

Implantación de GDE en el Municipio de Lobería

María Belén Goyhenespe, Ariel Pasini^{id}, Silvia Esponda^{id}, Patricia Pesado^{id}

Instituto de Investigación en Informática LIDI (III-LIDI)*
Facultad de Informática – Universidad Nacional de La Plata
50 y 120 La Plata Buenos Aires

*Centro Asociado de la Comisión de Investigaciones Científicas de la Pcia. de Bs. As. (CIC)

mbgoyhenespe@hotmail.com

{apasini, sesponda, ppesado}@lidi.info.unlp.edu.ar

Abstract. La Plataforma Integral de Gestión Documental Digital es una de las herramientas propuestas para “Innovar la administración con una visión abierta, eficiente, participativa y transparente” en el eje Calidad de Vida. Esta solución informática se la conoce como GDE (Gestión Documental Electrónica). En el presente trabajo se muestra el proceso de diseño y ejecución del GDE realizado en el marco de un proyecto de modernización en el sector público, en un municipio de la Provincia de Buenos Aires.

Keywords: Gobierno digital, Gobierno Abierto. Metodologías Agiles

1 Introducción

Realizando un recorrido por la línea de tiempo se evidencia que cada 50 años, aproximadamente, se ha producido una innovación tecnológica que provoca un quiebre socio-económico, y que, a su vez, ocasiona un quiebre institucional provocando un cambio en los modelos de Gobierno.

Cada innovación tecnológica ha necesitado de una infraestructura para desplegarse. El ferrocarril, de la construcción de vías, la electricidad de la infraestructura para poder escalar, la informática y las telecomunicaciones requirieron de la construcción de nuevas estructuras de conectividad como por ejemplo la fibra óptica.

Trasladando esto a los modelos de Gobierno actuales, en los últimos años, se precisó de la construcción de un Gobierno Digital, como fruto de la disrupción tecnológica de la informática y las telecomunicaciones, con oficinas virtuales, y readecuación de los servicios a los ciudadanos. Reforzando el concepto de “Gobierno Abierto”, el cual ubicaba al ciudadano en el centro de la toma de decisiones de los gobiernos. De esta manera, se abrió un camino para comenzar la modernización del Estado.

Así, surge para los gobiernos la oportunidad de repensar los servicios, construir modelos de gobierno donde realmente el ciudadano sea el centro.

Los paradigmas de Gobierno Electrónico y Gobierno Abierto están en pleno desarrollo. Asimismo, existe hoy la necesidad de innovar, mejorar y simplificar los procesos para agilizar, flexibilizar y transparentar a los ciudadanos las actividades públicas. En esa línea la Plataforma Integral de Gestión Documental Digital más

conocida como GDE (Gestión Documental Electrónica), ha sido una de las herramientas más implantadas en organismos gubernamentales.

El presente trabajo se enmarca en el ámbito de una tesina de grado, desarrollada por la alumna Belen Goyhenespe, bajo la dirección del LIDI.

Se expone la metodología y actividades aplicadas para el proceso de diseño e implantación del GDE en el marco un proyecto de modernización realizado en el sector público, en un municipio de la Provincia de Buenos Aires. En la sección dos se describe el concepto de Gobernanza y Metodologías Ágiles. A continuación, la estrategia usada, en el Municipio de Lobería para la aplicación del GDE. Luego, se expone la Plataforma con un relevamiento de sus beneficios en el municipio. Y finalmente, se presentan las conclusiones de este artículo.

2 Conceptos de Gobernanza y Metodologías Ágiles

2.1 Gobierno Electrónico y Gobierno Abierto

Durante la década de 1980 comenzó una etapa de aceleración en la reforma de la administración pública, la cual devino como resultado el comienzo de una crisis del modelo del Estado de Bienestar [1].

En este contexto es donde surge un nuevo modelo de trabajo en la administración pública basado en conocimientos y prácticas administrativas empresariales, un conjunto de herramientas conocidas como Nueva Gestión Pública (NGP). Estas prácticas, conformaron un nuevo modelo de trabajo al que se denominó “posburocrático”, enfocado en la transformación de las organizaciones públicas, en cuanto a normas, estructuras y patrones directivos y organizacionales [2]. Concretamente, la NGP incluye el uso de la tecnología en la administración pública, y así surge el nuevo modelo llamado Gobierno Electrónico (GE).

