

Buenos Aires, un gobierno electrónico

Por: Maximiliano Marques.

Introducción

En la Ciudad Autónoma de Buenos Aires se concretó en cinco años el cambio de una burocracia centrada en el papel a tener la totalidad de los trámites en forma digital, lo que el Gobierno llamo “Gestión Documental Electrónica”, y comenzó a abrir la gestión hacia los ciudadanos que ya pueden operar sus trámites habituales a distancia, desde sus hogares y oficinas.

Aunque desde el gobierno afirman que la “Gestión Documental Electrónica” plena es solo un gran primer paso para lograr la modernización del Estado. Se logró entrar de lleno en el siglo XXI, avanzando desde la práctica hacia un concepto real de Gobierno Electrónico y Ciudad Inteligente.

Los efectos finales de este cambio que, sin lugar a dudas, afecta profundamente la cultura organizacional, en muchos casos aún no se ha visto en forma total. Pero ya se perciben con total claridad ahorros de todo tipo, la incorporación ciudadana a la tramitación, nuevas conductas, mejoras en la agilidad, el control de las operaciones y la transparencia.

Reflexiones de los altos funcionarios

Mauricio Macri: *Al asumir como jefe de Gobierno en 2008 me propuse llevar a cabo una profunda modernización de la gestión pública de la Ciudad de Buenos Aires, haciendo uso de las innovaciones tecnológicas que desde principio de este milenio se han desarrollado de manera exponencial, abriendo las puertas a una nueva forma de relación entre gobierno y ciudadanía.*

Una de las claves principales para los logros que hemos alcanzado y que seguimos profundizando es haber centrado nuestra gestión en torno a las necesidades del ciudadano. Los gobiernos que se proponen la modernización o la incorporación de tecnología con fines endógenos, fracasan o alcanzan resultados limitados, sin impacto sobre la población que representan.

El hecho de que nos hayamos enfocado en los ciudadanos no nos ha eximido, por supuesto, de una infinidad de tareas puertas adentro. Es así como en estos siete

años de gestión incorporamos nuevas tecnologías de información y comunicación, diseñamos procesos más eficientes, cambiamos la forma en que tomamos decisiones y la manera en que registramos, guardamos y archivamos información. Ha sido un esfuerzo tan grande como grande es la Administración Pública, con la complejidad y el volumen que la caracteriza, debiendo además acompañar cada instancia con un gran despliegue de capacitación y comunicación. Porque si bien las nuevas tecnologías son aliadas fundamentales de la modernización, no pueden desembarcar sin la ayuda de adecuadas estructuras normativas, pautas de procedimientos y usuarios capacitados en su manejo.

Avanzar en este universo burocrático para cambiar el gobierno requiere de un equipo de gente comprometida, abierta al aprendizaje y ejerciendo el poder que le compete con el fin de entregar –al finalizar su mandato– una administración en mejores condiciones que las recibidas, fundada sobre nuevos parámetros que impulsen su evolución continúa en futuros gobiernos.

La gestión documental digital –primera fase implementada del gobierno electrónico que estamos desarrollando para completar nuestra estrategia de modernización– encierra todos los aspectos hasta aquí mencionados, vehiculizados en las personas, los procesos, la tecnología y la información, pero por sobre todas las cosas, en el deseo, el compromiso y la competencia de los que lograron implementarlos y coordinarlos para transformar un gobierno en beneficio de los ciudadanos.

La gestión documental electrónica implementada en el Gobierno de la Ciudad es volver a la raíz y a la esencia del servicio público en la forma como debe ser entendido y practicado. Me resulta por demás grato llegar a esta etapa y poder exhibir con orgullo esta enorme transformación, única en nuestro país.

Rodriguez Larreta: *La Administración Pública es una organización que presta servicios— no produce bienes—; sus dos principales activos son el desarrollo de los recursos humanos y la gestión de información y el conocimiento. Cualquier proceso de modernización o mejora debe contemplar ambos activos.*

La tecnología es fundamental para estar más cerca de la gente y para hacerle la vida más simple, tanto hacia afuera como hacia adentro del gobierno. Estamos apostando enérgicamente a la modernización del Estado, en este caso aplicada a los trámites internos de la ciudad, para acercar el gobierno a la gente, con herramientas más modernas, más tecnológicas, más eficientes y más amigables.

Pero “modernización” también significa evolucionar hacia el uso de nuevas tecnologías de manera sostenida en el tiempo, para lograr más actividad y transparencia de la gestión.

Tenemos todavía mucho por hacer, es cierto. Pero todos estos procesos son largos y me siento orgulloso de haber comenzado este y de haber alcanzado y transformado la gestión interna de los trámites, que ahora son todos electrónicos, transmitiendo mayor transparencia y mejorando el servicio a los ciudadanos. Y junto a todos los vecinos innovamos nuestras experiencias y visión de futuro para la evolución última de los espacios urbanos que compartimos.

