

# **Un gobierno inteligente**

El cambio de la Administración Pública  
de la Nación Argentina 2016-2019

**PABLO CLUSELLAS, EDUARDO MARTELLI  
Y MARÍA JOSÉ MARTELO**



INTRODUCCIÓN

ESTRUCTURA

INTERACCIONES

GOBIERNO

ESTADÍSTICAS

INVESTIGACIÓN





**Un gobierno  
inteligente**





# Un gobierno inteligente

El cambio de la Administración Pública de la Nación Argentina 2016-2019

PABLO CLUSELLAS, EDUARDO MARTELLI  
Y MARÍA JOSÉ MARTELO

# CRÉDITOS

## Autores

Pablo Clusellas

Eduardo Martelli

María José Martelo

## Producción editorial

María Laura Lecuona (coordinación editorial)

Mariano Nuñez Freire (diseño gráfico)

Martelli, Eduardo Nicolas

Un gobierno inteligente : el cambio de la Administración Pública de la Nación Argentina 2016-2019 / Eduardo Nicolas Martelli ; Pablo Clusellas ; María Jose Martelo. -1a ed . - Ciudad Autónoma Buenos Aires : Eduardo Nicolas Martelli, 2019.

184 p. ; 24 x 17 cm.

ISBN 978-987-783-101-6

1. Gestión Electrónica de Documentos. I. Clusellas, Pablo II. Martelo, María Jose I. Clusellas, Pablo II. Martelo, María Jose III. Título

CDD 320.82

Fecha de catalogación: Enero de 2019

Este libro circula en formato digital y puede ser descargado en forma gratuita en <https://www.boletinoficial.gob.ar/#estatica/productos>

*A nuestras familias*



## Agradecimientos

Este libro es la consolidación de un trabajo real y es por eso que le agradecemos, en primer lugar, al Presidente Mauricio Macri, al Jefe de Gabinete de Ministros Marcos Peña y al Vicejefe de Gabinete de Ministros Andrés Ibarra, por un apoyo incondicional y constante.

En segundo lugar, queremos agradecerle a nuestro equipo, conformado por personas altamente motivadas a cambiar la administración pública argentina.

La tramitación digital y sus reglas como tal no fueron escritas nunca antes, y la transformación ha sido realmente producto de un trabajo colaborativo de profesionales que han tratado de desafiar el *status quo*. Esas reglas, esas funcionalidades, las fuimos construyendo entre todos en un trabajo colectivo, diario, cotidiano, constante, de detalles mínimos y grandes convicciones. Tenemos un equipo que sonríe cuando nuestros enemigos se molestan, y muchos colaboradores extendidos que piensan que ya es tiempo de que los cambios simplemente SUCEDAN.

En tercero y último lugar, queremos agradecerles a los insumisos de la administración pública, que tienen humor para reírse de la solemnidad de la burocracia formal sin valor, que entienden que el sentido común es el menos común de todos los sentidos, que renuncian al confort para asumir un salto cualitativo, y que creen férreamente que la universalización del conocimiento que brinda la tecnología es el camino.

*Los autores*

## **Los autores**

### **Pablo Clusellas**

**Secretario Legal y Técnico de la Presidencia de la Nación. Miembro del Comité de Reforma Administrativa de la Nación.**

Abogado (Universidad de Buenos Aires, Facultad de Derecho). Especialización: Master en Derecho Comparado (Universidad Metodista del Sur - Dallas, Texas).

### **Eduardo Martelli**

**Secretario de Modernización Administrativa de la Secretaría de Gobierno de Modernización de la Jefatura de Gabinete de Ministros de la Nación. Miembro del Comité de Reforma Administrativa de la Nación.**

Licenciado en Administración (Universidad de Buenos Aires, Facultad de Ciencias Económicas). *Special Program, System Dynamics* (MIT).

### **María José Martelo**

**Subsecretaria de Gestión Administrativa de la Secretaría de Gobierno de Modernización de la Jefatura de Gabinete de Ministros de la Nación. Miembro del Comité de Reforma Administrativa de la Nación.**

Licenciada en Comunicación Social (Universidad de Buenos Aires, Facultad de Ciencias Sociales). Diplomatura en Procesos (ITBA). Diplomatura en Políticas Públicas (Universidad de San Andrés).

# ÍNDICE

- Introducción
- 11 DE UN GOBIERNO OBSOLETO A UN GOBIERNO ELECTRÓNICO E INTELIGENTE**
- Capítulo 1
- 19 EL CAMINO HACIA LA MODERNIZACIÓN DEL ESTADO ARGENTINO**
- Capítulo 2
- 31 EL CAMBIO DE PARADIGMA EN LA GESTIÓN DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA NACIONAL**
- Capítulo 3
- 45 LA DESPAPELIZACIÓN DEL ESTADO A TRAVÉS DE LA GESTIÓN DOCUMENTAL ELECTRÓNICA**
- Capítulo 4
- 69 LA TRANSFORMACIÓN DE LAS COMPRAS Y LAS CONTRATACIONES DEL ESTADO**
- Capítulo 5
- 83 EL PROCESO NORMATIVO DE LA MODERNIZACIÓN DEL ESTADO**
- Capítulo 6
- 99 DESPLIEGUE FEDERAL DE GDE EN EL SECTOR PÚBLICO FEDERAL, PROVINCIAS, MUNICIPIOS Y OTROS PODERES**
- Capítulo 7
- 115 LA INFORMACIÓN COMO CENTRO DE UN GOBIERNO INTELIGENTE**
- Capítulo 8
- 139 BLOCKCHAIN, INTEROPERABILIDAD, FIRMA DIGITAL, INTELIGENCIA ARTIFICIAL, IDENTIDAD DIGITAL SOBERANA**
- 165 Anexos**





INTRODUCCIÓN  
**DE UN GOBIERNO  
OSOOLETO A UN  
GOBIERNO ELECTRÓNICO  
E INTELIGENTE**

**A**l asumir la gestión nacional en 2015 se inició un plan de modernización para poner en poco tiempo a la Administración Pública Nacional (APN) a la altura de los desafíos del siglo XXI.

Se trató del tránsito desde un gobierno obsoleto, basado en papeles, hacia un gobierno electrónico, que no solo ha llevado los trámites y la gestión a soportes digitales, sino que ha sentado, además, las bases para un modelo de gobierno inteligente.

Otros intentos de reformas administrativas -en la Argentina y en el mundo- han sido poco exitosos por encararse solo desde el aspecto normativo o abordarse con herramientas tecnológicas difíciles de implementar en las organizaciones estatales y con los tiempos limitados de las gestiones de gobierno.

Sobre la base de la experiencia de implementación de Gestión Documental Electrónica (GDE) en el Gobierno de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires (GCABA) con el mismo equipo interdisciplinario de trabajo, fue posible en solo tres años transformar de raíz la APN, instalando el gobierno electrónico, avanzando en la simplificación, la agilización y la desburocratización del Estado, y dando los primeros pasos en el uso de herramientas de gobierno inteligente como *blockchain*, *big data* e Inteligencia Artificial (IA).

# La modernización de la estructura administrativa del Estado

El desafío que nos planteamos al encarar la **reforma administrativa** del Estado nacional fue el de lograr un **nuevo paradigma** que pretendió **no solo volver más simple, ágil y eficiente la obsoleta burocracia estatal, sino volverla inteligente.**

El plan se basó en el concepto de **gobierno electrónico** (*e-government*), como un medio para generar una transformación cabal de la administración, con el objetivo último de **alcanzar un gobierno inteligente** (*i-government*).

En los últimos años, **la estructura de los Estados y sus Administraciones ha crecido a un ritmo sostenido en muchos países**. Ello se debe, en parte, a la necesidad de hacer frente a diversas demandas sociales que suponen **mayores y más complejas respuestas para brindar nuevos y mejores servicios a la ciudadanía**. Existen, sin embargo, **funciones obsoletas, superpuestas o superpobladas** que deben ser revisadas, no solo por el gasto excesivo que insumen, sino también porque el mantenerlas presupone un obstáculo inmenso para la **ya muy difícil coordinación de una organización del tamaño del Estado nacional**.

**Existen funciones obsoletas, superpuestas o superpobladas que deben ser revisadas, no solo por el gasto excesivo que insumen, sino también porque el mantenerlas presupone un obstáculo inmenso para la ya muy difícil coordinación de una organización del tamaño del Estado nacional.**

Numerosos estudios han demostrado que **el tamaño per se de los Estados poco indica sobre los niveles de eficiencia alcanzados**. Un reciente informe de la OCDE (2015) muestra que en aquellos Estados que son considerados “modelos”, como los países escandinavos –donde la mayor parte de los servicios básicos son prestaciones estatales–, el empleo público representa un 30% del total, liderando esta lista países como Noruega, Dinamarca y Suecia.

Ahora bien, **si la tendencia es tener Estados grandes y complejos, que den respuestas a las cada vez más sofisticadas y heterogéneas demandas sociales**, la orientación de los Gobiernos debe focalizarse no solo en **mantener su estructura bajo control**, tarea que no debe abandonarse nunca, sino en **reformar las burocracias existentes**, que administran de un modo ineficiente, para generar un Estado de una dimensión correcta.

En tal sentido, **desde 2016 en nuestro país se vienen realizando esfuerzos para ejecutar políticas de modernización del Estado con el fin de transformar las anquilosadas burocracias, basadas en el formato papel, en burocracias digitales más ágiles y transparentes.**

La incorporación de las **Tecnologías de la Información y de la Comunicación (TIC)** y la **implementación del paradigma de gobierno electrónico han sido clave** en la transformación de la APN, puesto que no solo han aportado agilidad, eficacia, eficiencia y transparencia, sino que han posibilitado instrumentar la tan reclamada y deseada **interoperabilidad estatal**.

La interconexión entre organismos y dependencias públicas mediante sistemas compatibles, que habilitan el **acceso inmediato y simultáneo a la información** disponible para poder operar sobre ella, ofrece múltiples beneficios que se evidencian tanto en el funcionamiento interno del Estado como también hacia afuera del mismo, al evitar exigirles a los ciudadanos la misma información una y otra vez.

Al respecto, es necesario enfatizar que **las TIC no constituyen un fin en sí mismo, sino un medio que permite crear “Estados inteligentes”**, que brinden respuestas a los ciudadanos de modo rápido y oportuno. Lo que realmente se plantea con la introducción masiva y correcta de las TIC es una **reforma administrativa integral del Estado, que permita llevar la burocracia a nuevos paradigmas, acordes a las demandas del siglo XXI**.

Sí bien han existido **intentos de implementar gobiernos electrónicos en distintas partes del mundo**, estas iniciativas vienen mostrando serias limitaciones. El error más común consiste en suponer que se trata meramente de un problema jurídico normativo, de **estructuras y procesos**. Y aunque estos aspectos son parte constitutiva del problema, deben ser abordados al final de un camino que se basa en entender, en primer lugar, cómo operan las Administraciones públicas, cómo fluye la información, cómo tomar el control sobre ella y, finalmente, asumir que **para hacer una reingeniería de estos procesos tiene que haber existido una ingeniería previa**, cosa que en muchos casos es muy difícil de encontrar.

**La incorporación de las Tecnologías de la Información y de la Comunicación y la implementación del paradigma de gobierno electrónico han sido clave en la transformación de la Administración pública de nuestro país, puesto que no solo han aportado agilidad, eficacia, eficiencia y transparencia, sino que han posibilitado instrumentar la tan reclamada y deseada interoperabilidad estatal.**

En efecto, si la solución fuera solo cambiar leyes, normas y procesos, no existiría la altísima tasa de fracasos en la materia que hemos visto en los últimos 30 años. Las reglas formales pueden modificarse rápida y fácilmente; en cambio, reorganizar flujos de información y conductas informales requiere una lógica de implementación más compleja y sofisticada.

En este sentido, con el objetivo de alcanzar una reingeniería integral y acabada de los procesos administrativos, **fue necesario primero ejecutar la despapelización del Estado, a través de la creación del sistema de Gestión Documental Electrónica (GDE)**, generar la reclasificación documental para conocer y fijar los flujos de información con decisiones programadas, establecer la simplificación registral, realizar la revisión jurídica documental y, por último, realizar un análisis de la información y la reingeniería de los procesos.

¿Cuál es el factor que más impide conocer el modo en que operan organizaciones del tamaño y complejidad de los Estados? Sin lugar a dudas, el hecho de que **la mayoría de la información aún se encuentra contenida en formato papel**. Aunque se han hecho

## Agilización, simplificación y desburocratización

Definiciones y diferencias en el proceso de cambio administrativo

DESCRIPCIÓN	CARACTERÍSTICAS	EJEMPLO (tren/estaciones)
 Procesos actuales	Proceso lento Muchos pasos	
 Agilización	Proceso actual, más veloz (sin reingeniería)	
 Simplificación	Enderezar el proceso actual	
 Desburocratización	Eliminar parcial o totalmente el proceso al no ser necesario	

algunos interesantes avances en pos de un gobierno electrónico a través de sistemas transaccionales (ERP), el problema es que estos requieren para su desarrollo de un análisis exhaustivo de todos los datos, que no se justifica sin hacer una reingeniería previa del proceso a informatizar, lo cual resulta tan laborioso y costoso que los avances son necesariamente lentos, y esto produce desaliento. Teniendo en cuenta, además, lo limitado de los períodos políticos, no es de extrañar, entonces, que el resultado final de los intentos estudiados hayan sido reformas o avances, en general, acotados.

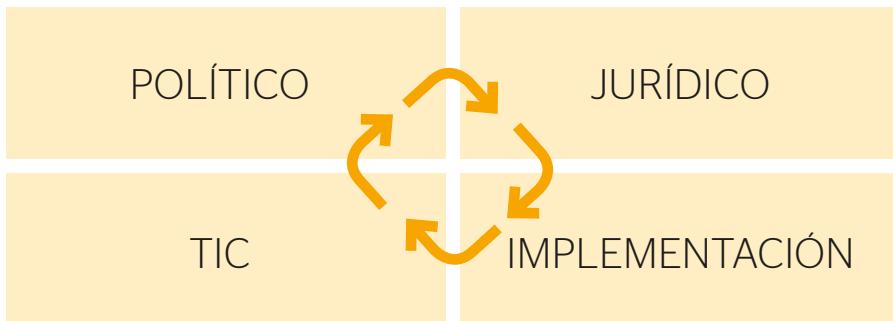
**Las reglas formales pueden modificarse rápida y fácilmente; en cambio, reorganizar flujos de información y conductas informales requiere una lógica de implementación más compleja y sofisticada.**

Otro factor no menor que opera como limitante de los sistemas transaccionales (ERP) con los cuales se ha tratado de abordar el gobierno electrónico hasta la fecha, es que son muy difíciles de auditar, pues para hacerlo apropiadamente se deben tener conocimientos muy avanzados de informática. Es por esto que, por lo general, siguen conviviendo con expedientes en papel que documentan las transacciones. Entonces, aunque estos sistemas resuelven la eficacia y la eficiencia de la administración, aun a un alto costo en tiempo y dinero, no resuelven por sí mismos la transparencia y se cae en un nuevo paradigma de opacidad que contribuye a la corrupción y la discrecionalidad.

Para que la transparencia no sea una quimera, un auditor o un ciudadano tienen que poder leer en forma sencilla y práctica las razones que fundan una decisión administrativa, es decir que las “pistas de auditoría” deben ser simples. Los sistemas transaccionales solo permiten leer pantallas o impresos que reflejan lo que se guardó en una base de datos (que, por otro lado, es relativamente sencillo de modificar,

## Equipo multidisciplinario

El proceso de innovación en el Estado requiere de cuatro equipos esenciales



aunque se tomen recaudos). En cambio, **un documento firmado digitalmente que registra una transacción es inmodificable y resulta accesible para cualquiera; para comprenderlo alcanza con saber leer y no es necesario ser un experto informático.**

Para ser exitosa, la solución informática a la necesidad de reforma de la burocracia debe contener la forma en que actualmente operan los Estados. **Solo los sistemas de Gestión Documental Electrónica (GDE) pueden resolver enteramente el problema en un tiempo y costo razonables, empalmando la operatoria papel con una digital en una forma natural y no traumática,** bajo la premisa básica de que posean todas las reglas del derecho administrativo tanto para la confección de los documentos como para los contenedores documentales que se deseen usar.

Esto permite, con un grado mínimo de cambios procesales y en relativamente poco tiempo, encerrar en un “zoológico informático” todos los procesos de administración del Estado para que una vez que estén “adentro”, sí “salir a cazar inteligentemente”: conocer y estudiar qué hacen, cuánto tardan, cuándo y dónde entran en *loop*. Y permite, además, ir bloqueando todas las formas no deseadas de “manejos” de los expedientes, que representan una enorme porción de la corrupción y la discrecionalidad de las Administraciones.

**Un documento firmado digitalmente que registra una transacción es inmodificable y resulta accesible para cualquiera; para comprenderlo alcanza con saber leer y no es necesario ser un experto informático.**

Si se estudia bien el caso, la gran diferencia entre los sistemas transaccionales (ERP) y los de gestión documental electrónica (GDE), es que los primeros utilizan solo bases de datos con registros de información totalmente estructurados, mientras que los segundos contienen tanto datos estructurados como no estructurados. En los Estados los datos no estructurados son por lejos los más abundantes y es por eso que los sistemas de GDE resultan la mejor opción. Si para poder desprenderse de los papeles, primero hay que estructurar todos los datos que se utilizan en el Estado, la

## El proceso de modernización 2016-2019

### ✓ Implementación de gobierno electrónico.

Prestación de servicios públicos por medios electrónicos. Despliegue de Gestión Documental Electrónica (GDE) y sus aplicaciones –GEDO, RUDO, EE, EU, LUE, RLM, CCOO, LOYS, FIRMA DIGITAL Y BORA– para toda la Administración Pública Nacional (APN) y parte del Sector Público Nacional (SPN).

### ✓ Agilización, simplificación y desburocratización.

Poner énfasis en lo importante, en lo necesario, y suprimir lo que no agrega valor. Entre las aplicaciones clave están GAT, firma *cloud*, TAD, SAS, VUCE, GDE *mobile*, PAEC, COMPR. AR, CONTRAT.AR , SUBAST.AR y Decreto 891/2017 - Buenas Prácticas en Materia de Simplificación.

### ✓ Avances hacia un gobierno inteligente.

Utilización de la información y los datos que se obtienen y genera la propia Administración: interoperabilidad, *big data*, almacenes de datos, Inteligencia Artificial, *once only*, FFCC, *blockchain*, identidad digital soberana, y Decreto 891/2017 - Buenas Prácticas en Materia de Simplificación.

tarea es titánica y, por ende, supone altos costos y gran complejidad instrumental. En contraste, **si en lugar de cambiarlo todo, se acompaña la organización con sistemas más naturales, que se ajusten más normalmente a su operatoria, su implementación no solo resulta más sencilla, sino que es la única realmente posible en términos de costos y tiempo.**

La ya lograda implementación del gobierno electrónico nos lleva a **un nuevo y muy estimulante desafío: ¿qué hacer con esta masa gigantesca de información contenida en millones de documentos en formatos de datos no estructurados que ahora están a disposición?** Pues bien, las TIC nuevamente han venido al rescate para resolver esta cuestión. En la actualidad **es posible realizar un *full index* de todos los datos no estructurados a un costo razonable y se los puede estructurar combinando técnicas de Big Data, lenguajes naturales (NLP) y lógicas de Inteligencia Artificial (AI)**. De esta manera, se los puede procesar como datos estructurados y obtener el tipo de resultados que se logran con los sistemas transaccionales y mucho más, pues se puede conseguir que las computadoras, a partir de estos datos no estructurados, ofrezcan soluciones de datos estructurados. Con esto se logra acceder a una inmensa cantidad

de información que estaba en poder de los Estados pero que no se lograba procesar de forma inteligente, lo cual indudablemente nos **abre la posibilidad de alcanzar un Estado que aplique inteligencia a sus procesos**.