El término se le atribuye la autoría, al entonces vicepresidente de los Estados Unidos, Al Gore, cuando envió el memorando “*E-government directive*”, solicitando a las dependencias gubernamentales aplicar las nuevas tecnologías. y señalándoles que “*si se utiliza de forma creativa la tecnología de Internet y la información, pueden ser una herramienta de gran alcance para hacer frente a algunos de nuestros más difíciles problemas sociales.*” De esta forma, el GE se posicionó como un nuevo modelo de gestión a nivel gubernamental.

El concepto de Gobierno Abierto (GA) no es nuevo, es tan antiguo como la propia democracia. Sin embargo, dicho concepto cobró relevancia social luego de que Popper escribiera “Sociedad abierta y sus enemigos”, durante su exilio a causa de la Segunda Guerra Mundial, con una fuerte crítica a la política rígida y autoritaria del momento. En enero de 2009, el presidente Barack Obama puso nuevamente en escena este concepto, solicitando a su administración abrir la información del Gobierno haciéndola pública, fijando como objetivo trabajar bajo los tres pilares básicos de este concepto: *Transparencia, Participación y Colaboración*. Unos años después, el 20 de septiembre de 2011, en una Asamblea de la ONU fue formalizada la Alianza para

el Gobierno Abierto (AGA), una iniciativa global que intenta asegurar el compromiso de los gobiernos nacionales para promover el gobierno abierto [3].

2.2 Metodologías Ágiles (MA)

La filosofía ágil es un movimiento impulsado por valores y principios que surge para la mejora de todo tipo de procesos [4]. Estas metodologías enfatizan una estrecha colaboración entre el equipo de desarrollo del producto y las partes interesadas del negocio, siendo el factor humano especialmente determinante en todas ellas.

Dentro del concepto MA se encuentra una gran heterogeneidad de técnicas y buenas prácticas, que, además, pueden coexistir sin complicaciones. Este esquema ha resultado exitoso para proyectos con características específicas referidas en particular a tiempo de desarrollo y recursos. Cada metodología Ágil tiene sus características propias, sus particularidades y hace foco en algunos aspectos más específicos.

Actualmente, las metodologías ágiles que ganaron protagonismo en el desarrollo de la mayoría de los proyectos son SCRUM, KANBAN y LEAN DEVELOPMENT

Las Metodologías Ágiles son herramientas que han ayudado a los organismos públicos en la implementación de políticas públicas. Con las estrategias que se crean gracias a las metodologías ágiles se puede realizar un buen diseño y una mejor implementación [5] [6].

3 Municipio de Lobería

El municipio de Lobería decidió impulsar un modelo de gobierno con una perspectiva abierta, ubicando al ciudadano como eje central de las políticas para que además de mejorar su calidad de vida, cuente con posibilidades de participación y colaboración.

3.1 Estrategias en GE y GA en el Municipio de Lobería

Se desarrolló en un plan de transformación digital que se dividió en dos etapas: en la primera etapa se trabajó en el reordenamiento de la administración, capacitación del recurso humano y la recomposición de la infraestructura tecnológica. El municipio de Lobería se planteó un Plan de Gobierno con una visión de “Ciudad Amigable”, donde el principal esfuerzo estuvo centrado en la reconstrucción del vínculo entre los distintos actores de la comunidad. A pesar de contar con este esfuerzo, persistían problemas tales como la lentitud de los trámites, la falta de información para el ciudadano sobre la realización de los trámites, el uso constante de papel, la ausencia de interoperabilidad, y la falta de una herramienta tecnológica centralizada. En la segunda etapa, con un enfoque más innovador, se trabajó en un plan de modernización definiendo estrategias de acción en este camino de Gobierno Electrónico y Gobierno Abierto. En esta etapa, se reforzó la inversión en infraestructura tecnológica y capacitación para los empleados del municipio en esta temática.

4 Plataforma integral de Gestión Documental Digital

La *Plataforma integral de Gestión Documental Digital*, ha sido pensada no solo como un elemento digital que aporta eficiencia y eficacia a la administración, sino también, que aporta una mirada más participativa para el recurso humano y transparencia en los trámites y procesos digitalizados.