Andres Ibarra: *La idea de ciudad moderna es una “categoría de análisis procesual”. No describe algo estático, sino que le da sentido a un proceso en desarrollo permanente. Usar este concepto nos permite ir realizando cambios en el presente pero, al mismo tiempo, ir pensando hacia adelante, hacia el futuro, algo imprescindible e inherente a la política.*

Con la transformación y mejora de la gestión documental sucede esto mismo, porque es un proceso típico de una ciudad moderna. El cambio está vinculado directamente con la digitalización de los procesos de gestión en el Estado. Para una ciudad que pretende transformarse en “moderna”, es fundamental la gestión de todo tipo de documento y de trámite. Podríamos decir que, en sus comienzos, la esencia del Estado moderno fue la racionalización de los trámites. Y sigue siéndolo en la actualidad.

El proceso de gestión documental electrónica viene a dar un nuevo impulso al desarrollo de una ciudad moderna, con procesos de innovación y de creatividad institucionalizados, con un equipo de trabajo pensando en cómo ser eficientes, pero también en cómo obtener resultados con procesos sustentables en el tiempo y en el espacio, siempre en beneficio del ciudadano.

Un proceso de evolución

La función profesional de gobierno surgió aproximadamente en el siglo XIII, cuando aparecieron en Alemania y Francia las primeras organizaciones públicas con personal capacitado y asalariado. Se trataba de órganos de personal administrativo que se crearon dentro de las monarquías para marcar las diferencias entre la esfera política y la religiosa en términos organizativos e institucionales. En muchos casos, sus funcionarios eran de todas formas sacerdotes o aristócratas que manejaban la tecnología de la época, la escritura, para registrar los actos de gobierno.

Algunos siglos después, en la medida en que los gobiernos profesionalizados se fueron ampliando y se extendieron los territorios que administraban, aparecieron las burocracias, que pasaron a convertirse en uno de los rasgos distintivos de las sociedades modernas.

Un conjunto de funcionarios públicos especializados realizaba desde sus escritorios y oficinas (“burós”) las funciones de documentación, registro y archivo de los actos de gobierno, sobre la base fundamentalmente de papeles: expedientes, certificados, legajos, libros, formularios, cuadernos, fichas, etc. La gestión de esos papeles, cada vez compleja, inflexible, carente de sentido final y casi deshumanizante, se convirtió en muchos casos en el centro de la administración pública, llevando el concepto de “burocracia”, el poder de los burós, hacia la connotación negativa que hoy carga en la sociedad.

Así, durante el siglo XX surgieron en el mundo diversos intentos de reformas administrativas que buscaban transformar el funcionamiento de las grandes y pesadas organizaciones estatales heredadas de los siglos anteriores. Si bien las experiencias fueron esporádicas y tuvieron resultados diversos –aunque, por lo general, debajo de las expectativas–, establecieron el concepto de cambio organizacional en el Estado y

dejaron planteadas las bases para modelos de gestión más orientados a la eficiencia y la efectividad.

Cuando a fines del siglo XX comenzó a vislumbrarse la revolución de la información, del conocimiento o de las comunicaciones, según la han denominado diversos autores, surgieron los modelos con base en las nuevas tecnologías. Primero, durante las décadas del 80 y 90, las administraciones incorporaron las PC como herramienta para la gestión, y luego las redes. Si bien la incorporación de tecnología significó avances, implicó también la duplicación de documentos, el aumento de papeles (al facilitarse las fotocopias y las impresiones), dificultades para la sincronización y el trabajo conjunto, acceso limitado y complicado a la información pública, entre otros problemas. Surgieron así más tarde los modelos de gestión documental electrónica, para ordenar, coordinar, agilizar y facilitar la administración pública con el apoyo de los avances en tecnologías de información y comunicación (TIC).

Las posibilidades cada vez más amplias y de relativo bajo costo que abrieron las nuevas tecnologías a toda la sociedad, aun en países en desarrollo, gestaron un nuevo enfoque sobre el que repensar las actividades de los gobiernos. Con el tiempo se acuñó el término e-government (e-gobierno o gobierno electrónico) para denominar una nueva propuesta de gestionar el Estado haciendo uso intensivo de tecnología y así lograr no solo mayor eficiencia y eficacia, sino una transformación de fondo que lo modernice y lo acerque a los ciudadanos.