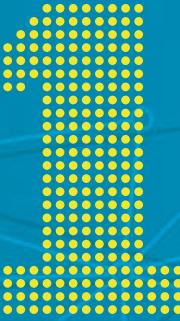
Hasta ahora ha costado muchísimo imponer estos conceptos ya que los asesores informáticos de los funcionarios –quienes, por lo general no poseen formación en ese campo– han estudiado y trabajado toda su vida sobre sistemas transaccionales de información estructurada, y ante este cambio de paradigma, en muchos casos se sienten vulnerables y en consecuencia se resisten al cambio, desaconsejan el uso de sistemas de GDE y **tratan de mantener sus sistemas, sin entender que no son antagónicos sino complementarios**.

Cuando pensamos en los **cinco pasos de ejecución de esta política pública de modernización del Estado** (despapelización, reclasificación documental, simplificación registral, revisión jurídica documental y reingeniería de los procesos), acordamos en que al cumplimentar los tres primeros se alcanzan objetivos muy importantes: mayor agilidad, eficacia, eficiencia y transparencia en la tramitación. Ahora bien, **recién una vez cumplimentados los pasos cuarto y quinto estaríamos en condiciones de afirmar que se alcanzó una real simplificación de los procesos**.

Por otra parte, el proceso de implementación de esta reforma administrativa se realizó de un modo vertical. En este sentido, para llevar adelante la política de modernización fue **imprescindible contar con una fuerte decisión del poder político, impulsar una transformación normativa y reglamentaria, crear sistemas informáticos adecuados y formar equipos de implementación con orientación multidisciplinaria**.

Este libro pretende **mostrar el modo en que se ha llevado adelante el diseño y la implementación de una política pública que tiene como finalidad última la modernización de la estructura administrativa del Estado**, llevada a cabo a través de la incorporación de las nuevas tecnologías de la información puestas al servicio de la simplificación de los procedimientos.

El propósito es lograr **transformar al Estado argentino en un Estado inteligente con una burocracia más ágil, eficaz, eficiente y transparente, orientada a generar valor público**, puesto que, en definitiva, el principal objetivo de cualquier Estado debe ser el mejoramiento de la calidad de vida de sus ciudadanos.



# EL CAMINO HACIA LA MODERNIZACIÓN DEL ESTADO ARGENTINO



En la Argentina, el Estado ha asumido desde su conformación diversos modelos en cuanto a su organización administrativa y orden burocrático. Ha experimentado también varios intentos de reforma administrativa a lo largo de la historia, con el objetivo de mejorar la capacidad para gobernar eficazmente.

A partir del plan integral de modernización iniciado en 2016, se ha puesto en práctica en el país un nuevo modelo de Estado, con foco en la desburocratización, la agilización y la simplificación que hoy facilitan las tecnologías de información y comunicación (TIC).

El proceso de implementación del modelo de Gestión Documental Electrónica (GDE) ha sido la piedra fundacional de esta profunda transformación que ha alcanzado en solo tres años el nivel de gobierno electrónico (e-gobierno) y ha sentado las bases para un gobierno inteligente (i-gobierno).

El caso de la Argentina se inscribe en la consolidación en el mundo del paradigma de gobierno abierto, que pone el foco en la formación de administraciones más eficientes, al servicio del ciudadano, desde la conjunción de cuatro ejes: transparencia, rendición de cuentas, participación ciudadana e innovación y tecnología.

## El Estado argentino: precisiones conceptuales

El Estado puede ser definido como una **asociación con una base territorial, compuesta por un conjunto de instituciones y de relaciones sociales, que controla el territorio y los habitantes que ese conjunto comprende**. Estas instituciones reclaman el monopolio de la autoridad legítima para el uso de la coerción física y, normalmente, tienen supremacía en el control de los medios de esa coerción sobre la población y el territorio que el Estado delimita.

Con fines analíticos, es posible desagregar el Estado en, al menos, tres dimensiones. Una es el Estado como un **conjunto de burocracias**; es decir, organizaciones que tienen responsabilidades asignadas legalmente para el logro de algún aspecto del bien común.

El Estado es también un **sistema legal**, un entramado de reglas sancionadas y respaldadas legalmente que penetran y codeterminan numerosas relaciones sociales, tanto en la sociedad como dentro de las burocracias estatales.

Por último, el Estado posee asimismo una dimensión que se puede denominar **identidad colectiva**: el reconocimiento generalizado de un “nosotros” que funciona como fundamento de la identidad nacional.

**Desde el momento mismo de su conformación, el Estado argentino ha experimentado numerosas transformaciones desde el punto de vista de los modelos que adquiere la administración pública.**

La dimensión organizacional del Estado se encuentra en su mayor parte ordenada burocráticamente. En tal sentido, **se comprende la burocracia como aquellas relaciones sociales jerárquicas formalmente establecidas por medio de reglas explícitas**. Desde el punto de vista de las actividades, esta noción corresponde a una amplia gama de acciones que interesan al Estado y comprende, por un lado, las actividades de gobierno que desarrollan poderes de decisión y de mando y, por otra parte, la actuación de las finalidades públicas, como las leyes y los actos de gobierno.

Ahora bien, ya planteadas algunas delimitaciones conceptuales, es posible afirmar que **desde el momento mismo de su conformación, el Estado argentino ha experimentado numerosas transformaciones desde el punto de vista de los modelos que adquiere la administración pública**.

Se debe, en parte, a que tanto en Argentina como en el resto del mundo, **las administraciones públicas han sido, acertadamente o no, acusadas de ineficiencia y abuso burocrático incluso en aquellos países donde funcionan mejor**. Durante las últimas décadas, la preocupación de los países desarrollados por la influencia que las deficiencias del aparato burocrático ejercían sobre el resultado de las políticas públicas, acompañado de una mayor presión de los ciudadanos por la satisfacción de sus necesidades, volvieron estas problemáticas cada vez más visibles.

Esta situación obligó a los Estados a replantear sus políticas administrativas, generando así procesos tendientes a **reformar su aparato gubernamental con el objetivo de mejorar su capacidad para gobernar eficazmente**.

# Las reformas administrativas en la Argentina

En primer lugar, es necesario aclarar que aunque los términos “reforma administrativa” y “reforma de Estado” se utilizan indistintamente, es importante diferenciarlos. Si bien la primera se encuentra inserta en el marco de la segunda, es posible afirmar que **la reforma del Estado está relacionada con la definición de sus fines y roles y con las formas de intervención que adopta, mientras que la reforma administrativa es una parte acotada de aquella y se refiere a la organización y funcionamiento del aparato burocrático y la modificación de los valores y conductas de quienes lo integran.**

En este sentido, en la Argentina, desde los años sesenta hasta nuestros días, se han aplicado, con mayor o menor éxito, sucesivos programas de reforma administrativa o modernización del Estado.

Las reformas administrativas que se implementaron en Argentina deben ser comprendidas en el marco del contexto político-económico que las orienta y las condiciona.

En efecto, y tal como lo indica su nombre, **el primer intento de reforma iniciado en 1958**, el “Plan de Racionalización y Austeridad”, marcaba **una línea de pensamiento en torno al concepto de eficiencia que, por cierto, sería una constante a lo largo de las sucesivas reformas que se llevaron a cabo en el país**. Desde esta perspectiva, la eficiencia era entendida estrictamente en términos de reducción del personal y del gasto público, sin contemplar una visión integral que incluyera entre sus objetivos **el reordenamiento y la optimización del funcionamiento de la administración pública con miras a mejorar la calidad de los servicios estatales**.

## Principales proyectos de reforma administrativa desde 1958

<b>1958</b>	DECRETO 10974	Plan de Racionalización y Austeridad
<b>1966</b>	DECRETO-LEY 17614	Ordenamiento racional de la Administración Pública
<b>1974</b>	DECRETO 574	Consejo Nacional para la Reconstrucción Administrativa
<b>1977</b>	DECRETO-LEY 21630	Sistema Nacional de la Reforma Administrativa
<b>1986</b>	DECRETOS 2192/3/4	Reforma del Estado
<b>1989</b>	LEY 23696	Reforma del Estado
<b>1996</b>	LEY 24629	Reorganización administrativa
<b>2001</b>	DECRETO 103	Plan Nacional de Modernización de la Administración Pública

En la sección que sigue hacemos foco en los años 90 ya que a nuestro entender fue la primera vez que se planteó una reforma administrativa con nuevas herramientas tecnológicas. Mientras que las reformas administrativas clásicas suelen hacerse desde lo normativo, **en este caso, con un enfoque retomado por el Gobierno actual, se buscó un cambio relacionado con la aplicación de herramientas informáticas**.

## **La reforma del Estado argentino en la década de 1990**

La crisis del Estado de Bienestar significó un cambio en las políticas estatales, no solo en Argentina, sino en la mayoría de los países del mundo. De este modo, se instaló a nivel mundial el pensamiento neoliberal, con primacía del principio de la libertad individual sobre el de la seguridad colectiva que brindaba hasta entonces el Estado. Con una renovada concepción de su rol en la sociedad, se promovieron importantes cambios.

Durante la década de 1990, la Argentina se vio encaminada hacia una reforma en este sentido, llevando a redefinir **el rol del individuo, del mercado y del Estado**.

Los **profundos cambios introducidos mediante la Ley 23.696 de Reforma del Estado**, se basaron en dos pilares:

- 1) El **renunciamiento de roles por parte del Estado**, cuya ejecución fue transferida a terceros (a través de privatizaciones, desregulaciones, descentralización de la salud y la educación a las provincias, y la tercerización de servicios de la administración).
- 2) El **achicamiento de los organigramas estatales y la reducción de personal** (mediante disponibilidades, jubilaciones anticipadas y retiros voluntarios).

En líneas generales, quienes idearon esta reforma, siguiendo las bases del modelo de los años sesenta, **confiaron en que la solución a la falta de eficiencia del aparato estatal se encontraba en la mera reducción numérica de empleados y en la disminución del gasto público**. Sin embargo, en la práctica, **estas medidas tampoco lograron el fortalecimiento de las capacidades estatales ni un mejoramiento cualitativo de su gestión administrativa**.

Llegado el siglo XXI, el término “reforma” fue reemplazado en el lenguaje político por la palabra “modernización”. Con el surgimiento y la aparición de las nuevas tecnologías de la información y la comunicación (TIC), la necesidad de modernizar el Estado y optimizar sus capacidades para afrontar los retos que las modernas sociedades reclaman cobró un nuevo sentido. **Las herramientas que las TIC pusieron a disposición del Estado permitieron aspirar a una evolución profunda**. A partir de entonces comenzó a gestarse el cambio de paradigma en el modo de concebir las funciones del Estado, orientado a la construcción de una Administración pública profesionalizada y ordenada.

## **Un nuevo paradigma de Estado**

El **10 de diciembre de 2015**, mediante el Decreto 13/2015, el Poder Ejecutivo Nacional modificó en forma parcial la Ley de Ministerios 22.250 y creó, entre otros, el **Ministerio de Modernización de la Nación**, materializando así la **decisión política de impulsar una transformación al interior de la Administración Pública Nacional, de los organismos descentralizados y de las entidades autárquicas**, con el objetivo de instaurar un nuevo paradigma de Estado.

Para ello, se rediseñó y oficializó el nuevo Plan de Modernización del Estado, instrumento que define los ejes, las prioridades y los fundamentos tendientes a generar las acciones necesarias orientadas a **mejorar en forma significativa las capacidades y el funcionamiento de la gestión administrativa central**, como condición necesaria (aunque no suficiente) para alcanzar el desarrollo económico, productivo y social del país.

Constituir una Administración pública al servicio del ciudadano en un marco de eficiencia, eficacia, inteligencia y calidad en la prestación de servicios, y promover una

gestión ética y transparente, orientada a resultados, articulando la acción del sector público con el sector privado y las organizaciones no gubernamentales, son los objetivos principales de este Plan y los pilares fundamentales del nuevo modelo de Estado.

## Hacia un gobierno abierto

Durante los últimos años, una nueva conceptualización sobre el gobierno y la gestión pública originó múltiples debates y desarrollos académicos en torno a **los alcances y desafíos que implican el gobierno abierto y el gobierno digital, como nuevas formas de encarar la administración de lo público**. Desde 1970 se discute sobre las implicancias del Gobierno Abierto, pero el concepto se popularizó y difundió en el año 2009, cuando el Presidente de Estados Unidos, Barack Obama, formuló el Memorándum de Transparencia y Gobierno Abierto.

En un principio, la noción de gobierno abierto estuvo estrechamente vinculada con la de Gobierno Electrónico y, en ocasiones, ambos conceptos se usaron como sinónimos; sin embargo, refieren a cuestiones muy distintas.

**El gobierno electrónico hace referencia a la informatización y al uso de las tecnologías de la información y la comunicación en los procesos de la administración pública. En cambio, el gobierno abierto es un nuevo paradigma.**

El gobierno electrónico hace referencia a la informatización y al uso de las tecnologías de la información y la comunicación en los procesos de la Administración pública. En cambio, el gobierno abierto es un nuevo paradigma basado en los principios de transparencia, participación y colaboración, que permite transformar la relación entre la ciudadanía y el Estado tras el agotamiento de los modelos tradicionales de gestión pública.

Asimismo, propone trabajar sobre las debilidades y fortalezas del Estado para que tanto las Administraciones públicas como los ciudadanos aporten soluciones a demandas concretas y se involucren en la tarea de gobernar. La idea de gobierno abierto incluye necesariamente una reflexión sobre el rol que juega cada una de las partes intervenientes (Gobierno, ciudadanía, sector privado, etc.) y sobre las transformaciones integrales en los procesos de creación y aplicación de políticas públicas.

Nuestro país integra, junto a otros 69 Estados, la Alianza para el gobierno abierto (OGP, por sus siglas en inglés), una iniciativa multilateral fundada en el año 2011 por los Gobiernos de Brasil, Indonesia, México, Noruega, Filipinas, África del Sur, Reino Unido y Estados Unidos, que suscribe el compromiso de fomentar una cultura que empodere y brinde resultados a los ciudadanos, y promueve los ideales del Gobierno Abierto y participativo del siglo XXI. En este sentido, el **Plan de Acción Nacional de Gobierno Abierto** se compromete a estimular en sus prácticas el cumplimiento de los siguientes principios:

- **Transparencia:** refiere al deber del Estado de informar sobre las decisiones y quehaceres gubernamentales de forma completa, abierta, oportuna, de fácil acceso y gratuita.
- **Participación ciudadana:** alude a la creación de espacios de encuentro entre Es-



## De millones de papeles a trámites totalmente digitales en el Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires

En el libro Gestión Documental Electrónica (2014), contamos el caso de la transformación de raíz hacia el gobierno electrónico que llevamos a cabo en la ciudad de Buenos Aires entre 2009 y 2014. El *know how* y el equipo de trabajo desarrollados para ese proceso han sido una base fundamental para encarar el desafío a escala nacional. A continuación, algunos de sus puntos clave:

- *Entre 2009 y 2014, el Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires consiguió una profunda transformación en la forma de gestionar sus expedientes y documentos. Con un proyecto interdisciplinario que puso el foco en los sistemas, el marco normativo y el cambio cultural, se logró eliminar por completo el papel como soporte de registro y tramitación de los actos de gobierno, y migrar hacia una gestión documental electrónica. Así, en solo cinco años se pasó de una burocracia centrada en el papel a tener la totalidad de los trámites operativos en forma digital, y se comenzó a abrir la gestión hacia los ciudadanos, que ya pueden operar más de 50 trámites a distancia, desde sus hogares y oficinas.*
- *Cuando la nueva gestión de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires se planteaba el desafío de una modernización que movilizara la administración hacia un modelo de gobierno electrónico, el punto de partida era abrumador: millones de papeles, sistemas precarios, problemas de control, firmas y registros manuscritos, procesos desordenados, escaso uso y capacitación en nuevas tecnologías, falta de gestión de la información.*
- *Por otra parte, la dimensión, complejidad y estructura de la Ciudad la convierten en una verdadera "ciudad-estado": 3 millones de habitantes y otros 3,5 millones que ingresan diariamente, nivel provincial y municipal en simultáneo, 600 edificios afectados a la administración pública, cerca de 1.200 escuelas, 125.000 funcionarios de gobierno, 55.000 usuarios de sistemas, 25 millones de transacciones anuales, 15 millones de documentos por año.*
- *La posibilidad de una transformación profunda parecía lejana, pero se encaró con decisión en 2009, primero desde la Secretaría Legal y Técnica, y más tarde con el aporte del Ministerio de Modernización, creado para impulsar el proceso de cambio.*
- *Así, en pocos años, se logró avanzar con la gestión documental electrónica para que, en 2014, los más de 850 trámites del Gobierno de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires ya se realicen de forma totalmente digital. Esta transformación de raíz en la tramitación es un hito clave para que la Ciudad se consolide como caso modelo de gobierno electrónico en el país y en el mundo.*
- *El gobierno electrónico implica un cambio de paradigma: el uso de nuevas tecnologías no solo agiliza y hace más eficiente la administración pública, sino que también genera oportunidades para que los ciudadanos se involucren más en la gestión y para el desarrollo de modelos sustentables. Esta nueva concepción es posible a partir de la convergencia de las preocupaciones por*

*reformas y modernizaciones de la administración pública con las tecnologías de información y comunicación (TIC) que han impactado en el mundo durante las últimas décadas del siglo XX y los primeros años del siglo XXI. Con información clara y actualizada, es posible implementar mejores políticas públicas. La gestión documental electrónica, condición necesaria para un modelo de gobierno electrónico, implica la puesta en práctica de las nuevas tecnologías para transformar procesos y formas de trabajo de la administración pública, poniéndolos a la altura de los tiempos.*

- *Planificar y poner en práctica el nuevo modelo de gestión documental electrónica en una organización compleja y multidimensional como el Gobierno de la Ciudad –con más 125.000 funcionarios, 55.000 usuarios de sistemas y millones de registros–, no fue una tarea sencilla. Remontar un tsunami documental, enfrentar la burocracia, dilucidar procedimientos kafkianos, abordar las resistencias al cambio, son algunos de los desafíos que los líderes de la transformación debieron superar.*

*Creemos que los factores que permitieron marcar la diferencia han sido:*

- la innovación de basar toda la lógica y la estructura de los sistemas sobre el documento, y no sobre los procesos, como es habitual;*
- el reunir la voluntad política, jurídica y técnica en un solo equipo interdisciplinario;*
- el abordar el proceso de cambio en forma integral sin ninguna cabida para el papel como contenedor de información;*
- Por otra parte, resultó no solo sorprendente sino también decisivo que el impulso y la implementación provinieran del área legal del gobierno.*

**Clusellas, Pablo; Martelli, Eduardo y Martelo, María José (2014). *Gestión Documental Electrónica - Una transformación de raíz hacia el gobierno electrónico en la ciudad de Buenos Aires 2009-2014.***

El libro completo se puede descargar en:  
<https://www.boletinoficial.gob.ar/#/estatica/productos>

tado y sociedad civil que favorezcan el involucramiento de los ciudadanos en los asuntos públicos.

- **Rendición de cuentas:** supone la existencia de normativa, procedimientos y mecanismos para que los funcionarios públicos justifiquen sus acciones, respondan a requerimientos y/o críticas que se les planteen y asuman la responsabilidad de sus actos.
- **Innovación y tecnología:** herramientas para transformar el Gobierno y conectarlo con los ciudadanos, requisito primario para transparentar la gestión pública y contribuir al robustecimiento de la democracia.

## La decisión de modernizar el Estado

El **Sector Público Nacional** está compuesto por ministerios, secretarías, subsecretarías, organismos descentralizados o autárquicos, empleados públicos y fuerzas de seguridad a lo largo de todo el territorio argentino, formando así una **estructura de rangos estancos y compartimentados**.

