XV Jornadas de Sociología. Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de Buenos Aires, Buenos Aires, 2023.

Desafíos en la digitalización de procesos administrativos en municipios del interior de la Provincia de Buenos Aires.

Ana Paula Caruso.

Cita:

Ana Paula Caruso (2023). *Desafíos en la digitalización de procesos administrativos en municipios del interior de la Provincia de Buenos Aires. XV Jornadas de Sociología. Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de Buenos Aires, Buenos Aires.*

Dirección estable: https://www.aacademica.org/000-025/311

Esta obra está bajo una licencia de Creative Commons.
Para ver una copia de esta licencia, visite
https://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/4.0/deed.es.

Acta Académica es un proyecto académico sin fines de lucro enmarcado en la iniciativa de acceso abierto*. Acta Académica fue creado para facilitar a investigadores de todo el mundo el compartir su producción académica. Para crear un perfil gratuitamente o acceder a otros trabajos visite: https://www.aacademica.org*.

Desafíos en la digitalización de procesos administrativos en municipios del interior de la Provincia de Buenos Aires

Autora: Ana Paula Caruso (FLACSO)
caruso.anapaula@gmail.com

1. Introducción

La pandemia de COVID-19 produjo una aceleración en la digitalización de procesos administrativos en todos los niveles del estado. Sin embargo, las administraciones de municipios del interior presentan retos particulares a la hora de incorporar tecnologías de información y comunicación (TIC) en sus procesos administrativos. Esta ponencia se propone como objetivo general explorar los desafíos que enfrentan los municipios del interior de la Provincia de Buenos Aires al incorporar TIC. Para ello se examinan tanto la configuración de burocracias locales como el proceso de introducción de tecnología y su adopción por los agentes municipales.

En este recorrido, se pone especial énfasis en los usuarios de las nuevas tecnologías. Es decir, aquellos agentes municipales que, se espera, cambien sus prácticas diarias y su relación con otros agentes, superiores y también ciudadanos a partir de la introducción de TIC. Estos agentes forman parte de la "burocracia de calle" que está en contacto directo con los ciudadanos e incorporan TIC a sus procesos y rutinas. El concepto de burocracias de calle se utiliza para caracterizar aquellos servidores públicos que, tratando de manera directa con sus clientes, llevan a cabo la implementación de las políticas públicas (Lipsky 2010). Al implementarlas, se convierten en "la cara del Estado" y es a través de ellos que muchos ciudadanos toman contacto con él.

Lipsky vincula tareas y agentes estatales en principio disímiles como docentes, policías, trabajadores sociales, jueces o administrativos bajo el concepto de burocracias de calle porque comparten este nivel de discreción o margen de maniobra en el que el agente pone en juego sus propias ideas, sentimientos y creencias para llegar a una decisión. Esta flexibilidad para ejercer sus funciones es central al concepto de burocracias de calle. Independientemente de la cantidad y el detalle de normas y reglas que guíen sus funciones, la complejidad de las tareas que lleva a cabo un agente implica un margen de maniobra en el que se espera que el agente interprete la situación y tome decisiones. La discreción no está necesariamente ligada con prácticas ilegales o corruptas, sino con la "discrecionalidad

no arbitraria", es decir, margen de maniobra dentro de las normas formales de su trabajo (Arcidiácono y Perelmiter 2022).

La introducción de TIC en procesos burocráticos se plantea con frecuencia en directa relación con la discreción. Aquí encontramos, de todos modos, dos grupos de literatura. Por un lado, autores que señalan que la introducción de tecnologías en las tareas de las burocracias de calle reduce la discrecionalidad de los agentes (por ejemplo, de Boer y Raaphorstb, 2021, Roseth et al, 2018). Esto incluye reducción en corrupción (Kalesnikaite, Neshkova, y Ganapati 2023) y eficiencia en trámites burocráticos (Naser y Concha 2011). Aunque otros autores advierten que, aun si las TIC logran reducir la discrecionalidad de los agentes, pueden no incrementar la transparencia de las burocracias. Por ejemplo, para Bovens & Zouridis (2002) la introducción de TIC supone una transferencia de poder en la toma de decisiones desde la BdC a los algoritmos que guían estos sistemas y por ende a los programadores.

Otro grupo analiza las TIC dentro de un marco más amplio en donde las herramientas tecnológicas pueden restringir, incrementar la discrecionalidad de los agentes o cambiar su naturaleza según el contexto donde se introducen. Por ejemplo, la automatización de tareas puede introducir elementos de evaluación cuantitativos para supervisores, pero no necesariamente información cualitativa sobre como toman decisiones esos agentes (Buffat 2015). En todo caso, el impacto de las tecnologías en las burocracias de calle tiene que ser contextualizado con relación a las especificidades de las herramientas implementadas, los recursos que mide o controla y la capacidad técnica de los agentes. "Desde el punto de vista analítico esto significa que la tecnología (y su uso) es sólo uno de los factores que influyen en la discrecionalidad de los agentes de calle y que hay una serie de factores no tecnológicos que también influyen en ella. Por ello, no se pueden suponer efectos unilaterales de la tecnología" (Buffat 2015:157).

Høybye-Mortensenm (2019) denomina esta postura "pragmática" en contraste con una mirada más determinista en la que la tecnología afecta en todos los casos la autonomía de los agentes estatales. Un estudio pragmático de la relación de las burocracias de calle con las TIC resalta que el impacto que genera la tecnología tanto en la eficiencia de los procesos como también en la reconfiguración de las practicas diarias está relacionado a *cómo* los agentes usan las herramientas tecnológicas. Esta perspectiva confronta también con la idea del uso neutro de los sistemas de información por parte de los agentes, resaltando que la manera en la que el agente utiliza las tecnologías tiene que ver con elementos individuales y del contexto.

Desde una mirada pragmática, se destaca aún más la necesidad de avanzar en el estudio del surgimiento y el impacto de las tecnologías en contextos administrativos poco explorados como es el caso de los municipios del interior. Estos municipios ofrecen un contexto político, administrativo, profesional y social distintivo para el estudio de las relaciones burocracias de calle-TIC. Por un lado, los municipios del interior presentan diferencias clave en la respuesta a los cambios del proceso de descentralización iniciado en la década de 1990 (Cravacuore 2009; Iturburu 2000): presupuestos muy rígidos y débiles capacidades institucionales. Por otro lado, se trata de ciudades pequeñas y medianas donde el empleo público tiene un fuerte peso en el empleo total (Iturburu 2012), que generan una dinámica de continua interacción social entre actores, más allá de la relación ciudadano-agente estatal.

Esta ponencia busca identificar los principales desafíos que enfrentan los municipios del interior de la Provincia de Buenos Aires al digitalizar procesos administrativos caracterizando aspectos principales de la configuración de las burocracias locales como son los mecanismos de entrada al municipio y la capacitación profesional de los agentes. Se busca asimismo identificar desafíos originados por el estado de la infraestructura y el proceso de adopción de las TIC y, por último, identificar el significado que le atribuyen los agentes a la tecnología y los cambios que se introducen en sus prácticas diarias.