Ciudades Inteligentes

En el siglo XXI las nuevas tecnologías abrieron las posibilidades a toda la sociedad de relacionarse con el gobierno con mayor eficacia y a un menor costo, y a los gobiernos poder administrar la información más ágilmente y con mayor seguridad. En los países subdesarrollados se acuñó el término e-government (e-gobierno o gobierno electrónico) para denominar una nueva propuesta de gestionar el Estado haciendo uso intensivo de tecnología y así lograr no solo mayor eficiencia y eficacia, sino una transformación de fondo que lo modernice y lo acerque a los ciudadanos.

El gobierno electrónico se define hoy como una forma de abordar la administración pública con el apoyo de las TIC, para mejorar los servicios e información ofrecidos a los ciudadanos y organizaciones, mejorar y simplificar los procesos de soporte institucional y facilitar la creación de canales que permitan aumentar la transparencia y la participación ciudadana. Es decir, el gobierno electrónico, e-gobierno o gobierno digital propone optimizar el uso de los recursos disponibles en el siglo XXI para el logro de los objetivos gubernamentales, buscando a la vez una relación más directa, participativa, abierta y transparente con los ciudadanos, que cada vez utilizan más estas TIC en su vida cotidiana.

Europa, con Inglaterra y Francia al frente, fue nuevamente pionera en el desarrollo de este nuevo enfoque de gobierno, más ágil e interactivo y con muchos menos papeles. Allí se implementaron proyectos de gobierno electrónico sobre tecnologías relativamente primitivas, mientras que en países como Estados Unidos,

España o Estonia se han implementado más recientemente modelos más integrales apoyados en los saltos cualitativos de las TIC a comienzos del siglo XXI.

Detrás de los países de avanzada, el modelo de gobierno electrónico marca el rumbo a las administraciones públicas de todo el mundo, ya que se vislumbra como herramienta para la inclusión, el crecimiento sostenible y el desarrollo económico, político y social. La creciente infraestructura, el mayor acceso a la información y la educación, y la alfabetización digital masiva son algunos de los factores que aceleran la transición hacia gobiernos electrónicos aun en países en desarrollo. Como planteó un informe de gobierno electrónico en el mundo publicado por The Economist en 2008: “La tecnología por sí misma no trae la reforma, pero hace los cambios más fáciles, más baratos y más efectivos”.

El nuevo paradigma de e-administración, e-gobierno o gobierno electrónico refleja una concepción de administración orientada a satisfacer las necesidades de los ciudadanos con el apoyo de las TIC, y sobre la base de la excelencia en la prestación de los servicios públicos. Tiene como motor la eficiencia, con la reducción de tiempos de tramitación y gestión que evita desplazamientos y costos innecesarios, a la vez que amplía las posibilidades de los ciudadanos de acceder a la información.

El cambio en la ciudad

En **2007** con la llegada de la nueva gestión de Mauricio Macri a la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, se planteó entre otras cosas el gran desafío de modernizar la administración pública.

Se designaron en la **Secretaría Legal y Técnica (SECLYT)** a **Pablo Clusellas** cubriendo los aspectos legales como “Secretario Legal y Técnico” y a **Eduardo Martelli** cubriendo los aspectos técnicos como “Subsecretario de Gestión de Proyectos de Modernización”. Se decidió como primer paso hacer un diagnóstico integral que contemplara los múltiples niveles de problemáticas y los elementos necesarios para el éxito del proceso de cambio.

Del relevamiento surgió que: el Gobierno de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires tiene unas dimensiones que exceden las de la mayoría de las ciudades del mundo. No solo la ciudad es un gran centro urbano con cerca de **3 millones** de habitantes — más **3 millones y medio** que entran diariamente—, sino que es a la vez autónoma y sede del gobierno nacional, lo cual agrega niveles de complejidad administrativa. Con más de **125.000** funcionarios públicos y **1.600** locaciones, gestiona a la vez en el nivel de intendencia y en el de provincia; es una Ciudad Estado, por lo que tiene un enorme volumen y variedad de trámites y operaciones, que tienden a aumentar por la creciente demanda de servicios públicos.

Los conflictos centrales que se identificaron como emergentes de la situación administrativa del Gobierno de la Ciudad fueron:

- Trámites lentos. La circulación física de documentos, el funcionamiento de las mesas de entradas, la linealidad de los procesos, entre otros aspectos, producían demoras y tiempos ociosos que tornaban extensas y engorrosas todas las tramitaciones.

