refiere a que existe una gran cantidad de personal cumpliendo funciones de toma de trámite y control de ingreso y egreso, distribuidos a nivel nacional, no solamente en las

⁷ Para más información sobre cómo operan los pasaportes electrónicos con biometría consultar la presentación de la Organización de la Aviación Civil Internacional (OACI, o ICAO, por sus siglas en inglés) <http://clacsec.lima.icao.int/Reuniones/2016/Sem-CLAC/Presentaciones/26oct/01-Pasaporte%20Electronico.pdf>

delegaciones y sede central, sino también en aeropuertos, puertos, pasos fronterizos, además de apoyo administrativo.

La cultura organizacional, previa a la incorporación intensiva de TICs, ha sido caracterizada por otro de los entrevistados como “*cultura de la lapicera y el papel*” y “*muy apegada al no se puede*”, muy burocrática, con personal que “*no se preguntaba si las tareas que desempeñaban tenían sentido*” y que argumentaba que “*siempre se hizo así*” (EN07, EN06, EN03,).

La creación de valor público supuso gestionar la transformación y la resistencia al cambio, como se explica en el siguiente componente: capacidades operativas. En este proceso, el diálogo y capacidad para trabajar en equipo de los altos funcionarios y su respaldo a la gestión del Director Nacional resultó fundamental.

De esta manera, el ambiente autorizante de la Dirección Nacional de Migraciones estuvo caracterizado por un alto grado de apoyo y legitimidad externa, y un alto grado de resistencias internas por parte de los empleados (con excepción de aquellos en posiciones de liderazgo). Una nueva generación de empleados más jóvenes se incorporó a la organización y aportaron una nueva fuente de apoyo a la introducción de tecnologías.

4.3. Capacidades Operativas

Este elemento, como ha sido mencionado en la presentación del modelo, se centra en la gestión “hacia abajo” a través de la alineación de recursos y procesos, pero también implica “gestionar hacia afuera” para fomentar la creación de valor con otras organizaciones.

En términos de la “gestión hacia abajo”, existen al menos dos grandes dimensiones: los recursos tecnológicos y humanos en su relación con los procesos organizacionales. En la gestión hacia afuera se analizan las alianzas e instancias de cooperación con otros organismos.

Gestión hacia abajo

Gestión tecnológica

La gestión de recursos tecnológicos incluyó no solamente la asignación presupuestaria, sino decisiones relativas al tipo de software a adoptar, así como la respuesta a desafíos propios de la administración pública, tales como la adjudicación de licitaciones. El rol clave por parte de del área de Sistemas puede observarse en su evolución y relevancia creciente en la estructura organizacional, pasando de ser una Dirección de línea – Dirección de Sistemas- (Jefatura de Gabinete de Ministros, 2008) a convertirse en la Dirección General de Sistemas y Tecnologías de la Información en 2012 (Jefatura de Gabinete de Ministros, 2012).

En cuanto al software, los entrevistados señalaron dos factores centrales como cruciales en la gestión de los recursos tecnológicos. En primer lugar, que el desarrollo del software estuvo a cargo de la Dirección General de Sistemas y Tecnologías de la Información. Esto fue concebido como una ventaja crucial para el organismo particularmente por la no dependencia de sistemas “enlatados” y la posibilidad de adaptar los sistemas a las reglas del negocio (EN01, EN05, EN03, EN07, EN06, EN10).

Esta experiencia contrasta notoriamente con el antecedente de la empresa Siemens, que en 1998 a través del Decreto N° 1342/98 fue adjudicada la licitación para la Provisión Integral de un Servicio para el Diseño, Puesta en Marcha y Soporte de un Sistema de Control Migratorio, de Identificación de las Personas y de Información Eleccionaria (referido generalmente como “Proyecto DNI”). (Poder Judicial de la Nación, 2013). La licitación inicial fue por 600 millones de dólares, que fue extendido y ascendió a 1.200 millones. La justicia comprobó el pago de sobornos a funcionarios por más de 106 millones de dólares para quienes actuaron como intermediarios para garantizar la licitación, a través de la firma de contratos ficticios por servicios que no fueron prestados (Pizzi, 2013).

La experiencia del caso Siemens también sirve para mencionar la importancia de la gestión de las licitaciones en el marco de la administración pública, ya que un alto número de impugnaciones puede demorar el proceso de adjudicación y compra, haciendo que la tecnología adquirida se vuelva más antigua. Ante este escenario, los entrevistados refirieron a la estrategia de incrementar la exigencia en las especificaciones técnicas, de manera tal de reducir la cantidad de oferentes en función de la calidad de los productos. En palabras de uno de los entrevistados: *“Lo primero que entendimos era que teníamos que hacer muchas licitaciones (...) Hemos sido lo más exigentes posible en cuanto a las especificaciones técnicas, tendiendo a cero tenemos de impugnaciones. Además, como hacemos un nivel de compra interesante hemos tenido presencia de grandes marcas, como DELL, HP, etc. (...). La gestión de compra es exitosa en lo que tiene que ver con los procedimientos”* (EN01)

En el período diciembre 2007 – diciembre 2015, la inversión en tecnología estuvo guiada por la adquisición de productos de hardware y software de última generación, así como su renovación. Por ejemplo, en el año 2015 la Dirección Nacional de Migraciones reemplazó los servidores comprados en 2008 por servidores Dell Power Edge M420, siendo los primeros en ser instalados en el país. Asimismo, en alianza con Microsoft, se implementó la virtualización de los nuevos servidores con el sistema operativo Microsoft Windows Server 2012 R2. (Dirección Nacional de Migraciones, 2015b).

Otra de las características de la gestión de los recursos tecnológicos estuvo vinculada *“a no reinventar la rueda”*, es decir, al desarrollo únicamente del software destinado a las funciones específicas de la Dirección Nacional de Migraciones. En este sentido, uno de los entrevistados señala que la asignación de recursos estuvo orientada a desarrollar el software que no puede conseguirse en otros lados en contraposición con herramientas para la liquidación de haberes, por ejemplo. El proceso de desarrollo del software estuvo basado en el principio de escalabilidad del sistema y la gradualidad, a través de diversos módulos. Estos incluyeron: un

módulo para la toma del trámite, un módulo para la digitalización, un módulo para la supervisión y un módulo de firma y resolución (EN05, EN01, EN03, EN08).

Otro de los desafíos, en este marco, fue la ausencia de experiencias comparables a nivel internacional y, particularmente, nacional, para asistir en el desarrollo del software. En palabras de uno de los entrevistados (EN01):

“El tema del expediente digital fue que no hay ningún organismo que esté trabajando con la tramitación cien por ciento digital. Se ha implementado firma digital para algunas cosas. El ANSES sí estaba trabajando con digitalización de legajos, pero no estamos hablando de que es un expediente digital con lo que implica la ley de procedimientos administrativos. No tenemos un referente. Alguna cosa nos hubiera gustado tener. Tuvimos que aprenderlas con ensayo y error y siempre es más caro, más complejo, más desgastante, así que eso era el tema de cómo capitalizar experiencias análogas sin que fueran tan análogas, ¿viste? Eso fue un gran desafío en cómo plasmar y cómo reformular circuitos porque, en el hecho de reformular circuitos administrativos fue casi tan complejo como el tema del desarrollo, inclusive, de la solución informática, (...) el hecho de optimizar los recursos para hacerlos más eficientes, para optimizar todas las instancias burocráticas”.

De esta manera, de acuerdo a los entrevistados, el proceso de incorporación de tecnología fue un proceso de aprendizaje y reflexión acerca de los procedimientos administrativos. Uno de los funcionarios señaló que aprendió mucho acerca de los trámites migratorios cuando comenzó el proceso de diseño del Sistema de Admisión de Extranjeros (S.Ad.Ex.). Las instancias de aprendizaje también incluyeron a los tomadores del trámite, supervisores, etc. Por ejemplo, fue reportado por uno de los entrevistados que en algunas ocasiones la documentación fue cargada en el módulo piloto que había sido diseñado para la capacitación y testeo, causando que esa información no fuera recuperable (EN13). Según declaraciones de uno de los funcionarios de la organización para referirse a la digitalización de los expedientes: *“En base a todos esos errores es que hoy funcionamos como lo hacemos, aprendimos mucho y lo seguimos haciendo”*.(Dirección Nacional de Migraciones, 2015a)

Además de los procesos de reflexión y rediseño de circuitos, la gestión tecnológica implicó hacer frente a desafíos vinculados con el manejo de proveedores también al nivel de las delegaciones. Por ejemplo, muchas de las delegaciones tenían proveedores locales de banda ancha, que tuvieron que ser reemplazados debido a que no brindaban la calidad necesaria. Considerando que una de las ventajas del S.Ad.Ex. es que se trata de un sistema web que permite conectar a todas las delegaciones entre sí y con la sede central, esto resultó crítico (EN13). La sede central también experimentó desafíos en relación a la caída del sistema, asociados a problemas técnicos de la conexión a internet. La transición hacia la informatización no solamente estuvo vinculada a la compra del hardware y el desarrollo del software, sino que también implicó la instalación de aplicaciones básicas, por ejemplo, para la generación y visualización de PDFs.

Gestión de recursos humanos

La gestión de recursos humanos supuso un abordaje integral del desarrollo de habilidades del personal. En este sentido, la gestión de recursos humanos contempló instancias de formación y capacitación, estrategias de comunicación y participación, acompañadas por la generación de incentivos para la retención del personal del área tecnológica, la incorporación de personal joven, la promoción del desarrollo de carrera, la asignación de un rol clave a la supervisión de expedientes, entre otros (EN EN13).

- **Formación y capacitación**

En primer lugar, la Dirección Nacional de Migraciones no solamente incentivó a sus empleados la finalización de sus estudios secundarios a través del programa FINES, sino que también

dictó cursos de idiomas a través de la plataforma online Moodle e instancias presenciales en la sede central y las delegaciones.

Además, la organización ofreció cursos específicos relacionados con los diferentes roles del personal. Durante el período 2008-2015, la Dirección Nacional de Migraciones capacitó en promedio 1695 agentes por año (ver Tabla X en Anexo). Los cursos relacionados al control migratorio incluyeron contenidos destinados a perfeccionar los niveles de seguridad mediante la detección de documentación apócrifa (fraude documentario/documentología), control de ingreso y egreso, Sistema Integral de Captura Migratoria (Si.Ca.M.), atención al ciudadano, así como actualizaciones para incorporar los avances tecnológicos y capacitaciones específicamente destinadas a inspectores y supervisores. (Dirección Nacional de Migraciones, 2011).

Las capacitaciones en el uso del sistema también fueron objeto de aprendizaje. Los talleres brindados en la sede central generaron dificultades en la transmisión de los conocimientos adquiridos cuando los delegados regresaban a las delegaciones. De esta forma, se adoptó la estrategia de enviar personal de sistemas a las delegaciones y capacitar a los usuarios finales (EN13, EN01).

- **Comunicación y participación**

Las instancias de comunicación y participación fueron múltiples en distintos niveles. A nivel federal, se realizaron diversas reuniones de delegados en la sede central, con el objetivo de comunicar cambios, compartir objetivos y generar la oportunidad de encuentro y la posibilidad de compartir experiencias. También cumple una función relevante el periódico de Migraciones en el que se publican mensualmente las novedades de la organización, entrevistas a funcionarios, resultados de la incorporación de tecnología y artículos señalando y comparando

la política migratoria de derechos de Argentina en relación a la de otros países. Debido a la relevancia de la introducción de la tecnología en la organización, a partir del mes de marzo de 2015, el periódico de Migraciones incorporó una sección únicamente destinada a tecnología, denominada ‘Migrachips’ y redactada por el staff integrante de la Dirección General de Sistemas y Tecnologías de la Información (Dirección Nacional de Migraciones, 2015a).

En relación a instancias participativas, la introducción de tecnología consideró uno de los pilares fundamentales la incorporación de la perspectiva y testeo por parte de los usuarios finales, en particular, los tomadores del trámite (EN EN05, EN01, EN02, EN06, EN04., EN03, EN09), particularmente en la sede central, En este sentido, era posible para los usuarios hacer sugerencias para mejorar la usabilidad y diseño del sistema y la posibilidad de probar los desarrollos del software en instancias piloto. Asimismo, la participación en el proceso fue una de las estrategias utilizadas para la gestión del cambio. De acuerdo a uno de los entrevistados (EN EN03)

“Creo que el cambio creó resistencia en muchos. Hay mucho empleado público que tiene ese amor-odio con el lugar en que trabajan, muy particular (...) están orgulloso del lugar donde trabajan, pero a la vez parece que siempre está todo mal. Yo creo en hacerlos parte, siempre hacerlos parte y lograr eso, porque se sienten parte del éxito”.

Otro de los entrevistados añadió:

“Teníamos un programa paralelo piloto en el que íbamos probando; la gente venía, lo probaba, nos daba sugerencias y mejoras, y el día empezamos a ponerlo en función no fue algo desconocido, no es que no sabían que hacer, porque fue algo que ya todos estaban en tema y sabían cómo trabajar. Por suerte tenemos personal con la mentalidad lo suficientemente abierta para adaptarse a una plataforma completamente distinta, porque es distinta”.

De esta manera, las instancias participativas fueron de gran relevancia no solo por su contribución al desarrollo del software, sino también como estrategia de gestión del cambio.