Este estudio utiliza hallazgos preliminares de una investigación más amplia que analiza las transformaciones de las burocracias municipales al adoptar TIC. Se toma uno de los municipios que comienza a implementar Programa Federal de Transformación Pública Digital a partir de la Pandemia de COVID-19. El Programa es una iniciativa del Estado nacional que de esta manera extiende el uso de su Plataforma de Gestion Documental Electrónica (GDE). El trabajo de campo incluye entrevistas a agentes estatales, personal jerárquico de la municipalidad, prensa local, sindicatos de trabajadores municipales y actores seleccionados de la Administración Pública Nacional.

En las siguientes paginas se describen, en primer lugar, aspectos teórico-metodológicos de la investigación. En segundo lugar, se detallan elementos clave del GDE para luego analizar aspectos específicos del municipio seleccionado. Aquí se señalan elementos del proceso de configuración de la burocracia local, como también de la infraestructura que resultan relevantes para los procesos de implementación del GDE. Dentro de esta sección también se mencionan puntos clave del proceso de adopción y del significado que le otorgan las burocracias de calle al GDE. Por último, se presentan algunas palabras finales y puntos para continuar el análisis.

2. Aspectos teórico-metodológicos

El impacto de las TIC en la administración pública se debe enmarcar en discusiones más amplias sobre tecnología y sociedad. La atención sobre la relación tecnología-sociedad crece a partir de la década de 1960, cuando se comienzan a señalar consecuencias para la salud, medioambiente y cambios en la organización del trabajo que traían desarrollos como pesticidas, materiales radioactivos y microelectrónica (Williams 2019). Hacia 1980 surgen perspectivas teóricas que se ocupan principalmente de cuestionar el determinismo tecnológico, una teoría que entiende a la tecnología como una esfera autónoma con respecto a la sociedad, que produce efectos en la sociedad pero no es moldeada por ésta (Mackay y Gillespie 1992).

Una serie de enfoques, agrupados dentro de lo que MacKenzie y Wajman llamaron la conformación social de la tecnología (Social Shaping of Technology o SST en inglés) buscaron abrir “La caja negra de la tecnología” y estudiar los procesos socioeconómicos dentro del desarrollo tecnológico y la innovación (MacKenzie y Wajcman 1999; Williams y Edge 1996).

Nutrido de diferentes tradiciones académicas como sociología, antropología, estudios culturales, teoría feminista, ciencia política (Williams 2019) el SST estudia cómo los factores sociales, institucionales, económicos y culturales influyen en la dirección y el ritmo de la innovación; la forma de la tecnología: el contenido de los artefactos y las prácticas tecnológicas; y los resultados del cambio tecnológico para los distintos grupos de la sociedad (Williams y Edge 1996:868) Para esta perspectiva, el resultado de la innovación tecnológica, la forma que toma y el resultado no es una "cuestión técnica", sino que es un producto de una serie de elecciones en las que influye el contexto social. El SST se aparta en igual medida del determinismo social y se enfoca en las relaciones reciprocas que se establecen entre la tecnología y su contexto social.

La perspectiva de SST continuó desarrollándose, confluyendo con las corrientes principales que cuestionaban el determinismo tecnológico (la teoría de construcción social de la tecnología propuesta por W. Bijker y T. Pinch y la teoría del actor-red de B. Latour, M. Callon, J. Law), incluyendo en sus análisis de la relación sociedad-tecnología no sólo el desarrollo sino también la implementación. Por ejemplo, H. Mackay y G. Gillespie proponen analizar la tecnología como un producto de 3 esferas (Mackay y Gillespie 1992):

1. Concepción, invención, desarrollo y diseño
2. Marketing
3. Apropiación de los usuarios

Los autores explican que el análisis del proceso de conformación social de la tecnología no debe incluir solamente su diseño y producción, sino también estrategias de comercialización e implementación. Los usuarios son "(…) sujetos activos, creativos y expresivos -aunque socialmente situados-. Las personas pueden rechazar las tecnologías, redefinir su propósito funcional, personalizarlas o incluso poner significados en ellas. De hecho, pueden redefinir una tecnología de una manera que desafía su propósito original, diseñado y previsto. Así pues, la apropiación de la tecnología forma parte integrante de su conformación social." (Mackay y Gillespie 1992:699)

Particularmente enfocadas en TIC, otras investigaciones destacan los procesos en los que las organizaciones adoptan tecnología y se apropian de ella. Por ejemplo, procesos de adopción que reconfiguran y reelaboran TIC durante su implementación (Williams 2019) y usuarios e intermediarios que se apropian de TIC "genéricas" para responder a las necesidades de sus usuarios (Pollock 2005).

De esta esta manera, SST da importancia no solo al contexto social donde se diseña e implementa la tecnología sino también a su forma y contenido. El análisis de la tecnología en su materialidad, como facilitador o limitador, lo diferencia de otros enfoques como el de actor-red (Williams 2019).

Otras investigaciones se enfocan en el rol de usuarios y no usuarios en la producción de tecnología. Si bien el rol del usuario en la producción fue cambiando desde sujeto pasivo a desempeñar un rol activo y creativo en la creación de nuevas tecnologías (Oudshoorn 2019:166), el estudio de los usuarios se extiende inclusive hasta aquellos denominados no-usuarios. Los diferentes patrones de no-uso relatan ciertos elementos del contexto en el que la tecnología se desarrolla e implementa. Por ejemplo, clasificando no-usuarios teniendo en cuenta la adopción lenta, resistencia activa, decepción, alienación, desplazamiento y desinterés Satchell y Dourish (2009) presentan casos donde aquellos que adoptan lentamente o que son desplazados pueden no tener los recursos económicos o de infraestructura para adoptar cierta tecnología. Decepción refiere a aquellos que no adoptan por nostalgia o miedo a que la tecnología en cuestión los haga perder un entorno familiar. Desinterés, en cambio, puede originarse cuando la tecnología no responde las necesidades del usuario. Usuarios desplazados son aquellos que no usan, por ejemplo, una aplicación directamente sino a través de un intermediario. Arcidiácono y Perelmiter relatan este tipo de "mediadores" en la implementación del ingreso familiar de emergencia (IFE) durante la pandemia de covid-19 en la Argentina (Arcidiácono y Perelmiter 2021). En la investigación se describe cómo ciertos mediadores colaboran en la inscripción y gestion de usuarios y contraseñas, desplazando del manejo de las herramientas tecnológicas a los beneficiarios

cuando, por diferentes motivos (desinformación, falta de acceso a internet, falta de experiencia, etc), éstos no podían hacerlo.

Esto lleva a otros autores a alejarse de las categorías binarias de uso y no-uso y proponer asimismo “usos negociados” (Loder 2014). Estos usos negociados, que limitan o alteran el uso de un producto o servicio, se dan en algunas situaciones en donde los “usuarios” continúan de alguna manera conectados a la tecnología porque el descontento no es suficiente como para eliminar su uso o porque no pueden dejarla (por ejemplo, en el contexto de una organización).