Honrar y dar **cumplimiento al compromiso asumido por el país a nivel global** para lograr avances significativos hacia un gobierno abierto imponía una tarea tan primaria como ineludible: **impulsar la modernización en el sistema de gestión de los actos administrativos de gobierno como condición necesaria para aumentar la capacidad institucional del Estado nacional**.

**La idea de gobierno abierto implica una reflexión sobre el rol que juega cada parte interviniente (Gobierno, ciudadanía, sector privado, etc.) y sobre las transformaciones integrales en los procesos de creación y aplicación de políticas públicas.**

Avanzar hacia una burocracia propia del siglo XXI, esto es, una administración pública sin papeles, se presentaba, entonces, como el gran desafío. Para ello, **disponer del andamiaje tecnológico, soporte necesario para dar el salto cualitativo y pasar del formato papel a la generación de documentos electrónicos, fue el primer paso de un proceso de cambio organizacional más completo**, que tuvo como objetivo facilitar la interacción entre el ciudadano y los diferentes organismos públicos y propiciar la relación autónoma entre sistemas de diversos organismos.

El nuevo sistema de Gestión Documental Electrónica (GDE) es un **software de gestión conformado por una red de módulos integrados que se encuentran al alcance de todos los usuarios y con un sistema de firma digital que permite el procesamiento completo de todos los trámites en forma electrónica**. Esta plataforma incluye la gestión de todos los registros, las comunicaciones internas y externas, más un conjunto de herramientas como servicios API (Interfaz de Programación de Aplicaciones) y diseño de formularios activos del tipo SDK (Kit de Desarrollo de Software).

Ahora bien, **una transformación de esta naturaleza supone y significa mucho más en términos de eficiencia que la mera digitalización del conjunto de actividades y trámites de carácter transaccional**.

El GDE, además de agilizar los procesos y mejorar el acceso a la información (ahora disponible en un repositorio único virtual), **combate en forma directa una de las**

## Antecedentes del Plan de Modernización del Estado iniciado en 2016

- ✓ Varios modelos administrativos desde la conformación del Estado argentino.
- ✓ Intentos de reforma administrativa desde 1958.
- ✓ Reforma de los 90 incorpora nuevas herramientas informáticas.
- ✓ Siglo XXI: de la reforma a la modernización, con las tecnologías de información y comunicación (TIC)
- ✓ Marco global de Gobierno Abierto: cambio de paradigma.
- ✓ Experiencias internacionales de gestión documental electrónica.
- ✓ Implementación exitosa de gobierno electrónico en la Ciudad de Buenos Aires desde 2007: trámites digitales y sin papeles.
- ✓ Base en sistema Gestión Documental Electrónica (GDE): generación y gestión de documentos en forma independiente del expediente o contenedor electrónico.

principales amenazas contra el ejercicio responsable y transparente de la gestión pública, que es la discrecionalidad en las actuaciones y en los procesos de toma de decisión, muchas veces presente en la cultura del papel. En este sentido, la disposición al cambio de los trabajadores del aparato estatal, políticos y funcionarios de carrera, resulta de gran importancia para el éxito en la implementación del nuevo sistema de gestión y de los fines que persigue.

Este modelo promueve la cultura de la eficiencia pública, pone énfasis en los resultados y en la calidad de los servicios, con flexibilidad en la utilización de los medios, pero estricto en la prosecución de sus fines; posibilita la inteligencia en la utilización de los datos y la interoperabilidad, está basado en sistemas de rendición de cuentas tendientes a aumentar la transparencia y estimula la participación ciudadana.

Cabe destacar que esta transformación fue impulsada bajo una estrategia de país digital orientada a crear alianzas entre la Administración central y las Administraciones públicas provinciales, municipales y de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, con el objetivo de fortalecer los lazos existentes para **avanzar dentro de un marco de intercambio y mutua colaboración**, poniendo al servicio del desarrollo conjunto de las administraciones las experiencias y prácticas exitosas existentes en todo el territorio nacional.

## **El antecedente del gobierno electrónico en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires**

El nuevo modelo de gestión pública implementado a nivel nacional estuvo inspirado y basado en la exitosa experiencia puesta en marcha en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires y no registra, en su tipo, antecedentes en el mundo.

Con 3 millones de habitantes (y más de 3,5 millones y medio de personas que ingresan diariamente), 125.000 funcionarios públicos y 1.600 locaciones, **la Ciudad de Buenos Aires inició esta transformación en el año 2007**. Con un enorme volumen y variedad de trámites y operaciones propios de una Ciudad Estado, y una creciente y sostenida demanda de servicios públicos, **fue pionera en el país en digitalizar de manera integral la totalidad de trámites existentes, despapelizando por completo la Administración pública**.

Adicionalmente, **a nivel global existen experiencias de gestión documental electrónica en países como Estados Unidos, Canadá, España, Inglaterra, Francia, Estonia e Italia**. Sin embargo, el caso argentino presenta particularidades y rasgos propios que lo hacen único en su categoría.

El aspecto diferencial del GDE argentino como plataforma de gestión administrativa reside en que **pone el foco en la generación y gestión de documentos en forma independiente del expediente u otro contenedor electrónico**.

La innovación del enfoque en documentos y su estructura modular permite una **puesta en marcha de los sistemas en forma extremadamente rápida, habilita la vinculación de cada documento** (identificable a partir de su numeración y caratulación), **y es flexible** en tanto facilita la incorporación gradual de distintos trámites a través de la implementación de expedientes electrónicos y de módulos para soluciones específicas.

El análisis detallado del nuevo modelo de Estado –que se inicia en diciembre de 2015 y comienza a implementarse en 2016–, los valores que persigue, los principales aspectos de su implementación y la actualización normativa que habilita esta inédita transformación serán abordados en los capítulos siguientes de este libro.





# EL CAMBIO DE PARADIGMA EN LA GESTIÓN DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA NACIONAL



**L**a política de modernización se planteó como objetivo generar un cambio de paradigma en la gestión de la Administración Pública Nacional. Es decir, superar el modelo sectorial vigente, con dependencias y organismos funcionando bajo sistemas administrativos autónomos e independientes, y reconvertirlo en un sistema homogéneo, cohesionado y, sobre todo, inteligente, con prácticas integradas y transversales a todo el servicio público de la Nación.

Para alcanzar esta administración pública al servicio del ciudadano en un marco de eficiencia, eficacia y calidad de servicios, se puso el foco en promover la interoperabilidad de los sistemas estatales, para luego buscar la simplificación de los procesos actuales.

Se comenzó por la despapelización, facilitada por nuevas herramientas tecnológicas, y se avanza hacia una verdadera reingeniería de procesos y un cambio cultural, a partir del uso de las TIC. Esto permitirá ofrecer a los ciudadanos un mejor acceso por medios electrónicos a información personalizada, coherente e integral.

Una transformación de esta magnitud requiere un abordaje multidisciplinario, en el que se consideren a la vez aspectos tecnológicos, jurídicos, funcionales y de implementación.

## Hacia la simplificación como principio rector de la política de transformación

Todo **proceso de creación de una política pública** parte de la formulación o planteo de una problemática de carácter público, de la definición de los objetivos que se pretende alcanzar y del diseño de un conjunto de alternativas de resolución con cursos de acción para su implementación. En dicho proceso, problema y solución forman parte de una misma hipótesis.

La **hipótesis fundamental de la política de modernización del Estado** sostiene que **para alcanzar una Administración pública al servicio del ciudadano** en un marco de eficiencia, eficacia y calidad de servicios, resulta estrictamente necesario **promover la interoperabilidad de los sistemas estatales** mediante su interconexión y, como objetivo último, lograr la simplificación de los procesos actuales.

La **simplificación, como concepto, se ha convertido en el principio rector de una política de Estado** más amplia y compleja, que compromete e involucra a todas las áreas de gobierno.

En el Decreto 891/2017 de *Simplificación y Desburocratización*, además de sus objetivos generales, se expresan y formalizan los **principios y buenas prácticas en materia de simplificación**, aplicables al funcionamiento del sector público nacional, al dictado de normas y sus regulaciones correspondientes.

**Esta iniciativa contempla tres ejes de acción: la modernización administrativa del Estado, la desburocratización para empresas y emprendedores, y la simplificación de trámites, que apunta a brindar un mejor servicio al ciudadano.**

Esta iniciativa contempla **tres ejes de acción: la modernización administrativa del Estado; la desburocratización para empresas y emprendedores**, con el objetivo de mejorar su competitividad; y la **simplificación de trámites**, basada en un conjunto de medidas que apuntan a brindar un mejor servicio al ciudadano tornando su vida más sencilla.

En conclusión, desde la óptica modernizadora, el término *simplificación*, que como veremos más adelante en este capítulo contiene el concepto de *agilización*, no debe ser entendido como sinónimo de *desburocratización*. Por el contrario, apunta a la consecución de una **reingeniería de procesos en clave de alcanzar mayor agilidad, transparencia y eficiencia en el funcionamiento estatal, así como de mejorar la competitividad empresarial**.

Ahora bien, **para poder simplificar o reorganizar un proceso, primero hay que conocerlo**. Comprender cómo opera la organización, cómo fluye la información y cuál es la mejor manera de tomar control sobre ella, resulta indispensable a la hora de evaluar y decidir qué cambios ejecutar en el campo jurídico normativo y a nivel estructural para poder avanzar hacia el fin buscado.

# Proceso de construcción de la política de modernización del Estado

Siguiendo la lógica planteada en los primeros párrafos de este capítulo, delinear los ejes centrales de la política modernizadora del Estado implicó, desde el modelo teórico:

1. Reconsiderar la problemática estatal, **el funcionamiento de la Administración pública y su eficiencia y eficacia** en la generación de servicios públicos de calidad.
2. Establecer **nuevos estándares de eficiencia y calidad** de los servicios públicos.
3. Definir **los rasgos principales del nuevo modelo** de Estado a instaurar.
4. Analizar la **normativa** vigente y evaluar la factibilidad de instrumentar cambios a nivel de la Administración pública.
5. Definir **estrategia de abordaje** e instrumentar una serie de **acciones necesarias** para llevar a cabo dicha transformación..

Evaluar el desempeño estatal en nuestros tiempos, en los que la tecnología impacta y revoluciona el modo en el que vivimos y trabajamos, significó un desafío en sí mismo e **impuso la necesidad de reflexionar sobre el concepto de eficiencia, hasta el momento concebido únicamente como sinónimo de reducción de personal y gasto público**. Cabe destacar que, como se ha señalado antes, esta fue la hipótesis en la que se basaron las diversas reformas del Estado y de la Administración pública que se dieron en el pasado.

**Son inteligentes aquellas organizaciones que hacen uso de los avances tecnológicos para mejorar su capacidad de dar respuesta al ciudadano y potenciar el trabajo interconectado de sus distintas áreas.**

En otras palabras, identificar los **parámetros de eficiencia imperantes en el siglo XXI** resultó una consigna elemental y prioritaria para poder avanzar hacia una definición más acertada de los atributos fundamentales del nuevo modelo estatal.

Tanto es así, que la concepción de **eficiencia, como atributo propio del Estado, ya no es entendida estricta y únicamente en términos cuantitativos, sino que se asocia a su capacidad para generar valor público**; esto es, aumentar los niveles de simplificación y transparencia, lograr una mayor cercanía con los ciudadanos y optimizar el funcionamiento administrativo para brindar servicios públicos de calidad.

Desde esta innovadora perspectiva, para llegar a ser eficiente un Estado debe, ante todo, cumplir con la condición de ser **inteligente**, entendiendo que **son inteligentes aquellas organizaciones que hacen uso de los avances tecnológicos para mejorar su capacidad de dar respuesta al ciudadano y potenciar el trabajo interconectado de sus distintas áreas**.

Migrar hacia las nuevas formas de gestión de un Estado moderno requería, entonces, **poner en marcha un proceso de transformación complejo y profundo hacia el interior de la estructura del Estado y su funcionamiento**, y reconfigurar, en consecuencia, aspectos centrales de la lógica de organización vigente hasta el momento.

En este sentido, el **desarrollo de tecnologías aplicadas a la Administración Pública Nacional se constituyó en la columna vertebral de este proceso modernizador**, cuyo objetivo último es alcanzar mejores prácticas en las relaciones con los ciudadanos, acordes a los estándares internacionales.

## Hacia la reingeniería de procesos y nuevas prácticas de trabajo

Un cambio de paradigma tan profundo como el que se propuso llevar a cabo con la implementación del Plan de Modernización del Estado no puede explicarse –ni lograrse– únicamente a partir de la incorporación de sofisticadas herramientas tecnológicas, ni a partir de la introducción o revisión de sistemas normativos.

Los cambios formales, tales como los normativos, pueden llevarse a cabo de forma relativamente rápida y sencilla. Sin embargo, transformaciones más profundas, como las que están en curso, plantean exigencias aún mayores, en la medida en que **implican un cambio radical en los flujos de información y en las conductas de los actores que integran el Estado**, que son prácticas profundamente arraigadas en la cultura de cada organización.

**Transformaciones más profundas, como las que están en curso, implican un cambio radical en los flujos de información y en las conductas de los actores que integran el Estado, que son prácticas profundamente arraigadas en la cultura de cada organización.**

En tal sentido, el proceso modernizador puesto en marcha necesitó del establecimiento de nuevas interacciones –más simples– en los procesos administrativos y regulatorios, con miras a lograr mejoras significativas en la calidad del servicio público para aumentar la eficiencia, la eficacia, la productividad y la efectividad.

En síntesis, **el objetivo central** que persigue esta política de Estado es lograr una verdadera modernización: la simplificación de los procesos de la gestión administrativa, **para mejorar y ampliar las capacidades del Estado argentino de generar valor público**.

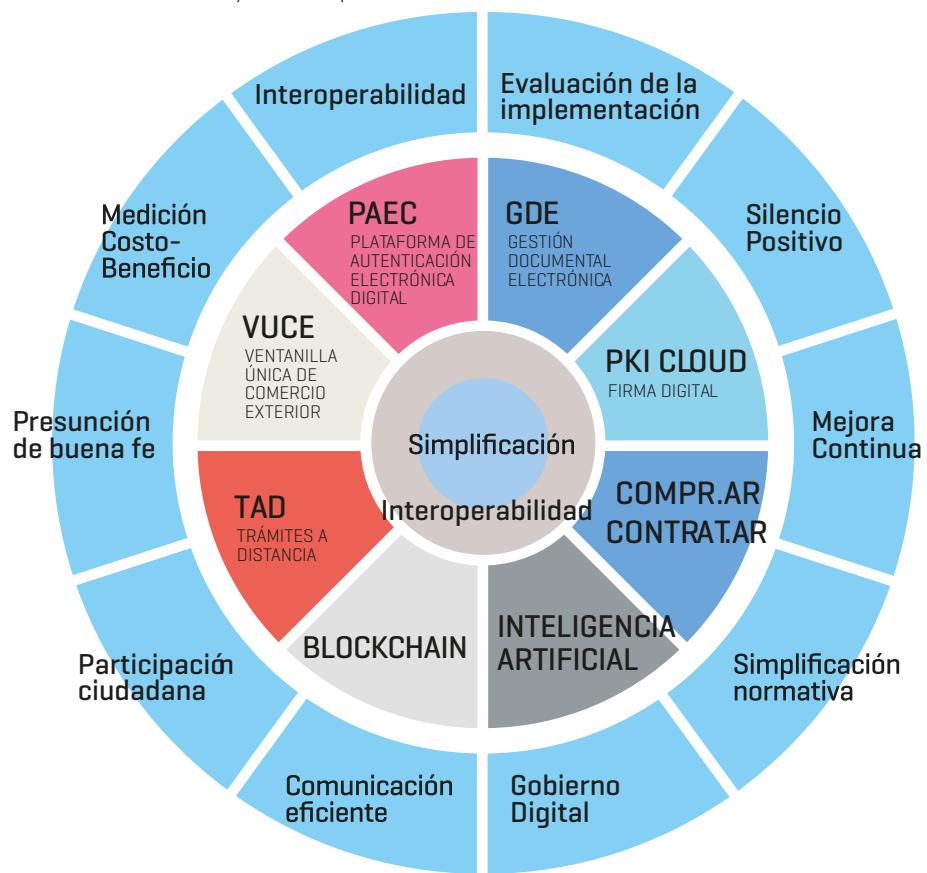
El proceso en curso supuso, ante todo, una fuerte **voluntad política de erradicar antiguos procedimientos administrativos que daban cuenta de un Estado lento, ineficaz y sujeto, en muchos casos, a la discrecionalidad de los decisores públicos**. En tal sentido, se dio inicio a una transformación que posee, al menos, **tres características sobresalientes**:

En primer lugar, **el desarrollo de nuevas herramientas tecnológicas** creadas para la ejecución del Plan de Modernización, que se muestran en el siguiente gráfico y se describen a lo largo de este libro.

En segundo término, **el cambio en la cultura organizacional de los agentes públicos**, que son quienes llevan a cabo este proceso cotidianamente. Para esto, se inició un profundo trabajo de **capacitación de los recursos humanos que conforman la administración pública** y, tomando como antecedente la exitosa experiencia de la Ciudad de Buenos Aires, **se conformaron equipos interdisciplinarios de trabajo**. La capacitación continua y la formación de equipos de trabajo que puedan dar respuestas a las **demandas de**

## Herramientas de simplificación

Aplicaciones informáticas y buenas prácticas



orden tecnológico, jurídico, funcionales y de implementación son imprescindibles para llevar adelante una política de modernización tan compleja y profunda.

Finalmente, la generación de una verdadera reingeniería de procesos y la instalación de nuevas prácticas de trabajo a partir del uso de las TIC, con el objetivo de simplificar los procedimientos y, sobre todo, de ofrecer a los ciudadanos la posibilidad de mejorar el acceso por medios electrónicos a información personalizada, coherente e integral. Todo esto, con el fin último de mejorar el desempeño de la gestión pública a partir de la creación de estructuras organizacionales simples y centradas en el servicio al ciudadano.

## Guerra a la burocracia

Hasta aquí hemos analizado los antecedentes de las reformas administrativas en la Argentina, así como el modelo práctico-sistémico de transformación administrativa propuesto. Ahora toca el turno de la normativa.

Frente a las necesidades normativas, el espíritu reformador se planteó los siguientes desafíos:

- No entregarse a la tendencia a crear nueva normativa con la excusa de derogar aquella que, supuestamente, impide la modernización en algún aspecto de un proceso.

Generalmente, esto es un mito. La mayoría de las veces la reforma puede hacerse con la normativa vigente y, en todo caso, se trata de alcanzar una interpretación más audaz. Asimismo, hemos visto que en ocasiones se crea nueva normativa sin que esto implique la eliminación de pasos del proceso en cuestión.

- b.** No sucumbir ante la tendencia a crear normativa parcial, sin derogar totalmente la anterior y que requiere a los administrativos un trabajo de bordado o *patchwork* de artículos vigentes contra artículos derogados o parcialmente derogados. Esto resulta muy poco práctico. Se trata de **promover, tal como recomienda la OCDE, que cada vez que se cree una normativa, en el mismo acto de creación, se eliminen dos anteriores.**
- c.** No ceder frente a la tendencia a elaborar normativa para la creación de registros, matrículas habilitantes, certificaciones necesarias para algún proceso, sin haber hecho el **análisis de impacto en el mercado**: ¿cuánto cuesta?, ¿cuánto demora?, ¿qué beneficios va a traer para la producción o para el ciudadano? Parece obvio, pero esto no sucede nunca.
- d.** No dejarse llevar por la tendencia a crear normativa procedural que no determine **plazos de máxima a cumplir**. Asimismo, se recomienda la inclusión o reforma del procedimiento administrativo de modo que se le dé al silencio de la Administración el valor de otorgamiento o concesión de lo requerido.