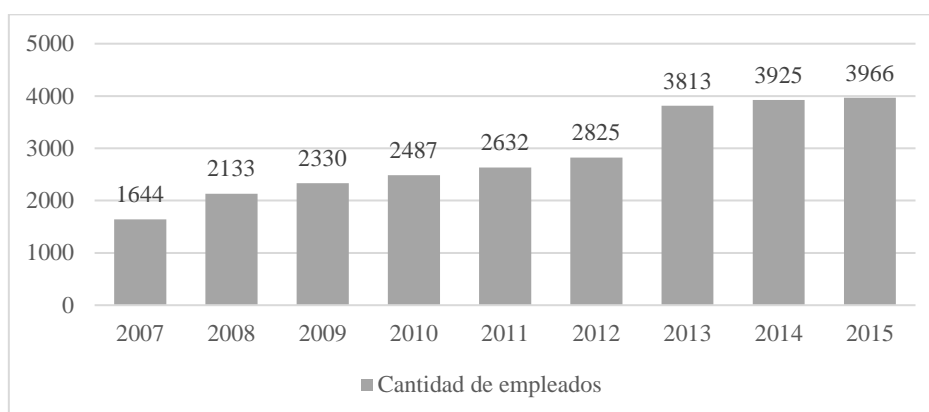
- **Desarrollo de carrera**

Durante el período abordado, existió un fuerte grado de promoción de personal de carrera dentro de la organización a cargos directivos. Según los entrevistados, el Director Nacional fue un activo promotor de la generación de oportunidades para el desarrollo de carrera (EN06, EN05, EN03, EN08). En este sentido, uno de los entrevistados señaló que: *“Acá en la administración pública es muy difícil eso [el desarrollo de carrera], pero en algunos casos lo hemos logrado. Martín es muy de promover gente de la casa y eso ayuda un montón y de todos los directores de línea. No muchos lo hacen (...) Y a veces cambia cuando tiene la oportunidad de crecer y vos generás una estructura y el tipo puede crecer. Algunos hacen el ‘click’ y se ponen de tu lado y quieren gestionar con vos. Eso está buenísimo”* (EN03)

- **Incorporación de personal joven**

Durante el período entre diciembre 2007 y diciembre 2015 la organización incrementó su personal en un 241% de acuerdo a datos suministrados por la Dirección Nacional de Migraciones (ver Figura X). Como puede observarse, existió una tendencia de incremento sostenido entre 2007 y 2012. Sin embargo, en 2013 se evidencia un aumento significativo (con la incorporación de casi 1000 empleados). Este hecho se vincula con el nuevo rol de la Dirección Nacional de Migraciones en el control de las fronteras (EN EN04).

Figura 4 Cantidad de empleados de la Dirección Nacional de Migraciones (2007 - 2015)



Fuente: Datos suministrados por la Dirección Nacional de Migraciones (2015)

No obstante, el incremento de personal también estuvo vinculado a la incorporación de personal joven, que resultó fundamental en el apoyo a la introducción de nuevas herramientas tecnológicas. De acuerdo a los entrevistados, se trató de una nueva generación, de jóvenes acostumbrados al uso de la computadora, que contrastó notoriamente con la cultura organizacional de “la lapicera y el papel” (EN06).

- **Rol clave de los supervisores**

Frente a la incorporación de tecnología en la instancia de toma del trámite el expediente digital, el rol de los supervisores resulta clave para asegurar la calidad del proceso y comunicar las decisiones de los directivos de la organización. Los entrevistados consideran a los supervisores como “bajadores de línea a los tomadores” (EN05, EN03).

Flexibilidad en los horarios de supervisión.

- **Gestión de recursos humanos en el área tecnológica**

La retención de personal en áreas de Tecnologías de la Información es uno de los desafíos más importantes que enfrentan las administraciones públicas (Pando, 2017). La Dirección de Sistemas y Tecnologías de la Información adoptó estrategias para incentivar la retención del personal. Por ejemplo, a partir de la flexibilidad en el manejo de sus horarios.

En la edición de marzo 2015 del periódico de Migraciones, los integrantes del staff de la Dirección General de Sistemas y Tecnologías de la Información afirman (Dirección Nacional de Migraciones, 2015a):

“Para nosotros, como “amantes de la tecnología”, es una gran satisfacción poder ver en casa propia el mismo equipamiento sobre el cual leemos en publicaciones de actualidad en el mundo de la Informática. Nos referimos a los nuevos modelos que van mostrando las marcas tecno en su afán de satisfacer las necesidades de velocidades de transmisión y procesamiento, como así también lo vinculado con la capacidad de poder almacenar la cantidad de información digital que hoy por hoy se genera y se comparte. En fin, verlo instalado y funcionando en nuestro Centro de Datos -además de alegría-, sabemos que nos llena de desafíos y nos exige agudizar nuestros conocimientos para lograr un éxito que, por supuesto, tiene a los migratorios como principales usuarios”

Gestión hacia afuera

Para el cumplimiento de sus funciones, la Dirección Nacional de Migraciones debe interactuar constantemente con otros organismos. Estos incluyen: Poder Judicial, Interpol, Gendarmería, Policía Federal Aeroportuaria, Cancillería, Re.Na.Per., AFIP, Comisión Nacional para los Refugiados (Conare), entre otros.

En este sentido, la gestión hacia afuera se orienta a establecer mecanismos y acuerdos que permitan maximizar el valor público a través de la coordinación y colaboración entre organizaciones. De esta manera, por ejemplo, la generación de sistemas interoperables constituye un intento de generar avances en este sentido. Sin embargo, según ha sido expresado por los entrevistados, esto representa un gran desafío para las organizaciones, ya que existen

diferentes niveles de desarrollo tecnológico, y resistencias internas al interior de cada organización, además de la utilización de sistemas diferentes.

Además de la gestión hacia afuera con organismos directamente vinculados al control de ingreso y egreso y regularización migratoria, existen otros organismos relevantes en materia migratoria, entre ellas, las comunidades de extranjeros, los Consulados y Embajadas, la Organización Internacional de Migraciones, organizaciones de la sociedad civil vinculadas a la temática de las migraciones, entre otros.

En este sentido, luego de la nueva legislación en materia migratoria, el decreto N° 836/04, fue creado en el ámbito de la Dirección Nacional de Migraciones el programa “Patria Grande” para la normalización documentaria migratoria e inserción e integración de los extranjeros residentes irregulares en el país. Asimismo, el decreto N° 578/05, instruyó a la Dirección Nacional de Migraciones la implementación de la regularización migratoria de los extranjeros de estados parte del MERCOSUR y estados asociados (Dirección Nacional de Migraciones, 2010b).

En el marco de este programa participaron más de 500 organizaciones no gubernamentales y municipios⁸, quienes tomaban los datos, luego procesados por la Dirección Nacional de Migraciones. El programa implicó, en palabras de uno de los entrevistados *“abrir un poco más el juego y dejar participar a otros actores, porque hubo más de 400.000 personas inscriptas al programa. Con la estructura que había acá no la podíamos satisfacer [la demanda] nunca. Ese fue el primer cambio: abrir el juego. El segundo cambio fue ir al siglo XXI”* (EN05).

Asimismo, la Dirección Nacional de Migraciones firmó en marzo de 2015 un acuerdo con la Organización Internacional de Migraciones para avanzar en cooperación técnica internacional.

⁸ Listado completo de organizaciones y resultados del programa Patria Grande (agosto 2010) disponible en http://www.migraciones.gov.ar/pdf_varios/estadisticas/Patria_Grande.pdf Último acceso: 24/06/2018.

El acuerdo fue gestado en el Foro Especializado Migratorio del MERCOSUR, espacio que promueve la investigación, capacitación y asistencia técnica en los países firmantes, por ejemplo, para alcanzar la estandarización de datos estadísticos migratorios (Periódico de Migraciones, marzo 2015). Además, la Dirección Nacional de Migraciones cuenta con acuerdos de cooperación con otras organizaciones, como la Comisión Nacional para los Refugiados (Conare) (Periódico Migraciones, marzo 2015) e intercambios de información migratoria con diversos países, entre ellos, Colombia (Dirección Nacional de Migraciones, 2015c). También se han firmado Convenios de Cooperación Institucional con universidades, entre los que cabe destacar el acuerdo firmado entre la Comisión Nacional de Refugiados, la Oficina Regional del ACNUR para el Sur de América Latina y la Universidad Tres de Febrero para promover la difusión e investigación en materia de protección internacional de refugiados, desplazados internos y personas apátridas mediante el Instituto de Políticas sobre Migración y Asilo (IPMA) (Periódico Migraciones, agosto 2015).

Capítulo 5: Discusión y Hallazgos

5.1. La creación de valor público y el rol del uso de TICs

Partiendo de la definición de valor público adoptada en este trabajo, es decir, *“aquel valor creado por el gobierno a través de servicios, leyes, regulaciones y otras acciones que responde a aquello que el público valora, a la vez que fortalece a la esfera pública y trasciende el corto plazo”*, es posible preguntarse por el valor creado por la organización, en primera instancia, y por el rol de las tecnologías incorporadas a los procesos de la Dirección Nacional de Migraciones para el cumplimiento de sus funciones, por el otro. Hemos explicado previamente que el valor público en términos de política migratoria, de acuerdo a lo establecido en la Ley 25.871 se enmarca en una perspectiva de derechos, que promueve la regularización documentaria de los inmigrantes, valora la diversidad cultural y contrasta con la visión restrictiva de las migraciones y al paradigma de la seguridad nacional.

En este marco, la creación de valor público a través del uso de TICs se centra en comprender qué tipo de valor aporta la incorporación de nuevas tecnologías a la Dirección Nacional de Migraciones en su capacidad de brindar servicios públicos. De esta manera, es posible referir a los tipos de valores que pueden ser creados por las organizaciones y a aquellos valores públicos asociados a la tecnología en ámbitos organizacionales. Con este fin, se utilizarán las diez dimensiones del modelo propuesto por Bannister (2001), a la vez que se evaluará su relevancia y contribución al estudio del caso. De esta forma, la Tabla 5 sintetiza las dimensiones de valor público en función de su relevancia y la disponibilidad de datos, dando cuenta de los beneficios y limitaciones en su aplicación al caso de estudio.

Tabla 5 Relevancia de las dimensiones de valor público en función de sus beneficios y limitaciones en la aplicación al caso de estudio

Dimensión	Relevancia	Disponibilidad de datos	Beneficios/Limitaciones
Acceso , que refiere a la equidad y disponibilidad del servicio.	Alta	Cualitativos	Esta dimensión permite explicar cómo la introducción de tecnología permitió la incorporación de turnos (telefónicos, luego online), que eliminaron la práctica de los “coleros”, maximizando la equidad. Asimismo, mejoró la disponibilidad del servicio, ya que aportó previsibilidad.
Elección , es decir, si el servicio provee opciones.	n/a	n/a	A diferencia de otros servicios brindados por organismos públicos, la Dirección Nacional de Migraciones no puede ofrecer diferentes tipos de servicios (a diferencia de establecimientos educativos que pueden ofrecer orientaciones en diferentes áreas, por ejemplo).
Calidad , entendida a través de cuán completo/exhaustivo es el servicio y su confiabilidad y velocidad.	Alta	Cualitativos. Cuantitativos en términos de velocidad del control y egreso y egreso luego de la aplicación de tecnologías biométricas	La dimensión de calidad, entendida a través de exhaustividad, confiabilidad y velocidad es de gran relevancia, ya que permite analizar ejes centrales vinculados a la incorporación de tecnología. En términos de exhaustividad, la digitalización alcanza el cien por ciento de la tramitación a través del expediente digital y del control de ingreso y egreso. La exhaustividad permite evitar errores en la toma del trámite e incrementar la confiabilidad a través de la contrastación con bases de datos nacionales e internacionales. Además, minimiza errores humanos e incrementa la velocidad, tanto para la tramitación de radicaciones, emisión del Documento Nacional de Identidad, así como en el control de pasajeros para el ingreso y egreso al país.
Beneficios , tanto para los usuarios como para la comunidad.	Alta	Cualitativos	Se trata de una dimensión vaga, que requiere mayor operacionalización, dado que, por ejemplo, los beneficios pueden incluir las demás dimensiones (ej. Velocidad, facilidad de uso, etc.) Esta dimensión puede complementarse, por ejemplo, con otra de las dimensiones de valor público presentada en otro de los modelos: la reducción de cargas al ciudadano. En este sentido, es posible destacar que, mediante el sistema de ventanilla única, quienes realizan el trámite solo tienen que presentarse de manera presencial una vez y pueden recibir el DNI en 30 días en su domicilio. De manera más amplia, los beneficios para los usuarios y la comunidad incluyen la regularización migratoria.
Información , es decir, si se provee la información necesaria para facilitar su utilización.	Media	Cualitativos	Esta dimensión está presente y es relevante en particular para la regularización migratoria de los extranjeros. La promoción activa por parte de la Dirección Nacional de Migraciones de la radicación de los extranjeros, especialmente a través de la iniciativa de abordaje territorial, tiene como finalidad informar sobre la documentación y otros requisitos necesarios para realizar el trámite, así como responder dudas e inquietudes. Sin embargo, en relación al uso de tecnologías biométricas para el control de ingreso y egreso, la información a los usuarios no está presente en igual

			medida, si bien esto no restringe la facilidad de su utilización.
Facilidad de uso , que incluye factores de confort y conveniencia, así como el contacto entre el personal y el público.	Media	Cualitativos	Esta dimensión es relevante, si bien su importancia es funcional, ya que refiere al confort y la conveniencia, y a la interacción entre el personal de la organización y los usuarios. La Dirección Nacional de Migraciones se preocupa por los niveles de calidad en la atención al público, por ejemplo, a través de las capacitaciones destinadas al personal. Asimismo, uno de los objetivos de la incorporación de las puertas biométricas fue facilitar el uso por parte de los usuarios en términos de confort y conveniencia. En relación al expediente digital, la utilización es más bien interna, y que el proceso del diseño del sistema contempló estos factores. No obstante, el concepto de valor público refiere a cómo la organización crea valor hacia afuera, es decir, servicios que benefician a los usuarios y la comunidad (público), fortaleciendo la esfera pública y trascendiendo el corto plazo.
Representación , es decir, si existen canales de comunicación de la visión de los usuarios/público.	Alta	Sin datos	Esta dimensión es relevante en la conceptualización del valor público, ya que refiere a la visión del público y los canales para su comunicación. En las Cartas Compromiso se menciona que se realizan encuestas a los usuarios y al público para evaluar su satisfacción. Sin embargo, cuando esta información fue solicitada, uno de los entrevistados manifestó que no se colecta este tipo de datos (EN14). De esta manera, en el análisis del caso de estudio esta dimensión, si bien muy relevante, no aporta valor al análisis debido a la falta de datos. Además, la introducción de tecnologías no afectó los canales de representación.
Economía y eficiencia , desde el punto de vista de los pagadores de impuestos y los usuarios del servicio.	Alta	Sin datos	La definición de eficiencia en este modelo deja de lado la velocidad (reducción de tiempos) para centrarse en la relación costo-efectividad. Si bien esta variable es relevante, existen limitaciones en el acceso a información relativa a los recursos y a la evaluación por parte del organismo en términos de sus resultados (beneficios) en función de la inversión realizada (costos).
Compensación , es decir, la posibilidad de manifestar la insatisfacción con el servicio y presentar quejas.	Media	Cualitativos	Esta dimensión tiene relevancia media, ya que complementa la representación, permitiendo a los usuarios manifestar su insatisfacción y presentar quejas, pero no altera la naturaleza de los trámites. De acuerdo a la información provista por uno de los entrevistados, la utilización de nuevas herramientas tecnológicas no implicó modificaciones en la presentación de quejas por parte de los usuarios, que continúan teniendo disponible el libro de quejas -en formato papel- como mecanismo.
Efectos colaterales , que incluyen la seguridad y el impacto ambiental.	Alta	Cualitativos	En este caso de estudio, las implicancias en materia de seguridad, principalmente, así como el impacto ambiental resultan relevantes para el análisis y evaluación del rol de la tecnología.