Sobre estas perspectivas se monta el análisis de los desafíos en la digitalización de procesos administrativos en municipios del interior de la Provincia de Buenos Aires. Es decir, se entiende que los cambios a partir de la introducción de TIC dependen de múltiples decisiones no solo en el desarrollo de las herramientas tecnológicas sino en la implementación y la apropiación que realizan los usuarios. Tanto la implementación como la apropiación de los usuarios, en este estudio representados por los burócratas de calle, depende del contexto administrativo, social, político y profesional en el que se desempeñan. Asimismo, es importante analizar la tecnología en sí misma y de qué manera atiende aspectos clave como la experiencia de usuario y los no-usuarios. En suma, los desafíos de los municipios al incorporar TIC serán analizados a través de la tecnología que se intenta implementar, pero también desde los procesos de configuración de sus principales usuarios (burocracias locales), implementación y apropiación.

El contexto en el que se desempeñan las burocracias se vuelve así central para el análisis. Si bien Lispky (2010) reflexiona sobre las condiciones del trabajo de las burocracias de calle como la falta de recursos, normas confusas o contradictorias u objetivos imprecisos o difíciles de cumplir, muchas veces se menciona como una critica la falta de atención al contexto que enmarca y condiciona el accionar de cada agente (Hupe y Buffat 2014; Rice 2019). Las investigaciones de burocracias de calle en el sur global revelan que los desafíos que se enfrentan en estos países son aún más complejos que los que describe Lipsky. Un relevo sistemático de publicaciones recientes sobre burocracias de calle en países en desarrollo destaca cuatro factores que caracterizan su contexto institucional (Peeters y Campos 2022):

- Factores administrativos. Se refieren a reglas administrativas complejas, contradictorias o ineficientes que dificultan la provisión de servicios o vuelven sus tareas

difíciles. También se incluyen la escasez de recursos y falta de control de los agentes, que implica un nivel más elevado de discrecionalidad en la implementación.

- Factores políticos, que se refieren a la baja autonomía de las BdC con respecto a los actores políticos.
- Factores sociales, son aquellos que describen a los clientes de las BdC. En países en desarrollo, la complejidad de las problemáticas a abordar aumenta, como también la desconfianza hacia canales formales de provisión de servicios.
- Factores profesionales son aquellos relacionados con las condiciones laborales de los agentes estatales, tanto en salarios como en estabilidad laboral y posibilidad de ascenso. Los autores también incluyen la falta de capacitación y profesionalización de los agentes dentro de los factores profesionales.

Dentro de este contexto, centrándonos en las burocracias de calle del interior de la Provincia de Buenos Aires, es importante detenerse en un elemento que atraviesa cada uno de los factores: la informalidad de las reglas y las redes de contactos. El estudio de factores administrativos, políticos y profesionales que configuran las burocracias públicas en América Latina, y más aún del interior de la Provincia de Buenos Aires, se encuentra con un desafío importante: su funcionamiento se explica en mayor medida por reglas informales que por su marco formal (Iturburu 2012). Así es que en un contexto de gran informalidad en las reglas que regulan la entrada de personal, su capacitación y la gestion de proyectos, las redes de contactos personales toman una gran importancia.

Se define aquí a la red como el conjunto de relaciones personales formales o informales de un individuo en donde hay relaciones de amistad, familia, vecindad, clientelismo, entre otras (Sawicki 2011) que son especialmente importantes en comunidades pequeñas que tienden a tener redes de contactos densas, entrelazadas de familia, amigos y colegas donde “todos se conocen con todos” (Gerring y Veenendaal 2020).

La estrategia metodológica es cualitativa y se nutre de los hallazgos preliminares de una investigación más amplia que analiza las transformaciones de las burocracias municipales al adoptar TIC. A través de un estudio de casos (Yin 2003), esta investigación analiza distintos municipios del interior[1] que participan de Programa Federal de Transformación Pública Digital.

[1] A la hora de agrupar municipios bajo la etiqueta de “interior” se emplea un criterio específico. Fundamentalmente, se distinguen de los municipios del conurbano por tener una baja densidad de población y un marcado peso del sector primario. Pero aún dentro de aquellos que no pertenecen al conurbano, se aparta de este análisis aquellos municipios con perfiles predominantemente industriales o turísticos como Olavarría, Bahía Blanca o el municipio de la costa. Por tanto, se define

El Programa, que ofrece la posibilidad a municipios de implementar el Gestion Documental Electrónica (GDE) resulta una oportunidad para analizar los desafíos que enfrentan los municipios al incorporar TIC. Para esta ponencia, se relevan los resultados de uno de los municipios seleccionados para la investigación más amplia.

Dentro de este municipio se realizaron hasta el momento nueve entrevistas semiestructuradas (Guber 2012) a burócratas de calle que utilizan el GDE, personal jerárquico, representantes del Sindicato de Trabajadores Municipales, prensa local y, además, referentes de la Secretaría de Innovación Pública que lleva a cabo la implementación del Programa. Se busca en este sentido abordar el objeto empírico, las burocracias de calle, no solo de manera directa a través de entrevistas sino también a través de personal jerárquico de la municipalidad y otros actores en contacto con la municipalidad pero que no forman parte de ella (como prensa local y sindicatos). Se utilizaron también fuentes secundarias compuestas por documentos oficiales elaborados por la municipalidad como Plan de Modernización, periódicos locales y sitios web oficiales.

3. GDE - Sistema de Gestión Documental Electrónica

El Programa Federal de Transformación Pública nace en el contexto de la pandemia cuando, a raíz de las medidas sanitarias para combatir el COVID-19, municipios y provincias se paralizaban ya que no tenían manera de continuar con trámites y procesos internos que eran, hasta ese momento, 100% “papel” y presenciales. Al iniciarse la pandemia y medidas como el Aislamiento Social, Preventivo y Obligatorio (ASPO) el Estado nacional ya había comenzado a utilizar la Plataforma GDE, con lo cual nace la idea de extender este sistema a otros sectores del Sector Publico Nacional (por ejemplo, Universidades Nacional, empresas y sociedades del Estado) y al Sector Publico Provincial y Municipal.

La Plataforma de Gestion Documental Electrónica (GDE) es un “sistema integrado de caratulación, numeración, seguimiento y registración de movimientos de todas las actuaciones y expedientes” (Argentina 2023). El GDE posee varios módulos presentados en un Escritorio Único, entre ellos: Comunicaciones Oficiales (CCOO), Generador Electrónico de Documentos Oficiales (GEDO), Expediente Electrónico (EE), Registros Legajo Multipropósito (RLM), Legajo Único Electrónico (LUE), Porta Firma (PF), Locación de obras y servicios (LOYS), Trámites a distancia (TAD) (el único que pueden acceder ciudadanos directamente), Registro Integral de Destinatarios (RID), Gestor de Asistencias y Transferencias (GAT),

como interior 86 municipios con baja densidad de población, distanciados geográficamente de la ciudad de Buenos Aires, cuyas principales actividades económicas son la siembra de oleaginosas, cereales o ganadería.