4.1 Plataforma integral de Gestión Documental Digital: marco normativo y sus funciones

La *Plataforma* tiene como objetivo el reemplazo de documentos y expedientes en formato papel por pares electrónicos integrados por el sistema de gestión documental electrónica para lograr la despapelización y obtener una red de trabajo más dinámica e interactiva.

GDE (Gestión Documental Electrónica), incluye la generación, comunicación, firma individual y firma conjunta, conservación, niveles de acceso, y otras funcionalidades que garanticen la permanente disponibilidad de la documentación oficial. Es un sistema interoperable, puede comunicarse con otros sistemas de la Administración Pública Nacional. En 2016 se aprobó la implementación del GDE como plataforma para la gestión integral del expediente electrónico en el Sector Público Nacional [7].

4.2 Estructura

GDE está compuesto de nueve módulos, *Comunicaciones oficiales (CCOO)*, *Generador electrónico de documentos oficiales (GEDO)*, *Expedientes electrónicos (EE)*, *Legajo único electrónico (LUE)*, *Registro civil electrónico (RCE)*, *Procesos de Compras (COMPR.AR)*, *Gestor de proveedores (GUP)*, *Registro de proveedores (RIP)* y *Locación de Obras y Servicios (LOyS)*, de los cuales, los municipios usan solo cuatro (*CCOO*), (*GEDO*), (*EE*), (*LUE*). Los cinco restantes, están orientados a funcionalidades en el ámbito provincial y nacional [8].

La plataforma consta de un Escritorio Único (EU) en el que las personas pueden acceder ingresando su usuario y contraseña. El sistema posee un alto nivel de personalización que permite ser configurado o personalizado de forma tal que, se ajuste a la función o necesidad del administrativo o del funcionario.

5 GDE en Lobería

5.1 Implantación de GDE

La implantación de GDE inicio en el año 2020. El objetivo fue generar un cambio en el diseño e implementación de políticas públicas. El proceso se instrumentó en tres etapas consecutivas:

Primera etapa

En primera instancia, la Dirección a cargo sociabilizó con el equipo de gobierno acerca de las bondades que aporta esta herramienta y los posibles obstáculos que se podrían presentar. Además, se comunicó el alcance del GDE y, por último, se realizó un trabajo colaborativo e interdisciplinario en la definición de la meta a lograr.

Luego, se conformó un equipo para poner en conocimiento sobre los detalles organizativos del proceso de implantación, requerimientos y normativas.

Se firmó entonces un convenio entre Municipio de Lobería y el Ministerio de Innovación para la entrega de esta herramienta digital y paralelamente se creó el marco normativo local para su uso a través de una ordenanza.

Segunda etapa

Como metodología de trabajo para el desarrollo de este proyecto se creó un marco basado en la metodología ágil, Scrum. Se pensó en el uso de esta metodología ya que es un proceso incremental que, a corto plazo, logra pequeños avances concretos para el producto final, entendiendo además que los factores de éxito de este tipo de implantación son la colaboración, la participación activa y la aptitud frente a los cambios. Además, se complementó con una metodología que permitiese el involucramiento y la participación de los integrantes de la organización para evitar la resistencia al cambio, y en este sentido se sumó el aporte de los tableros de la metodología KANBAN, que fueron utilizados al momento de evaluar los avances del proyecto.

Instrumentación de Scrum

Se usaron varios elementos de esta metodología como se describe a continuación:

- **Roles**
 - Product Owner:** (PO) identifica los requerimientos del producto, los prioriza y determinar cuáles deberían incluirse en el ciclo de trabajo.
 - Scrum Master:** (SM) es el responsable de que el proceso sea llevado a cabo de manera exitosa. Colabora con el PO y asiste al equipo en todo momento.
 - Equipo:** integrado por todas las áreas que forman parte del organigrama municipal.
- **Productos**
 - Product Backlog:** Definido por el PO y el SM. Se conformó por los primeros 25 trámites que ambos consideraron iniciales.
 - Sprint Backlog:** Se construyó a partir del Product Backlog, durante el Sprint Planning. Se organiza mediante el tablero Kanban. Este tablero permite al SM y al PO, ver cuáles tareas están siendo implementadas, cuáles ya fueron finalizadas y cuáles quedan por implementar.
 - Increment:** cuando el Sprint finaliza se tiene en ambiente de prueba una porción del producto final, que se suma a los resultantes de los sprint anteriores.
- **Eventos**
 - Sprint:** Da como resultado un trámite digitalizado. Su duración aproximada fue de 20 días.
 - Sprint Planning:** este tipo de reuniones se realizó una vez por semana.