- Imposibilidad de identificar la operación. No resultaba sencillo realizar un seguimiento de los flujos de procesos, ya que los mismos trámites se realizaban de maneras diversas según las reparticiones o funcionarios a cargo.
- Escasa información. La información para la toma de decisiones era difícil de encontrar, pues no estaba agrupada y requería de procesamiento manual.
- En el análisis más profundo de causas y problemas subyacentes a estos conflictos, se identificaron los siguientes:
 - Mal uso de las actuaciones. Debido a las dificultades y brechas en los procesos, había malas prácticas como la posdatación, la reserva de números de expediente, la inserción o extracción de documentos, entre otras.
 - Operación dispersa en múltiples actuaciones.
 - Duplicación de tareas. Por ejemplo, la numeración por libros y su posterior carga en el sistema.
 - Trabajo artesanal en una operación de alto volumen. Gran parte de las tareas se realizaba en forma manual: la numeración de los expedientes, el sellado con el número de folio, el sello fechador, los sellos de entrada y salida.
 - Imposibilidad de identificar lotes de trámites en curso versus trámites terminados. El sistema de información no permitía diferenciar trámites finalizados.
 - Garantía de recepción de una actuación en remitos papel. El movimiento físico de los expedientes quedaba registrado en formularios en papel, complejos de consultar y mantener en orden.
 - Caratulación de los expedientes lejos de la operación.
 - Falta de información sobre trámites. El sistema de gestión de actuaciones no caratulaba ni registraba aspectos de la tramitación; no identificaba estados de los trámites; los pases no implicaban recepción de la documentación (la constancia era un remito papel).
 - Pases sin control. El sistema permitía a un usuario realizar pases de actuaciones y expedientes que no estaban ni en su poder ni en su repartición.

La mayoría de los trámites se valían de sistemas obsoletos o desconectados entre sí, gran parte de los registros y controles eran manuales, el desorden reinaba y el desafío de avanzar hacia una nueva forma de encarar la administración pública era aun mayor que en otras ciudades.

Eduardo Martelli: *La verdad es que lo que hacían era para reírse... o llorar. Los documentos, en su gran mayoría, se producían en algún medio informático — procesador de textos u otro sistema—, o sea, con tecnología del siglo XX, pero como no podían “oficializarlos” en un medio electrónico, los imprimían, firmaban y guardaban en papel en algún contenedor —un expediente o legajo—, con tecnología del siglo XVIII. Después, para publicarlos en el Boletín Oficial, los mismos documentos ¡se volvían a digitalizar!*

Por un lado, el punto de partida tenía varias décadas de atraso. Por el otro, la dimensión, complejidad y estructura de la Ciudad de Buenos Aires la convierten en un verdadero desafío por modernizar: 600 edificios afectados a la administración pública,

cerca de 1.200 escuelas, 125.000 funcionarios de gobierno, 55.000 usuarios de sistemas, cerca de 850 variedades de trámites, 25 millones de transacciones anuales, 15 millones de documentos por año.

Las administraciones públicas son en todo el mundo las organizaciones que más documentos generan y gestionan; por su naturaleza, los trámites en el Estado son básicamente expedientes y otros contenedores de documentación que respaldan todos los actos de gobierno y guardan información. En aquel momento, todos los organismos del Gobierno de la Ciudad operaban sobre la base del papel, es decir, que los millones de documentos anuales mencionados, eran también millones de papeles, carpetas y folios. Aun en los sistemas supuestamente digitalizados, se trataba de documentos en papel que, en muchos casos, se producían en el procesador de textos de una computadora, se imprimían para cumplir con ciertas normas —o simples hábitos— y luego se escaneaban para consulta o uso posterior.

Una verdadera gestión documental digital, imprescindible para acercarse al gobierno electrónico, implica, además de “despapelizar”, establecer sistemas de información actualizados que permitan hacer uso de las herramientas informáticas para acelerar procesos, bajar costos, mejorar servicios, aumentar la eficiencia y mostrar una mayor transparencia.

Con una visión de largo plazo, el GCABA se planteó que no era posible llegar al ciudadano si primero no se resolvían los problemas en el interior de la administración, implementando un modelo de gestión documental efectivo que permitiera adelantar varios siglos de tecnología en unos pocos años. Para ello, en **2009** inició un proceso de implementación de gestión documental electrónica con sistemas, equipos y financiamiento propios. Desde herramientas sencillas como el Boletín Oficial y las Comunicaciones Oficiales, que resultaban accesibles para la mayoría de los funcionarios, se fueron gestando profundas modificaciones y desarrollando capacidades y planes para nuevas implementaciones.

La estrategia fue buscar una transformación de raíz, desde la base misma de la tramitación, en lugar de comenzar por la vinculación con el ciudadano, como habían hecho otras experiencias en el mundo que, si bien tienen un impacto rápido hacia el público, pueden resultar superficiales y poco productivas.