Registro Propiedad Inmueble (RPI), Registro Civil Electrónico (RCE). Entre los objetivos del GDE están eliminar el uso del papel, monitorear el estado de los tramites, acceder a información pública y "..acercar a la ciudadanía la gestión de gobierno mediante los trámites digitales." (Páez Arenas et al. 2023:20) La Plataforma se comienza a implementar en el 2015 durante el gobierno de M. Macri siguiendo la experiencia de la Ciudad de Buenos Aires (Nazar 2022). Dentro de este sistema, el módulo más importante es el GEDO que permite iniciar, firmar y gestionar expedientes (Páez Arenas et al. 2023).

Programa Federal de Transformación Pública Digital se crea para poner a disposición del Sector Público Municipal y otros sectores del Estado todos los módulos de la Plataforma GDE y avanzar en la incorporación de tecnología en sus procesos. El Programa se crea en abril 2022 (Resolución 5/2022) y funciona dentro de la Subsecretaría de Innovación Administrativa dependiente de la Secretaría de Innovación Tecnológica del Sector Público de la Jefatura de Gabinete De Ministros. El área que tiene contacto directo con las municipalidades y planifica junto con éstas el proyecto de implementación es la Dirección Nacional de Implementación Digital Territorial.

El proyecto de implementación tiene dos etapas principales. La primera etapa dura de 14-20 semanas, en la cual la Dirección Nacional de Implementación Digital Territorial tiene un rol proactivo y trabaja con las municipalidades para diseñar el proyecto, capacitar agentes y conformar el equipo que lidera el proceso dentro de la municipalidad. Las municipalidades conservan la capacidad para elegir la velocidad y el camino de implementación: que áreas implementaran primero, que módulos, etc. Es decir, cada municipio maneja su ecosistema de gestion documental, implementando con completa autonomía los módulos a la velocidad que desean. En la segunda etapa, la Dirección asume un rol más reactivo. Esta etapa comienza cuando se realizan los primeros tramites digitales, acompañados de un convenio y una nota que actúa como llave del proyecto. En este momento, se habilita para las municipalidades un canal de tickets para reportar incidencias.

El acceso al sistema GDE se ofrece On Premise o Cloud. En su versión Cloud, los usuarios acceden desde un navegador y no tienen que mantener el sistema, lo cual implica que no se destinan fondos para mantener hardware ni personal de sistemas. On-Prem aumenta la seguridad y la flexibilidad del sistema ya que permite adaptarlo a las necesidades de la organización, pero requiere servidores y personal de sistemas que mantiene y desarrolla el sistema. De esta manera, On-Prem se presenta como una opción costosa no solo en personal sino también en hardware y energía. El 98% de las implementaciones de GDE utilizan la versión Cloud que es diseñada por el Estado Nacional, quien también mantiene su

infraestructura. Esto implica que el GDE está disponible con un mínimo de inversión de los municipios (una computadora o dispositivo y conexión a internet) pero deben adaptarse al diseño propuesto por el Estado Nacional y las limitaciones de estabilidad, eficiencia y seguridad (Nazar 2022).

En particular, en relación con la disponibilidad de la información en la Plataforma, su integridad, la estabilidad del sistema y la confidencialidad de la información la AGN realiza un informe de gestion que encuentra que el 97% de los usuarios reporta indisponibilidad del sistema, que no se asegura el resguardo de la confidencialidad e integridad de la información de organismos y usuarios, que no se relevan necesidades funcionales básicas y que no permite la rendición de cuentas y el control, entre otros (Auditoría General de la Nación 2019).

El mayor desafío de la implementación no es, por tanto, el desarrollo de infraestructura sino la gestion del cambio cultural. En este sentido, los equipos de implementación de la Dirección Nacional de Implementación Digital Territorial disponen de perfiles amplios (no solo técnicos) para ayudar a los municipios en esta tarea, pero naturalmente esto queda a cargo de la propia organización municipal. Asimismo, una vez que el sistema GDE se implementa, las municipalidades se abocan a redefinir procesos pensando en la nueva tecnología. Por ejemplo, un trámite en papel que antes iba de un área hacia otra (y como era un papel físico, no podía estar en dos lugares a la vez) con la digitalización puede pensarse que pase por varios canales en simultáneo. Estos procesos suelen tener diferentes resistencias que M. Novas resume en los siguientes puntos (Novas 2019): 1. Empleados que se aferran a sus tradiciones laborales o experiencia argumentando: «esto lo hice así toda mi vida, no lo voy a cambiar ahora»; 2. Funcionarios gubernamentales que monopolizan un área específica y establecen sus propias reglas sin proporcionar información; 3. Resistencias de grupos gremiales que proponen la herramienta como método de control y reducción de la fuerza de trabajo; 4. Áreas que argumentan que la plataforma no se adapta a las necesidades del sector (Novas 2019:79).

4. Los municipios

La organización y conducción de la administración pública municipal es, en la Provincia de Buenos Aires, autónoma con respecto al gobierno central de la Provincia y el de Nación. Cada municipio decide de manera autónoma cuestiones como el número de empleados municipales, mecanismos de selección en los cargos, capacitaciones, escalafón y, de acuerdo con la Ley No. 14.656 de la Provincia de Buenos Aires, mantiene negociaciones colectivas sobre condiciones inherentes a la relación de empleo con representantes sindicales locales.

Este elemento habilita un análisis en detalle del contexto municipal que puede presentar características singulares. En particular, nos centraremos en la entrada y capacitación de agentes estatales, ya que estos dos momentos resultan especialmente importantes en el proceso de conformación de la burocracia e incorporación de tecnología, considerando la importancia de saberes relevantes y capacidades centrales para trabajadoras y trabajadores de la "Administración Pública 4.0" (Lemos 2022). Siguiendo las definiciones del Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo (CLAD), el acceso al empleo involucra todos los procesos relacionados con el acceso al empleo público (difusión de la convocatoria, libre concurrencia, imparcialidad de órganos de selección, entre otros) y el desarrollo, o capacitación, a todos los mecanismos que estimulen el crecimiento de las competencias de los empleados públicos (Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo 2003).

Se analiza a continuación el acceso al empleo y la capacitación como elementos clave de la configuración de las burocracias de calle locales y otros factores relevantes en el proceso de incorporación de tecnologías como la infraestructura municipal, el proceso de adopción, y el significado que los agentes le otorgan al GDE.

4.1 Acceso al empleo

La municipalidad no tiene un sitio web o lista publica de las posiciones disponibles dentro de la municipalidad. Algunos puestos se publican en la página web de la Secretaría de Producción y Empleo, aunque sin mencionar el empleador. Otros no se publican y solo se informan de la vacante aquellos que, a través de contactos, se enteran de la posibilidad de postularse. La información y requisitos que se tiene del puesto varía en función de la vacante y la situación del llamado.

La recepción de postulantes se realiza por diferentes canales. En primer lugar, se gestionan búsquedas laborales ayudando a los postulantes con la inscripción en la base de datos del Ministerio de Trabajo de Nación. Una vez inscriptos, los perfiles pueden destinarse a postulaciones en el sector privado o en la misma municipalidad. En segundo orden y en mayor medida, se reciben postulantes para puestos específicos por e-mail.