Sprint Retrospective: Se realizó cada 3 meses. En este evento se analizó ¿Qué salió bien? ¿Qué no salió tan bien?, ¿Qué podríamos hacer diferente para mejorar?

- **Visión**

Agilizar los trámites y expedientes municipales mejorando con ello la calidad del servicio que se le presta al vecino, y garantizando transparencia. Despapelizar, eliminar los tiempos perdidos con los pases físicos acortando las distancias, facilitando el trabajo home office, reduciendo al mínimo el archivo físico y asegurando la conservación de este.

- **Criterio Done**

Un trámite se considera digitalizado cuando:

- El trámite está probado en plataforma de prueba y es aprobado y validado por el PO.
- El personal capacitado en su uso.
- Documentación asociada distribuida entre todo el personal de la municipalidad afectado al uso de GDE.

Aplicación de Metodología Scrum

Se inició el proceso de digitalización de trámites en GDE con una primera reunión entre el PO y el SM, donde se define la visión del proyecto y Criterio Done, es decir las condiciones que un incremento debe cumplir para considerarse trámite digitalizado. Los cuatro momentos de trabajo fueron los siguientes:

1. **Product Backlog:** Se seleccionaron una serie de trámites para incorporar al sistema GDE. La propuesta presentada por el SM al Producto Owner consistió en seleccionar cinco trámites por cada área del municipio para innovar. Conformada esta lista de requerimientos, el SM junto al PO, priorizaron, valorizando los principios de gobierno abierto. Se conformó así el Product Backlog, y se convirtieron en los primeros 25 trámites en incorporarse en GDE.
2. **Sprint:** Una vez definido el Product Backlog, en una primera reunión (Sprint 0), el PO dio inicio al proceso. Se propuso realizar una reingeniería a cada uno de los requerimientos para lograr la optimización de los procesos, respetando el orden de la priorización. Para esto, el equipo acordó la duración de cada entregable, estimó el tiempo que se afectaría a la reingeniería de cada trámite y su implementación en el ambiente de prueba. Se definió entonces la duración de cada Sprint de 20 días. Se realizaron 4 Sprint Planning, es decir cuatro iteraciones.

El equipo pactó las tareas a ejecutar, conformando el Sprint Backlog las actividades a desarrollar:

- Describir el proceso actual
- Detectar las debilidades y fortalezas
- Proponer un proceso optimizado
- Plasmar el proceso en un diagrama de flujo
- Documentar la información asociada al diagrama
- Capacitación al personal involucrado en ambiente de prueba

En estas reuniones se trabajó con tableros, que aporta la metodología KANBAN, que fueron de máxima utilidad para organizar y visualizar el avance del proceso, donde se plasmaron las tareas a realizar. En principio se utilizó una pizarra física, pero luego se digitalizó con la herramienta Trello.

Cada trámite a digitalizar inició con la descripción del mismo. Una vez compartido se abrió el debate, donde se identificaron las posibles situaciones a optimizar, y como resultado se plasmó ese nuevo proceso en un flujograma que mostraba su nuevo recorrido. Esta documentación se compartió con los usuarios finales. Una vez aceptado el flujograma, se capacitó a todo el personal involucrado en la resolución de ese trámite sobre una plataforma de prueba utilizado hasta el momento de la puesta a punto en el ambiente de producción.

La duración de cada prueba duró 10 días. Cuando se terminó un producto o trámite, automáticamente se planificó el siguiente Sprint tomando del Product Backlog el próximo requerimiento priorizado.

3. **Sprint Retrospective:** Cada 90 días se realizó un proceso de mejora continua. Se analizó ¿Qué salió bien?, ¿Se puede hacer diferente para mejorar? ¿Optimizamos el tiempo de resolución? ¿Las áreas intervinientes trabajaron fluidamente? ¿Qué dificultades encontramos al momento de trabajar con la herramienta tecnológica? A partir de las conclusiones obtenidas en esta reunión de retrospectiva, el PO actualiza la lista priorizada (Product Backlog) y se plasma además en un nuevo flujograma.
4. **Documentación:** Al concluir la resolución de los primeros 25 trámites se diseñó un manual digital que fue distribuido entre todos los involucrados en el uso de GDE. En este proceso continuo de incorporar trámites al sistema GDE, el equipo consensuó reducir el tiempo asignado al sprint, en función de la gimnasia adquirida en la reingeniería de los trámites anteriores. De esta manera, se planificó incorporar un trámite por semana.