Fuente: Elaboración propia

A modo de síntesis, la siguiente tabla clasifica las dimensiones de valor público en función de su relevancia y disponibilidad de datos, con la finalidad de estructurar el análisis que se presenta a continuación.

Tabla 6 Clasificación de las dimensiones de valor público en función de su relevancia y disponibilidad de datos

	Datos cualitativos	Datos cuantitativos	Sin datos
Alta (6)	Acceso Calidad Beneficios para los usuarios y la comunidad Efectos colaterales: seguridad e impacto ambiental	Calidad	Representación Economía y eficiencia
Media (3)	Información Facilidad de uso Compensación	Facilidad de uso	
n/a (1)			Elección

Fuente: Elaboración propia

Dimensiones de relevancia alta

Acceso: Disponibilidad y Equidad

A través de la incorporación de turnos telefónicos y web, la Dirección Nacional de Migraciones generó mejoras en el acceso para la tramitación de radicaciones en la sede central. La organización de turnos contribuyó a ordenar la disponibilidad del servicio, a la vez que desarticuló el rol de los “coleros”, haciendo también más equitativo el acceso al servicio. Uno de los entrevistados señala:

“Teníamos mucha demanda, la gente esperaba días enteros para hacer un trámite con nosotros (...) Lo primero que hicimos en su momento fueron los turnos. No sabías cuanta gente ibas a atender en el día. Era muy estresante trabajar. Los turnos ayudaron a ordenar. Empezamos con un call center. después incorporamos turnos web.” (EN05)

De esta manera, la incorporación de tecnología permitió generar avances es pos de la disponibilidad y equidad en el acceso a los servicios de la Dirección Nacional de Migraciones en cuanto a la implementación del expediente digital e informatización de los procesos de radicaciones y documentación.

Además, a partir de 2015 existió una iniciativa más activa en pos de mejorar la accesibilidad a personas con discapacidades, que promovió su atención prioritaria, así como la inclusión de la difusión de los derechos de las personas con discapacidad en el curso obligatorio de inducción al personal ingresante. Asimismo, se introdujeron mejoras en el sistema de información y comunicación, para hacer accesible el contenido de la página web. Se incluyó también un box específico para el control de ingreso y egreso de personas con discapacidad en Ezeiza, Aeroparque y la terminal de Buquebus y se modificó la altura de los teléfonos públicos para hacerlos accesibles. En cuanto a personas que cuentan con discapacidades que les impiden el traslado o cuentan con riesgo médico, la Dirección Nacional de Migraciones dispone de personal que concurre a sus residencias para la tramitación del DNI. (Periódico de Migraciones, agosto 2015).

Calidad

La calidad puede entenderse en términos de exhaustividad, confiabilidad y velocidad.

- **Exhaustividad y confiabilidad**

Respecto del expediente digital, de acuerdo a lo mencionado anteriormente, la Dirección Nacional de Migraciones fue pionero en el avance de la tramitación cien por ciento digital de los expedientes. La exhaustividad fue producto del desarrollo del software bajo los principios de escalabilidad, es decir, a través del desarrollo de diferentes módulos -como ha sido descripto anteriormente-, que permitieron informatizar diferentes instancias hasta alcanzar la

digitalización total del proceso. La exhaustividad también alcanza a la digitalización de los antiguos expedientes, incluyendo un rol activo por parte del archivo de la Dirección Nacional de Migraciones (EN06).

En este sentido, el archivo de la Dirección Nacional de Migraciones cuenta con personal destinado a la digitalización de expedientes en la sede central y en algunas delegaciones del país. El proceso de digitalización fue iniciado en 2014, con el objetivo de poder adjuntar la documentación de expedientes físicos a los nuevos expedientes digitales. De esta manera, cuando los expedientes son solicitados por otras áreas, el personal destinado a la digitalización de expedientes busca el expediente físico en el archivo, lo desglosa, lo digitaliza y envía la versión digital al área solicitada, que luego adjunta el PDF al expediente digital. Además de la digitalización de los expedientes solicitados para la resolución de tramitación iniciada digitalmente, existe un proceso de digitalización de todos los expedientes del archivo. Respecto a los expedientes entre las décadas de los 50 hasta los 90, cuentan con un proceso de restauración, de modo que el escaneo sea correcto, visible y fiel al original (EN06).

Jorge Barrios, jefe del Centro de Documentación y Archivo, afirmó que *“El proceso es exhaustivo, no solo se realiza la carga, sino que se controla que todos los datos coincidan y estén en orden (...) En un principio estábamos muy nerviosos porque temíamos que se nos pueda pasar algo por alto, es más, a Sistemas llamamos muchísimas veces para preguntar sobre todo lo que nos ocurría y siempre tuvieron para con nosotros una respuesta muy amable. En base a todos esos errores es que hoy funcionamos como lo hacemos, aprendimos mucho y lo seguimos haciendo”*.(Dirección Nacional de Migraciones, 2015a)

Sin embargo, la exhaustividad de los procesos mediante la introducción del expediente digital y herramientas biométricas puede evidenciarse en el diseño del sistema. Es decir, los tomadores del trámite deben completar la información solicitada por el sistema en una secuencia y

mediante campos requeridos, que minimizan los errores en la toma de tramitación, a la vez que permiten la validación inmediata de la identidad de los pasajeros (control de ingreso y egreso) a través de la corroboración con bases de dato nacionales e internacionales [ver Capítulo 3].

- **Velocidad**

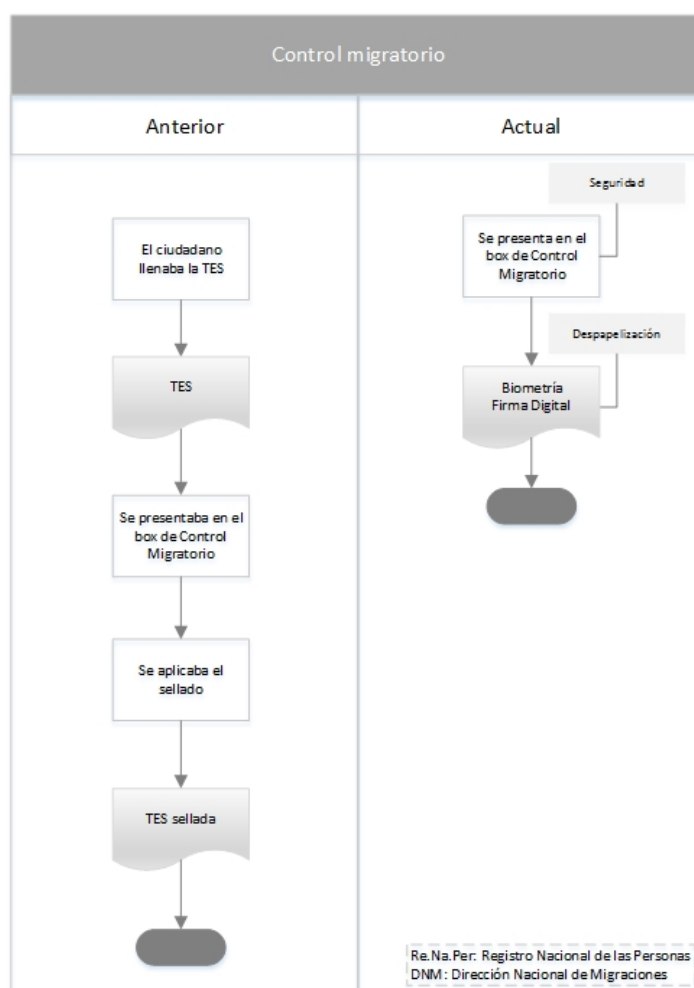
En materia de velocidad, uno de los cambios más relevantes fue en la eliminación del tiempo de traslado de los expedientes físicos entre delegaciones, ya que el expediente digital se basa en un sistema web que permite la consulta directa e inmediata de los expedientes de cualquier delegación. Esto, consecuentemente, impacta en la reducción de los tiempos de las tramitaciones (EN05, EN01, EN03, EN04).

Por otro lado, la introducción de nuevas herramientas tecnológicas también implicó la revisión de procesos internos (EN03, EN01, EN05). La digitalización permitió eliminar tareas que contaban con personal asignado, por ejemplo, para foliar expedientes, certificar copias, elaborar informes y monitorear los expedientes enviados a otro sector, entre otras. Esto implicó la reubicación de personal en función de sus posibilidades y habilidades a diferentes sectores (EN05). Otro de los entrevistados señaló que se evitó *“perder el tiempo en burocracia innecesaria”* y que el uso de herramientas digitales permitió *“por ahí ahorrarse 20 días al año en tareas de este tipo [la documentación y el seguimiento de expedientes]”*.

Además de la revisión de procesos y el incremento de la velocidad en la tramitación de expedientes digitales mediante la eliminación de tareas asociadas a los expedientes físicos y la reducción de tiempos en el envío de expedientes entre delegaciones y/o sede central, el control de ingreso y egreso del país también redujo los tiempos mediante la incorporación de tecnologías biométricas, a la vez que eliminó el uso de la Tarjeta de Entrada y Salida. En 2012, la incorporación de biometría permitió reducir el trámite a un minuto. Además, en 2015 se

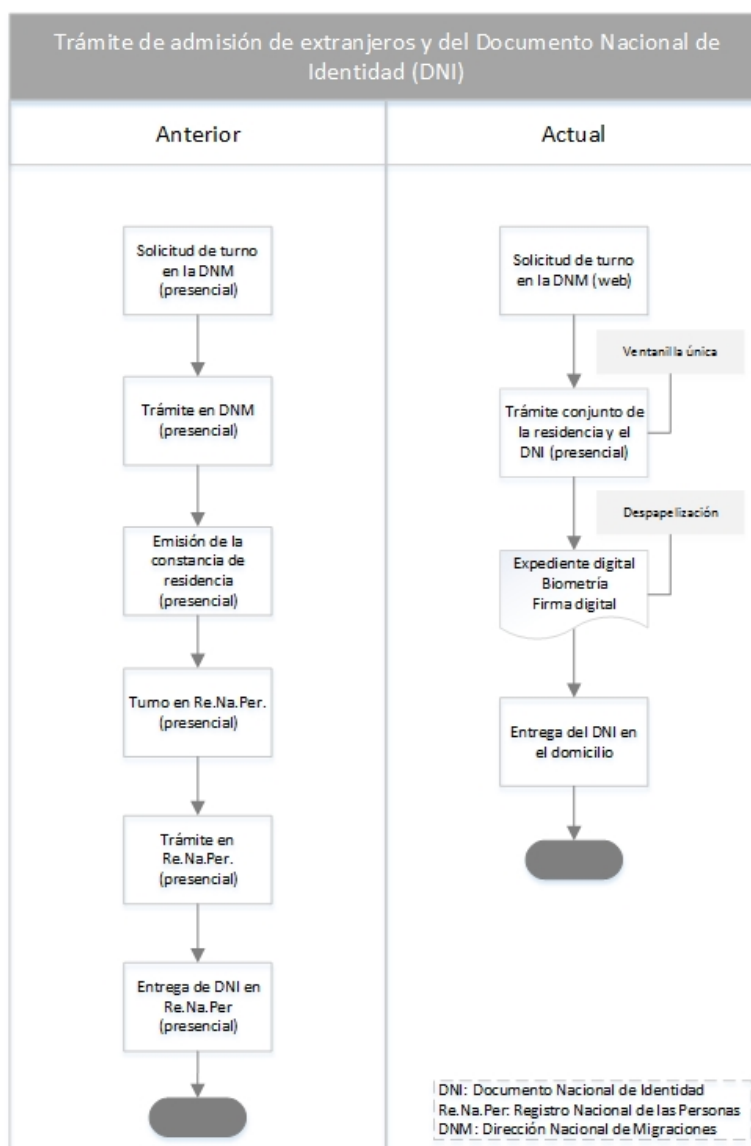
inauguraron las puertas biométricas (eGates) que permitieron reducir el trámite a 25 segundos (Dirección Nacional de Migraciones, 2015d; La Nación, 2015; Página 12, 2015) Las figuras a continuación representan la simplificación de los procesos en el control migratorio y en la trámite de admisión de extranjeros y emisión del Documento Nacional de Identidad, a través del sistema de ventanilla única.