A partir del diagnóstico inicial alcanzado en el Gobierno de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires (GCABA) en **2009**, la conducción de la Secretaría Legal y Técnica se propuso el desafío de eliminar los papeles como base de la administración, y de comenzar el camino hacia el gobierno electrónico con un proceso interno de transformación basado en la gestión documental digital. Se planteó que este proceso debía ser integral, y no dar ningún tipo de cabida al papel como contenedor de información, para evitar que el uso del papel imposibilitara la supervivencia del contenedor digital.

Luego de que la Secretaría investigara varios casos de administración pública electrónica, decidieron que había que evitar una reforma parcial, y realizar un cambio muy profundo y con herramientas desarrolladas a medida: había que iniciar una

transformación documental. El viejo sistema de seguimiento de expedientes SUME debía ser literalmente volado del mapa y reemplazado.

Comenzaron entonces con las primeras reuniones del grupo de modernización que presidía Jefatura de Gabinete, enfocándose en el concepto de despapelización.

Las primeras experiencias para convencer a la organización de abandonar el papel en forma rápida y total no fueron buenas. Después de una reunión en un gran teatro, en la que cientos de funcionarios incluso se enojaron ante la perspectiva de cambio, se decidió avanzar, según **Eduardo Martelli**, con “la historia del Caballo de Troya” o “la enseñanza de cómo vencer en condiciones de inferioridad”.

Entonces surgió el Sistema de Administración de Documentos Electrónicos (SADE), inicialmente un “boquetero” que tenía que abrir espacios en la gestión de la información en la administración pública sin que quienes se oponían al cambio pudieran bloquear su función a tiempo. Además, se logro la Ley de Modernización de la Administración Pública, que funciono como base jurídica y normativa muy importante ante los detractores.

Maria Jose Martelo (Directora General de Modernización Administrativa): *Si bien el desafío impresionaba, alcanzamos mucha motivación con el pensamiento crítico pero práctico y con una dosis de histrionismo intenso —combinación “divertida y necesaria” para la selva de Gobierno— de Pablo Clusellas y Eduardo Martelli, quienes estuvieron al frente del proceso de transformación. En las primeras conversaciones de arranque de proyecto, suministraron un diagnóstico ácido y certero de la administración porteña que resumo en las siguientes proposiciones:*

- *“La pirámide está invertida. El poder y la información la tienen en la mesa de entradas y el personal administrativo más raso. Hay que iniciar la tramitación de manera electrónica y elevar la información para la toma de decisiones”.*
- *“Si paramos la administración uno o dos días... no genera riesgo porque no podemos hacerlo peor y más lento que lo que están haciendo; no tenemos datos, ni sabemos qué están haciendo”.*
- *“El bien más escaso que tenemos es el tiempo”.*
- *“Te van a decir que no tienen equipamiento, y probablemente sea así, pero es una organización muy compleja y en la que, si querés que las cosas sucedan, hay que poner siempre el carro delante de los caballos”.*
- *“Se van a resistir, acusarnos de ir contra normas de la estratósfera... Nuestra propuesta es audaz, pero no vamos a hacer nada que no se ajuste a la ley de procedimiento administrativo, compras o presupuesto.”*
- *“Tenemos claro hacia dónde queremos ir. Tené empatía porque ellos están en la trinchera y seguramente son buenas personas..., pero nunca dejes que ese campo te intoxique y pierdas el rumbo de lo que debe hacerse”.*
- *“Es una administración a la que le lleva años realizar cambios. Las cosas que hagamos y definamos ahora van a estar por muchísimos años más”.*
- *“Se trata de un choque de creencias entre nuestra visión de cambio y la de ellos, para la resistencia”.*

•• “No hay cambio sin dolor... y estamos dispuestos a proporcionarlo en aras de un mejor gobierno”.

•• “Si estás en este ‘negocio’ del cambio y querés que te quieran..., comprate un perro”.

Los primeros sistemas, acompañados por una imprescindible adecuación del marco normativo, abrieron el camino para el hoy extenso “ecosistema SADE”, que comprende una red de módulos integrados alrededor del Sistema de Administración de Documentos Electrónicos (SADE) —entre ellos, el Expediente Electrónico (EE) y el Generador Electrónico de Documentos Oficiales (GEDO)—, al alcance de todos los funcionarios a través de un Escritorio Único (EU) y con un sistema de firma electrónica que permite el procesamiento completo de todos los trámites en forma digital.

Poner en jaque el papel no significó solamente cambiar el soporte de la información, sino también replantear la forma de trabajar y pensar de miles de funcionarios, con la simplificación y automatización de muchos procesos. El acompañamiento y capacitación son aún aspectos vitales de una gestión orientada a hacer de esta transformación estructural un aporte que perdure y sienta las bases para un gobierno electrónico extendido, eficiente, abierto y participativo.