Tercera etapa

En esta etapa se configuró y parametrizó la plataforma productiva. En un trabajo colaborativo se generaron las tablas en el ambiente productivo y se setearon los parámetros según la información relevada por el equipo técnico local. Además, se crearon los usuarios del sistema. Simultáneamente, se gestionó el Certificado Productivo del Municipio y la Firma Digital de los funcionarios públicos.

Parametrizado el ambiente productivo, definidos los usuarios y sus perfiles, y probados los trámites, se lanzó una prueba piloto por 30 días en ambos sistemas, GDE y tradicional. Superado este tiempo, se habilitó al municipio el uso de GDE, y se instrumentó como única forma de resolver estos procesos en el municipio.

Integrantes del equipo local, actuaron a partir de ese momento como asistentes en GDE.

Pasados los 90 días de implementación, el equipo, decidió incorporar nuevos trámites a GDE. Se determinó continuar el trabajo con un proceso continuo e incremental de incorporación de trámites, repitiendo el proceso de trabajo que se ejecutó para los primeros 25 trámites. Actualmente, el municipio ha incorporado 66 trámites.

5.2 Resultados Obtenidos

Los resultados respecto de la implantación de GDE se midieron desde dos puntos de vista: respecto de la transformación digital y un análisis de la experiencia.

Relevamiento de transformación digital

Para analizar si la implantación de GDE, había sido una mejora desde el punto de vista tecnológico, económico, medioambiental y social, se propuso autoevaluarse con un autodiagnóstico de Transformación Digital realizado por la Red de Innovación Local.¹ Este autodiagnóstico, tenía como objetivo analizar los componentes claves a la hora de la digitalización de los servicios. Se analizaron nueve dimensiones: 1- *Gobernanza y liderazgo*, 2 - *Visión centrada en el ciudadano*, 3- *Servicios digitales*, 4 – *Procesos*, 5 – *Gestión del cambio*, 6 - *Tecnología y conectividad*, 7 – *Interoperabilidad*, 8 – *Ciberseguridad*, 9 - *Normativa*.

Cada dimensión cuenta con una serie de preguntas que evalúa la situación actual del municipio en esa materia. Lobería, se sometió a este relevamiento en dos ocasiones, para conocer el antes y el después de la implantación de GDE. A partir de los puntajes obtenidos por cada respuesta y dimensión, se pudo hacer una comparación. Tabla 1

Tabla 1 Autodiagnóstico

	AI 2016	AI 2021
1	No contaba con capacitaciones para los empleados y tampoco con métricas o indicadores.	Se delinea su estrategia de transformación digital con métricas e indicadores para medir las iniciativas.
2	Se contaba con indicadores ² para evaluar la experiencia de la ciudadanía	Se definieron nuevos indicadores y metodologías para mejorar la experiencia del usuario.
3	Solo estaban digitalizados los pagos de tasas, registro de proveedores y el registro de compras y contrataciones.	Se sumaron los servicios de licencia de conducir, turnos de salud, RUB, entre otros.
4	no se priorizó esta dimensión y no había nada hecho en esta materia	se planificó la reingeniería de los procesos, se identificaron y priorizaron los procesos por los que empezar a trabajar.
5	no se había evaluado la madurez de las áreas en relación a transformación digital, tampoco se contaba con una estrategia de comunicación	La estrategia se expuso y se avanzó en la transformación digital

¹ Asociación civil que trabaja con equipos de gobiernos locales con el objetivo de mejorar sus capacidades de gestión y de transformación de sus ciudades.

² Los indicadores se obtienen en un trabajo en conjunto entre la consultora DATEAR y la Universidad Nacional del Centro (UNICEN) que se encarga de medir el índice de satisfacción de las distintas áreas de trabajo del municipio.