Estas tendencias a la producción de normativa no son aisladas, sino que representan visiones infaustas más profundas que se vinculan directamente con la “**enfermedad de la burocracia**”.

## **La normativa de cambio para la eficiencia institucional**

Los cambios pueden explicar las reformas normativas, pero no existe una relación directa, ya que un cambio no es necesariamente la conclusión de un conjunto de reformas normativas, ni varias de éstas producen necesariamente un cambio. **La relación entre cambio y reforma normativa es débil y de naturaleza problemática.** Aún más, la presencia de organizaciones formales no se asocia forzosamente con el cambio y menos con la reforma normativa. Las organizaciones no siempre forman parte del cambio o son un instrumento para éste; tampoco la relación de poder entre quienes organizan la reforma jurídico-normativa y quienes van a ser reformados es siempre estática en cuanto a su relación jerárquica. Sin embargo, creemos férreamente que institucionalizar la libertad de los reformadores así como de sus entornos volverá más débil el poder discrecional de la administración pública.

Teóricamente, podemos considerar que la eficiencia institucional se convierte en uno de los principales determinantes de la estructura y, en ese sentido, **las formas organizacionales que existen en una sociedad son las que han demostrado ser las más eficientes y eficaces.** Como vimos en este capítulo, a menudo **hay resistencia al cambio institucional** porque los afectados no lo perciben como algo favorecedor ni progresista. Por el contrario, las propuestas de reforma suelen verse como algo perjudicial, doloroso o amenazador, especialmente en cuanto a sus efectos sobre las estructuras que, al interior de la organización, regulan el estatus, el poder y la política.

Otro lineamiento teórico generalizado en cuanto a las reformas administrativas promulga una visión relacional de la interacción y no puramente transaccional. Y **aunque todas las reformas hagan referencia a la flexibilidad, la participación y receptividad a los ciudadanos, en muchos casos estas transformaciones son solo aparentes.** Es decir, se lleva adelante una modernización “de ventanilla”, la renovación estética de

los lugares de atención y los cauces de relación, pero no se profundiza en las discontinuidades necesarias en el modelo institucional, ni en las normas reformadoras, ni en los sistemas transaccionales, que son los que verdaderamente materializan los cambios, le otorgan capacidad instalada al Estado y garantizan la continuidad de la política pública de reforma.

**La desburocratización implica la eliminación completa de una tarea o un conjunto de tareas; la agilización implica buscar, a través de herramientas informáticas, la reducción de los tiempos de un trámite dado; la simplificación implica una reingeniería del proceso.**

Retomando lo planteado en el prólogo, **si bien es imprescindible mirar en perspectiva las reformas pasadas para aprender de sus fracasos, no es nuestra intención convertirnos en teóricos ni en metodólogos**. Solo queremos hacerlo. Simplemente, hacerlo. Y la manera de hacerlo es materializando concretamente esos cambios en las normas y los sistemas asociados a la práctica administrativa, de manera independiente a la ideología institucional. Por eso, en el próximo punto nos proponemos **destacar los aspectos reformistas concretos de las normas elaboradas en el marco de la modernización administrativa del Sector Público Nacional** que, por cierto, ha sido muy prolífica porque nos hemos preocupado por cambiar los aspectos micro y macro del quehacer administrativo, yendo de lo particular e ínfimo a lo general y estratégico en cada norma. **Ya se sabe: las batallas se ganan en el detalle.**

## Desburocratización, agilización y simplificación

Aunque estos tres términos han sido usados muchas veces como sinónimos, sus alcances son muy distintos. Este error puede generar una importante confusión al abordar una reforma administrativa, pues **cada uno de estos procesos requiere distintas acciones y opera de distinta manera**. Por eso consideramos muy importante delimitarlos para establecer el orden y el alcance de las tareas a realizar.

La **desburocratización** implica **la eliminación completa de una tarea o un conjunto de tareas** (dar de baja un trámite, descartar un registro, suprimir un organismo). Hasta cierto punto, su implementación puede resultar la forma más sencilla de reforma, pues su análisis es global y requiere solo de nueva normativa y voluntad política.

La **agilización** implica buscar, a través de herramientas informáticas, la **reducción de los tiempos de un trámite dado, sin entrar en una discusión de fondo sobre si su lógica es correcta o no**.

Aunque en principio esta forma de enfrentar el problema parece muy superficial, es en realidad muy útil y posiblemente sea la única manera de encarar una reforma integral del Estado. **A través de esta metodología de trabajo, se logra tener un inventario total de los trámites del Estado, tarea de por sí titánica, y saber de cada uno de ellos qué reparticiones participan –camino recorrido, workflow–, quiénes lo usan, cuánto tarda su tramitación, y qué documentos requiere**. De este modo se transparenta toda la tramitación, lo cual conduce a un extraordinario cambio de conducta organizacional por el mero hecho de que se conoce dónde está cada trámite, quién



## Guerra al burocratismo

A continuación, ofrecemos al lector algunos extractos de un texto que parecen consideraciones acabadas de lo que hoy sucede en la Administración Pública Nacional o en cualquier Administración pública. Es probable que descubrir la identidad del autor cause sorpresa y admiración; reparar luego en la fecha de publicación, seguramente dejará un sabor amargo de impotencia.

- *Si fuéramos a buscar las raíces del burocratismo en el momento actual, agregaríamos a causas viejas nuevas motivaciones, encontrando tres razones fundamentales.*
- *Una de ellas es la falta de motor interno. Con esto queremos decir, la falta de interés del individuo por rendir un servicio al Estado y por superar una situación dada. Se basa en una falta de conciencia revolucionaria o, en todo caso, en el conformismo frente a lo que anda mal. [...]*
- *Otra causa es la falta de organización. Al pretender destruir la burocracia sin tener la suficiente experiencia administrativa, se producen disloques, cuellos de botellas, que frenan innecesariamente el flujo de las informaciones de las bases y de las instrucciones u órdenes emanadas de los aparatos centrales. A veces éstas, o aquellas, toman rumbos extravagados, otras, se traducen en indicaciones mal vertidas, disparatadas, que contribuyen más a la distorsión. [...]*
- *La tercera causa, muy importante, es la falta de conocimientos técnicos suficientemente desarrollados como para poder tomar decisiones justas y en poco tiempo. Después de una, dos, unas cuantas reuniones, el problema sigue vigente hasta que se resuelve por sí solo o hay que tomar una resolución cualquiera, por mala que sea.*
- *Por ocupar todo el complejo aparato de la sociedad, los campos de acción de las 'guerrillas administrativas' chocaban entre sí, produciéndose continuos roces, órdenes y contraórdenes, distintas interpretaciones de las leyes, que llegaban, en algunos casos, a la réplica contra las mismas por parte de organismos que establecían sus propios dictados en forma de decretos, haciendo caso omiso del aparato central de dirección.*
- *Después de un año de dolorosas experiencias llegamos a la conclusión de que era imprescindible modificar totalmente nuestro estilo de trabajo y volver a organizar el aparato estatal de un modo racional, utilizando las técnicas de la planificación conocidas en los hermanos países socialistas.*

- Se puede establecer una relación directa y obvia entre la falta de motor interno y la falta de interés por resolver los problemas. En este caso, ya sea que esta falla del motor ideológico se produzca por una carencia absoluta de convicción o por cierta dosis de desesperación frente a problemas repetidos que no se pueden resolver, *el individuo, o grupo de individuos, se refugian en el burocratismo, llenan papeles, salvan su responsabilidad y establecen la defensa escrita para seguir vegetando o para defenderse de la irresponsabilidad de otros.*
- *El burocratismo es la cadena del tipo de funcionario que quiere resolver de cualquier manera sus problemas, chocando una y otra vez contra el orden establecido, sin dar con la solución. Es frecuente observar cómo la única salida encontrada por un buen número de funcionarios es el solicitar más personal para realizar una tarea cuya fácil solución sólo exige un poco de lógica, creando nuevas causas para el papeleo innecesario.*
- Debemos analizar las responsabilidades de cada funcionario, establecerlas lo más rígidamente posible dentro de los cauces, de los que no debe salirse bajo pena de severísimas sanciones y, sobre esta base, dar las más amplias facultades posibles. Al mismo tiempo, estudiar todo lo que es fundamental y lo que es accesorio en el trabajo de las distintas unidades de los organismos estatales y limitar lo accesorio para poner énfasis sobre lo fundamental, permitiendo así más rápida acción. Y exigir acción a nuestros funcionarios, establecer límites de tiempo para cumplir las instrucciones emanadas de los organismos centrales, controlar correctamente y obligar a tomar decisiones en tiempo prudencial.
- [...]Todos debemos trabajar para cumplir esta consigna apremiante del momento: **Guerra al burocratismo. Agilización del aparato estatal. Producción sin trabas y responsabilidad por la producción.**

Ernesto “Che” Guevara,  
artículo publicado en la revista Cuba Socialista, 1961.

lo tiene a su cargo, cuánto tarda y se garantiza que las actuaciones no puedan ser modificadas o posdatadas.

La **simplificación** implica una **reingeniería del proceso**, lo cual no solo depende de su lógica de cadena de valor, sino también de **cambios normativos**, que en el Estado llevan a grandes discusiones y requieren consensos muchas veces difíciles de alcanzar. El propio tamaño de la organización suele ser un obstáculo importante para que los que poseen la voluntad política decisoria tengan el grado de conocimiento necesario para expresar una determinación de este nivel de detalle operativo; entonces se arman comisiones donde muchos opinan pero ninguno tiene la capacidad decisoria y lo que suele suceder es que luego de prolongados períodos de debate, se llega a soluciones de compromiso que no son las óptimas.

**El primer paso en el camino a la simplificación debe ser un proceso de agilización que consideramos imprescindible, ya que solo dicho proceso permite contar con la información para un debate racional.**

En este sentido, proponemos que **el primer paso en el camino a la simplificación debe ser un proceso de agilización que consideramos imprescindible, ya que solo dicho proceso permite contar con la información para un debate racional**, basado en datos ciertos, sobre lo que realmente sucede con una tramitación en particular y evitaría la toma de decisiones basadas en presunciones y consideraciones de orden emocional.

## Estrategia de abordaje de la simplificación

El proceso de **simplificación** se compone de cinco pasos, de los cuales los tres primeros son de **agilización** y el último, como veremos, **plantea la reingeniería del proceso**.

Esto implica **abordar la simplificación de un modo completamente diferente al modelo habitual**, sostenido por las más prestigiosas consultoras internacionales. Estas parten de la base de que la digitalización se hará a través de sistemas transaccionales clásicos (ERP), y entonces, debido a que su implementación y modificaciones posteriores son tan costosas, cuando se lo aborda se debe llegar desde el inicio a su estado final. Sin embargo, como hemos observado en las gestiones de otros gobiernos, la realidad es que lograr la redefinición completa de un proceso es normalmente muy difícil y lleva mucho tiempo, siendo este último el recurso más escaso con el que se cuenta en los Estados, debido a la finitud de los mandatos, variable que, a nuestro entender, nunca es tenida en cuenta en su real dimensión.

Los pasos a seguir para lograr la simplificación administrativa son:

- 1. Despapelización (Decreto 561/2017).** Instrumentación del sistema de Gestión Documental Electrónica (GDE) y procesamiento completo de todos los trámites estatales en forma totalmente electrónica.
- 2. Reclasificación documental (Decreto 561/2017).** Revisión de los documentos incluidos inicialmente y reconversión en formularios controlados. Esto permite la estandarización y captura de datos a gran escala, su procesamiento y la fijación de flujos de información con decisiones programadas (workflows-motor de reglas).

## Objetivos de la política de simplificación y desburocratización

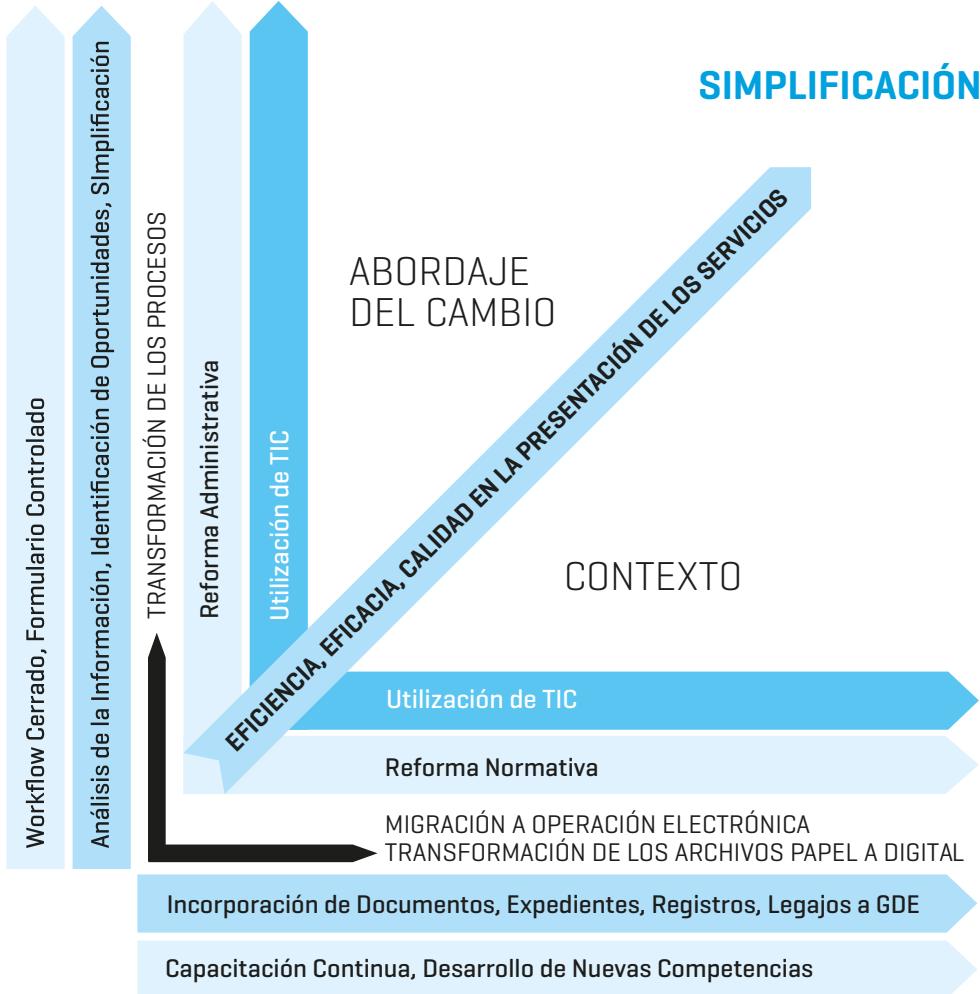
- ✓ Profundizar una Administración pública al servicio del ciudadano en un marco de eficiencia, eficacia y calidad en la prestación de servicios.
- ✓ Aumentar la transparencia, confianza, buena fe y colaboración eliminando controles innecesarios.
- ✓ Facilitar el acceso del administrado a los servicios que brindan los organismos del Estado, mediante el uso de herramientas tecnológicas de autenticación y que posibiliten un acceso remoto.
- ✓ Simplificar los trámites administrativos.
- ✓ Eliminar cargas al administrado en los casos en que se necesite presentar determinada información, dato, documento o certificado que deba ser emitido por otra entidad o jurisdicción del sector público nacional.
- ✓ Simplificación regstral e interoperabilidad, es decir, aprovechar los datos e información con los que cuenta la Administración pública.
- ✓ Reordenamiento normativo.

**3. Simplificación regstral e interoperabilidad (Decreto 1273/2016).** Obliga a compartir información entre organismos a través de comunicaciones oficiales o por servicios de sistemas. Busca que el ciudadano deje de actuar como un “cadete” del Estado.

**4. Revisión jurídica documental (Decreto 891/2017).** Elimina la exigencia de documentación irrelevante, redundante o innecesaria para algunos trámites, que puede ser suplida por declaraciones juradas. En el caso más extremo, determina la eliminación completa del trámite (desburocratización).

**5. Análisis de la información y reingeniería de los procesos.** Estudia los pasos de un trámite en base al servicio que se quiere lograr, lo compara con la situación actual –si es que existe información confiable al respecto– y plantea un nuevo modelo de tramitación que seguramente requiera nueva normativa o reglamentación.

## Abordaje del cambio



Esta secuencia de pasos consecutivos no implica que, si la importancia de un proceso lo amerita, no se puedan transitar en paralelo. Dado el caso, se tratará de una excepción y no de la norma a seguir.

Otra de las dificultades con la que nos enfrentamos es que, en la actualidad, no existe una línea de base sobre los trámites vigentes (cuántos son, cuánto tardan, qué dependencias intervienen) que permita tener una visión general de la tarea a abordar. En estos casos, lo más recomendable es ir incorporando la mayor cantidad de trámites a la máxima velocidad posible, es decir, **promover la agilización como una primera instancia que no solo acelera, cambia conductas y transparenta la gestión, sino que autogenera un mapa de los procesos del Estado**.

### Relación entre los principios de la simplificación, las buenas prácticas en materia regulatoria y las TIC

Existe una relación de reciprocidad, retroalimentación y sinergia entre la política regulatoria y las políticas del gobierno electrónico: la primera formaliza y otorga validez

legal a la utilización de la firma digital, el uso de documentos electrónicos, expedientes, registros y legajos electrónicos, las formas de intercambio remotas con el ciudadano y las prestaciones de servicios a través de plataformas web, entre otros aspectos del gobierno electrónico. En consecuencia, es posible, o bien avanzar en la reforma normativa y simplificar las regulaciones, o bien no modificarlas, pero dar por cumplidos ciertos requisitos sin necesidad de solicitarle al ciudadano nuevos datos.

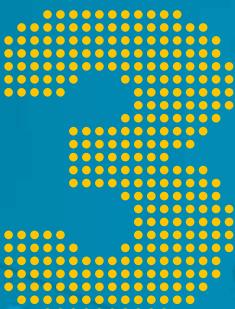
**La reforma administrativa tiene como base la reforma normativa;** en este sentido, la reforma normativa abre camino al cambio, posibilita la tramitación electrónica y el uso intensivo de las TIC a fin de brindar mejores servicios al ciudadano.

Ambas reformas se encuentran sintetizadas en las siguientes tres leyes que agrupan **una serie de medidas que abordan de modo transversal ocho ministerios** (Modernización, Producción, Trabajo, Finanzas, Transporte, Cultura, Agroindustria y Energía), y el Banco Central, y que tienen como objetivo final la simplificación de trámites (reducir su costo y el tiempo que insumen), tanto para el ciudadano como para la Administración central:

- 27.446 Ley de Simplificación y Desburocratización de la Administración Pública Nacional (aquí aparece la modificación a la ley de firma digital y la interoperabilidad documental entre instalaciones de GDE).
- 27.744 Ley de Simplificación y Desburocratización para el Desarrollo Productivo.
- 27.445 Ley de Simplificación y Desburocratización para el Desarrollo de la Infraestructura.

A continuación se mencionan algunos ejemplos que sintetizan la **reciprocidad entre la incorporación de tecnología y las nuevas normativas**:

- Eliminación de la obligatoriedad de que las sociedades comerciales presenten de manera encuadrada sus libros contables, los que serán reemplazados por libros digitales. También se introducen cambios en la Ley de Sociedades.
- Los reclamos por el servicio de energía ante el Ente Regulador del Gas podrán hacerse en cada provincia, mientras que anteriormente solo podían hacerse en la Ciudad de Buenos Aires.
- Ampliación del uso de la firma digital: se establece que los expedientes digitales tienen la misma validez que un expediente en papel u otro formato para todo el país, en todos los niveles administrativos. Además se hace obligatorio el uso del expediente electrónico para los oficios judiciales en todo el Sector Público Nacional, entre otras medidas.