El reciente informe de Naciones Unidas “Gobierno electrónico para la gente” (2012) acentuó la importancia de la gestión interna, recomendando mejorar el backend o motor de las operaciones antes de generar una oferta hacia el público, para lograr una transformación real en la relación. Este es el camino que viene recorriendo el GCABA durante los últimos años, un recorrido de transformación interior con logros que hoy vale la pena dar a conocer, ya que se abre una nueva etapa en la que el ciudadano podrá tendrá una participación más activa, con la seguridad de una solidez interna en la administración que le dará respuesta.

Eduardo Martelli: *Mirando en retrospectiva cómo se fueron sucediendo las etapas de este proceso, cada vez me convenzo más de que la incredulidad que provocaba nuestra idea en el resto de la organización, por ser tan ambiciosa, resultó nuestra mejor aliada. Al no tomarnos inicialmente en serio, nadie pudo levantar las barreras a tiempo; no nos vieron venir, y cuando se dieron cuenta de que el cambio realmente iba a suceder, ya era realmente imparable. Hoy está hecho y no tiene retorno.*

El marco legal para el éxito

El marco normativo debió resolver diversas materias o cuestiones problemáticas entre las que se destacan las equivalencias legales y funcionales de los diversos formatos, las nuevas modalidades de identificación o autoría, la publicidad y la privacidad, el acceso, los distintos tipos de documentos, sus atributos. Siempre es conveniente que la normativa legal mantenga un grado de neutralidad tecnológica que permita la flexibilidad necesaria para utilizar la mayor cantidad posible de herramientas.

Para evitar discusiones sobre temas que en 2008 aún no estaban maduros y solo habrían demorado la implementación, se evitó en este caso una modificación general de la normativa en materia de procedimientos o gestión administrativa. La

estrategia fue, en cambio, dotar a la administración pública de las herramientas y darle respaldo jurídico en la implementación de cada una de las cuestiones problemáticas.

Una vez obtenida la arquitectura legislativa, la estrategia de implementación consistió básicamente en el dictado de diversos decretos que fueron aprobando los distintos módulos, estableciendo en cabeza de una instancia inferior, la Secretaría Legal y Técnica –en forma individual o en algunos casos en forma conjunta con la Jefatura de Gabinete, Ministerio de Modernización e incluso la Sindicatura del GCABA–, la definición, entre otros aspectos, de los cronogramas que previeran los plazos en que gradualmente las distintas instancias de la administración pública debían utilizar los módulos.

El atraso en la gestión documental era de tal magnitud que aun para el formato papel hubo que dictar normativa que la ordenara y la hiciera más eficaz, ya que se venían aplicando normas de más de 30 años de antigüedad. Pero no es motivo de esta obra explicar lo que tuvimos que hacer en materia normativa para estos casos.

Leyes para la modernización

En 2008 se sancionó la **Ley 2689**, que creaba la Agencia de Sistemas de Información, con el objetivo de organizar y coordinar con todas las dependencias del Poder Ejecutivo, la infraestructura informática de telecomunicaciones y de los sistemas de información, dotando a la ciudad de un plan autosuficiente, razonable y coordinado de gobierno electrónico, que permitiera al ciudadano acceder por medios electrónicos y telefónicos a los servicios de información de gobierno, aportando transparencia a la gestión (art. 2°).

En el mismo año se sancionó la **Ley 2739**, que dio carácter oficial y auténtico a la publicación del Boletín Oficial de la Ciudad de Buenos Aires en el sitio web del Gobierno de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires.

La **Ley 3304**, “**De Modernización de la Administración Pública**”, dictada a principios de 2010, reforzó los objetivos de modernización administrativa planteados al iniciar la gestión y brindó un marco de equivalencia jurídica entre el papel y lo electrónico.

En ese contexto, fue necesario comenzar a transitar el camino evolutivo hacia la tramitación electrónica.

Posteriormente y reforzando la intención de afianzar un gobierno electrónico sólido, en diciembre de 2011 se promulgó la **Ley 4013**, “**De Ministerios**”, que estableció: “Todos los integrantes del Poder Ejecutivo y entes descentralizados podrán utilizar los documentos electrónicos o digitales que determine el Poder Ejecutivo para la creación y suscripción de actos o documentos como así también las firmas electrónicas o digitales que también determine para el refrendo o firma, teniendo todos ellos la misma eficacia jurídica y valor probatorio que sus equivalentes convencionales”.

Culminando el 2013, y ya con un alto grado de avance en la tramitación electrónica en el interior de la administración pública (Poder Ejecutivo), se vislumbraba la necesidad de involucrar en el avance a los demás poderes que componen el sector público de la CABA, el Legislativo y el Judicial.

A fin de lograrlo, se promulgó en diciembre del 2013 la Ley **4836**, “**de Implementación de Infraestructura de Firma Digital de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires**”.