Figura 5 Comparación de procesos en el control migratorio antes y después de la incorporación de nuevas herramientas tecnológicas



Fuente: A partir de Dirección Nacional de Migraciones (2015)

Figura 6 Comparación de procesos para la tramitación de admisión de extranjeros y emisión del Documento Nacional de Identidad antes y después de la incorporación de nuevas herramientas tecnológicas



Fuente: A partir de Dirección Nacional de Migraciones (2015)

Beneficios para la comunidad y los usuarios

Se trata de una dimensión vaga, que requiere mayor operacionalización, dado que, por ejemplo, los beneficios pueden incluir las demás dimensiones (ej. Velocidad, facilidad de uso, etc.)

Esta dimensión puede complementarse, por ejemplo, con otra de las dimensiones de valor público presentada en otro de los modelos: la reducción de cargas al ciudadano. En este sentido,

es posible destacar que, mediante el sistema de ventanilla única, quienes realizan el trámite solo tienen que presentarse de manera presencial una vez y pueden recibir el DNI en 30 días en su domicilio.

De esta manera, es posible destacar la importancia de la agilización de los trámites, en particular en el contexto de América Latina y el Caribe, en donde en promedio un ciudadano demora más de cinco horas en la realización de un trámite, los trámites exigen múltiples interacciones para ser completados, constituyen un foco de corrupción, donde cerca de un 30% de los ciudadanos reportó haber pagado un soborno en el marco de un servicio público, y son excluyentes, es decir, es posible correlacionar un bajo nivel de ingreso con un bajo uso de los trámites, en particular en materia de salud, educación, programas sociales, y particularmente relevante para este estudio, documentación de identidad (Roseth, Reyes, & Santiso, 2018). Los autores también señalan que los trámites también tienen costos para el Estado, ya que los gobiernos gestionan millones de trámites anualmente.

De manera más amplia, los beneficios para los usuarios y la comunidad incluyen la regularización migratoria, en función de lo expuesto en la sección que analiza el valor público/objetivos estratégicos.

Efectos colaterales: Seguridad e impacto ambiental

- **Seguridad:**

En términos de seguridad, los usuarios del expediente digital cuentan con diferentes facultades de firma y acceso, dependiendo de su función y tipo de nivel (EN11 y EN13) Además, los certificados de firma digital son renovados anualmente (EN13).

En relación al sistema de ingreso y egreso al país, la Dirección Nacional de Migraciones fue el primer organismo en gestionar la certificación mediante las normas ISO. La certificación

establece que “la Dirección Nacional de Migraciones posee un sistema de gestión de calidad, que cumple con los requisitos de la norma IRAM- ISO 9001:2008, cuyo alcance es la Prestación en el Aeropuerto Internacional de Ezeiza Ministro Pistarini y en el Aeroparque Metropolitano Jorge Newbery, del servicio de control migratorio sobre las personas que pretenden ingresar al territorio nacional, desde que se hacen presentes en el sector habilitado a tal fin, hasta que las mismas se retiran del lugar una vez cumplimentado dicho control”, y “Prestación, en el Aeropuerto Internacional de Ezeiza Ministro Pistarini, Aeroparque Metropolitano Jorge Newbery y en la Terminal Buquebus del Puerto de Buenos Aires, del servicio de control migratorio sobre las personas que pretenden egresar del territorio nacional, desde que se hacen presentes en el sector habilitado a tal fin, hasta que las mismas se retiran del lugar una vez cumplimentado dicho control.”⁹

- **Implicancias para el medio ambiente/ Impacto ambiental**

Otra de las dimensiones del valor público es el impacto ambiental. En el caso de la introducción de nuevas tecnologías en la Dirección Nacional de Migraciones y de acuerdo a Horacio EN07, Director General de Movimiento Migratorio durante el período estudiado, la adopción del sistema biométrico para el control migratorio supuso el fin de la utilización de la Tarjeta de Entrada y Salida (TES). Esto implicó un ahorro de 800.000 tarjetas mensuales, 1.825 cajas con tarjetas por año (cada una de 40 x 36 x 26 cm, y 25 kg), 45.626 kg de cajas llenas de tarjetas por año, 560 km mensuales y 6.720 km anuales para traslado de las tarjetas desde Ezeiza y Aeroparque a Sede Central. (Dirección Nacional de Migraciones, 2012b)

⁹ Certificación IRAM – ISO 9001:2008 (2014). Disponible en: http://www.migraciones.gov.ar/pdf_varios/inicio/iram_certificado.pdf Último acceso: 25/06/2018

Representación

Esta dimensión es relevante en la conceptualización del valor público, ya que refiere a la visión del público y los canales para su comunicación. En las Cartas Compromiso se menciona que se realizan encuestas a los usuarios y al público para evaluar su satisfacción. Sin embargo, cuando esta información fue solicitada, uno de los entrevistados manifestó que no se colecta este tipo de datos (EN14). De esta manera, en el análisis del caso de estudio esta dimensión, si bien muy relevante, no aporta valor al análisis debido a la falta de datos. Además, la introducción de tecnologías no afectó los canales de representación.

Economía y Eficiencia

La definición de eficiencia en este modelo deja de lado la velocidad (reducción de tiempos) para centrarse en la relación costo-efectividad. Si bien esta variable es relevante, existen limitaciones en el acceso a información relativa a los recursos y a la evaluación por parte del organismo en términos de sus resultados (beneficios) en función de la inversión realizada (costos).

Dimensiones de relevancia media

Información

Esta dimensión está presente y es relevante en particular para la regularización migratoria de los extranjeros. En particular, la actualización de la página web promoviendo la información acerca de los trámites, documentación, etc., constituyó una de las primeras aplicaciones de tecnología para mejorar la comunicación de la Dirección Nacional de Migraciones con los extranjeros.

Asimismo, si bien no vinculado al uso de TICs, la promoción activa por parte de la Dirección Nacional de Migraciones de la radicación de los extranjeros, especialmente a través de la iniciativa de abordaje territorial, tiene como finalidad informar sobre la documentación y otros requisitos necesarios para realizar los trámites, así como responder dudas e inquietudes.

Sin embargo, en relación al uso de tecnologías biométricas para el control de ingreso y egreso, la información a los usuarios no está presente en igual medida, si bien esto no restringe la facilidad de su utilización.

Facilidad de uso: conveniencia y contacto con el público

Esta dimensión es relevante, si bien su importancia es funcional, ya que refiere al confort y la conveniencia, y a la interacción entre el personal de la organización y los usuarios. La Dirección Nacional de Migraciones se preocupa por los niveles de calidad en la atención al público, por ejemplo, a través de las capacitaciones destinadas al personal. Asimismo, uno de los objetivos de la incorporación de las puertas biométricas fue facilitar el uso por parte de los usuarios en términos de confort y conveniencia.

En relación al expediente digital, la utilización es más bien interna, y que el proceso del diseño del sistema contempló estos factores. No obstante, el concepto de valor público refiere a cómo la organización crea valor hacia afuera, es decir, servicios que benefician a los usuarios y la comunidad (público), fortaleciendo la esfera pública y trascendiendo el corto plazo.

Compensación

Esta dimensión resulta relevante, ya que complementa la representación, permitiendo a los usuarios manifestar su insatisfacción y presentar quejas. De acuerdo a la información provista por uno de los entrevistados, la utilización de nuevas herramientas tecnológicas no implicó modificaciones en la presentación de quejas por parte de los usuarios, que continúan teniendo disponible el libro de quejas -en formato papel- como mecanismo.

Dimensiones que no aplican al caso

Elección

Debido a las funciones y al tipo de servicio público brindado por la Dirección Nacional de Migraciones no es posible pensar en la disponibilidad de opciones para sus usuarios. A diferencia de otros servicios brindados por organismos públicos, la Dirección Nacional de Migraciones no puede ofrecer alternativas en los servicios que brinda (a diferencia de establecimientos educativos que pueden ofrecer orientaciones en diferentes áreas, por ejemplo).

5.2. Sostenibilidad de los cambios generados por la incorporación de TICs

En relación al componente de largo plazo en la conceptualización de valor público, es posible utilizar la categorización propuesta por Hall (1993) y distinguir entre tres tipos de órdenes de cambio: cambios en niveles en instrumentos específicos (primer orden); cambios en el tipo de instrumento (segundo orden) y cambios en el paradigma de políticas públicas (tercer orden). En función de esta clasificación, la nueva política migratoria sancionada en 2003 a partir de la Ley 25.871 constituye un cambio de tercer orden, debido a que se opone notoriamente al paradigma de la seguridad nacional y concibe a las migraciones desde la perspectiva de los

derechos humanos. La introducción de tecnologías, sin embargo, se vincula a los cambios de primer y segundo orden dado que, representan un cambio en niveles específicos (ya que existía anteriormente inversión en tecnología), pero existe una variación del tipo de instrumento (dado que previo al desarrollo del software in house, existía el contrato Siemens). Sin embargo, esta tipología en tanto herramienta analítica no aporta suficiente profundidad para comprender la sostenibilidad de la transformación a partir de la incorporación de nuevas herramientas tecnológicas.

De esta manera, es posible analizar cuán sostenible es el cambio en el largo plazo a partir del modelo desarrollado por Nograšek y Vintar (2014) la naturaleza del cambio organización en función de su profundidad en la era del gobierno electrónico. En este marco, entre los cambios de segundo orden, en términos de integración interorganizacional, de acuerdo a uno de los entrevistados, las relaciones entre organizaciones están fuertemente ligadas a los vínculos personales entre funcionarios de diferentes organizaciones. Por ejemplo, cuando la DNM asumió la responsabilidad de la impresión de los DNI de extranjeros, la negociación por adquirir esta nueva competencia estuvo dada por los avances tecnológicos, en primer lugar, ya que la DNM contaba con todos los datos necesarios para la impresión del documento; por el hecho de que ambas organizaciones se encontraban bajo la órbita del mismo Ministerio, en segundo lugar, y, en tercer lugar, porque las relaciones personales entre quienes ocupaban funciones de liderazgo era de confianza mutua y no de competencia.

Pese a esto, cabe destacar que en la medida en que se avanza en desarrollos tecnológicos de interoperabilidad entre los sistemas de diferentes organizaciones, es posible fortalecer los procesos de integración y flujos de información. Sin embargo, como ha sido señalado por los entrevistados, existe un alto grado de recelo entre ciertos organismos públicos, que dificulta avanzar en procesos de integración que sean sostenibles en el largo plazo. Esto puede vincularse con factores relativos a recursos humanos (tales como la gestión e intercambio del

conocimiento, estilo de liderazgo, entre otros), así como cultura (comportamiento, y valores propuestos).

En relación al nivel organizacional, las tecnologías favorecieron la integración vertical, los flujos de información, el control y la gestión de los procesos. Asimismo, los cambios no solamente se dieron en términos de procesos, sino de recursos humanos. El estilo de liderazgo, como ha sido señalado anteriormente, estuvo vinculado a la integración de todos los empleados en el proceso de diseño de las herramientas tecnológicas y a través de capacitaciones para su uso. También se ofrecieron incentivos en la contratación, a través de la flexibilidad horaria para los supervisores para la firma de expedientes digitales, por ejemplo, mediante el establecimiento de la cantidad de expedientes a ser supervisados por día, permitiéndoles a los supervisores evitar los horarios de mayor congestión de la red y maximizar la eficiencia de su tiempo. La introducción de tecnología también supuso a nivel de recursos humanos la posibilidad de desarrollar nuevas competencias y habilidades, que contrastan notoriamente con la cultura organizacional “*de la lapicera y el papel*” (EN06). En términos culturales, la transformación organizacional de la Dirección Nacional de Migraciones introdujo nuevos valores, ligados no solamente al proceso tecnológico sino también de pertenencia institucional (por ejemplo, a través del orgullo de ponerse el uniforme y del desempeño y reconocimiento a la organización por parte de otras organizaciones de la administración pública, transformación que ha sido presentada por uno de los entrevistados como el paso de ser “*el patito feo de la administración pública a ser la Cenicienta*” (EN07). En términos de estructura, la estructura jerárquica de la Dirección Nacional de Migraciones ha sido integrada fundamentalmente a través de la adopción de un sistema web, que permite a las delegaciones estar vinculadas de manera instantánea con las otras delegaciones y la sede central. También se han estandarizado procedimientos a partir de la revisión y análisis de los procesos durante la informatización.

En relación a los cambios de primer orden, es posible ver que en el nivel de trabajo se han eliminado actividades innecesarias y automatizado otras. También se ha mejorado su coordinación y los flujos de información a nivel de procesos. En términos de recursos humanos, la estandarización de los procedimientos y la incorporación de los sistemas de turnos web han permitido regular la cantidad de trabajo por empleado, a la vez que también se han fijado metas para los supervisores en la firma de expedientes por día (como ha sido mencionado anteriormente). Las nuevas tecnologías han permitido a los empleados incorporar nuevas competencias y habilidades, a la vez que han fortalecido los canales de comunicación y estandarizado la complejidad en el trabajo. En cuanto a la estructura, y al igual que en los niveles organizacionales e interorganizacionales, la estandarización y formalización y especialización resultan fundamentales, ya que el desarrollo del software ha sido específicamente diseñado para los procesos de la organización, con miras a estandarizar y formalizarlos, de manera de incrementar la calidad de los servicios y confiabilidad, mediante la minimización de errores.