# LA DESPAPELIZACIÓN DEL ESTADO A TRAVÉS DE LA GESTIÓN DOCUMENTAL ELECTRÓNICA



**E**n el centro de la política de modernización se encuentran las tecnologías que permitieron dejar atrás el papel, y sustituirlo por el documento electrónico, como soporte de la organización administrativa del país.

El punto de partida ha sido la implementación del sistema de Gestión Documental Electrónica (GDE): una plataforma de gestión integrada que, mediante un sistema de firma digital, realiza el procesamiento completo de todos los trámites estatales en forma electrónica.

El sistema está compuesto por varios módulos que hacen posible una interacción directa con los ciudadanos.

La implementación, con foco en la interoperabilidad, y sostenida por las ventajas que ofrecen las TIC, la informática y la conectividad masivas, permitió en un breve lapso de tiempo alcanzar una meta indispensable, para poder escalar desde allí hacia la concreción de cambios más ambiciosos.

En tres años se logró el paso de expedientes en papel, opacos y de difícil localización, a tener la capacidad de accederlos y operarlos desde un celular inteligente en cualquier lugar, en cualquier momento. Sin dudas, un gran avance.

## El sistema de Gestión Documental Electrónica (GDE)

El primer gran cambio que introdujo, en la práctica, la política de modernización, fue la implementación de **Gestión Documental Electrónica** (GDE). El ecosistema de GDE es un sistema informático integrado por distintos módulos, que **contiene y administra todas las reglas para generar y almacenar digitalmente documentos oficiales electrónicos**, incluyendo funciones tales como generación, comunicación, firma digital individual y firma conjunta entre funcionarios, guarda y conservación, búsquedas por contenido, niveles de acceso, asignación de fecha y hora, numeración única de documentos y expedientes y otras funcionalidades que garantizan la disponibilidad, inviolabilidad y protección de la documentación oficial, evitando así la manipulación física y el traslado de expedientes.

**La despapelización total de la Administración Pública Nacional fue, entonces, el primer logro de la política modernizadora y un salto cualitativo en el proceso de transformación organizacional.**

Desde su puesta en funcionamiento, regulada mediante el Decreto 561/2016, **el papel, que fue el soporte privilegiado en todos los Estados del mundo durante los siglos XIX y XX, dejó de ser el soporte de la organización administrativa de nuestro país**. En otras palabras, este nuevo sistema, posibilitado por las tecnologías de información y comunicación (TIC) y sostenido por las ventajas que ofrecen la informática y la conectividad masivas, **permittió en un breve lapso de tiempo alcanzar una meta indispensable para poder escalar, desde allí, hacia la concreción de cambios más ambiciosos**.

**La despapelización total de la Administración Pública Nacional (APN) fue, entonces, el primer logro de la política modernizadora y un salto cualitativo en el proceso de transformación organizacional** tendiente a optimizar y transparentar la interacción entre el ciudadano y los diferentes organismos públicos, así como a propiciar la integración interestatal. La tramitación digital, sin papeles, arrancó en mayo de 2016 y, solo dos años después, **el Decreto 733/2018 ordenó la despapelización en toda la APN para agosto de 2018, y en todo el sector público para enero de 2019**.

Como expresa el Decreto 733/2018, “el enfoque estratégico para integrar todos los aspectos tecnológicos y administrativos de la tramitación digital completa, parte de **concebir al documento electrónico como el elemento mínimo que compone la gestión administrativa digital, y al trámite como medio principal de organización de la acción administrativa estatal y de acceso de los ciudadanos a los bienes y servicios** que brindan los organismos públicos y, en muchos casos masivos también, a los servicios que brindan empresas y organizaciones de la sociedad a particulares.

Iniciativas de este tipo registran antecedentes en el sector privado, pionero en la implementación de sistemas híbridos de uso de la informática, y también en países como España, Australia y Estonia. En la Argentina, en tanto, **el primer caso de éxito en una iniciativa de esta categoría tuvo lugar en la Ciudad de Buenos Aires**, cuando en el año 2008 su Gobierno ejecutó la modernización y despapelización de todos los trámites de la jurisdicción.

Ahora bien, llevar al plano nacional la exitosa experiencia porteña supuso, en primer lugar, dotar al Sector Público Nacional (SPN) de infraestructura tecnológica *open source*,

**robusta, escalable, sustentable en el tiempo y eficiente.** Es decir, una red diseñada para aumentar la productividad, establecer una estrategia común de implementación de sistemas, evitar la diversidad de tecnologías (tanto de *software* como de *hardware*) y el pago de licencias, proporcionar servicios avanzados de desarrollo y facilitar su implementación en toda la administración nacional.

En segundo lugar, **fue necesario redimensionar el funcionamiento y alcance del GDE para adaptarlo a la escala nacional.** Aquí, resultaba central asegurar que el sistema fuese capaz de abarcar la totalidad de trámites que comprende la administración del Estado a nivel país. Entre otras cosas, considerar que el **GDE contuviera y administrara todas las reglas para generar y almacenar digitalmente documentos oficiales electrónicos**, incluyendo funciones para garantizar la disponibilidad de la documentación oficial: generación, comunicación, firma individual y firma conjunta entre funcionarios, guarda y conservación, búsquedas por contenido, niveles de acceso, asignación de fecha y hora, entre otras.

## **Llevar al plano nacional la exitosa experiencia porteña supuso, en primer lugar, dotar al Sector Público Nacional (SPN) de infraestructura tecnológica *open source*, robusta, escalable, sustentable en el tiempo y eficiente.**

De este modo, **se concibió un sistema integrado de caratulación, numeración, seguimiento y registro de movimiento de todas las actuaciones y expedientes del SPN, que resuelve el aspecto más formal de la administración: la generación de los documentos.**

Hasta entonces, a cada expediente se le asignaba un número diferente según la repartición del Estado en el que ingresaba; con el GDE, en cambio, se instrumentó la asignación de **un número único por expediente, válido para toda la APN**, dejando atrás con ello una práctica que impedía seguir la ruta de un expediente y entorpecía la búsqueda de la información.

Asimismo, **el sistema está integrado por una red de módulos funcionales** que están en constante crecimiento. Los principales son:

- **Escritorio Único (EU)** es una interfaz que permite navegar por todos los módulos que integran el sistema. Desde EU se configura el acceso a la plataforma GDE. Además, muestra un resumen de todas las tareas pendientes que el agente tiene en cada módulo y las organiza según un rango de antigüedad en días. Asimismo, a través del EU, cada superior jerárquico puede visualizar la carga de trabajo del personal que tiene a cargo en su sector.
- **Generador Electrónico de Documentos Oficiales (GEDO)** permite generar, registrar y archivar todos los documentos oficiales electrónicos.
- **Expediente Electrónico (EE)** se utiliza para la caratulación, vinculación de documentos, pases y consultas de expedientes electrónicos.
- **Comunicaciones Oficiales (CCOO)** permite la generación, registro y archivo de documentos comunicables.
- **Registro/Legajo Multipropósito (RLM)** permite cargar y actualizar los registros administrados por los diferentes organismos de la Administración Pública Nacional que

## Modernización administrativa

Gestión Documental Electrónica  
en cifras

185 organismos de la APN  
11 empresas del Estado  
205.000 usuarios  
120 millones pases  
12 millones expedientes  
110 millones documentos  
3.954 trámites



**GDE**

COMPR.AR  
18.110 procesos / \$187.142MM  
8.717 adjudicados / \$52.188MM

CONTRAT.AR  
85 procesos / \$24.009MM  
21 adjudicados / \$10.060MM

1.465 trámites  
1.090.000 usuarios  
4 millones expedientes  
PROMEDIO 47 DÍAS MENOS QUE MESA DE ENTRADAS

144 registros  
2,5 millones  
registaciones

8244 total  
4425 asist. técnicas  
2674 locaciones de servicios  
1145 Prog. Naciones Unidas  
para el Desarrollo

deben guardar datos y documentos respaldatorios de un grupo de personas humanas o jurídicas, con el objetivo de identificarlos y habilitarlos para realizar ciertas actividades.

- **Porta Firma (PF)** permite administrar la firma de los documentos electrónicos. Brinda la posibilidad de firmar varios documentos al mismo tiempo y de filtrar por lotes los documentos a firmar. Funciona como una bandeja de firmas virtual.
- **Sistema Integrado de Archivo (ARCH)** permite administrar el archivo de los expedientes electrónicos.
- **Locación de Obras y Servicios (LOYS)** permite la caratulación, vinculación de documentos, pases y consultas de expedientes electrónicos que tramiten la contratación de personal bajo los regímenes de Locación de Obras y de Servicios y de Asistencia Técnica.
- **Trámites a Distancia (TAD)** es una sede virtual o ventanilla única electrónica que permite a los ciudadanos realizar más de 1400 trámites ante la Administración Pública Nacional durante las 24 hs. desde cualquier dispositivo con internet (computadora, tablet, celular), sin tener que acudir a una oficina pública. Desde la perspectiva de la relación entre la administración pública y la ciudadanía, este módulo permite que el ciudadano realice sus presentaciones e inicie

# Evolución del Modelo GDE en Nación

Avances y proyecciones para la implementación del ecosistema de gestión documental electrónica.



## Adaptación y renovación tecnológica

- Evolución de documentos secretos
- REST, Mobile, IOP, Adm. Batch, ESB
- Cloud, Mongo, Instalaciones, Itex.
- Redis, Dymform Migrador, ZK8

## Qué construimos e implementamos

- APN, NIC, SAS, RPI, Exp TFN, SSN, EE, RLM, GAT
- AFIP, ANSES, PAMI, SENASA
- SOFSE, ADIFSE, BCRA.
- PBA, Mendoza, Santa Fe, etc.
- VUCE, PAEC, Firma Cloud.
- Compr.Ar, Contrat.Ar (Ejecución), Almacenes, Bienes Patrimoniales.
- Tad2, RIB.
- Central única de eventos para el desarrollo de notificaciones y alarmas.
- Carpetas y Compartir en GDE/TAD.
- RIB.
- Visión 360° Ciudadano.
- Búsqueda “Inteligente” de Contenido.
- Multirepartición dinámica.
- Nuevo Render FFCC.
- Blockchain Federal.
- TAD Mobile.
- Reg. Propiedad Automotor.
- “Inteligencia” en Desiciones.
- Expediente Judicial.

## Qué vamos a hacer

expedientes en forma electrónica, por cuenta propia o a través de un apoderado; además, puede consultar en todo momento el estado e historial de su expediente. Entre sus funciones se encuentran subsanar documentos, tomar vista de un expediente, notificar en forma fehaciente y realizar pagos con tarjeta de crédito, o a través de servicios electrónicos de pago (como *Rapipago*, *PagoMisCuentas*, entre otros). Además, en todo momento, el ciudadano puede consultar de manera remota para todos los trámites la fecha de inicio, el código del expediente, el estado actual, el último destino, el nombre del trámite y el motivo.

- **Legajo Único Electrónico (LUE)** permite la creación y el guardado de todos los documentos electrónicos correspondientes a los agentes que se desempeñan en el ámbito del Sector Público Nacional.
- **Gestor Único de Proveedores (GUP)** permite gestionar información, documentación y antecedentes para la inscripción de los proveedores del Estado.

- **Registro Integral de Destinatarios (RID)** permite identificar a una persona registrada que es o será candidata a percibir las prestaciones, beneficios, subsidios, asistencia y toda otra transferencia monetaria o no monetaria que las entidades y jurisdicciones definidas en el Decreto 1063/2016 (Art.3) otorgan a personas humanas o jurídicas, públicas o privadas, independientemente de su fuente de financiamiento.
- **Gestor de Asistencias y Transferencias (GAT)** permite la tramitación y pago de todas las prestaciones, beneficios, subsidios, exenciones, asistencia y toda otra transferencia monetaria y/o no monetaria que las entidades y jurisdicciones definidas en el Decreto 1063/2016 (Art.3) otorgan a personas humanas o jurídicas, públicas o privadas, independientemente de su fuente de financiamiento.
- **Gestor Único de Constructores de la Obra Pública (GUCOP)** permite validar la información y documentación que presentan las empresas constructoras para participar del proceso de contratación de obras públicas.
- **Repositorio Único de Documentos Oficiales (RUDO)** permite el guardado y consulta de todos los documentos, brindando interoperabilidad entre todas las aplicaciones del gobierno, pues todos los documentos tienen el mismo formato y residen en un solo repositorio.
- **Interoperabilidad (IOP)** permite enviar expedientes o documentos entre diferentes ecosistemas GDE, es decir, administradores de GDE de distintos Estados (por ejemplo, Santa Fe, Mendoza, etc.).
- **Expediente Digital Judicial (EDJ)** nuclea las funcionalidades propias del quehacer judicial como el manejo de incidentes, sorteos, etc.
- **Registro de la Propiedad del Inmueble (RPI)** es un módulo específico desarrollado para las administraciones de titularidades de propiedades, índices de titularidad, inhibiciones, etc.
- **Ventanilla Única de Comercio Exterior (VUCE)** es un módulo de tramitación del ciudadano con la administración pública, que actúa como ventanilla única para facilitar la gestión y generar trazabilidad y simplificación en los trámites de comercio exterior.
- **Sociedades por Acciones Simplificadas (SAS)** es un módulo que tiene las reglas propias para la creación de sociedades anónimas simplificadas, que se constituyen en línea.
- **GDE Mobile** es la aplicación o versión *App mobile* del ecosistema GDE, que permite operar todo GDE desde un teléfono inteligente o Smartphone.
- **Formularios Controlados (FFCC-Dynform)** permite generar documentos del tipo formularios con información estructurada y no estructurada, que de algún modo reemplaza el diseño clásico de la generación de pantallas. Tiene la particularidad de resolver todas las reglas de carga, como así también la generación de datamarts asociados con la información estructurada. Sus campos son totalmente parametrizables, pudiendo incluso llamar a servicios API (interfaz de programación de aplicaciones) o generar campos desencadenantes. Asimismo, hay que destacar una ventaja funcional diferencial: los formularios controlados y los *workflows* abiertos, con posibilidad de hacerlos semicerrados o totalmente cerrados.

A continuación, un análisis más detallado de algunos de estos módulos que han resultado claves para el avance de la transformación.

## Formularios controlados (FFCC)

Este módulo es central y determinante para la estrategia general de implementación del GDE ya que se trata de una **pieza de software muy particular y rara de encontrar en otros sistemas**.

Los **formularios controlados** son formularios digitales estructurados donde se pueden diseñar los distintos campos que se quieren capturar en una operación y que se reflejarán en el documento que se genera, con la particularidad de que compone automáticamente su diseño de registro en la base de datos, generando *datamarts* con su utilización. De este modo se obtiene algo muy similar a lo que realiza una pantalla de carga de un sistema tradicional, pudiendo asociar a los distintos campos muchas posibilidades: combos, lógicas desencadenantes, APIs, repetidores, ventanas abiertas, con variantes de versionados, clonación, migración, entre otras. **Así, en una sola operación se resuelven dos acciones a la vez: la documentación de una operación y la captura de los datos en una base estructurada.** Esto se combina a la perfección con el módulo de *workflow*, permitiendo incluir campos que disparan distintas acciones o eventos.

Este módulo resulta muy práctico puesto que los funcionarios tienden a pedir información extensa no vinculante ni necesaria para el trámite que se desea resolver. En este sentido, **gracias a este módulo, se puede llegar al formulario deseado por aproximaciones sucesivas en una forma relativamente sencilla**.

Asimismo, estos datos estructurados contienen servicios automáticos de interoperabilidad con otros registros (Registro de las Personas, Registro Automotor, etc.) para generar consistencia de información. Esto se retomará más adelante en el apartado dedicado a la plataforma INTEROPER.AR.

Finalmente, otra ventaja de estos formularios estructurados es que permiten **generar reportes y estadísticas de manera muy fácil**.

## Tramitación a Distancia (TAD)

El **Módulo de Tramitación a Distancia** es uno de los más destacados del GDE. Son muchos los portales del gobierno que soportan algún formulario o trámite web, pero **el valor diferencial de TAD es que el ciudadano interactúa directamente con la administración en el marco de un expediente** y tiene la posibilidad de generar documentos, firmarlos digitalmente con todas las reglas de apoderamiento, subsanación, presentaciones a agregar, notificación fehaciente electrónica, pedidos de interrupción de plazos que generan expedientes asociados con el incidente, presentaciones en audita parte, visualización de todos sus documentos, presentación a terceros de los documentos propios (tipo *Google Drive*), visualización de todos los registros en donde figura, participación de intervenientes y muchas otras funcionalidades.

Lo que TAD requiere es la existencia de un trámite en el Módulo de EE asociado con determinado procedimiento por el cual se ponen a disposición del ciudadano los distintos formularios o documentos que debe completar –usando Formularios Controlados– o “subir”, y se indica si los mismos son de carácter obligatorio o no. Una vez completada, esa “colección” de documentos es caratulada bajo un número de expediente que les da unicidad. Este expediente generado es expuesto en el buzón del funcionario o repartición que se haya fijado para ese procedimiento en particular. A partir de allí **el ciudadano puede seguir la “vida” del expediente en forma completa, pudiendo intervenir cuantas veces lo considere oportuno** con presentaciones como

interrupciones de plazo, pedidos de pronto despacho o documentación complementaria o subsanada.

De este modo, **con TAD, el ciudadano puede tramitar enteramente a distancia, con todas las garantías del procedimiento administrativo.**

### Carpetas y Compartir en GDE/TAD

Como ya ha sido expuesto a lo largo del libro, **el Estado acumula una gran cantidad de documentos que, en realidad, pertenecen a los ciudadanos, pero que les son exigidos una y otra vez**, no solo por la propia administración y los diferentes Estados provinciales y municipales, sino también por entidades privadas (como los bancos, por ejemplo) para la realización de ciertos trámites. En este sentido, sería deseable que el Estado habilite estos documentos a terceros y es por eso que hemos construido una plataforma a través de la cual **cada ciudadano, accediendo a TAD, puede dar su consentimiento y de esta manera poner a disposición de terceros documentos, expedientes o conjuntos de expedientes** para su reutilización. A este servicio se puede acceder tanto en forma individual como a través de webservices; por ejemplo, para la apertura de una cuenta, un banco podría acceder de esta forma a toda la documentación constitutiva societaria que posee la IGJ.

Más allá del claro beneficio que brinda esta iniciativa en cuanto a celeridad y comodidad, también trae aparejada una **importante baja de costos, no solo porque ahorra tiempo al encargado de realizar la tarea, sino porque elimina los costos directos generados por la reemisión de esta documentación (certificaciones de firma, tasas, gestorías y otros cargos asociados)**.

### GDE Mobile

Frente al incuestionable **avance del uso de los celulares inteligentes o smartphones, se hizo imprescindible el desarrollo de una versión de GDE que se pudiera operar desde estos dispositivos**, lo que representó un gran desafío, tanto tecnológico como de experiencia de usuario.