6	Era una dimensión aplicada de forma parcial o nula.	Se pasó a contar de forma total con tecnología para generar reportes y hacer análisis a partir del uso de datos, Se aseguró la conectividad en todas sus áreas, e internet en todo el territorio.
7		Se articuló con organismos nacionales y provinciales para vincular información a los servicios digitales, El municipio aplicó la ventanilla única ³ .
8	no se contaba con ningún programa de concientización de seguridad	Se implementaron medidas para proteger la seguridad de la infraestructura, el monitoreo continuo para identificar amenazas. Se mejoró el plan de continuidad y respuesta ante incidentes.
9	se contaba con normativa para el proceso de transformación digital.	

De los puntajes obtenidos en cada dimensión, se alcanzó un total de 40 puntos hacia el año 2016 y un total de 110 puntos hacia el año 2021, demostrando que la estrategia de transformación digital trajo consigo una gran mejora en los servicios provistos al ciudadano con una visión más centrada en él, como destinatario de la acción, con un cambio importante en la forma de pensar y ejecutar los procesos. Asimismo, provocó un mayor protagonismo de las personas de la organización, mejorando las relaciones interpersonales, entre áreas y con la ciudadanía. A partir de la implantación de GDE en el Municipio de Lobería se pudo distinguir un antes y un después.

Relevamiento de la experiencia de los involucrados en el proyecto

Con el fin de conocer la situación interna del municipio, a partir de la implantación de GDE, se procedió a realizar una encuesta anónima a empleados de cada área que intervino en este proceso. De los resultados se evidenció que una amplia mayoría (más del 90%) consideró que el uso de GDE agiliza el trámite dentro de la organización, simplifica el trámite a otros organismos públicos y empresas, se redujo el consumo de papel y que la implantación de GDE provocó un cambio en la cultura organizacional del municipio.

³ Es una herramienta que permite presentar y realizar los trámites de forma electrónica ante una sola entidad.

6 Conclusiones

Este trabajo tuvo como propósito investigar sobre los paradigmas de Gobierno Electrónico y Gobierno Abierto, relacionando el camino recorrido por el Municipio de Lobería. Se describieron las acciones concretas que se implementaron. En este marco, se planteó un problema de vacío tecnológico persistente y, para solucionarlo, se propuso la implementación de la herramienta digital de Gestión Documental Electrónica. Se expuso la experiencia de la implantación de GDE en el Municipio con resultados, que comparan la situación sin la herramienta y con la herramienta, que permiten deducir que se cumplió con el objetivo planteado demostrando que la herramienta de Gestión Documental Digital benefició al Municipio, en lo tecnológico, social, cultural y agilidad.

Finalmente, la incorporación de la herramienta de GDE es un paso hacia la transformación digital, cumplir con los objetivos planteados en la administración, e incorporar el trabajo con metodologías ágiles, lo cual fue un gran beneficio en la administración interna.

7 Referencias

- [1] J. Pratts, «De la burocracia al management, del management a la gobernanza,» INAP, Madrid, 2005.
- [2] L. F. Aguilar Villanueva, «Gobernanza y Gestión Pública,» Fodo de Cultura Económica, México, 2009.
- [3] Á. Ramírez Alujas y N. Dassen, «Gobierno abierto: la ruta hacia una nueva agenda de reforma del Estado y modernización de la administración pública en América Latina y el Caribe,» de *Gobierno Abierto y Transparencia focalizada. Tendencias y desafíos para América Latina y el Caribe.*, Banco Inter-Americano de Desarrollo, 2012,
- [4] Lemay, M.. *Agile for everybody*. Sebastopol, CA, United States of America: O'Reilly Media, Inc. (2019)
- [5] Mazagatos, J. A. (2018). Metodologías Ágiles y Administración Pública. *Boletic*(82), 42.
- [6] Horquin, E. N. (2020). *Aplicación de Scrum en equipos unipersonales*. Tandil: U NiCen. Obtenido de <https://docplayer.es/201450710-Aplicacion-de-scrum-en-equipos-unipersonales.html>
- [7] 561/2016, Sistema De Gestión Documental Electrónica, InfoLEG, <http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/260000-264999/260145/norma.htm>, 06/04/2016
- [8] Dirección Nacional de Digitalización Estatal, Expediente Electrónico (EE) Manual del usuario, <https://www.argentina.gob.ar/jefatura/innovacion-tecnologica/innovacion-administrativa/manuales>, 2016