Que la Ciudad Autónoma de Buenos Aires cuente con su propia infraestructura de Firma Digital implica que este tipo de firma equivalga legalmente a la firma ológrafa. En efecto, según la Ley Nacional 25.506, “De firma digital” “Cuando la ley requiera una firma manuscrita, esa exigencia también queda satisfecha por una firma digital...” y “se presume, salvo prueba en contrario, que toda firma digital pertenece al titular del certificado digital...”.

La letra de otras dos leyes, promulgadas a fines de 2013, será estratégica a la hora de avanzar hacia una relación electrónica de ciudadanos y proveedores con la administración pública.

La primera es la Ley **4764**, modificatoria de la Ley **2095**, “**Compras y Contrataciones del Sector Público de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires**”, que en su artículo 7º punto 10, contempla el “Principio de la vía electrónica: los procedimientos de compras y contrataciones deberán ejecutarse por la vía electrónica con los requisitos y a través de los instrumentos previstos en el Capítulo III, del Título II del Anexo I de la Ley 3304, siendo excepcional y procedente la tramitación de los mismos mediante documentos contenidos en soporte papel, únicamente, debido a la concurrencia de algunas de las causales previstas en la reglamentación de la presente”.

La segunda es la Ley **4735** modificatoria del Decreto de Necesidad y Urgencia 1510/97, “**Procedimiento Administrativo de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires**”, que incorpora al Expediente Electrónico, soporte de tramitación administrativa, la posibilidad de otorgar Vista de expedientes electrónicos y de Notificar Electrónicamente durante un proceso administrativo. Todos estos son conceptos novedosos, considerando que se trata de una Ley de Procedimientos y probablemente de las primeras en el país en la incorporación del concepto “electrónico”.

Tramitación digital en la Ciudad

Para fines de 2013, en un período relativamente breve desde aquel diagnóstico difícil a comienzos de la gestión, toda la tramitación de gobierno estaba realizándose de manera electrónica, un hito no solo a nivel local sino también a nivel nacional e internacional.

Mientras que las administraciones de ciudades más avanzadas en el mundo tienen apenas algunas decenas de trámites, los más de 850 trámites que administra la Ciudad operando en forma totalmente digital implican una dimensión única de gobierno electrónico.

El objetivo es dar cuenta a la ciudadanía de la importante transformación que implica el pasaje de la gestión documental en soporte papel a la gestión documental electrónica, no solo para esta administración en particular, sino para el futuro de la administración de la Ciudad. Se trata de un cambio profundo que afecta la eficiencia y efectividad de la administración pública y que sienta una base para ir abriendo gradualmente la gestión hacia los ciudadanos, como ya lo demuestra la reciente

implementación de Trámite a Distancia (TAD) dentro del ecosistema SADE. Este módulo, que comenzó a implementarse en noviembre de 2013, brinda al ciudadano la posibilidad de operar y consultar en línea una variedad de trámites, en relación directa con el Gobierno de la Ciudad.

Dejar atrás el papel como base de la gestión permite además reimaginar la función de gobierno y avanzar en la dirección de un gobierno electrónico cada vez más innovador.

De la gestión en papel a un gobierno sin papeles

Al comienzo de la gestión, todos los expedientes se tramitaban en papel. Esto no significa que no hubiera digitalización de documentos o procesos y sistemas internos, pero sí que el centro de todos los trámites fuera el expediente en papel, con todas sus desventajas, detalladas desde el diagnóstico: alterabilidad, transporte y envíos físicos, duplicación de documentos, imposibilidad de trabajar en simultáneo, archivo físico, registros manuales, entre otros. En muchos casos, incluso, se imprimía un documento creado en una computadora, se procesaba en papel, y una vez finalizado el proceso se escaneaba para guardarse en formato digital, un mecanismo que no solo es ineficiente, sino que prescinde de las ventajas que ofrecen en la actualidad los sistemas de información.

Como resultado del proceso de implementación de la gestión documental electrónica, para fines de 2013 todos los trámites del Gobierno de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires (GCABA), más de 800, ya se realizaban con Expediente Electrónico (EE) dentro del entorno del ecosistema SADE, y hoy son más de 850. Ha sido esencial, para la autenticación de los documentos, la incorporación de la firma digital y la firma electrónica en sustitución de la firma manuscrita, lo que permite que gran parte de los documentos pueda generarse, gestionarse y archivarlos sin pasar por el papel.

Si bien es posible que el consumo de papel en sí no haya disminuido —muchas personas siguen prefiriendo imprimir los documentos electrónicos para leerlos, analizarlos o transportarlos—, se ha eliminado la necesidad de tramitar en papel. Los documentos se generan dentro del sistema, o bien se escanean y luego se devuelven los originales a sus propietarios (como el caso de los DNI de empleados para los legajos), para finalmente almacenarlos en un repositorio único desde el que pueden ser consultados o reutilizados.