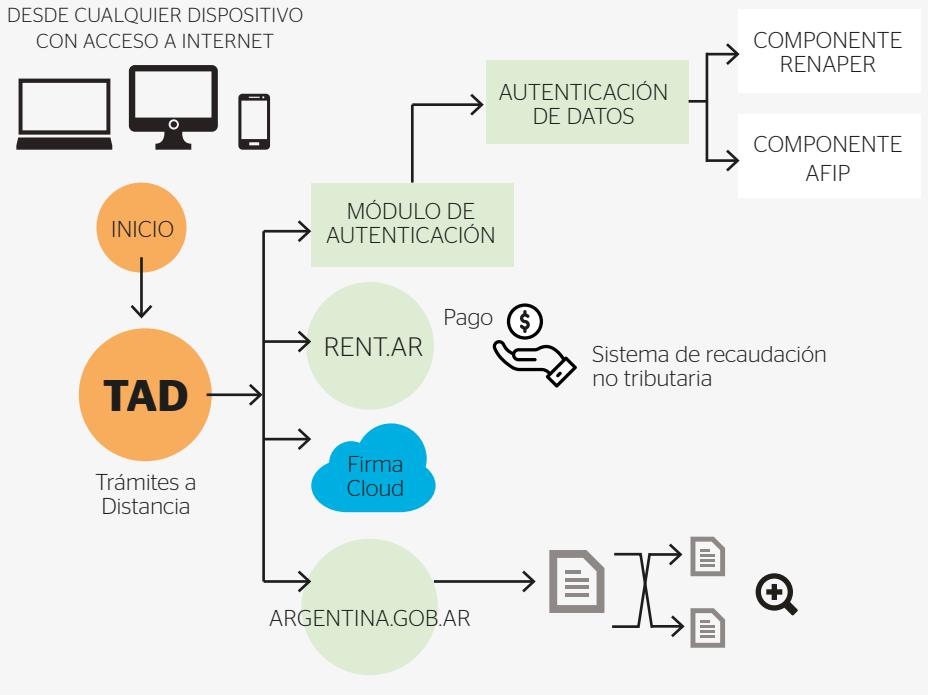
Desde lo tecnológico, no era una buena solución desarrollar algo completamente independiente, pues su uso hubiera resultado difícil y su mantenimiento se hubiera tornado muy costoso. Por lo tanto, se optó por **modificar profundamente los módulos core de GDE (GEDO y EE)**, desdoblándolos en dos partes: un *back-end* y un *front-end* que interactúan entre sí por llamados del tipo API-REST (*Representational State Transfer*, o *Transferencia de Estado Representacional*). De este modo se independiza la interfaz de usuario de la lógica de las funcionalidades de cada módulo, logrando **garantizar que ambas versiones ejecuten lo mismo y que su diseño se ajuste a una presentación diferente, adecuada al diferente tamaño de pantalla**.

En cuanto a la experiencia del usuario, nos propusimos **no limitar ninguna de las funcionalidades accesibles en la versión vía navegadores o browsers**. Fue necesario construir una aplicación que fuera muy amigable e intuitiva, para que cualquier usuario de la versión *browser* entendiera cómo usarla, sin necesidad de un curso de capacitación.

Otro problema a resolver fue su distribución: **al no ser una aplicación de acceso público irrestricto pero, a la vez, tener cientos de miles de usuarios, debíamos encontrar una forma sencilla pero controlada de distribuirla**. Llegamos a una solución que se

## Funcionamiento Tramitación a Distancia (TAD)

Los ciudadanos pueden realizar una gran cantidad de trámites desde un celular inteligente, tablet o computadora.



asemeja al acceso de la versión *browser* de WhatsApp: el usuario accede a la solapa de Datos personales en el Módulo de Escritorio Único, donde se genera un código QR que debe ser leído por el Smartphone para acceder a la descarga de la App de GDE en el dispositivo.

Creemos que el producto final obtenido no solo alcanzó nuestras expectativas, sino que las superó, por lo que pronosticamos que su uso va a ser muy intenso.

**En dos años y medio pasamos de expedientes en papel a tener la capacidad de acceder desde un Smartphone a estos mismos expedientes en cualquier lugar y momento y realizar tareas con ellos.**

Pensar que en dos años y medio pasamos de expedientes en papel, opacos y de difícil localización, a tener la capacidad de acceder desde un smartphone a estos mismos expedientes en cualquier lugar, en cualquier momento, y realizar tareas como ver los documentos, enviarlos a otro usuario o firmarlos, parece casi un cuento de ciencia ficción; pero es real y se ha logrado.

## Firma Digital Remota (PKI Cloud)

Para garantizar la seguridad y otorgar validez y respaldo a cada una de las prácticas y operaciones digitales que produce GDE en la Administración Pública Nacional, fue necesario **optimizar el sistema de firma digital**.

La Ley 25.506 define a la firma digital como el “resultado de aplicar a un documento digital un procedimiento matemático que requiere información de exclusivo conocimiento del firmante, encontrándose ésta bajo su absoluto control”, y con la condición de que terceras personas puedan verificarla, identificar a los firmantes y comprobar que no hubiera alteración posterior a la firma. En este sentido, **la firma digital se asienta sobre tres valores: autoría, no repudio e integridad**.

Para firmar digitalmente una persona necesita **dos claves asociadas entre sí que se generan utilizando funciones criptográficas seguras**. Una de las claves es privada y está protegida por una contraseña que solo conoce esa persona, lo que impide que otros imiten su firma. La segunda clave es pública y sirve para que el destinatario pueda verificar la firma. La clave pública está contenida en un certificado digital junto con la información personal del firmante. Este certificado digital es un documento electrónico emitido por un certificador y sirve para asegurar que una clave pública pertenece a una determinada persona; así, **el certificador actúa como una tercera parte confiable entre el emisor y el destinatario**.

Desde la puesta en funcionamiento de GDE en la Administración Pública Nacional, se utilizó de manera efectiva el **modelo clásico de firma digital**, en el que el usuario utiliza un *token* USB que contiene un *software* que certifica la identidad encriptada de la persona y asegura su encadenamiento con la encriptación de la entidad certificante.

Este modelo clásico, a pesar de ser confiable, útil y seguro, presenta limitaciones de uso que obligaron a desarrollar e instaurar un sistema de firma más evolucionado y accesible. El *token* solo puede utilizarse en computadoras con puerto USB y no en celulares u otros dispositivos electrónicos; además, universalizar el uso de *token* resulta altamente costoso, y la dependencia de un dispositivo externo puede entorpecer la gestión en caso de extravío.

Se reemplazó entonces el modelo clásico por el **sistema de Firma Digital Remota o PKI Cloud**, que sustituye el uso del *token* por una plataforma a la que el usuario se conecta a través de Internet y que tiene su base de datos en el Centro Nacional de Datos de Arsat, el *data center* más seguro del país.

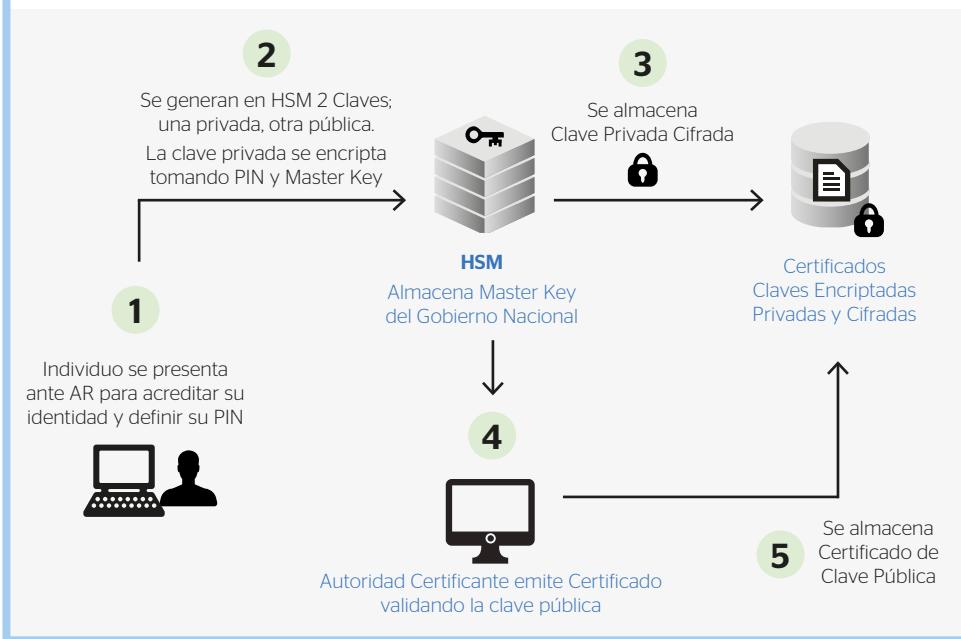
Esta herramienta permite **acceder a los datos desde cualquier lugar y dispositivo** (celulares o tablets), lo que favorece y potencia su uso. Además, esta nueva tecnología redujo considerablemente los costos del Estado y de los privados, ya que ambos eliminaron el costo de la compra del *token* USB; a su vez, posibilitó realizar contratos y operaciones acordes al marco legal argentino.

De este modo, **gracias a la firma digital, es posible dar validez a datos enviados** a través de un formulario *web*, imágenes, video, audio, una base de datos, un disco rígido, un CD o DVD, un sitio de internet, una hoja de cálculo o un documento de texto, el código fuente de un programa o *software*, etc.

La firma digital fue uno de los primeros desarrollos tecnológicos que propulsaron los nuevos procesos de modernización administrativa; sin embargo, era necesario contar con una herramienta para **facilitar y unificar los procesos de validación de los trámites digitalizados**.

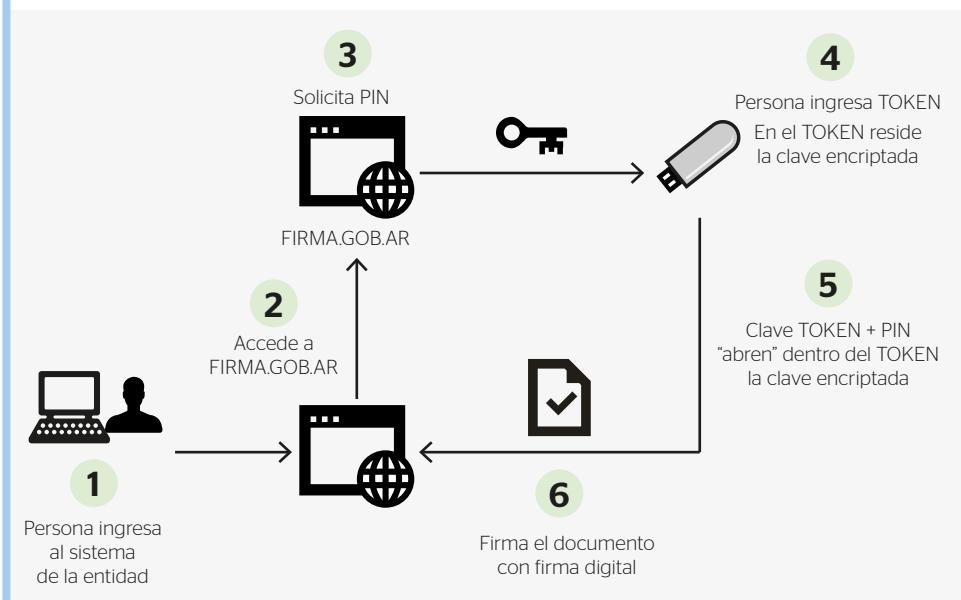
## Servicio de custodia de certificados digitales

El certificador actúa como una tercera parte confiable entre el emisor y el destinatario.



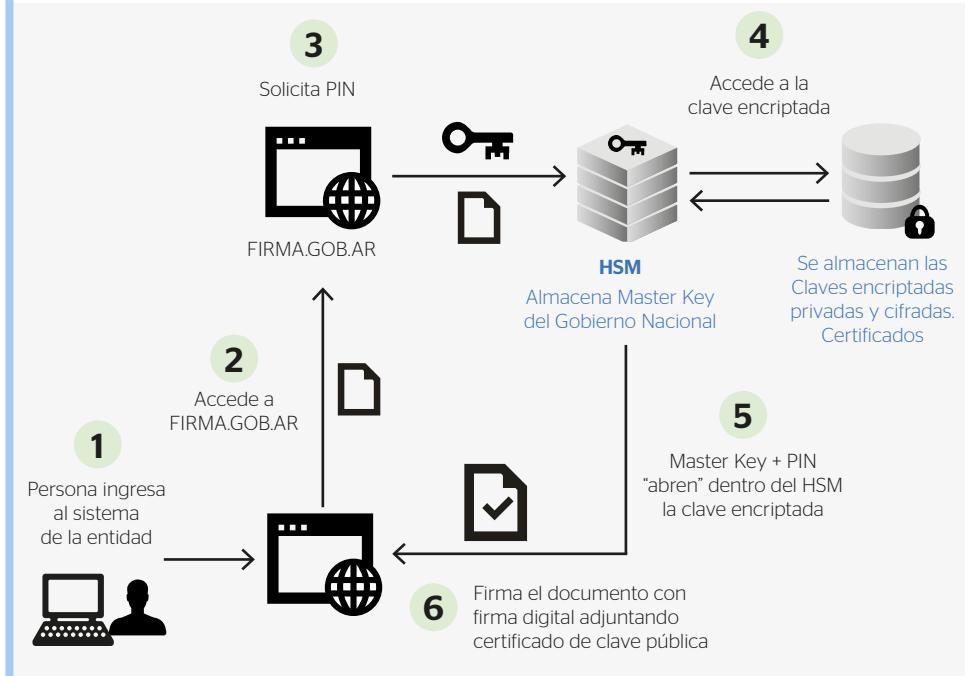
## Certificado de autenticación a distancia con certificado en dispositivo autónomo

El modelo clásico de firma digital, en el que el usuario utiliza un *token* USB.



## Servicio de Autenticación a Distancia con Certificado en custodia

Con la Firma Digital Remota o *PKI Cloud*, se sustituye el uso del *token* por una plataforma segura.



### Interoperabilidad: eje clave de la modernización

Instrumentar GDE en la Administración Pública Nacional fue un requerimiento necesario, aunque en sí mismo no suficiente, para reunir **criterios de inteligencia y de eficiencia del Estado**.

Como se ha mencionado en otros pasajes de este libro, en términos modernizadores, **un Estado puede atribuirse la condición de inteligencia y de eficiencia si logra** primeramente ser **eficaz** y, a partir de los beneficios que ofrecen la tecnología y la conectividad, cumple con el requisito de interoperabilidad.

**La tecnología del GDE posibilitó la interoperabilidad entre las diversas áreas de gobierno y, su contraparte es la eficientización de los trámites de cara al ciudadano.**

El Marco Interamericano de Interoperabilidad recoge, para el ámbito de la administración electrónica, la definición dada por la Unión Europea, que **entiende por interoperabilidad** "la habilidad de organizaciones y sistemas dispares y diversos para interaccionar con objetivos consensuados y comunes, con la finalidad de obtener

**beneficios mutuos**". La interacción implica que las organizaciones involucradas comparten información y conocimiento a través de sus procesos, mediante el intercambio de datos entre sus respectivos sistemas de tecnología de la información y las comunicaciones.

La **tecnología del GDE posibilitó la interoperabilidad entre las diversas áreas de gobierno** y, su contraparte es la eficientización de los trámites de cara al ciudadano. En nuestro país, el Decreto 1273/2016 de Simplificación Registral dispone que la Administración central, los organismos descentralizados, las empresas, sociedades del Estado y otros entes públicos "deberán intercambiar la información pública que produzcan, obtengan, obre en su poder o se encuentre bajo su control, con cualquier otro organismo público que así se lo solicite".

La Argentina no es el único Estado que ha detectado la necesidad imperiosa de impulsar la interoperabilidad en la esfera estatal. **La Unión Europea lo hizo hace veinte años, cuando se estableció el Programa de Intercambio de Información entre Administraciones** (*Interchange of Data between Administrations*, IDA), destinado a promover el desarrollo e intercambio de información entre las instituciones que la conforman.

La interoperabilidad ha alcanzado gran relevancia dentro de la órbita de la administración electrónica y se han impulsado estudios científicos en torno a ella que destacan y diferencian cuatro dimensiones:

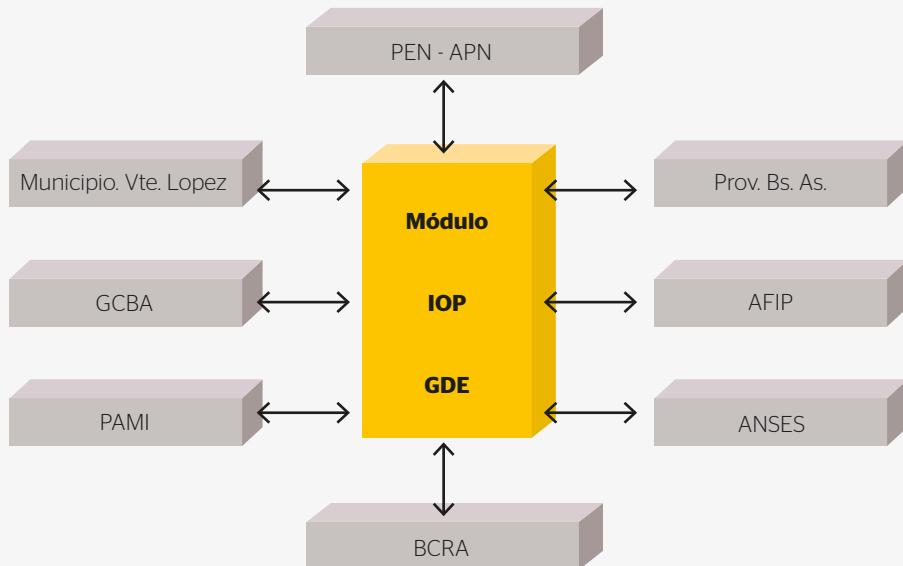
- **Organizativa:** se refiere a la capacidad de las entidades y de los procesos mediante los que se llevan a cabo las funciones requeridas, con el objeto de alcanzar logros mutuamente acordados, relativos a los servicios que prestan.
- **Semántica:** es la dimensión relativa a la información intercambiada. Aquí se intenta que ésta pueda ser interpretable de forma automática y también reutilizable por aplicaciones que no intervienen en su creación. Para ello, se utilizan sistemas de clasificación, sistemas indexadores y ontologías.
- **Técnica:** se encarga de abordar la relación entre sistemas y servicios de tecnologías de la información, lo que incluye aspectos tales como las interfaces, la interconexión, la integración de datos y servicios, la presentación de la información, la accesibilidad y la seguridad, u otros de naturaleza análoga.
- **Factor tiempo:** se vincula a la interacción entre elementos que corresponden a diversas oleadas tecnológicas y se manifiesta especialmente en la conservación de la información en soporte electrónico.

### Plataforma de Interoperabilidad documental

Como hemos visto en los puntos anteriores, existen innumerables ventajas del mundo digital sobre el mundo analógico, pero **hay un solo punto en el que el papel aún tiene claras ventajas sobre cualquier medio digital y es el principal motivo para que aún su uso sea tan extendido: la portabilidad**. Alcanzar la misma portabilidad universal de los documentos en papel es una ardua tarea a ser completada en el ámbito de los documentos digitales, sobre todo cuando son parte de una actuación. **Se ha avanzado muchísimo desde la aparición del formato PDF** (*portable document format*) que permitió contar con un formato de código abierto y, por ende, con lectores gratuitos, lo que garantizó que cualquier documento en dicho formato pudiera ser leído con el solo requisito de contar con una computadora.

## Gestión Documental Electrónica - Interoperabilidad

Modelo de IOP GDE, de Documentos, Actuaciones y Firmas.



La combinación del formato PDF y la firma digital permitieron un segundo avance: que cualquier documento pudiera garantizar la autenticidad de su productor y, por ende, su validez jurídica. La complicación más habitual de este proceso es que muchas firmas digitales no son *world trusted*; Adobe y los grandes proveedores de *browsers* (*Chrome, Firefox, Edge*) son quienes certifican su validez y por lo tanto el procedimiento se complejiza fuera de ciertos ámbitos geográficos y políticos, cosa que también sucede en gran medida con la firma ológrafa cuando sale de una determinada jurisdicción.