Para muy pocas posiciones (ejemplo, ciertos cargos y posiciones dentro el hospital o cargos jerárquicos) la selección se realiza por concurso. Muchas vacantes, por tanto, se seleccionan con otros criterios que no son conocidos por los postulantes. El proceso de selección aparece mediado en muchos casos por contactos "La municipalidad es chica. Fulanito necesita alguien y te enterás. Andá, llevá el CV y decí que vas de parte mía". Además, el proceso de contratación no es uniforme a través de las distintas áreas de la

municipalidad: ciertas áreas presentan practicas más transparentes mientras que en otras, la modalidad de contratación se asemeja a un sistema de patronazgo (Grindle 2012). Una vez contratado los agentes comienzan un periodo de prueba de un año, al final del cual son evaluados y pasan a planta permanente.

Este proceso es válido para los empleados de planta permanente que, se estima, son un 30% del total de la municipalidad[2]. La municipalidad emplea también agentes a través de contratos (en general monotributistas) y cooperativas. Estos se describen como agentes que realizan en muchos casos las mismas tareas que un empleado municipal de planta permanente pero no percibe la misma remuneración, no tiene el mismo escalafón, proyección profesional o entrenamiento. El pase de contratado o cooperativa a planta permanente es una cuestión que se describe como “política”. Desde diferentes sectores se presiona al Poder Ejecutivo por llenar cargos que se generen en planta permanente con agentes de las cooperativas especialmente.

Asimismo, es distinto el proceso de la selección de cargos jerárquicos como los Secretarios del Departamento Ejecutivo, personal Jerárquico designado por decreto del Intendente, Secretarios del Concejo Deliberante y los asesores de los bloques políticos o Secretarios Municipales de faltas (que por otro lado tampoco son alcanzados por las negociaciones colectivas establecidas por la Ley No. 14.656).

El sistema tiene por tanto una gran flexibilidad para determinar los criterios de selección y admisión de candidatos. Esta flexibilidad no equivale necesariamente a bajas capacidades técnicas, sino que esas capacidades son definidas de manera discrecional por quien define la entrada del agente. Grindle destaca en este sentido que "en los sistemas de patronazgo, la capacidad puede ser un criterio de contratación, pero que lo sea o no depende de las preferencias del patrón contratante" (Grindle 2012:22), volviendo aún más importante la decisión de evaluar o desarrollar capacidades indispensables para la administración pública que se plantea incorporar TIC.

Las vacantes también varían en función de cambios en el organigrama de la municipalidad que ocurren de manera periódica. Esto refleja practicas similares a las que describen M Chudnovsky y M. Cafarelli para la Administración Pública Nacional, donde a través de cambios en la estructura del Estado se crean nuevos puestos jerárquicos y de conducción que aumentan la politización del empleo público (Chudnovsky y Cafarelli 2018). En otras palabras, no es solo la modalidad de contratación de personal de planta permanente

[2] Se estima que la municipalidad tiene de 1500 a 1700 empleados, 450 de los cuales son planta permanente.

que abre las puertas a la entrada de agentes que puedan no contar con las capacidades necesarias para implementar tecnologías en sus procesos sino la creación de áreas y subáreas que puede incorporar cargos políticos en el municipio.

4.2 Capacitación

Hay dos tipos de capacitaciones que reciben los empleados municipales una vez que comienzan sus funciones. Por un lado, capacitaciones obligatorias, esenciales para llevar a cabo sus tareas. Por ejemplo, capacitaciones para uso del sistema GDE, para nuevos agentes del centro de atención telefónica y del centro de monitoreo a quienes les enseñan a manejar las cámaras o comprender que resulta una emergencia a partir de la observación de las cámaras. También hay capacitaciones en el manejo del nuevo software de historias clínicas en el hospital.

En segundo lugar, hay un incentivo a capacitarse por fuera del ámbito municipal ya que, a través de capacitaciones acreditadas, se puede ascender en el escalafón municipal. Este tipo de formación se realiza por fuera de la municipalidad y deben ser costeadas por el propio agente.

No hay ningún tipo de preparación en procesos administrativos propios de la municipalidad y tampoco en manejo de herramientas informáticas, ya sea al ingreso o durante su empleo, con excepción de las capacitaciones obligatorias anteriormente mencionadas. La formación se realiza “preguntando”, “a prueba y error”. Así, el sistema de capacitación se sostiene en la red de contactos del agente (que en muchos casos son externos a la municipalidad como parientes, conocidos, amigos, antiguos compañeros de escuela, en el contexto de una ciudad pequeña), su carisma y habilidad para extender estos contactos de gente que la o lo pueda ayudar.

El aprendizaje en procesos administrativos resulta clave a la hora de implementar herramientas como el GDE ya que la digitalización, o más aun, la incorporación de TIC supone un conocimiento de los procesos y pasos administrativos sin el cual es difícil continuar la implementación. Supone, asimismo, un conocimiento de herramientas informáticas que, no solo hace posible el manejo de las herramientas, sino que vuelve más confiado y seguro al usuario. Esto puede afectar la vinculación del usuario con las herramientas y disminuir el rechazo a la hora de introducir TIC.

4.3 Infraestructura

La municipalidad cuenta con acceso a internet y computadoras, que es la condición mínima para implementar el sistema GDE. Sin embargo, se registran problemas en la conexión a internet primero en la ciudad cabecera donde según las entrevistas “cuando hay viento o lluvia se corta internet”, segundo en las delegaciones donde ciertas oficinas no cuentan con internet y es difícil lograr la conexión a través del celular. El municipio se incluyó en la lista de localidades bonaerenses que participan del programa “Mi Pueblo Conectado”[3], dependiente de la Secretaría de Innovación Publica, aunque todavía los usuarios entrevistados no rescataron mejoras en la conexión. Otros de los problemas que afecta especialmente a las delegaciones es el suministro eléctrico que depende de una (o varias, en ciertas zonas geográficas) cooperativa eléctrica.

A través de las entrevistas los agentes resaltaron también problemas edilicios y de mobiliario, aunque destacaron que hubo un recambio de hardware necesario para implementar el GDE y otros sistemas.

Sin embargo, ciertos sistemas presentan serias deficiencias a la hora de implementar todos los módulos GDE. Por ejemplo, los servidores de correo de la municipalidad no logran satisfacer la demanda interna de los correos oficiales con lo cual toda la planta de empleados y áreas utilizan correos particulares como Gmail, Hotmail o similar. Así es que los módulos que utilizan dirección de email oficial (como el de Comunicaciones Oficiales y GEDO) resultan poco útiles para los agentes ya que las notificaciones que se reciben desde el GDE no las ve el empleado.

4.4 El proceso de adopción

El municipio decidió adoptar el sistema GDE de manera escalonada, implementando ciertos módulos del sistema GDE en áreas y procesos seleccionados. La selección de módulos, áreas y procesos a digitalizar es decisión de la Secretaría de Modernización del municipio, aunque ha sido rechaza por ciertas áreas. Por tanto, la estrategia de la Secretaría ha sido la de seleccionar áreas que tengan empleados “más predispuestos y cancheros”. En este proceso, los vínculos personales y la mirada del personal de la Secretaría de Modernización juegan un papel importante. Por ejemplo, una de las áreas que continúa avanzando en el proceso de implementación tiene como integrante a la amiga de la Directora

[3] https://www.argentina.gob.ar/jefatura/innovacion-publica/mi-pueblo-conectado

de Modernización. En las entrevistas se relata como esta afinidad hace sentir cómodo al agente e influye en la selección del área en donde avanzar con la implementación.