Entre otras ventajas, los documentos digitales no se pierden, no se alteran, no ocupan lugar, son de fácil acceso, pueden consultarse en simultáneo, dejan de estar relacionados con el lugar físico donde se tramitan. La tramitación electrónica permite además un seguimiento permanente y en tiempo real, y la producción de estadísticas acerca de los expedientes, como cuántos son, dónde están, por dónde pasaron, dónde se detuvieron, etc.

De cara al futuro

A partir de la implementación de sistemas actualizados, flexibles y a la medida de la gestión del Gobierno de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires (GCABA), se abren nuevos desafíos para avanzar en el camino hacia un gobierno electrónico más efectivo, eficiente, transparente y cercano a la gente. Algunos de ellos son:

- Estandarización de procesos. En la actualidad, la mayoría de los trámites se realizan con workflow libre, y en muchos casos los mismos trámites se hacen de formas diferentes según las reparticiones o personal involucrado. El desafío es encontrar e implementar las rutas de circulación de la información óptimas para estandarizar procesos similares, fijar los pasos desde los módulos del sistema del que participan, y asegurar que los funcionarios los usen. En muchos casos, para establecer los pasos de cada trámite digital será necesario realizar una reingeniería de los procesos, en búsqueda de mayor eficacia y eficiencia, y aprovechando las ventajas de la nueva lógica que impone la gestión digital.
- Reacomodamiento de personal y roles. Por un lado, la implementación de sistemas ha transformado muchos de los puestos de trabajo en la administración, tornando obsoletos algunos roles operativos y requiriendo capacitación y nuevas habilidades para desarrollarse en puestos de trabajo más ricos y de mayor impacto. Por otro lado, la descentralización y la tendencia hacia estructuras más planas y horizontales que faciliten la orientación a los servicios al ciudadano seguirá modificando las necesidades de recursos humanos.
- Integración de todos los sistemas del Gobierno con la gestión documental electrónica. Si bien todos los trámites ya están integrados a la gestión digital, resta aún lograr que todos los sistemas que requieren generar documentación para respaldar decisiones utilicen los servicios del ecosistema SADE, de modo de ahorrar una enorme cantidad de trabajo inútil y aumentar la seguridad de los procesos.
- Extensión del uso del motor de reglas a muchos más procesos. Se trata de permitir la automatización de tareas, o sea, decisiones o controles parametrizables, para reducir la discrecionalidad y los errores humanos, agilizar los trámites y ahorrar costos.
- Utilización del potencial de las herramientas. Los sistemas implementados permiten prever una profundización de resultados, en la medida en que se incorpore y asiente su uso en la administración y se realicen los ajustes a particularidades de cada trámite, área o repartición.
- Digitalización hacia atrás. Parte de la documentación histórica previa a la implementación de la gestión documental electrónica permanece en formato papel y puede digitalizarse para ir incorporándose al ecosistema.
- Interoperabilidad con otros sistemas de gobierno electrónico. Asegurar y fomentar el intercambio de datos con otros sistemas de gobierno electrónico en otras ciudades, niveles de gobierno o países permitirá un funcionamiento alineado e integrado que redunde en mejores servicios e información para los ciudadanos.
- Extensión de “formularios controlados” a casi todos los trámites. La facilidad de los documentos para convertirse en “formularios controlados” permite pasar al mundo digital todos los formularios en papel existentes en la actualidad, controlando la

operación documental, capturando los datos claves de los documentos para la toma de decisiones y la interacción con otros sistemas. Asimismo, termina por cerrar los problemas de la datación (dating) de las operaciones, ya que el formulario controlado evitaría la posibilidad de alterar o modificar las fechas, tal como permite el papel.

- Aumentar la utilización de los datos acumulados por todo el GCABA. En la medida en que se extiende y consolida el uso de documentación electrónica, se acumulan datos de utilidad que podrían procesarse y utilizarse para mejorar la toma de decisiones, el control de las operaciones y el control de la productividad.

- Establecer las pautas de auditoría por sistemas y el estudio de los comportamientos de los usuarios durante la tramitación. Para ello, es necesario utilizar las herramientas del punto anterior para extraer la información (data mining) y tener programas que analicen esta información y la conviertan en reportes de auditoría con “flags” (advertencias) de gravedad del desvío.

- Mejoras de usabilidad y servicios. Sobre la base de los sistemas actuales es posible mejorar y ampliar interfaces, así como aumentar los servicios de tramitación por Internet con proveedores, empresas y ciudadanos.