Los entrevistados contrastaron la sostenibilidad los cambios producidos por la introducción de nuevas herramientas tecnológicas frente a los cambios que puedan desarrollarse en materia de política migratoria (EN02, EN03, EN08). De esta manera, coincidieron en que una vez que la tecnología ha sido introducida y se da la apropiación por parte del personal es más difícil “volver atrás”. Sin embargo, también señalaron que, si bien en materia tecnológica es muy difícil retroceder, existe la posibilidad de que haya un cambio en cuanto a la política migratoria a través del retroceso hacia una mirada restrictiva de las migraciones. En materia tecnológica, sostienen que *“el cambio es grande, se hace todos los días, lo vamos haciendo todos los días, y la gente está acompañando, se nota”*. (EN05)

En este sentido, en relación a la distinción entre cambios planeados y emergentes, es posible argumentar que, si bien el cambio fue inicialmente impulsado “desde arriba”, el cambio en la

cultura organizacional y la apropiación de las nuevas herramientas tecnológicas han fomentado el involucramiento de los tomadores del trámite, supervisores, etc., quienes ahora contribuyen con ideas acerca de cómo pueden perfeccionarse los sistemas, en particular el expediente digital. Un ejemplo de esto la solicitud e incorporación de la posibilidad de navegar los expedientes digitales a través del movimiento horizontal (simulando el expediente papel), y la señalización, dado el alto número de hojas que pueden alcanzar los expedientes (EN09).

Finalmente, podemos aplicar la distinción entre cambio fundamental y cambio incremental (Walker et al., 2007) para responder a la pregunta acerca de la sostenibilidad de los cambios organizacionales. Si bien inicialmente han sido conceptualizados de manera excluyente, este estudio de caso parece demostrar que el cambio incremental, el “*que vamos haciendo todos los días*” (EN05, EN01) y que consiste en un movimiento continuo y de evolución constante -paso a paso- hacia un ideal organizacional, ha permitido en el caso de la Dirección Nacional de Migraciones, alterar el propio carácter de la organización, constituyéndose en un cambio fundamental (generalmente asociado a cambios episódicos e intencionales). En este sentido, la integración del tipo y naturaleza del cambio (Pollitt & Bouckaert, 2009) permite conceptualizar este tipo de cambio como estalactita, dado que se trata de un proceso gradual con un resultado radical/fundamental.

Además de los resultados del cambio, la sostenibilidad también implica asegurar los últimos dos factores del cambio enumerados por Fernández y Rainey (2006) para organizaciones del sector público, que consisten en 7) la institucionalización del cambio a través de la incorporación de nuevas políticas o innovaciones a las rutinas diarias de los miembros de la organización; y 8) la promoción de un cambio integral a través de la congruencia y alineación de los diversos subsistemas de la organización. En este sentido, la incorporación de tecnologías implicó innovaciones en las rutinas diarias de todos los empleados, en los distintos niveles, a la vez que impactó a todos los subsistemas de la organización, debido a que no solamente se

informatizaron los procesos para el control migratorio, sino la gestión documental, que demanda intervenciones de parte de todos los subsistemas de la organización.

De esta forma, y respondiendo al interrogante acerca de la sostenibilidad de los cambios organizacionales, los cambios a nivel organizacional (primer y segundo orden), particularmente en relación a la incorporación de tecnología para el cumplimiento de sus funciones, son difícilmente reversibles. Sin embargo, debido al dinamismo tecnológico, el desafío es la constante actualización para garantizar que la Dirección Nacional de Migraciones no vuelva a encontrarse en una situación de atraso tecnológico.

5.3. Hallazgos

El análisis de los componentes del triángulo estratégico de Moore aplicados al estudio de caso de la Dirección Nacional de Migraciones entre diciembre 2007 y 2015 puede resumirse de la siguiente manera.

En cuanto a los objetivos estratégicos/componente de valor público, es posible observar que se mantienen constantes luego de la sanción de la Ley de Migraciones, con un consecuente cambio de paradigma en el abordaje de las migraciones desde una visión de seguridad nacional hacia una concepción de las migraciones como derechos humanos. De acuerdo a los entrevistados, contar con una ley que “marque el norte” resulta fundamental, ya que permite a la organización impulsar acciones acordes con esa visión. De esta manera, la incorporación de tecnología es vista como una herramienta para alcanzar metas acordes a la legislación.

En términos del ambiente autorizante, también se evidencia un alto grado de estabilidad en este componente, ya que ha sido caracterizado por la continuidad política. Tanto el Ministro del Interior (luego Ministro del Interior y Transporte), así como el Director Nacional han sostenido sus funciones durante el período analizado. Además de la continuidad política, es posible

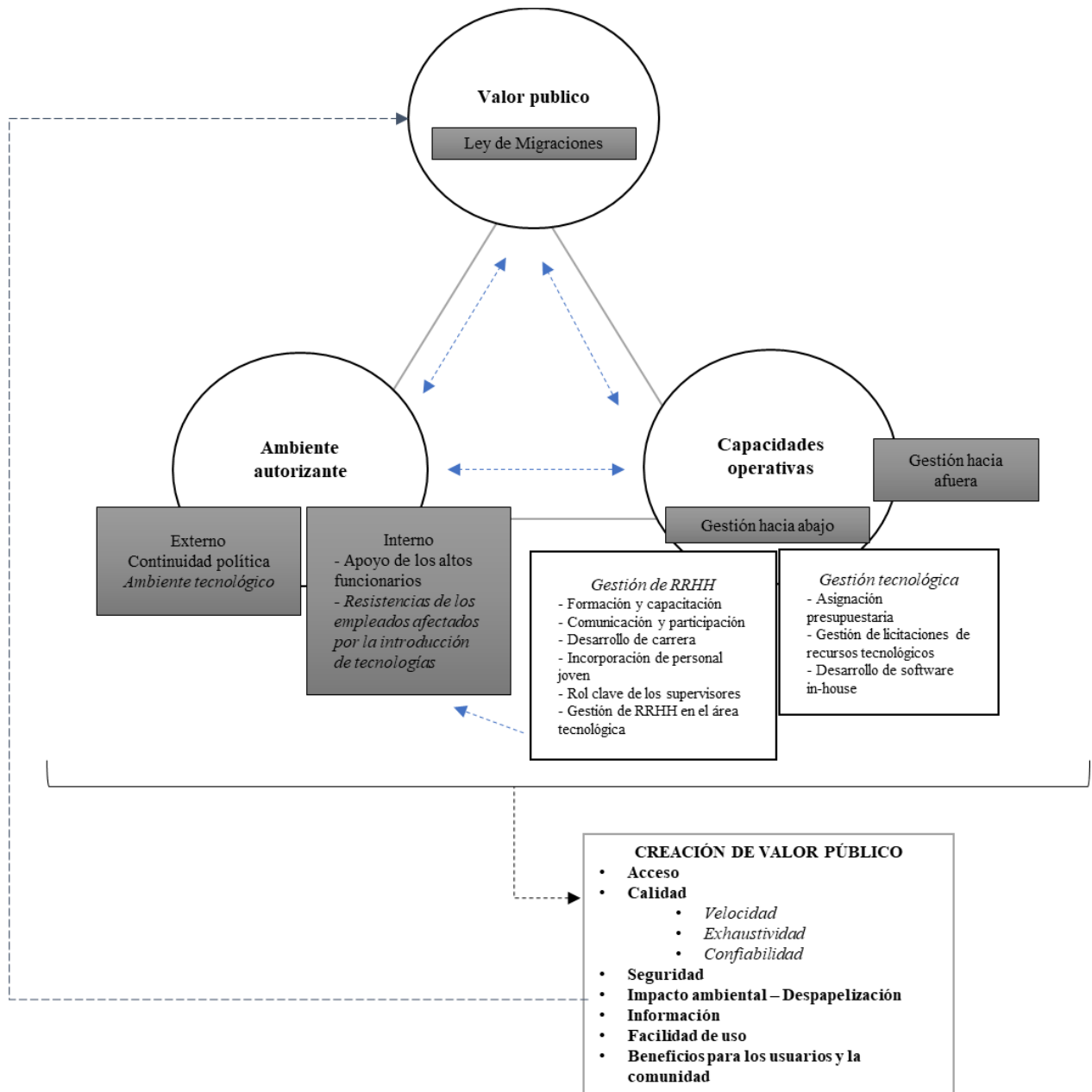
destacar la promoción y asignación de recursos a políticas tecnológicas, como la creación de la tarjeta SUBE o el pasaporte electrónico biométrico. Esto es lo que hemos denominado más arriba como “ambiente tecnológico”: En relación al ambiente autorizante interno, estuvo caracterizado por un alto grado de apoyo por parte de los altos funcionarios de la organización, sin embargo, los cambios organizacionales, en particular la incorporación intensiva de tecnologías, generaron resistencias al cambio. Sin embargo, la gestión del cambio [ver “Capacidades Operativas”] generó apoyo y legitimidad por parte de quienes inicialmente manifestaron ciertas resistencias.

Finalmente, el tercer componente, Capacidades Operativas, es el más dinámico durante el período analizado, ya que se presentan modificaciones relevantes en la gestión *hacia abajo*, principalmente, pero también *hacia afuera*. Dentro de la gestión hacia abajo pueden enmarcarse la incorporación intensiva de tecnologías y la consecuente informatización de los procesos vinculados al control de ingreso y egreso, así como al desarrollo del S.Ad.Ex. – luego expediente digital-. Incluyendo dentro de la gestión tecnológica aspectos vinculados a la inversión y asignación de presupuesto, aprendizajes y procedimientos para mejorar los tiempos de las licitaciones de recursos tecnológicos, así como la decisión central del desarrollo del software in-house o propio, que aporta a la organización un alto grado de flexibilidad, la posibilidad de negociar las fechas de lanzamiento del software, así como adaptarlo a los usuarios finales. Además, como ha sido destacado por uno de los entrevistados, el software cumple funciones muy específicas, por lo que es muy difícil que exista oferta en el mercado que se adapte a los procesos particulares de la Dirección Nacional de Migraciones.

Por otro lado, dentro de la gestión hacia abajo es importante destacar la gestión del cambio organizacional, particularmente en cuanto a la gestión de recursos humanos. Esto incluyó aspectos tales como, iniciativas de formación y capacitación, entre las que pueden mencionarse el programa FINES, los cursos de idiomas, capacitaciones específicas para el uso de los

sistemas desarrollados para el control de ingreso y egreso (Si.Ca.M) y S.Ad.Ex./expediente digital, entre otros. Además, las estrategias de comunicación y participación, que incluyeron reuniones de delegados, el periódico de migraciones, la incorporación del punto de vista de los usuarios finales en el diseño del software, fueron instancias fundamentales para que los empleados se familiarizaran con las nuevas tecnologías y pudieran aportar ideas al diseño. También fue importante la promoción del desarrollo de carrera. Entre los entrevistados fue posible observar como muchos de los altos funcionarios cuentan con una trayectoria de más de veinte años en la organización, habiendo desempeñado diferentes puestos, y, por ende, con gran conocimiento acerca de la organización. Otra de las estrategias para afrontar las resistencias al cambio fue la incorporación de personal joven, familiarizados con la tecnología e impulsores de su adopción. Asimismo, en los procesos de firma y resolución de expedientes, los supervisores desempeñaron un rol clave, y fueron otorgados con un alto grado de flexibilidad en sus horarios laborales, ya que sus metas fueron establecidas en función de la supervisión y firma de una cantidad específica de expedientes por día. Finalmente, se pusieron en práctica incentivos para la retención de personal del área de Sistemas y Tecnologías de la Información, como la flexibilidad horaria y la posibilidad de tener acceso a última tecnología. La interrelación entre estos componentes permite dar cuenta del rol de la incorporación de tecnologías en la creación de valor a través de mejoras en el acceso, calidad (confiabilidad, velocidad y exhaustividad), seguridad, e impacto ambiental, información y facilidad de uso, y beneficios para los usuarios y la comunidad en un sentido más amplio, por ejemplo, a través de la reducción de cargas a los usuarios. Estos valores retroalimentan los objetivos estratégicos de la organización, guiados por la Ley 25.871, ya que mejoran los resultados de su aplicación. La figura 7 resume lo expuesto en los Hallazgos.

Figura 7 Aplicación del triángulo estratégico de Moore para el análisis de la creación de valor público a través de la incorporación de tecnologías en la Dirección Nacional de Migraciones (2007-2015)



Fuente: Elaboración propia

Alcance

Es importante señalar que la Figura 8 deja de lado la creación de valor público no vinculada al uso intensivo de TICs. Por ejemplo, en la gestión hacia afuera, los acuerdos de colaboración con otros organismos contribuyen a la creación de valor público (tales como los convenios de cooperación con universidades, la implementación del programa Patria Grande con más de 400 organizaciones de la sociedad civil y municipalidades, etc.).

Otro aspecto importante, que constituye una limitación central, es el alcance del marco conceptual. Si bien contempla “efectos colaterales”, estos no tienen en consideración aspectos tales como la privacidad. En este sentido, la contracara de la incorporación de tecnologías biométricas, si bien pueden otorgar mayor confiabilidad en la identificación de las personas y contribuir a la detección de trata de personas, ingreso de sustancias ilícitas, etc., es la recolección – y potencial uso- por parte del Estado de esa información. En este marco, algunas organizaciones de la sociedad civil, han cuestionado el Sistema Federal para la Identificación Biométrica para la Seguridad (SIBIOS), que recopila información en los ingresos y egresos al país, pero también para la creación del Documento Nacional de Identidad y el Pasaporte. Entre los críticos se encuentran la Fundación Via Libre y Javier Smaldone, quien escribió “*Pensemos en cuánta gente tendrá acceso a semejante base de datos y software de identificación. Está claro que la sola existencia de tal base de datos y tales mecanismos de identificación representan - cuando menos- un peligro para el derecho básico al anonimato y la privacidad*” (Tomoyose, 2013). Este aspecto no es menor y está relacionado con las críticas a la vigilancia por parte del estado (Greenleaf, 2010; Jacobsen, 2012; Willcocks, 2006).

Sugeriremos, sobre esta base, en la agenda para futuras investigaciones un estudio de las implicancias de la adopción de tecnología en términos de privacidad y vigilancia por parte del Estado (ver Capítulo 6).