Una vez que se selecciona el área a implementar, la Secretaría de Modernización realiza entrevistas a fin de comprender la lógica del trámite y su digitalización. Una vez que se recaba la información la Secretaría elabora un diagrama especificando la tarea de cada agente y busca la aprobación de las áreas. Este es un paso positivo para los agentes que se sienten parte del proceso. Si todas las partes deciden avanzar con la digitalización del trámite, se determina por decreto la fecha a partir de la cual es obligatorio realizar la tarea a través del GDE.

La Secretaría de Modernización entrena a los lideres de cada área, quienes son encargados del aprendizaje de otros miembros de su área. De todos modos, desde la Secretaría comprenden que las dudas pueden surgir luego y se muestran predispuestos a responderlas una vez que el usuario o el área comiencen a usar el sistema.

Hasta el momento, un área del municipio digitalizó todos sus procesos administrativos utilizando el módulo de CCOO, EE y GEDO. Algunas áreas digitalizaron parte de sus procesos y otras no utilizan GDE en absoluto (algunas de ellas porque rechazaron la implementación, por ejemplo, Recursos Humanos o Atención al Cliente).

La mayoría implementó el GDE de manera parcial, CCOO y GEDO. La implementación de CCOO se realizó de manera temprana, para dar de alta a los usuarios en el sistema e implementar firma digital. Como se advirtió anteriormente, el módulo no resulta de particularidad utilidad porque nadie utiliza el correo electrónico oficial.

El módulo GEDO se implementó en áreas seleccionadas para iniciar expedientes. Como se mencionaba, se comienza con áreas “más cancheras”, tramites simples que no involucren dinero (pagos a proveedores o empleados, por ejemplo) que pueden no tener un volumen importante de expedientes. El seguimiento, la documentación adjunta y la finalización de cada tramite o expediente se realiza aún por fuera del GEDO.

Uno de los principales problemas que se encontró la Secretaría de Modernización municipal para expandir el uso del GDE es la falta de conocimientos de procesos burocráticos del personal municipal. Para ello decidieron entrar en contacto con el IPAP para coordinar capacitaciones que tienen que preceder la implementación del GDE.

4.5 El significado que le otorgan los agentes

Los empleados municipales que utilizan el sistema GDE lo caracterizan por un lado como positivo y por otro lado como irrelevante.

En los aspectos positivos se rescatan en primer lugar, la reducción del uso de papel, del gasto en combustible y las horas de trabajo que se perdían trasladándose físicamente a llevar papeles con el impacto económico y medioambiental que conlleva.

En segundo lugar, la posibilidad que brinda la digitalización de continuar con actividades laborales por fuera del ámbito municipal. Este es un punto importante ya que casi todos los agentes municipales tienen trabajos por fuera de la municipalidad. Comparando con otros municipios, el caso de análisis tiene buenos salarios, en donde se actualiza el básico por inflación periódicamente[4]. Sin embargo, en entrevistas se deja ver que un sueldo municipal no alcanza para mantener una familia[5], con lo cual buscan otras actividades que ayuden a suplementar el ingreso de la municipalidad. Esto ocurre con puestos calificados, por ejemplo, abogados o contadores que continúan con prácticas privadas como personal no calificado. Además, la mayoría de los empleados trabaja 30hs semanales, en general de 7 a 13hs, facilitando la coordinación con otra actividad laboral por la tarde.

En tercer lugar, ahorra viajes presenciales de los empleados al palacio municipal para entregar expedientes papel. Si bien esto fue mencionado como un aspecto positivo, hay entrevistas que revelaron que no todos los empleados lo ven de esta manera. En especial aquellos que se viajan de las delegaciones a la ciudad cabecera, recorriendo hasta 200km en el día, no implementan el GDE por miedo a perder la partida presupuestaria para movilidad que se le asigna desde el municipio o de perder contacto directo con el Ejecutivo.

Otros empleados que utilizan el GDE lo ven como irrelevante en sus rutinas y practicas diarias. Entienden los beneficios de la digitalización, pero no lo emplean lo suficiente para tener una valoración positiva. Para ellos, el GDE es solo un elemento a la hora de iniciar un expediente. Algunas entrevistas expresaron que esto se debe a que la idea de modernización o digitalización no tiene un sustento político de fondo. Es decir, se introduce la idea de la digitalización, pero no se logra avanzar en aspectos sensibles. En este sentido se menciona

[4] La actualización por inflación dentro del básico es una característica importante de las negociaciones paritarias ya que otros municipios de la Provincia no lo computan de esta manera, perjudicando la posición del trabajador a la hora de gestionar la jubilación.
[5] En efecto, el sueldo promedio de $200.000 que se estimaba en una de las entrevistas está por debajo de la canasta básica para agosto 2023 de $248.962,01.
https://www.indec.gob.ar/indec/web/Nivel4-Tema-4-43-149

que la discreción inherente a ciertos procesos sigue intacta ya que, como se mencionaba anteriormente, el único paso digitalizado es el inicio del expediente: su evaluación, documentación adjunta, pedidos de información adicional se realiza por fuera del GDE. En esta línea, las entrevistas reportan que ciertos elementos que contribuirían con la función municipal como Tableau no se utilizan. Tableau, es una herramienta de reporte dentro del sistema que permite hacer un seguimiento de cada expediente, por área, por trámite, por usuario, revelando, por ejemplo, en qué área se demora un expediente. No obstante, si bien la Secretaría de Modernización está entrenada y utiliza los reportes, los jefes de área no lo utilizan. “El expediente electrónico es muy buchón. Te dice dónde está, qué le falta hacer, eso no se podía hacer en papel”.

La falta de un apoyo político inequívoco y priorización del proyecto de digitalización resalta el uso de redes de contactos, en este caso de la Secretaría de Modernización, que con el objetivo de avanzar su proyecto hace uso de sus redes para extender el uso del GDE. Aquellas áreas en que las redes personales no pueden sustentar apoyo suficiente al proyecto, y en ausencia de un mandato obligatorio de adopción, rechazan la digitalización enteramente.

Al mismo tiempo, otros agentes lo ven como irrelevante porque no resuelve lo que son, para ellos, los problemas más urgentes de la municipalidad. En nuestro caso de estudio las entrevistas sugirieron primero los problemas edilicios entre los que se nombran el mantenimiento de edificios, calefacción y mobiliarios. En segundo lugar, se nombró a la comunicación dentro del municipio. Para esta visión, la municipalidad trabaja en silos, con poca comunicación entre áreas y un gran nivel de discreción entre áreas. Una entrevista describe como los documentos necesarios para la aprobación de un expediente cambian con respecto a quien lo analice en el área que lo recibe y quien lo envíe desde el área que lo inicia. En este sentido, la introducción del GDE, no resuelve por el momento estos problemas y el agente percibe que es una iniciativa secundaria con respecto a las prioridades que debería tener la municipalidad.