**La combinación del formato PDF y la firma digital permitieron un segundo avance: que cualquier documento pudiera garantizar la autenticidad de su productor y, por ende, su validez jurídica.**

Así, en la actualidad, si un documento digital es enviado por cualquier medio de un usuario a otro, este lo puede leer y comprobar su validez con solo haber descargado un programa de lectura (por ejemplo, el *Acrobat Reader*), por lo que la **portabilidad de documentos digitales autónomos resulta realmente muy sencilla**. La portabilidad se complica cuando un documento debe ser firmado por varias partes (documento de firma conjunta) o cuando es parte integrante de un conjunto de documentos que tienen sentido en ese contexto, lo que comúnmente se llama **actuación, expediente, carpeta, registro o legajo, entre otros, que son una colección de documentos con un determinado protocolo que los hace únicos**.

## Principales beneficios de la interoperabilidad

- ✓ Permite tener una visión integral e integrada del funcionamiento estatal.
- ✓ Simplifica y agiliza procesos administrativos internos y trámites ciudadanos. El ciudadano deja de ser “cadete” de la Administración Pública Nacional y se elimina a los gestores e intermediarios en los trámites.
- ✓ Facilita el acceso ciudadano a información clave y de interés público y propicia, de esta manera, la rendición de cuentas y la transparencia de la gestión de gobierno.
- ✓ Permite utilizar en forma inteligente la información disponible.
- ✓ Favorece la toma de decisiones y la generación de respuestas concretas a problemas complejos como consecuencia de la obtención de datos agregados y de información de mayor calidad.
- ✓ Alienta la cooperación entre distintos niveles de gobierno y agencias de la Administración pública.
- ✓ Estimula la cooperación nacional e internacional entre organismos públicos y privados en pos de producir nuevas herramientas.

El problema con los documentos de firma conjunta es que ya no se trata de enviar un documento autónomo, que no es otra cosa que un archivo digital con un determinado formato, sino que implica resolver la problemática de romper documentos para agregar firmas, guardando los anteriores y embebiéndolos en el documento resultante para no perder toda la cadena de firmas válidas, cosa que se complica aún mucho más cuando esta lógica se debe compartir entre dos instalaciones de GDE.

Por otro lado, tenemos la problemática de las actuaciones, que implica trasladar las reglas del protocolo que le da unicidad y univocidad de un sistema a otro para continuar su tramitación o incluso para devolver la actuación al originante o enviarlo a otra instalación.

Estos dos problemas son los que ha resuelto el **Módulo de Interoperabilidad de GDE**, al permitir que distintas instalaciones independientes de GDE realicen tareas como firmar un documento en forma conjunta o seleccionar usuarios de otras instalaciones para enviar y recibir comunicaciones oficiales o enviar y recibir actuaciones.

Lograr esto entre instalaciones no compatibles puede resultar una tarea de altísima dificultad, si no imposible, con los medios informáticos disponibles en la actualidad. Por lo que, teniendo en cuenta la extensión territorial que está alcanzando GDE en la Argentina, sería más que deseable aumentar su adopción por la mayor cantidad posible de jurisdicciones y poderes, de modo de alcanzar una portabilidad similar a la que en la actualidad tiene el soporte papel.

En concreto, la **interoperabilidad documental habilita el intercambio de expedientes**, esto es, automatiza el envío de un expediente completo de una entidad a otra en los diferentes escenarios administrativos en los que se puede producir. Por lo tanto, disminuye el gasto en mensajería, acorta los plazos y facilita la interacción entre diferentes órganos administrativos, lo que redunda en una mayor eficiencia y simplificación general de las relaciones del ciudadano con las diferentes instituciones públicas.

Asimismo, **posibilita el intercambio de documentos**, es decir, el envío de documentos individuales entre dos organismos como certificaciones, informes técnicos, resoluciones, entre otros, **ahormando costos vinculados a la gestión propia del formato papel como trasladados y conservación entre otros**. Esto último representa un beneficio para el ciudadano, porque se evita los gastos y molestias de obtener los certificados; para el órgano destino, que ya no necesita gestionar los documentos o escritos en papel; y para el órgano emisor, que reduce la carga de trabajo que supone la generación de las certificaciones que el ciudadano pueda necesitar a lo largo de todas las operaciones del proceso.

**La interoperabilidad habilita el intercambio de documentos, automatiza el envío de un expediente completo de una entidad a otra. Disminuye el gasto en mensajería, acorta plazos y facilita así la interacción entre órganos administrativos.**

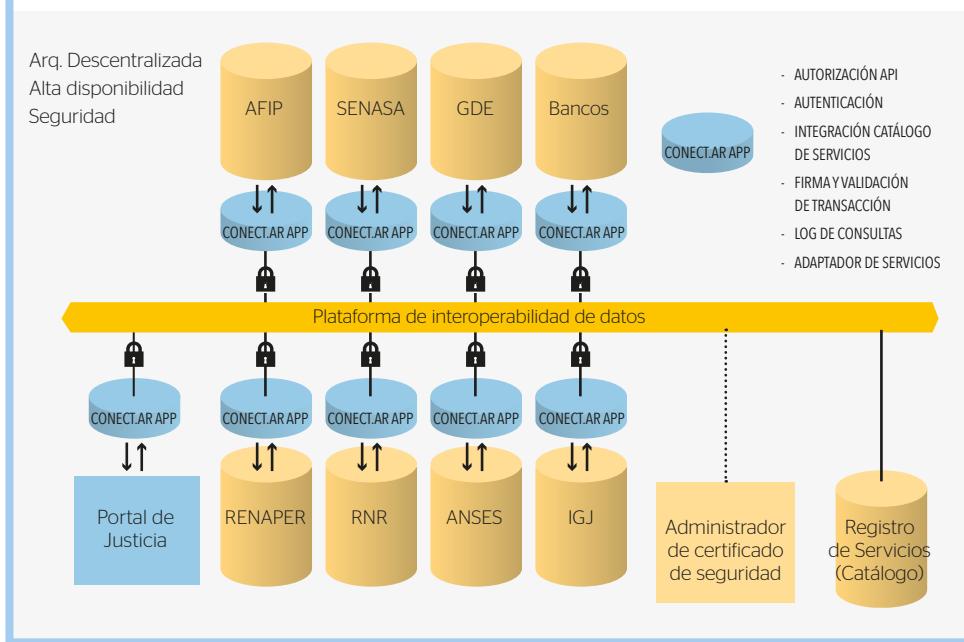
Cumplir con el criterio de interoperabilidad, es decir, que los diferentes organismos y dependencias públicas estén interconectados con sistemas compatibles y tengan acceso inmediato y simultáneo a la información y a los datos disponibles para poder operar sobre ellos, ofrece **múltiples beneficios que se hacen tangibles puertas adentro y puertas afuera del Estado**:

#### [Plataforma de Interoperabilidad de datos del Estado Nacional \(ESB - Enterprise Service Bus\)](#)

Más allá de la interoperabilidad documental, el **Estado también requiere de interoperabilidad de datos**; para ello se ha construido una plataforma con una arquitectura de software que gestiona la comunicación entre servicios web, lo que comúnmente se conoce con el nombre de “Bus de Servicio Empresarial” (ESB por sus siglas en inglés) y constituye un componente fundamental de la “Arquitectura Orientada a Servicios” (SOA - *Service Oriented Architecture*).

## Plataforma de Interoperabilidad de Datos

Hace posible intercambios de datos de manera muy sencilla, rápida y eficiente.



El ESB representa el elemento de *software* que media entre las aplicaciones empresariales. Idealmente, toda la comunicación entre ellas debería realizarse a través del ESB, y de este modo se eliminaría todo contacto directo con las aplicaciones. Para lograr este objetivo, el Bus debe encapsular de un modo significativo la funcionalidad que ofrecen las aplicaciones que lo componen, lo que sucede normalmente con la implantación de un modelo de mensajes de empresa, que define un conjunto normalizado de los mensajes que se reciben y transmiten. Así, cuando un ESB recibe un mensaje, lo dirige hacia la aplicación apropiada.

La implementación tecnológica operativa del ESB hace posible intercambios de datos de manera muy sencilla, rápida y eficiente. El desafío en la APN reside en la administración de los permisos y niveles de autenticidad y seguridad para la provisión de los datos.

El Módulo INTEROPER.AR, bajo la tecnología de ESB, brinda un servicio de autenticación de los sistemas informáticos y bases de datos que lo integran, centralizado en la autoridad que lo administra, que gestiona las altas y bajas de los sistemas informáticos y las bases de datos. En nuestro caso, el administrador es la Dirección Nacional de Firma Digital.

Dentro de INTEROPER.AR existe un certificador que mantiene el directorio interno de servicios. Este directorio contiene toda la información necesaria para conectarse a los demás nodos del módulo: información de uso, documentación de APIs y endpoints, e información de ubicación dentro de la red.

El Módulo INTEROPER.AR facilita la interacción entre los organismos, ya que prevé

## **Principales beneficios de la Plataforma de Interoperabilidad de datos**

- ✓ Acomodación rápida y económica de sistemas existentes.
- ✓ Flexibilidad: fácil de cambiar si aparecen nuevos requisitos.
- ✓ Basada en normas.
- ✓ Posibilidad de escalar desde soluciones puntuales hasta implementaciones de empresa (BUS distribuido).
- ✓ Tipos de servicios predefinidos, listos-para-funcionar (*ready-to-use*).
- ✓ Mayor configuración.  
Sin motor de normas central.
- ✓ Parches incrementales con tiempo de apagado instantáneo.

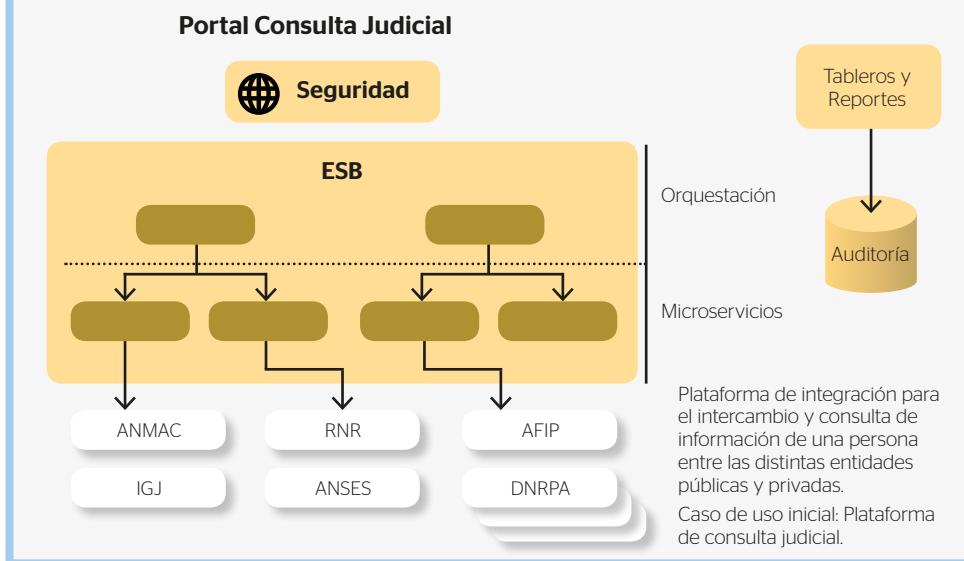
su interoperabilidad mediante un procedimiento sencillo y robusto desde el punto de vista de seguridad informática y jurídica. Para acceder a un servicio provisto por otro miembro de INTEROPER.AR, el organismo solicitante debe consultar el servicio de directorio y con la información allí obtenida, realizar una conexión directa, que puede hacerse por internet, con el proveedor del servicio. El solicitante, a través de INTEROPER.AR, remite al proveedor su solicitud de servicio con firma digital. El proveedor del servicio verifica la firma digital de la solicitud, verifica contra la Autoridad Central la validez de la firma y aplica reglas propias de autorización y acceso a sus datos. En caso de autorizar la transacción, remite los datos solicitados.

**El Módulo INTEROPER.AR facilita la interacción entre los organismos, ya que prevé su interoperabilidad mediante un procedimiento sencillo y robusto desde el punto de vista de seguridad informática y jurídica.**

Características más relevantes y principales beneficios de la Plataforma de Interoperabilidad de datos:

## Interoperabilidad de Datos Consulta Judicial

Permite conectar y contestar de manera automática los requerimientos de información más habituales, en un ambiente de seguridad, autenticación, confianza e inmediatez.



- Acomodación rápida y económica de sistemas existentes.
- Flexibilidad: fácil de cambiar si aparecen nuevos requisitos.
- Basada en normas.
- Posibilidad de escalar desde soluciones puntuales hasta implementaciones de empresa (BUS distribuido).
- Tipos de servicios predefinidos, listos para funcionar (*ready-to-use*).
- Mayor configuración.
- Sin motor de normas central.
- Parches incrementales con tiempo de apagado instantáneo.

Uno de los ejemplos más extendidos de interoperabilidad se da en los servicios de documentación que le presta GDE a los sistemas transaccionales, donde queda ampliamente demostrada la complementación entre ambos. **GDE posee un repositorio con más de 300 servicios de interoperabilidad.**

Como otro ejemplo de su aplicación podemos citar un caso emblemático que resuelve la problemática que enfrenta el Poder Ejecutivo ante los requerimientos del Poder Judicial. En la actualidad, solo considerando la Administración Nacional de la Seguridad Social (Anses), se contestan por mes alrededor de 3.000 oficios judiciales con pedidos de información básica sobre beneficiarios. En tal sentido, en tanto receptor y proveedor de datos en relación a los principales Registros públicos como ser Anses, AFIP, Reincidencia, IGJ, INAES, Renaper, Beneficiarios sociales, entre otros, requieren de tareas permanentes de verificación de autenticidad y legitimación de los pedidos, así como su consecuente contestación.

Para ello se ha creado un módulo sobre TAD denominado PIDEN, que permite **conectar y contestar de manera automática estas solicitudes de datos en un ambiente de seguridad, autenticación, confianza e inmediatez**, generando respuestas documentales individuales a todos los requerimientos de información más habituales abarcando el 95% de lo requerido. Con la creación de esta plataforma no es necesario que cada sistema desarrolle servicios específicos, sino que solo debe publicar los servicios actuales; de este modo, subir servicios a la plataforma es mucho más económico y veloz. En síntesis, la **interoperabilidad de los servicios públicos es uno de los factores clave para hacer posible la verdadera transformación digital puertas adentro y puertas afuera de la órbita estatal, y para dar el salto cualitativo hacia un nuevo paradigma de Estado.**

#### [Plataforma de Autenticación Externa \(PAEC - AUTENTIC.AR\)](#)

Una de las restricciones más importantes que se debe vencer a la hora de tramitar a distancia por medios electrónicos es la de poder **autenticar la identidad de quien está operando en forma remota, para así dar validez legal a las transacciones que se concreten por esta vía**. Es fácil pensar esta dificultad en relación a las operaciones bancarias y con el Estado pero, en realidad, se presenta en casi cualquier tipo de transacción realizada a distancia. La operatoria común establece que la persona debe acercarse físicamente a algún lugar donde, tras demostrar su identidad, recibe una contraseña cuyo ingreso le será requerido para acreditar su identidad al operar remotamente.

Hasta ahora se ha recurrido a **distintas variantes de cadenas de confianza**. Por ejemplo, los bancos generan la clave que le permite al usuario utilizar un cajero automático para obtener allí la clave para operar por internet; pero, por lo general, se han limitado a la propia entidad.

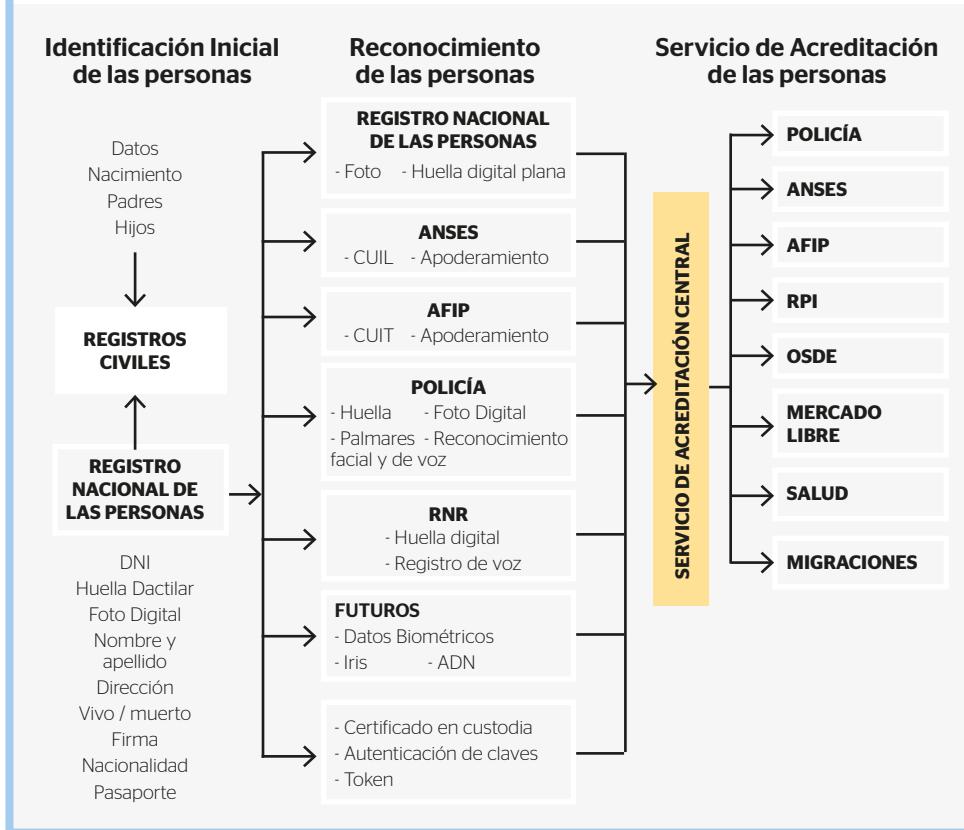
**Una de las restricciones más importantes que se debe vencer a la hora de tramitar a distancia por medios electrónicos es la de poder autenticar la identidad de quien está operando en forma remota, para así dar validez legal a las transacciones que se concreten por esta vía.**

Esta restricción hace que toda operatoria a través de internet resulte muy engorrosa, ya que hay que recordar múltiples claves que, además, cambian periódicamente; al mismo tiempo, resulta costosa debido a los trasladados y a la pérdida de tiempo que significa, pues la necesidad de presentarse físicamente se repite en cada institución con la que se quiera operar. Esto resulta todavía más difícil de comprender cuando se trata de distintos organismos de gobierno, ya que **conforman una sola organización que debería compartir las autenticaciones digitales para servir mejor a sus ciudadanos**.

La necesidad de resolver esta restricción resulta evidente cuando se considera que el Gobierno cuenta con una Plataforma de Trámites a Distancia (TAD) como parte integrante de GDE y con una Ventanilla Única de trámites ciudadanos como medio de interacción del ciudadano con la Administración, a través de la recepción y remisión, por medios electrónicos, de presentaciones, seguimiento, solicitudes, escritos,

## Servicio de Acreditación Central

Permite disponer y combinar los distintos servicios de autenticación digital de algunos organismos del Estado.



notificaciones y comunicaciones, de uso obligatorio para las entidades y jurisdicciones del Sector Público Nacional enumeradas en el artículo 8 de la Ley 24.156. **Lo único que hace falta para que los ciudadanos operen a través de este servicio y puedan disfrutar de sus beneficios es la posibilidad de autenticar los documentos digitalmente.**

Para resolver esta cuestión, existían dos alternativas: reempadronar a todos los ciudadanos en una sola base de datos o utilizar las múltiples bases existentes. Se optó por esta última, ya que el reempadronamiento implicaba un costo muy alto, tanto para los ciudadanos como para la Administración: millones de personas debían concurrir a hacer un trámite que, por otra parte, ya les había sido exigido anteriormente por varios organismos.