Capítulo 6: Conclusiones

Este capítulo tiene como finalidad responder a las preguntas de investigación en función de lo expuesto en los capítulos precedentes. Es decir, considerando las discusiones teóricas y elementos introducidos para el análisis, en el marco metodológico presentado en el Capítulo 3 y los resultados del Análisis (Capítulo 4). Además, se identifican las limitaciones de este trabajo, a la vez que se proponen futuras líneas de investigación.

En primer lugar, el principal interrogante de investigación es: *¿cuál es el valor público y cómo es el proceso de creación de valor público generado por la adopción de nuevas herramientas tecnológicas en organizaciones de la administración pública?* Cabe recordar la definición de valor público adoptada en este trabajo: *“aquel valor creado por el gobierno a través de servicios, leyes, regulaciones y otras acciones que responde a aquello que el público valora, a la vez que fortalece a la esfera pública y trasciende el corto plazo”*. En este caso de estudio, centrado en la Dirección Nacional de Migraciones, y a partir de la aplicación del modelo adaptado por Bannister (2001), es posible responder a esta pregunta a través de la identificación de las siguientes dimensiones de valor público: la mejora en el acceso (en términos de disponibilidad y equidad), la calidad del servicio (en materia de exhaustividad, confiabilidad y velocidad), seguridad (mediante la certificación de normas ISO para el ingreso y egreso), impacto ambiental (despapelización), información (mediante la incorporación de información en el sitio web en relación a documentación necesaria, requisitos y procesos para realizar trámites migratorios), facilidad de uso y, a nivel general, beneficios para la comunidad y los usuarios (si bien – como ha sido expuesto anteriormente- esta dimensión de valor público es muy amplia y puede operacionalizarse mediante las demás dimensiones).

Sin embargo, estas dimensiones generan valor público porque retroalimentan los objetivos estratégicos de la organización. Siguiendo la categorización propuesta por Nabatch (2011) la

sanción de la Ley de Migraciones en 2003 creó valor público desde una perspectiva política, mejorando la igualdad y la respuesta por parte de las autoridades y también desde una perspectiva legal, ya que se reconoció a las migraciones como un derecho humano, y se establecieron condiciones de equidad. La incorporación de tecnología puede vincularse a la creación de valor público desde una perspectiva organizacional, a partir de la eficiencia administrativa, especialización y mérito, a la vez que se incluyen algunos elementos desde la perspectiva de valor público de mercado, centrado en la productividad, flexibilidad, innovación y servicio al cliente (Pang et al., 2014a).

En relación a las motivaciones para la adopción de TICs es posible referir a la categorización de Bannister y Connolly (2014), que distingue entre orientación a tareas, orientación a servicios y orientación social, y permite sistematizar los impactos asociados a las TICs (positivos, negativos, transformacional) en la orientación a servicios. De acuerdo a los autores, existen funciones específicas en la creación de valor público, ligadas a la transparencia, eficiencia, efectividad, capacidad de respuesta, respeto por el individuo y servicios a los ciudadanos en sus diferentes roles. Los impactos positivos más altos están vinculados al uso adecuado de los fondos públicos, generando eficiencia, efectividad y economía; también en el servicio a los ciudadanos, transparencia, consulta y la protección de la seguridad de los ciudadanos. Los impactos negativos más importantes de las TICs se vinculan con la equidad en el tratamiento y el acceso (vinculado a la brecha digital), la inclusión social y la protección de la privacidad de los ciudadanos. Finalmente, en términos del impacto transformacional de las TICs, los autores destacan la economía, la inclusión social, la transparencia, la consulta, la facilitación del gobierno propio, la protección de la privacidad de los ciudadanos y la protección de la seguridad de los ciudadanos. Esta categorización integra diversas perspectivas acerca de las expectativas y motivaciones de la adopción de TICs en la administración pública, respondiendo al primer sub-interrogante de la investigación. Sin embargo, es preciso agregar que este estudio

de caso, no solamente identifica a la TICs como un elemento para la reducción de la burocracia, sino que también brindan apoyo a las operaciones de organizaciones burocráticas, como es el caso de la Dirección Nacional de Migraciones (Cordella & Tempini, 2015). En este sentido, hemos destacado la importancia de la agilización de los trámites en el marco de América Latina y el Caribe. Los trámites conectan al Estado con los ciudadanos, y en un escenario ideal, de acuerdo con el BID, existe consenso en que deberían ser fáciles, rápidos, transparentes y adaptarse a las preferencias y necesidades de cada ciudadano (Roseth et al., 2018). De esta manera, el informe del BID sugiere que los trámites deberían ser en línea (con la excepción de motivos de seguridad y/o sensibilidad), los ciudadanos deberían presentar la información al Estado una sola vez, comunicados de una manera fácil de entender, ofrecer ayuda a aquellos que lo requieran para acceder a los derechos y obligaciones, permitir a los ciudadanos tener control sobre su información. Es posible destacar, en este marco, que la incorporación de tecnologías ha generado mejoras en ambos trámites: la radicación de extranjeros mediante el sistema de ventanilla única, y la agilización del control de ingreso y egreso al país.

Por otro lado, la creación de valor público -como ha sido presentado en los Capítulos 4 y 5 se vincula con los otros dos componentes del triángulo estratégico: la estabilidad y claridad en los objetivos estratégicos de la política migratoria a partir de la sanción de la Ley 25.871, así como la continuidad política del Ministro y del Director Nacional. El apoyo interno también resultó fundamental, y, en este marco, es preciso destacar la exitosa gestión del cambio a nivel organizacional e introducir elementos de esta literatura para dar cuenta de la efectiva transformación de la Dirección Nacional de Migraciones. Esta discusión se enmarca en el segundo sub-interrogante de la investigación.

Los desafíos y resistencias experimentados estuvieron vinculados a la adopción de nuevas herramientas tecnológicas estuvieron asociados a la resistencia al cambio, particularmente por empleados de larga trayectoria en la organización, a la cultura organizacional burocrática

basada en la repetición de procesos establecidos (“porque siempre se hizo así”), personal con poca experiencia en el manejo de tecnologías informáticas, entre otros. Resumiendo los hallazgos presentados en el capítulo previo, es posible identificar estrategias concretas de gestión de recursos humanos, entre las cuales es posible destacar la participación de la visión de los usuarios finales en el proceso, la comunicación de los cambios, los espacios de formación y capacitación, la incorporación de personal joven, así como la flexibilidad y trabajo por objetivos, tanto para los supervisores como para el personal del área tecnológica. También la gestión hacia abajo en materia tecnológica fue fundamental en el éxito de la transformación: por ejemplo, la asignación presupuestaria, la adopción de estrategias para minimizar las impugnaciones en las licitaciones de recursos tecnológicos para evitar demoras en la compra del equipamiento tecnológico, así como la decisión central de desarrollar el software de manera interna.

En términos generales, el rol de las TICs en la generación de valor público en la Dirección Nacional de Migraciones ha estado orientada a la mejora del servicio. Sin embargo, existe un gran potencial en el uso de TICs que no ha sido instrumentado. De acuerdo a artículos recientes, el principal rol innovador de las TICs en la promoción de valor público se logra mediante la transformación de la relación entre el gobierno y los ciudadanos, en la mejora de resultados democráticos, tales como la transparencia y la participación, y la asistencia en alcanzar expectativas colectivas del público y la facilitación del intercambio de conocimiento y colaboración interorganizacional (Janssen & Helbig, 2016; Karkin et al., 2018). De esta manera, el potencial de las TICs para gestionar hacia afuera no ha sido particularmente explotado, a pesar del rol de las redes y sociedades, los procesos de interacción y la preponderancia del diálogo e intercambio democrático en el paradigma de la gestión del valor público.

Finalmente, el tercer sub-interrogante de la investigación se centra en la sostenibilidad de los cambios. Siguiendo la Discusión presentada en este trabajo, es posible afirmar que la transformación organizacional y el cambio en los procesos es irreversible (primer y segundo orden). Sin embargo, el gran desafío es la permanente actualización tecnológica para evitar que la Dirección Nacional de Migraciones vuelva a encontrarse en una situación de atraso tecnológico. En materia de política migratoria, por el contrario, es necesario mencionar las medidas que ha tomado el gobierno nacional, que implican un retroceso en la creación de valor público, tal como ha sido denunciado por Pablo Ceriani en su cuenta de Twitter.¹⁰ Según ha sido denunciado por Ceriani, la Dirección Nacional de Migraciones actualmente otorga turnos para dentro de un año para el inicio de trámites de residencia, ofreciendo como única alternativa turnos *express* a un valor de 10.000 ARS por persona (un valor por encima de 350 USD). Ceriani destacó dos corolarios de esta situación: 1) el crecimiento del número de migrantes en situación irregular (a la espera de su turno), que afectará su derechos en el acceso al empleo formal, sus derechos sociales y los pondrá en una situación de temor a sanciones migratorias, exclusión social, marginalidad o inclusive explotación; 2) el rol de ente recaudador que ha reforzado la Dirección Nacional de Migraciones, “*contradiendo el espíritu y objetivo de la Ley de Migraciones*”. Siendo que, en lugar de promover y facilitar la regularización migratoria, la obstruye. En términos del modelo conceptual de valor público utilizado en este trabajo, la nueva decisión por parte de la organización afecta las condiciones de *acceso, en términos de equidad y disponibilidad*.

En esta misma línea, es preciso destacar el decreto 70/2017, modificatorio de la Ley Nacional de Migraciones que establece condiciones más estrictas para el ingreso y permanencia en Argentina, ampliamente criticado por organizaciones de derechos humanos, entre ellas, el

¹⁰ Twitter, Pablo Ceriani, 15-07-2018. Disponible en: https://mobile.twitter.com/Pabloceriani_/status/1018563330326360065

Centro de Estudios Legales y Sociales (CELS), Amnistía Internacional y la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (Boletín Oficial de la República Argentina, 2017). Las organizaciones calificaron el decreto presidencial 70/2017, como una política regresiva que no respeta los derechos humanos (Caggiano, 2017; Página 12, 2017). El decreto fue declarado inconstitucional, entre otros motivos, por entender que se presentaban estadísticas de manera sesgada promoviendo conclusiones inexactas, en particular respecto a la población extranjera en las cárceles, que no responden a las estadísticas oficiales, entendiendo, además, que el decreto perpetúa la situación de sometimiento de un grupo vulnerable, ya que no se limita a quienes cuentan con antecedentes penales (La Nación, 2018).

Limitaciones del presente trabajo

Existen ciertas limitaciones en este trabajo. Como ha sido mencionado en los capítulos previos, el uso de modelos conceptuales constituye una herramienta analítica para un abordaje sistemático; sin embargo, también puede limitar el número de categorías y dejar fuera dimensiones relevantes. Este trabajo se ha centrado en los efectos positivos de la tecnología, es decir, cómo contribuyen a la creación de valor público en organizaciones de la administración pública. No obstante, se han excluido los efectos negativos, tales como la potencial vigilancia por parte del Estado y las consecuencias en la privacidad de los datos de los usuarios. Tampoco ha sido una finalidad de esta investigación dar cuenta de las medidas adoptadas por la Dirección Nacional de Migraciones en el proceso de incorporación de nuevas herramientas tecnológicas. Esto ha sido ampliamente criticado en un informe de la Auditoría General de la Nación (2015), que ha alegado dependencia crítica en las TICs para el ejercicio de las funciones del organismo, e identificado falencias en la planificación y organización, categorizando la gestión como el resultado de acciones reactivas. Este organismo también

destacó que funciones sensibles como el monitoreo de la infraestructura, gestión de riesgos y seguimiento de calidad del servicio no se encontraron en el año 2013 formalmente definidos.

Es posible vincular estas críticas con barreras relevantes en el acceso a datos de índole cuantitativa. Los únicos datos de este tipo facilitados por los entrevistados estuvieron vinculados a la cantidad de empleados, y los datos publicados en medios nacionales en relación a la velocidad del trámite de ingreso/egreso al país. En consecuencia, no fue posible evaluar una de las dimensiones de valor público de relevancia alta, vinculada a la economía y eficiencia, entendida como la relación costo-beneficio entre la utilización de tecnología y los resultados del servicio.

Agenda para futuras investigaciones

Pese a las limitaciones en el acceso a datos, esta investigación permite poner en evidencia que el paradigma de valor público aporta nuevas herramientas para medir la efectividad del gobierno en su accionar, diferenciándose de la administración pública tradicional y la Nueva Gestión Pública (Savoldelli et al., 2013). Sin embargo, en la evaluación del rol de las TICs en la creación de valor público es importante evitar el determinismo tecnológico. Por estos motivos, futuras investigaciones pueden beneficiarse de la combinación de diversas perspectivas teóricas, como lo hemos hecho en esta investigación, para dar cuenta de las dinámicas y procesos que forman parte y afectan la adopción y utilización de tecnologías.

Además, los estudios orientados a aportar evidencia empírica frecuentemente recurren a la operacionalización y adaptación de los modelos conceptuales, de manera tal que es posible aportar especificidad e identificar factores menos genéricos en la creación de valor público. Asimismo, como ha sido señalado por otros investigadores, el paradigma del valor público requiere incrementar el número de estudios empíricos (Hartley et al., 2016).

También sería interesante que futuras investigaciones se orienten a sistematizar los hallazgos de los diversos casos de estudio, para comprender los contextos y los factores ajenos a las TICs que facilitan la creación de valor público. En términos de barreras y considerando el alto grado de proyectos de tecnologías de información que fracasan en la administración pública, futuras investigaciones pueden orientarse a documentar y dar cuenta de los factores ambientales, interorganizacionales e intraorganizacionales que afectan la efectiva implementación de este tipo de proyectos, y establecer el rol de la competencia entre valores públicos. Por ejemplo, como ha sido mencionado en este trabajo, los valores positivos asociados al uso de tecnologías también cuentan con una contracara de valores negativos vinculados a la adopción de tecnologías en este estudio de caso, en términos de privacidad y vigilancia del Estado. Futuras investigaciones pueden centrarse en el análisis de la competencia de valores públicos y el equilibrio (quizás inestable) que existe entre ellos.