En las entrevistas, los usuarios también reflejan la experiencia de usuario de la Plataforma GDE. Como se mencionaba anteriormente, acceder al sistema GDE a través de un servicio cloud permite incorporar municipios a la Plataforma con mínimos recursos e infraestructura. Sin embargo, tiene aspectos que afectan a las burocracias de calle de los municipios y sus prácticas diarias. En primer lugar, se trata de una interfaz que utiliza muchas siglas y pocos iconos, lo cual resulta en una curva de aprendizaje pronunciada para nuevos usuarios tanto sea porque no están familiarizados con herramientas tecnológicas o porque no están informados sobre procesos burocráticos propios de la municipalidad.

Por otro lado, los usuarios no tienen canales directos para sugerencias o cambios en la plataforma. El sistema GDE puede ser personalizado para las necesidades de la municipalidad que implementa. Sin embargo, esto necesita de un equipo de implementación dedicado a la tarea que solicite y procese demandas a partir del uso interno de la plataforma. Por fuera de estas personalizaciones, el GDE no recoge demandas y sugerencias de los usuarios finales o las áreas que implementan dentro de la municipalidad. Hubo diferentes intentos de recabar estas experiencias de usuario, pero de acuerdo con las entrevistas realizadas, el feedback es muy formal y se entiende en términos políticos. Es decir, realizar sugerencias al GDE se ve como una crítica política al organismo que implementa y los usuarios se alejan de esta situación.

En este sentido, se resalta que en el actual sistema las BdC tienen diferentes mediadores de sus opiniones y sugerencias. En primer lugar, dentro de la propia municipalidad (municipios que centralizan la creación de tickets en un área determinada, como la Secretaría de Modernización) y luego los lideres de proyecto de la Dirección Nacional de Implementación Digital Territorial que interpretan y crean los tickets que luego son analizados por el equipo de desarrolladores.

La rigidez del GDE redunda en “usos negociados” que por momentos se apartan de la intención original. Por ejemplo, en una de las entrevistas se explicó cómo la imposibilidad de generar usuarios “generales” para toda el área conducía al uso de una clave personal por todos los integrantes del área. Es decir, la intención original del GDE de rastrear todas las actividades basadas en la clave y firma digital personal, se desdibuja en este caso ya que todos los agentes del área utilizan la clave del jefe.

5. A modo de cierre

Esta presentación se propuso como objetivo abordar los desafíos que enfrentan los municipios del interior de la Provincia de Buenos Aires a la hora de digitalizar sus procesos administrativos.

En primer lugar, se describió la entrada de agentes y su capacitación. Encontramos que estos procesos se apoyan en reglas informales y en un uso de la red de contactos personales de los agentes que forma el contexto en donde los usuarios se apropian y adoptan la tecnología. Este contexto se refleja en el proceso de implementación del GDE. Por ejemplo, qué áreas implementan primero o cómo se responden preguntas e inquietudes. Las redes de contactos son tan sensibles para el manejo de los agentes dentro de la municipalidad que,

en los casos en que la digitalización de procesos amenaza el desarrollo de estas redes, se rechaza la utilización del GDE como en el caso de las delegaciones.

Por otro lado, las capacidades relacionadas con el herramientas informáticas y conocimientos administrativos no forman parte de los requisitos de entrada ni de capacitaciones posteriores a la entrada. Esto se refleja de manera directa en el proceso de implementación y la experiencia del usuario, generando distintos tipos de “no-usuarios”, por ejemplo, aquellos desplazados que no usan el GDE directamente sino a través de otros agentes. Impulsa, asimismo, al área a cargo de la implementación a “improvisar” (Peeters y Campos 2022) soluciones y mejorar la prestación de servicios.

Teniendo en cuenta la falta de apoyo enérgico al plan de digitalización, y las características técnicas del propio sistema se puede caracterizar al sistema GDE como un “modelo itinerante” o travelling model. El concepto de *travelling models* es utilizado en el campo del desarrollo internacional para reflejar aquellas ideas o modelos que, originados en un determinado contexto, “viajan” hacia otros lugares en donde son adoptados y adaptados. Estos modelos son extraídos del contexto original y pensados como intrínsecamente efectivos, sin importar el contexto, particularmente las reglas informales, de la comunidad receptora (Olivier de Sardan, Diarra, y Moha 2017). En este sentido, el sistema GDE se piensa como una llave a la digitalización y “modernización” de la administración municipal, pero no llega a resolver las dificultades de municipios que se desarrollaron con relación a la infraestructura (acceso a internet de calidad, renovación de equipos, necesidades edilicias), a las capacidades de sus burocracias y, notablemente, a las prioridades que éstas consideran relevantes.

Asimismo, la incorporación de tecnologías recupera el debate de autonomía municipal en sistemas que descentralizan responsabilidades, pero no suficientes recursos (Falleti 2005). El propio sistema GDE admite este elemento al ofrecer una implementación cloud pero subestima los desafíos que enfrentan los municipios en otros aspectos. Primeramente, no se integran los programas para solucionar problemas de infraestructura que el municipio no puede encarar por sí mismo. Por ejemplo, el Programa de “Mi Pueblo Conectado” no se conecta directamente con la implementación del GDE, ni con programas que faciliten la compra de hardware, si fuera necesario. Al mismo tiempo, la falta de un área de sistemas robusta dentro de la municipalidad se traduce en la incapacidad para encarar proyectos propios, que nazcan de la necesidad y propuestas de las burocracias municipales y, como se describió, afecta la implementación de los módulos del GDE (como el módulo de CCOO que no se utiliza porque el servidor de correo oficial no logra abastecer la demanda).

Retomando la discusión teórica que se sintetizaba al inicio, esta investigación da cuenta de la postura pragmática y la importancia que tiene el contexto en los procesos de implementación. Las características del proceso de configuración de las burocracias locales, la infraestructura municipal, las características de la propia herramienta tecnológica y el proceso de adopción forman un contexto en el que los agentes otorgan distintos significados al GDE y se apropian de la herramienta generando diferentes usuarios, no usuarios como también usos negociados.

6. Bibliografía

Arcidiácono, Pilar, and Luisina Perelmiter. 2021. “Asistir Sin Ventanillas: El Trabajo Estatal de Trinchera En Tiempos de COVID-19.” *Estudios Sociales Del Estado* 7(13). doi: 10.35305/ese.v7i13.255.

Arcidiácono, Pilar, and Luisina Perelmiter. 2022. “Las Burocracias de Calle Como Primera Línea Del Estado y Su Papel En Las Políticas de Integridad.”

Argentina, Republica. 2023. “GDE - Sistema de Gestión Documental Electrónica.” Retrieved August 10, 2023 (https://www.argentina.gob.ar/jefatura/innovacion-publica/innovacion-administrativa/gde-sistema-de-gestion-documental-electronica).

Auditoría General de la Nación. 2019. “SISTEMA DE GESTIÓN DOCUMENTAL ELECTRÓNICA (GDE) - GESTIÓN INFORMÁTICA.”