De esta manera, existen múltiples líneas de investigación que se beneficiarían de una mayor cantidad de evidencia empírica y de mayor sistematización en el análisis de los conceptos de valor público, valores públicos y un entendimiento más claro que diferencie entre los tipos de tecnologías.

Referencias

- Aaltio, I., & Heilmann, P. (2010). Case Study as a Methodological Approach. *Encyclopedia of Case Study Research.*, 67–78. <https://doi.org/10.4135/9781412957397.n28>
- Agranoff, R. (2006). Inside collaborative networks: Ten lessons for public managers. *Public Administration Review*, 66(SUPPL. 1), 56–65. <https://doi.org/10.1111/j.1540-6210.2006.00666.x>
- Agranoff, R. (2008). Enhancing Performance Through Public Sector Networks: Mobilizing Human Capital in Communities of Practice. *Public Performance & Management Review*, 31(3), 320–347. <https://doi.org/10.2753/PMR1530-9576310301>
- Agranoff, R., & McGuire, M. (2003). Collaboration at the Core. In *Collaborative Public Management. New Strategies for Local Governments* (pp. 1–19). Georgetown University Press.
- Alford, J., Douglas, S., Geuijen, K., & 't Hart, P. (2017). Ventures in public value management: introduction to the symposium. *Public Management Review*, 19(5), 589–604. <https://doi.org/10.1080/14719037.2016.1192160>
- Alford, J., & Hughes, O. (2008). Public Value Pragmatism as the Next Phase of Public Management. *The American Review of Public Administration*, 38(2), 130–148. <https://doi.org/10.1177/0275074008314203>
- Auditoría General de la Nación. (2015). *Análisis de la Gestión Informática - Dirección Nacional de Migraciones*. Buenos Aires, Argentina.
- Bamford, D. R., & Forrester, P. L. (2003). Managing planned and emergent change within an operations management environment. *International Journal of Operations & Production Management*, 23(5), 546–564. <https://doi.org/10.1108/MBE-09-2016-0047>
- Bannister, F. (2001). Dismantling the silos: extracting new value from IT investments in public administration. *Info Systems Journal*, 11, 65–84.
- Bannister, F., & Connolly, R. (2014). ICT, public values and transformative government: A framework and programme for research. *Government Information Quarterly*, 31(1), 119–128. <https://doi.org/10.1016/j.giq.2013.06.002>
- Barrett, M., Grant, D., & Wailes, N. (2006). ICT and Organizational Change: Introduction to the Special Issue. *The Journal of Applied Behavioral Science*, 42(6), 6–22. <https://doi.org/10.1177/0021886305285130>
- Bellamy, C., & Taylor, J. A. (1998). *Governing in the Information Age* (First Edit). Buckingham: Open University Press.
- Benington, J. (2009). Creating the Public In Order To Create Public Value? *International Journal of Public Administration*, 32(3–4), 232–249. <https://doi.org/10.1080/01900690902749578>
- Benington, J. (2011). From private choice to public value. In *Public Value: Theory and Practice* (pp. 31–51).
- Benington, J., & Moore, M. H. (2010). *Public value: Theory and practice*. Palgrave Macmillan.
- Bleijenbergh, I. (2010). Case Selection. *Encyclopedia of Case Study Research*, 61–64.
- Boletín Oficial de la República Argentina. Decreto 70/2017. Modificación Ley N° 25.871 (2017). Buenos Aires, Argentina.
- Boyte, H. C. (2015). Creating Public Value: Contributions of the New Civic Politics. In *Creating Public Value in Practice: Advancing the Common Good* (pp. 49–66). CRC Press.
- Bozeman, B. (2002). Public-Value Failure: When Efficient Markets May Not Do. *Public Administration Review*, 62(2), 145–161. <https://doi.org/10.1111/0033-3352.00165>
- Bozeman, B. (2007). *Public values and public interest: Counterbalancing economic individualism*. *Acta Politica* (Vol. 44). Washington, DC: Georgetown University Press. <https://doi.org/10.1057/ap.2009.14>

- Bryson, J. M., Crosby, B. C., & Bloomberg, L. (2015). Discerning and Assessing Public Value: Major Issues and New Directions. In *Public Value and Public Administration* (pp. 1–21).
- Bryson, J. M., Crosby, B. C., & Middleton Stone, M. (2015). Designing and Implementing Cross-Sector Collaborations: Needed and Challenging. *Public Administration Review*, *xx*(75th Anniversary Article), 1–17. <https://doi.org/10.1111/puar.12432>. Designing
- Burke, W., & Litwin, G. (1992). A Causal Model of Organizational Performance and Change. *Journal of Management*, *18*(3), 523–545.
- Caggiano, S. (2017). La nueva política migratoria argentina: control y exclusión. *El País*. Retrieved from https://elpais.com/elpais/2017/07/24/contrapuntos/1500861895_103072.html
- Cameron, E., & Green, M. (2012). *Making Sense of Change Management: a complete guide to the models, tools and techniques of organizacional change* (3rd editio). London and Philadelphia: Kogan Page Limited.
- Centre for Technology in Government. (2011). *Open Government Portfolio Public Value Assessment Tool (PVAT) Getting Started Guide*. New York.
- Ceriani Cernadas, P. (2016). Ampliación de derechos en tiempos de crisis: la política migratoria en Argentina desde 2003. Buenos Aires, Argentina: Red Universitaria sobre Derechos Humanos y Democratización para América Latina.
- Church, A. H., Gilbert, M., Oliver, D. H., Paquet, K., & Surface, C. (2002). The Role of Technology in Organization Development and Change. *Advances in Developing Human Resources*, *4*(4), 493–511. <https://doi.org/10.1177/152342202237525>
- Cordella, A., & Bonina, C. M. (2012). A public value perspective for ICT enabled public sector reforms: A theoretical reflection. *Government Information Quarterly*, *29*(4), 512–520. <https://doi.org/10.1016/j.giq.2012.03.004>
- Cordella, A., & Tempini, N. (2015). E-government and organizational change: Reappraising the role of ICT and bureaucracy in public service delivery. *Government Information Quarterly*, *32*(3), 279–286. <https://doi.org/10.1016/j.giq.2015.03.005>
- Cordella, A., & Willcocks, L. (2012). Government policy, public value and IT outsourcing: The strategic case of ASPIRE. *Journal of Strategic Information Systems*, *21*(4), 295–307. <https://doi.org/10.1016/j.jsis.2012.10.007>
- Cresswell, A. M., & Sayogo, D. S. (2012). Developing Public Value Metrics for Returns to Government ICT Investments. *Center for Technology in Government*, 39. Retrieved from http://www.ctg.albany.edu/publications/reports/pubvalue_microsoft/pubvalue_microsoft.pdf
- Crosby, B. C., ‘t Hart, P., & Torfing, J. (2017). Public value creation through collaborative innovation. *Public Management Review*, *19*(5), 655–669. <https://doi.org/10.1080/14719037.2016.1192165>
- Cummings, S., Bridgman, T., & Brown, K. G. (2016). Unfreezing change as three steps: Rethinking Kurt Lewin’s legacy for change management. *Human Relations*, *69*(1), 33–60. <https://doi.org/10.1177/0018726715577707>
- Cummings, T. G., & Worley, C. G. (2009). *Organisation Development and Change. Katalog BPS* (Vol. XXXIII). <https://doi.org/10.1007/s13398-014-0173-7>
- De Tuya, M., Cook, M., Sutherland, M. K., & Luna-Reyes, L. F. (2017). Information requirements to create public value: sharing and opening data to address urban blight. *Transforming Government: People, Process and Policy*, *11*(1), 79–98. <https://doi.org/10.1108/TG-12-2015-0054>
- De Vries, H., Bekkers, V., & Tummers, L. (2016). Innovation in the public sector: A systematic review and future research agenda. *Public Administration*, *94*(1), 146–166. <https://doi.org/10.1111/padm.12209>
- Dirección Nacional de Migraciones. (n.d.). Biometría. Retrieved May 17, 2018, from

- <http://www.migraciones.gov.ar/accesible/novedades/pdf/1332.pdf>
- Dirección Nacional de Migraciones. Disposición 2/09 (2009).
- Dirección Nacional de Migraciones. (2010a). Ley de Migraciones No. 25.871 y Decreto 616/2010. Buenos Aires, Argentina: Ministerio del Interior y Transporte, Presidencia de la Nación.
- Dirección Nacional de Migraciones. (2010b). *Patria Grande: Programa Nacional de Normalización Documentaria Migratoria - Informe estadístico*. Buenos Aires, Argentina.
- Dirección Nacional de Migraciones. (2011). Memoria Institucional de Gestión 2011. Buenos Aires, Argentina: Dirección Nacional de Migraciones, Ministerio del Interior, Presidencia de la Nación.
- Dirección Nacional de Migraciones. (2012a). Exitosa aplicación biométrica: Implementación en el control migratorio de Ezeiza, Aeroparque y Buquebus. *Periódico Migraciones*, pp. 1–8.
- Dirección Nacional de Migraciones. (2012b). Innovación en marcha: Firma digital, tecnología de avanzada. *Periódico Migraciones*, pp. 1–8.
- Dirección Nacional de Migraciones. (2015a). Los antiguos expedientes pasan a bytes: Entrevista con Jorge Barrios, jefe del Centro de Documentación y Archivo. *Periódico Migraciones*, pp. 1–8.
- Dirección Nacional de Migraciones. (2015b). Progresar es migrar. *Periódico Migraciones*, p. 2.
- Dirección Nacional de Migraciones. (2015c, August). Intercambio con Colombia. *Periódico Migraciones*, pp. 1–8.
- Dirección Nacional de Migraciones. (2015d, September). Se presentó en Ezeiza la puerta biométrica. *Periódico Migraciones*.
- Esguerra, G. A., & Contreras, F. (2016). Liderazgo electrónico, un reto ineludible para las organizaciones de hoy. *Estudios Gerenciales*, 32(140), 262–268. <https://doi.org/10.1016/j.estger.2016.08.003>
- Falletta, S. V., & Ed, D. (2005). Organizational Diagnostic Models: A Review & Synthesis White Paper, 1–43.
- Fernandez, S., & Rainey, H. G. (2006). Managing successful organizational change in the public sector. *Public Administration Review*, 66(2), 168–176. <https://doi.org/10.1111/j.1540-6210.2006.00570.x>
- Flick, U. (2011). *The SAGE handbook of qualitative data analysis. The SAGE Handbook*. <https://doi.org/10.4135/9781446282243.n33>
- Greenleaf, G. (2010). India's national ID system: Danger grows in a privacy vacuum. *Computer Law and Security Review*, 26(5), 479–491. <https://doi.org/10.1016/j.clsr.2010.07.009>
- Hall, P. A. (1993). Policy paradigms, social learning and the state. *Comparative Politics*, 25(3), 275–296.
- Hammer, M., & Champy, J. (2001). *Reengineering the corporation: A manifesto for business revolution*. HarperCollins Publishers. [https://doi.org/10.1016/S0007-6813\(05\)80064-3](https://doi.org/10.1016/S0007-6813(05)80064-3)
- Hartley, J. (2015). The creation of public value through step-change innovation in public organizations. In *Public Value and Public Administration* (pp. 82–94). Washington, DC: Georgetown University Press.
- Hartley, J., Alford, J., & Hughes, O. (2015). Political Astuteness as an Aid to Discerning and Creating Public Value. In *Public Value and Public Administration*.
- Hartley, J., Alford, J., Knies, E., & Douglas, S. (2016). Towards an empirical research agenda for public value theory. *Public Management Review*, 1–16. <https://doi.org/10.1080/14719037.2016.1192166>
- Heeks, R. (2006a). Benchmarking eGovernment: Improving the National and International

- Measurement, Evaluation and Comparison of eGovernment. Manchester: Development Informatics Group, Institute for Development Policy and Management.
- Heeks, R. (2006b). *Implementing and Managing eGovernment: an international text*. SAGE Publications LTD. London, California, New Dehli. <https://doi.org/10.1002/itdj.20038>
- Hui, G., & Hayllar, M. R. (2010). Creating public value in e-government: A public-private-citizen collaboration framework in Web 2.0. *Australian Journal of Public Administration*, 69(SUPPL. 1), 120–131. <https://doi.org/10.1111/j.1467-8500.2009.00662.x>
- Jacobsen, E. K. U. (2012). Unique Identification: Inclusion and surveillance in the Indian biometric assemblage. *Security Dialogue*, 43(5), 457–474. <https://doi.org/10.1177/0967010612458336>
- Janssen, M., & Helbig, N. (2016). Innovating and changing the policy-cycle: Policy-makers be prepared! *Government Information Quarterly*, 7–13. <https://doi.org/10.1016/j.giq.2015.11.009>
- Jarman, H., & Luna-Reyes, L. F. (Eds.). (2016). *Private Data and Public Value: governance, green consumption, and sustainable supply chains* (Public Adm, Vol. 26). Springer. <https://doi.org/10.1007/978-3-319-27823-0>
- Jefatura de Gabinete de Ministros. (2008). Decisión Administrativa 250. Buenos Aires, Argentina.
- Jefatura de Gabinete de Ministros. (2012). Decisión Administrativa 1395. Buenos Aires, Argentina.
- Jørgensen, T. B., & Bozeman, B. (2007). Public Values: an inventory. *Administration & Society*, 39(3), 354–381. <https://doi.org/10.1177/0095399707300703>
- Jorgensen, T. B., & Rutgers, M. R. (2015). Public Values: Core or Confusion? Introduction to the Centrality and Puzzlement of Public Values Research. *The American Review of Public Administration*, 45(1), 3–12. <https://doi.org/10.1177/0275074014545781>
- Karkin, N., Yavuz, N., Cubuk, E. B. S., & Golukcetin, E. (2018). The impact of ICTs-related innovation on public values in public sector. *Proceedings of the 19th Annual International Conference on Digital Government Research Governance in the Data Age - Dgo '18*, 1–9. <https://doi.org/10.1145/3209281.3209351>
- Kearns, I. (2004). *Public Value and E-Government*. Institute for Public Policy Research. London. Retrieved from http://www.centreforcities.org/assets/files/pdfs/public_value_egovernment.pdf
- Kelly, G., Mulgan, G., & Muers, S. (2002). *Creating Public Value: An analytical framework for public service reform*. London. Retrieved from http://webarchive.nationalarchives.gov.uk/20100416132449/http://www.cabinetoffice.gov.uk/media/cabinetoffice/strategy/assets/public_value2.pdf
- Klievink, B., Bharosa, N., & Tan, Y. H. (2016). The collaborative realization of public values and business goals: Governance and infrastructure of public-private information platforms. *Government Information Quarterly*, 33(1), 67–79. <https://doi.org/10.1016/j.giq.2015.12.002>
- Kollmann, R. (2014). “Tenemos una política migratoria realista” Martín Arias Duval, Titular de la Dirección Nacional de Migraciones. *Página 12*.
- Kuipers, B. S., Higgs, M., Kickert, W., Tummers, L., Grandia, J., & Van Der Voet, J. (2014). The management of change in public organizations: A literature review. *Public Administration*, 92(1), 1–20. <https://doi.org/10.1111/padm.12040>
- La Nación. (2015). Florencio Randazzo presentó el primer sistema automático biométrico para entrar y salir del país.
- La Nación. (2018). Declaran inconstitucional el DNU que modificaba la Ley de Migraciones. Retrieved from <https://www.lanacion.com.ar/2119724-declaran-inconstitucional-el-dnu-que-modificaba-la-ley-de-migraciones>

- Layne, K., & Lee, J. (2001). Developing fully functional E-government: A four stage model. *Government Information Quarterly*, 18(2), 122–136. [https://doi.org/10.1016/S0740-624X\(01\)00066-1](https://doi.org/10.1016/S0740-624X(01)00066-1)
- Levy, A. (1986). Second-order planned change: Definition and conceptualization. *Organizational Dynamics*, 15(1). [https://doi.org/10.1016/0090-2616\(86\)90022-7](https://doi.org/10.1016/0090-2616(86)90022-7)
- Linders, D. (2012). From e-government to we-government: Defining a typology for citizen coproduction in the age of social media. *Government Information Quarterly*, 29(4), 446–454. <https://doi.org/10.1016/j.giq.2012.06.003>
- Luna-Reyes, L. F., Picazo-Vela, S., Luna, D. E., & Gil-Garcia, J. R. (2016). Creating public value through digital government: Lessons on inter-organizational collaboration and information technologies. In *Proceedings of the Annual Hawaii International Conference on System Sciences* (Vol. 2016–March, pp. 2840–2849). IEEE Computer Society. <https://doi.org/10.1109/HICSS.2016.356>
- Marcon, G. (2014). Public Value Management, Measurement and Reporting. *Public Value Theory in the Context of Public Sector Modernization*, 11, 32. Retrieved from http://sfx.aub.aau.dk/sfxaub?rft.object_id=&rft.ausuffix=&rft.issn=&req.language=dan&rft.aucorp=&rft.auinit=&svc_val_fmt=info:ofi/fmt:kev:mtx:sch_svc&rft.ssn=&rft.artnum=&rft.pages=&rft_dat=%3Cvlebooks%3EBDZ0023613468%3C/vlebooks%3E%3Cgrp_id%3E-1904231660
- Meynhardt, T. (2015). Turning a Conceptual Framework into a Scorecard. In J. M. Bryson, B. C. Crosby, & L. Bloomberg (Eds.), *Public Value and Public Administration* (pp. 147–169).
- Mimbi, L., & Bankole, F. (2016). ICT Efficiency in Creating Public Value, 2005-2014: A Cross-National Enquiry of BRICS Countries, (December), 2005–2014. Retrieved from https://www.researchgate.net/profile/Felix_Olu_Bankole/publication/311584044_ICT_Efficiency_in_Creating_Public_Value_2005-2014_A_Cross-National_Enquiry_of_BRICS_Countries/links/584f25ab08aecb6bd8d0275f.pdf
- Molloy, A. (2010). Case study research in public policy. *Encyclopedia of Case Study Research Chapter*, 118–122. <https://doi.org/http://dx.doi.org/10.4135/9781412957397.n41> Print
- Moore, M. H. (1995). *Creating Public Value: Strategic Management in Government*. Cambridge and London: Harvard University Press. <https://doi.org/10.2307/2952401>
- Moore, M. H. (2013). Mayor Anthony Williams and the D.C. Government -Strategic Uses of a Public Value Scorecard. In *Recognizing Public Value* (pp. 72–131). Cambridge, Massachusetts and London, England: Harvard University Press. <https://doi.org/10.2307/j.ctt2jbwqm>
- Moore, M. H. (2013). *Recognizing Public Value*. Cambridge, Massachusetts; London, England: Harvard University Press. <https://doi.org/10.1007/978-3-531-92618-6>
- Moore, M. H. (2015). Creating a Public Value Account and Scorecard. In *Public Value and Public Administration* (pp. 110–130). Georgetown University Press.
- Moore, M. H., & Khagram, S. (2004). *On creating public value: what business might learn from government about strategic management* (Corporate Social Responsibility Initiative No. Working Paper No. 3). <https://doi.org/10.1080/00420980120087081>
- Nograšek, J., & Vintar, M. (2014). E-government and organisational transformation of government : Black box revisited? *Government Information Quarterly*, 31(31), 108–118. <https://doi.org/10.1016/j.giq.2013.07.006>
- Novick, S. (2006). Mercosur y migraciones: el caso argentino. In *Congreso de la Asociación Latinoamericana de Población* (pp. 1–16). Guadalajara, México.
- O'Flynn, J. (2007). From new public management to public value: Paradigmatic change and managerial implications. *Australian Journal of Public Administration*, 66(3), 353–366. <https://doi.org/10.1111/j.1467-8500.2007.00545.x>

- OECD. (2014). Recommendation of the Council on Digital Government Strategies. *Public Governance and Territorial Development Directorate*, July, 12. <https://doi.org/10.1007/s13398-014-0173-7.2>
- Página 12. (2015). Entrar y salir más rápido, p. 1. Retrieved from <https://www.pagina12.com.ar/diario/elpais/1-280337-2015-08-28.html>
- Página 12. (2017). Otro decreto, otra “regresión” El CELS denunció que el DNU para modificar la ley de migraciones viola los compromisos internacionales. Retrieved from <https://www.pagina12.com.ar/15294-otro-decreto-otra-regresion>
- Pando, D. (2017). Recursos humanos como pieza clave para el desarrollo del gobierno electrónico. In J. R. Gil García, J. I. Criado, & J. C. Téllez Mosqueda (Eds.), *Tecnologías de Información y Comunicación en la Administración Pública: Conceptos, Enfoques, Aplicaciones y Resultados* (Primera ed, pp. 103–134). Ciudad de México: INFOTEC Centro de Investigación e Innovación en Tecnologías de la Información y Comunicación.
- Pang, M. S., Lee, G., & Delone, W. H. (2014a). In public sector organisations: A public-value management perspective. *Journal of Information Technology*, 29(3), 187–205. <https://doi.org/10.1057/jit.2014.2>
- Pang, M. S., Lee, G., & Delone, W. H. (2014b). IT Resources, Organizational Capabilities, and Value Creation in the Public Sector Organisations: A public-value management perspective. *Journal of Information Technology*, 29(3), 187–205. <https://doi.org/10.1057/jit.2014.2>
- Pereyra, S. E. S. (2018). Biometría y vigilancia social en Sudamérica: Argentina como laboratorio regional de control migratorio. *Revista Mexicana de Ciencias Políticas y Sociales*, (232), 247–268.
- Pizzi, N. (2013). Caso Siemens: procesan a 17 empresarios por el pago de coimas a funcionarios. *Clarín*, p. online.
- Poder Judicial de la Nación. (2013). Poder Judicial de la Nación //. Centro de Información Judicial.
- Pollitt, C., & Bouckaert, G. (2009). *Continuity and change in public policy and management*. Cheltenham, UK: Edward Elgar Publishing Limited.
- Roseth, B., Reyes, A., & Santiso, C. (Eds.). (2018). *El fin del trámite: ciudadanos, burocracia y gobierno digital*. Washington, D.C.: Banco Interamericano de Desarrollo.
- Saunders, M., Lewis, P., & Thornhill, A. (2009). *Research Methods for business students* (5th Ed.). Lombarda, Italy: FT Prentice Hall.
- Savoldelli, A., Misuraca, G., & Codagnone, C. (2013). Measuring the Public value of e-Government: The eGEP2.0 model. *Electronic Journal of E-Government*, 11(1), 373–388. <https://doi.org/10.1109/IEEM.2011.6035221>
- Scott, M., DeLone, W., & Golden, W. (2016). Measuring eGovernment success: a public value approach. *European Journal of Information Systems*, 25(3), 187–208. <https://doi.org/10.1057/ejis.2015.11>
- Stoker, G. (2006). Public Value Management: A New Narrative for Networked Governance? *The American Review of Public Administration*, 36(1), 41–57. <https://doi.org/10.1177/0275074005282583>
- Thomas, G., & Myers, K. (2015). The Anatomy of the Case Study. In *A typology for case study* (pp. 53–65). Los Angeles, London, New Delhi, Singapore, Washington DC: SAGE Publications Ltd. <https://doi.org/10.1016/B978-0-12-397308-5.00009-X>
- Thomas, J. C., Poister, T. H., & Su, M. (2015). In the Eye of the Beholder: Learning from Stakeholder Assessments of Public Value. In *Public Value and Public Administration*.
- Tintaya, B., & Couso, C. (2016). Entrevista a Rubén Giustiniani, propulsor de la Ley de Migraciones Argentina: “La clave es la integración de los pueblos y para eso debemos conocernos.” *Año 5 N°8*, 155–161.

- Tomoyose, G. (2013). Qué es Sibios, el sistema que tiene bajo la lupa a 20 millones de argentinos. *LA NACIÓN*. Retrieved from <https://www.lanacion.com.ar/1635928-que-es-sibios-el-sistema-que-tiene-bajo-la-lupa-a-40-millones-de-argentinos>
- Walker, H. J., Armenakis, A. A., & Bernerth, J. B. (2007). Factors influencing organizational change efforts: An integrative investigation of change content, context, process and individual differences. *Journal of Organizational Change Management*, 20(6), 761–773. <https://doi.org/10.1108/09574090910954864>
- Welch, J., Rimes, H., & Barry Bozeman. (2015). Public Value Mapping. In *Public Value and Public Administration* (pp. 130–146). Georgetown University Press.
- Willcocks, L. P. (2006). Michel Foucault in the social study of ICTs: Critique and Reappraisal. *Social Science Computer Review*, 24(3), 274–295. <https://doi.org/10.1177/0894439306287973>
- Williams, I., & Shearer, H. (2011). Appraising public value: Past, present and futures. *Public Administration*, 89(4), 1367–1384. <https://doi.org/10.1111/j.1467-9299.2011.01942.x>
- Yang, K. (2016). Creating Public Value and Institutional Innovations across Boundaries: An Integrative Process of Participation, Legitimation, and Implementation. *Public Administration Review*, 76(6), 873–885. <https://doi.org/10.1111/puar.12561>
- Yin, R. K. (2013). *Case Study Reserach. Design and Methods* (Second Edi). Thousand Oaks, London, New Delhi: SAGE Publications. <https://doi.org/10.1016/j.jada.2010.09.005>

Anexo

Tabla 7 Cantidad de personal capacitado (serie histórica 2007- 2015)

Año	Cantidad de agentes capacitados	Cantidad de inscriptos aprobados en todos los cursos
2007	501	1555
2008	1074	2258
2009	1328	2117
2010	1184	1803
2011	1470	3312
2012	1447	3262
2013	3075	9396
2014	2623	5930
2015	1353	4015

Fuente: Dirección Nacional de Migraciones

Tabla 8 Cantidad de agentes capacitados por año en cursos relacionados al Control Migratorio (2007-2015)

Año 2007	
Control de Ingreso y Egreso	85
Fraude Documentario	78
Año 2008	
Atención al público	151
Control Migratorio	303
SICaM	29
Año 2009	
Documentología	66
Atención al ciudadano/público	97
Control Migratorio de Ingreso y Egreso	766
SICaM	110
Año 2010	
Atención al ciudadano	192
Control Migratorio: Actualización 2009 (avanzado para inspectores)	477
Control Migratorio	309
SICaM	219
Fraude Documentario	129
Año 2011	
Atención al ciudadano	524
Documentología	285
Control Migratorio de Ingreso y Egreso	247
Control Migratorio para supervisores	69
SICaM para Inspectores	271
Año 2012	

Atención al ciudadano	274
Documentología	191
Control Migratorio de Ingreso y Egreso	170
Control Migratorio de Ingreso y Egreso: Actualización 2012	473
SICaM para Inspectores	461
Año 2013	
Atención al ciudadano	1027
Control de Ingreso y Egreso: Actualización 2012	676
Control Migratorio de Ingreso y Egreso: Introducción	1045
Documentología	1051
SICAM para Inspectores (Sistema Integral de Captura Migratoria)	1038
SICAM para supervisores - biometría - PAC 2013	35
Año 2014	
Atención al ciudadano	105
Control Migratorio de Ingreso y Egreso: Introducción	152
Documentología	131
SICAM para Inspectores (Sistema Integral de Captura Migratoria)	110
Año 2015 (hasta noviembre)	
Atención al ciudadano	162
Control de Ingreso y Egreso: Actualización 2015	277
Control Migratorio de Ingreso y Egreso: Introducción	105
Documentología	109
SICAM para Inspectores (Sistema Integral de Captura Migratoria)	107

Fuente: Dirección Nacional de Migraciones