Bovens, Mark, and Stavros Zouridis. 2002. “From Street-Level to System-Level Bureaucracies: How Information and Communication Technology Is Transforming Administrative Discretion and Constitutional Control.” *Public Administration Review* 62(2):174–84.

Buffat, Aurélien. 2015. “STREET-LEVEL BUREAUCRACY AND E-GOVERNMENT.” *Public Management Review* 17(1):149–61. doi: http://dx.doi.org/10.1080/14719037.2013.771699.

Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo. 2003. “Carta Iberoamericana de La Función Pública.”

Chudnovsky, Mariana, and María Laura Cafarelli. 2018. “Los Cambios En Las Estructuras Organizacionales Del Estado y Su Vínculo Con La Composición Del Empleo Público. Argentina, 2003-2016.” *Foro Internacional* 58(2):275. doi: 10.24201/fi.v58i2.2465.

Cravacuore, Daniel. 2009. “Perspectiva de Los Gobiernos Locales En Argentina.” Pp. 149–70 in *Territorio y Gestión Municipal. Pautas de Gestión Territorial Hacia Un Municipio Innovador*. Mendoza: Instituto de Ciencias Humanas Sociales y Ambientales (INCIHUSA) del Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas (CONICET).

Falleti, Tulia G. 2005. “A Sequential Theory of Decentralization: Latin American Cases in Comparative Perspective.” *American Political Science Review* 99(3):327–46. doi: 10.1017/S0003055405051695.

Gerring, John, and Wouter Veenendaal. 2020. *Population and Politics: The Impact of Scale*. Cambridge, United Kingdom ; New York, NY: Cambridge University Press.

Grindle, Merilee S. 2012. *Jobs for the Boys: Patronage and the State in Comparative Perspective*. Harvard University Press.

Guber, Rosana. 2012. *La etnografía: método, campo y reflexividad*. 1a ed. Buenos Aires: Siglo Veintinuno Editores.

Høybye-Mortensen, Matilde. 2019. “Street-Level Bureaucracy Research and the Impact of Digital Office Technologies.” in *Research Handbook on Street-Level Bureaucracy*. Edward Elgar Publishing.

Hupe, Peter, and Aurélien Buffat. 2014. “A Public Service Gap: Capturing Contexts in a Comparative Approach of Street-Level Bureaucracy.” *Public Management Review* 16(4):548–69. doi: 10.1080/14719037.2013.854401.

Iturburu, Mónica Silvana. 2000. *Municipios Argentinos. Potestades y Restricciones Constitucionales Para Un Nuevo Modelo de Gestión Local.* Instituto Nacional de la Administración Pública (INAP).

Iturburu, Mónica Silvana. 2012. “Los Municipios.” in *Manual de la nueva administración pública argentina*, edited by J. M. Abal Medina and H. Cao. Buenos Aires: Ariel.

Kalesnikaite, Vaiva, Milena I. Neshkova, and Sukumar Ganapati. 2023. “Parsing the Impact of E-government on Bureaucratic Corruption.” *Governance* 36(3):827–42. doi: 10.1111/gove.12707.

Lemos, Elisa. 2022. “Formación y Capacitación Para La Construcción de Capacidades Estatales: Contribuciones de Las Tecnologías Digitales.” in *El Estado del mañana: prospectiva, capacitación y tecnologías emergentes*. Buenos Aires: Instituto Nacional de la Administración Pública (INAP).

Lipsky, Michael. 2010. *Street-Level Bureaucracy. Dilemmas of the Individual in Public Services*. New York: Russell Sage Foundation.

Loder, Courtney. 2014. “Negotiating Space between Use and Non-Use.” in *Proceedings of the ACM CHI 2014 workshop*.

Mackay, Hughie, and Gareth Gillespie. 1992. “Extending the Social Shaping of Technology Approach: Ideology and Appropriation.” *Social Studies of Science* 22(4):685–716. doi: 10.1177/030631292022004006.

MacKenzie, Donald Angus, and Judy Wajcman. 1999. *The Social Shaping of Technology*. 2nd ed. Buckingham: Open university press.

Naser, Alejandra, and Gastón Concha. 2011. *El gobierno electrónico en la gestión pública*. Santiago de Chile: Cepal.

Nazar, Mariana. 2022. “Tecnologías, Información y Derechos. Hacia Una Gestión Documental Con Perspectiva Archivística En La Administración Pública Nacional. Parte II.”

Novas, Mariano. 2019. “Gestión Documental Electrónica En La Administración Pública 2015-2019.” Pp. 70–88 in *CASOTECA: Colección de Casos de Programas de Modernización*. Buenos Aires: Instituto Nacional de la Administración Pública (INAP).

Olivier de Sardan, Jean-Pierre, Aïssa Diarra, and Mahaman Moha. 2017. “Travelling Models and the Challenge of Pragmatic Contexts and Practical Norms: The Case of Maternal Health.” *Health Research Policy and Systems* 15(Suppl 1)(60). doi: https://doi.org/10.1186/s12961-017-0213-9.

Oudshoorn, Nelly. 2019. “Placing Users and Nonusers at the Heart of Technology.” Pp. 163–75 in *Science, Technology, and Society*, edited by T. L. Pittinsky. Cambridge University Press.

Páez Arenas, Alejandra, Camila Chirino, Federico Bisurgi, and Rodrigo Rogelio. 2023. “Los Desafíos Sociotécnicos Digitales Para El Desarrollo de Las Administraciones Públicas Futuras.”

Peeters, Rik, and Sergio A. Campos. 2022. “Street-Level Bureaucracy in Weak State Institutions: A Systematic Review of the Literature.” *International Review of Administrative Sciences* 1–19. doi: 10.1177/00208523221103196.

Pollock, Neil. 2005. “When Is a Work-Around? Conflict and Negotiation in Computer Systems Development.” *Science, Technology, & Human Values* 30(4):496–514. doi: 10.1177/0162243905276501.

Rice, Deborah. 2019. “Adopting an Institutional View in Street-Level Bureaucracy Research.” P. 552 in *Research Handbook on Street-Level Bureaucracy*. Edward Elgar Publishing.

Satchell, Christine, and Paul Dourish. 2009. “Beyond the User: Use and Non-Use in HCI.” Pp. 9–16 in *Proceedings of the 21st Annual Conference of the Australian Computer-Human Interaction Special Interest Group: Design: Open 24/7*. Melbourne Australia: ACM.

Sawicki, Frédéric. 2011. “Para Una Sociología de Los Entornos y de Las Redes Partidistas.” *Revista de Sociología* (25):37–53.

Williams, Robin. 2019. “The Social Shaping of Technology (SST).” Pp. 138–62 in *Science, Technology, and Society*, edited by T. L. Pittinsky. Cambridge University Press.

Williams, Robin, and David Edge. 1996. “The Social Shaping of Technology.” *Research Policy* 25(6):865–99. doi: 10.1016/0048-7333(96)00885-2.

Yin, Robert. 2003. *Case Study Research: Design and Methods*. 3rd ed. Thousand Oaks, Calif: Sage Publications.