Para poder utilizar las bases existentes se desarrolló una Plataforma de Autenticación Electrónica Central (PAEC - Decreto 1265/2016), denominada AUTENTIC.AR, que es un software de intermediación que permite disponer de los distintos servicios de autenticación digital de algunos organismos del Estado (por ejemplo, la clave de AFIP y la huella digital de Anses) y combinarlos. De este modo, cualquier ciudadano que ya cuente, por ejemplo, con clave AFIP, puede operar sobre los cientos de trámites a su

disposición en TAD pertenecientes a otros organismos del Estado. Asimismo, en aras de promover el uso extendido y seguro de la tramitación a distancia como **forma de mejorar la competitividad de toda la economía nacional, se invitó al sector privado a adherir a esta iniciativa**.

### Plataforma de Autenticación Interna (PAEC interna)

Un obstáculo similar al descripto en el punto anterior se presenta hacia el interior del Gobierno: aunque desaparece la necesidad de trasladarse físicamente para obtener una clave, puesto que este trámite se lleva a cabo en el propio lugar de trabajo, el usuario aún tiene que recordar infinidad de claves para operar en los múltiples sistemas.

**La forma de resolver este problema fue implementar una estrategia de inicio de sesión única (SSO - *Single Sign on*)**. Entre distintas alternativas, la más habitual consiste en adoptar una determinada tecnología, por ejemplo, LPAD o *Active Director*, y hacer que todos los sistemas la adopten; se trata de una decisión muy importante, pues implica obligar a todos los organismos del Estado a modificar sus sistemas para migrar a una nueva plataforma. Sin lugar a dudas, resulta, en la mayoría de los casos, una tarea tan compleja y engorrosa que la tasa de fracasos para este tipo de iniciativas es muy elevada.

Es por esto que se optó por **una estrategia que requiere un mínimo esfuerzo de implementación y ajuste en los sistemas** y redunda en enormes beneficios, por su sencillez e inmediatez. Consiste en disponer hacia el interior del Gobierno un PAEC que cuente con los servicios de varios de los sistemas más grandes, para que cualquiera de ellos pueda autenticar digitalmente la identidad de un usuario contra cualquiera de estos servicios. De este modo, por ejemplo, se puede acceder a los tableros de control, al sistema de compras o al sistema financiero usando la clave de acceso de GDE; y, a su vez, es posible resolver quién es quién cuando los sistemas se relacionan entre sí.

**Esta estrategia, combinada con la posibilidad de redirigir desde el Escritorio Único (EU) de GDE el acceso a cualquier otro sistema pasando la clave con que se autenticó el usuario, simplifica enormemente** un proceso que, por lo general, ha significado para otros gobiernos el gasto de ingentes cantidades de dinero y de un tiempo muy valioso. Lo único que se resigna es la administración central de los permisos de acceso a los distintos sistemas, aunque si se consideran las complicaciones que una administración central trae aparejadas, en realidad no es una desventaja sino todo lo contrario.





# LA TRANSFORMACIÓN DE LAS COMPRAS Y LAS CONTRATACIONES DEL ESTADO



**L**os sistemas de compras y contrataciones, mundialmente conocidos como sistemas de *e-procurement*, tienen una gran relevancia por ser el principal control sobre gran parte de las erogaciones del Estado.

Como parte del proceso de modernización se han diseñado y puesto en funcionamiento novedosos desarrollos digitales que eficientizan y agilizan de un modo impensado las gestiones y los tiempos para la resolución de las compras, las contrataciones, el registro de bienes y servicios, y las subastas de bienes del Estado.

Las plataformas COMPR.AR, CONTRAT.AR, Bienes Patrimoniales, Almacenes y SUBAST.AR agilizaron los tiempos de la Administración y transparentaron las operaciones entre el Gobierno y los privados, dotando a los ciudadanos y a las organizaciones de la sociedad civil de herramientas de control, lo que reduce la existencia de irregularidades y corrupción.

Desde lo tecnológico, la novedad de estos sistemas es que están integrados a GDE y diseñados para que a través de esta plataforma se pueda manejar toda la relación con los proveedores mediante los módulos Gestor Único de Proveedores (GUP) y Gestor Único de Proveedores de Obra Pública (GUCOP).

## Nuevos sitios de compras, subastas y registraciones electrónicas

Los **sistemas de compras y contrataciones**, mundialmente conocidos como sistemas de *e-procurement*, tienen una gran relevancia por **ser el principal control sobre gran parte de las erogaciones del Estado** (y generalmente, las más controvertidas).

El Gobierno ha diseñado y puesto en funcionamiento novedosos desarrollos digitales que eficientizan y agilizan de un modo impensado las gestiones y los tiempos para la resolución de estos procesos.

De todas formas, **la problemática va más allá de comprar y contratar: también deben registrarse los bienes y servicios comprados o contratados**, sean durables o de consumo y, en muchos casos, debe llevarse a cabo **la subasta de bienes de los que el Estado desea desprenderse**.

**Los sistemas de compras y contrataciones, mundialmente conocidos como sistemas de e-procurement, tienen una gran relevancia por ser el principal control sobre gran parte de las erogaciones del Estado (y generalmente, las más controvertidas).**

Con este propósito, **se desarrollaron las plataformas COMPR.AR, CONTRAT.AR, Bienes Patrimoniales, Almacenes y SUBAST.AR**. Estos sitios de compras, subastas y registraciones electrónicas no solo agilizaron los tiempos de la Administración y los volvieron más eficientes, sino que **transparentaron las operaciones entre Gobierno y privados** y dotaron a los ciudadanos y a las organizaciones de la sociedad civil de herramientas para controlar dichos procesos, **reduciendo enormemente la existencia de irregularidades y corrupción**. Recientemente, el Banco Mundial auditó y aprobó los sistemas para las contrataciones y obras que se realizan con su financiación.

La novedad de estas plataformas reside en que los sistemas de *e-procurement* habitualmente están pensados para regir las compras y contrataciones del Estado y, por ende, tienen gran interacción con los sistemas presupuestarios, **pero tienen la limitación de no estar integrados a plataformas de tramitación electrónica y, por lo tanto, la documentación de las transacciones es llevada en expedientes en papel**, lo que representa una gran falla en el control, ya que finalmente, lo que tiene valor legal es lo contenido en los actos administrativos y entonces, ante cualquier controversia, se remitirá a estas actuaciones. La mejor demostración de esta falla es que si por algún motivo se “apaga” el sistema, la compra o la contratación se pueden continuar perfectamente sobre el expediente en papel. Para subsanar esta debilidad, **se planteó tener sistemas de compras y contrataciones que no solo se documentaran en GDE, sino que se diseñaran de modo que el expediente tuviera el control total del proceso** y, de este modo, fuera GDE el que controlara el *workflow* y toda la relación con los proveedores a través del GUP (Gestor Único de Proveedores) y el GUCOP (Gestor Único de Proveedores de Obra Pública).

**La publicación de las compras y contrataciones de grandes áreas del Estado Nacional en los portales COMPR.AR y CONTRAT.AR cumplió con la función vital de**

## **COMPR.AR / Modernización administrativa**

Políticas y estrategias a través de adquisiciones para una mejor entrega de servicios públicos. Estado actual.

### **COMPR.AR**

Sistema de apoyo y control de la gestión de Compras y Contrataciones que llevan adelante las entidades gubernamentales, permitiendo la participación a distancia de los compradores, proveedores y la comunidad.

### **CONTRAT.AR**

Sistema de contratación y gestión de Obra Pública permitiendo consolidar en una plataforma todo el ciclo de vida de la obra y resolviendo simultáneamente la cuestión administrativa y la interacción con el constructor.

### **SUBAST.AR**

Módulo que habilita a los ofrentes a participar de una compulsa electrónica el interactiva de precios para determinar la mejor propuesta económica en procesos que generan recursos para el Estado Nacional. Es posible realizar subastas de bienes muebles; bienes inmuebles y bienes intangibles.

### **Bienes Patrimoniales y Almacenes**

Módulo que registra en forma automática el alta, baja y movimiento actualizado de los bienes patrimoniales, de uso y de consumo de los organismos, su contabilización y valuación, en forma integrada con COMPR.AR y CONTRAT.AR

**transparentar la gestión del Poder Ejecutivo Nacional (PEN)**, ya que permitió igualar las oportunidades de acceso a una licitación o contratación por parte del Estado. Un proveedor de servicios digitales, por ejemplo, ahora puede presentar su oferta de manera remota y realizar el seguimiento del proceso desde su computadora o dispositivo móvil, al tiempo que en la misma plataforma se brinda información y se producen bases de datos que son accesibles a las organizaciones de la sociedad civil y a los ciudadanos interesados en el control de las cuentas públicas.

La implementación de los sistemas de contratación pública tiene como objetivo principal optimizar el ciclo de contratación de los bienes y servicios necesarios para el cumplimiento de las funciones de los respectivos organismos públicos. La gran masa de información obtenida a través de las herramientas digitales permite tener **indicadores para evaluar los resultados de las contrataciones públicas en términos de costo-eficiencia, oportunidad, calidad, transparencia, integridad y trato justo**. A partir de datos coherentes, confiables y actualizados es posible realizar evaluaciones certeras y tomar medidas tendientes a mejorar en materia de contrataciones.

Es de destacar que, como parte de la Agenda de Transparencia e Integridad impulsada por el Ministerio de Modernización, el equipo de la Oficina Nacional de Contrataciones (ONC) ha adoptado **el Estándar de Datos para las Contrataciones Abiertas (EDCA)** para los sistemas antes mencionados y es miembro de *Contracting 5* (recientemente *Contracting 6*), una subalianza que, como parte de la Alianza para el Gobierno Abierto, han fundado los gobiernos de Francia, Reino Unido, Ucrania, México, Colombia y Argentina para la **apertura de datos en materia específica de compras públicas**.

En tal sentido, **la adopción del EDCA puede proporcionar un modelo para la estructuración de información** sobre todas las etapas del proceso de contratación que permita publicar datos en un formato abierto, lo que los haría más accesibles y facilitaría su uso por parte del Gobierno y de otros actores interesados, como las empresas que contratan con el Estado y las organizaciones de la sociedad civil. La divulgación proactiva de los datos y documentos de contratación, combinada con la participación de todas las partes interesadas, pueden **establecer un entorno propicio para el fomento de un compromiso constructivo entre el Gobierno, el sector privado y la sociedad civil**. Por ello, la Argentina se encuentra en proceso de implementar el estándar, avanzando con el mapeo de los datos y estructurando su publicación.

En términos generales, **el marco normativo de las contrataciones públicas en la Argentina (Decreto 1023/2001)** tiene el claro objetivo de **transparentar todos los procedimientos de contratación pública de bienes y servicios**, lo cual incluye no solo la publicidad y difusión de los procesos, sino que estipula el principio de transparencia como un mecanismo que permite la participación de la ciudadanía para efectuar el control social sobre ellos.

**La implementación de los sistemas de contratación pública tiene como objetivo principal optimizar el ciclo de contratación de los bienes y servicios necesarios para el cumplimiento de las funciones de los respectivos organismos públicos.**

En materia de **contrataciones de obras públicas** existe un marco legal específico contemplado en la **Ley de Obras Públicas 13.064 de 1947, que aún está vigente**. Asimismo, el Decreto Reglamentario 1030/2016 del Régimen de Contrataciones de la Administración Nacional excluye específicamente la aplicación del Régimen a los contratos de obra pública.

El título 1º del 1023/2001 se refiere principalmente a las disposiciones comunes de todos los procesos de contratación. Al respecto, y en lo referente a los requerimientos de publicidad y difusión de las contrataciones, se establece que **se debe difundir de forma electrónica (digital) y física, cuando se requiera, una gran cantidad de información sobre las distintas etapas de los procesos de contratación**, incluyendo: la convocatoria a los procedimientos de selección, junto con el respectivo pliego de bases y condiciones particulares; las circulares aclaratorias o modificatorias de dichos pliegos; las actas de apertura de las ofertas; los cuadros comparativos de ofertas; el dictamen de evaluación de las ofertas; las impugnaciones planteadas por oferentes; la aprobación del procedimiento de selección; las órdenes de compra, venta o los

contratos; los cambios a los contratos; la cesión de los contratos; y la revocación, suspensión, resolución, rescate o declaración de caducidad.

En lo referente a la normativa de acceso a la información, la Constitución Nacional de la Argentina reconoce en su artículo 42 el derecho fundamental de acceso a la información. Además, el país cuenta con una **Ley de Acceso a la Información Pública que faculta a cualquier ciudadano a solicitar información pública de cualquier proceso administrativo o gestión de gobierno y a recibir una respuesta en un tiempo razonable**.

**El país cuenta con una Ley de Acceso a la Información Pública que faculta a cualquier ciudadano a solicitar información pública de cualquier proceso administrativo o gestión de gobierno y a recibir una respuesta en un tiempo razonable.**

Complementando todo lo anterior, la Argentina ha llevado a cabo grandes esfuerzos para profundizar las regulaciones sobre publicidad de datos. En este sentido, recientemente el Gobierno Nacional desarrolló un **Plan Nacional de Datos Abiertos que busca que todas las entidades gubernamentales generadoras de datos publiquen la información en formatos abiertos** para facilitar así su uso por parte de organizaciones de la sociedad civil y del público en general.

A continuación, se detallan las **principales fortalezas de los sistemas COMPR.AR y CONTRAT.AR**.

## Sistema de compras y contrataciones (COMPR.AR)

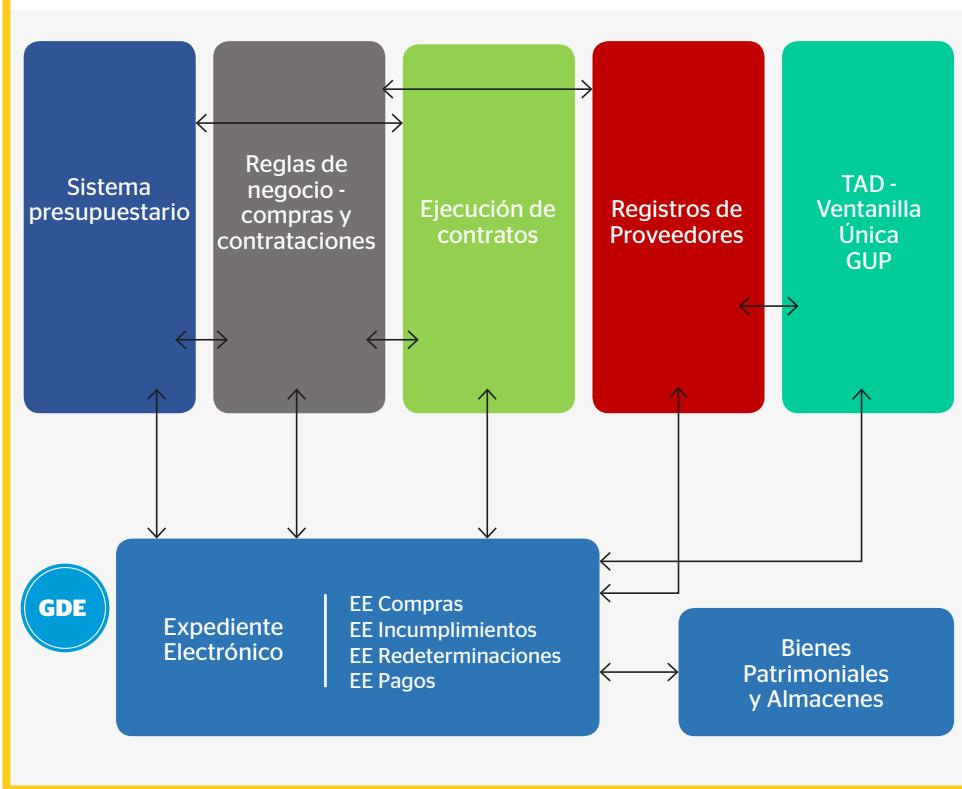
Con el soporte del sistema GDE se desarrolló la **plataforma COMPR.AR, sitio web de compras, contrataciones y subastas públicas de la Administración Pública Nacional**, a través del cual, las entidades gubernamentales tramitan y publican sus procesos de contrataciones y los proveedores presentan sus ofertas de forma ágil, transparente y segura.

En pos del objetivo de la interoperabilidad y la integralidad de la información, **COMPR.AR se encuentra integrado con GDE en lo concerniente a la gestión documental y el flujo administrativo; con el sistema financiero (e-Sidif o SAP, según los organismos) para la gestión presupuestaria y pagos; y con el catálogo de productos (SIBYS) como nomenclador único de los bienes y servicios contratados**.

Asimismo, el sistema permite a los **interesados informarse directamente sobre los procedimientos licitatorios a través del sitio web**, donde pueden consultarse en “Licitaciones de apertura próxima” o mediante los filtros disponibles en la “Búsqueda Avanzada”. A su vez, los proveedores tienen a disposición el “Plan Anual de Contrataciones”, donde tienen el **detalle de las contrataciones proyectadas por los organismos durante el año en curso**. Para participar, deben ingresar al sistema con el usuario obtenido completando el formulario de preinscripción, buscar el proceso de contratación de su interés y participar de él. **Los interesados realizan sus ofertas de manera totalmente digital y canalizan la interacción con el organismo contratante a través del portal**.

## COMPR.AR / Modernización administrativa

Modelo



Asimismo, en la plataforma se difunde la información relevante del ciclo de la contratación de manera automática y transparente.

**El sistema resuelve los siguientes procedimientos:** Licitación Pública, Licitación Privada, Concurso Público y Privado, Contratación Directa y Subasta Pública. A su vez, permite las diversas modalidades que comprende la normativa: Acuerdo Marco, Orden de Compra Abierta, Llave en Mano, Concurso de Proyectos Integrales, Precio Máximo, Consolidada.

Hasta su implementación, los **proveedores del Estado** debían hacer el seguimiento de las licitaciones a través **del Boletín Oficial y/o de la página web Argentina Compra** que contenía información acotada e incompleta sobre los procedimientos de contratación. Además, debían concurrir a la ventanilla estatal que correspondiera para retirar los pliegos y luego presentar la documentación y efectuar las ofertas en formato físico.

**Esta herramienta de compras electrónicas está orientada a lograr una mejora y estandarización de múltiples procesos administrativos**, dando como resultado una homogeneización de las compras y contrataciones en toda la Administración Pública Nacional. El papel fundamental de este sistema es lograr **una total accesibilidad y simplicidad de los procedimientos para garantizar mayor transparencia, seguridad y eficiencia**.

## Sistema de Obra Pública del Estado (CONTRAT.AR)

La normativa vigente relativa a la gestión de recursos para obras –la Ley 24.156 de Administración Financiera y de los Sistemas de Control del Sector Público Nacional, de 1992, y las Leyes 13.064 y 17.520 de Obras Públicas– no establece un sistema electrónico en la gestión de los distintos contratos. Es a partir del Decreto 1336/16 que se crea **CONTRAT.AR**, como Sistema de Gestión Electrónica para los contratos de obra pública, concesiones de obra pública, concesiones de servicios públicos y licencias. El sistema replica las funciones del sitio COMPR.AR, pero está focalizado en la gestión de **contratación de obra pública que realiza el Sector Público Nacional**.

Esta plataforma se encuentra integrada con diferentes sistemas:

- **con GDE, tanto para la generación del expediente de la contratación como para la de los distintos expedientes y documentos digitales que se generan** a lo largo del proceso de ejecución de la obra, todos los expedientes se asocian de forma automática al de la contratación, lo que permite el seguimiento de los distintos sucesos en la gestión del contrato, como puede ser el anticipo financiero o las distintas certificaciones de avance de obra;
- **con el sistema financiero (e-Sidif o SAP, según el organismo)**, para la gestión presupuestaria desde el comienzo de la contratación hasta los desembolsos durante la ejecución de la obra;
- **con el sistema de precios del INDEC**, para obtener de modo automático la actualización de los índices de referencia para el cálculo de la **redeterminación de los precios de los contratos** (proceso que actualmente dura más de 9 meses), lo que brinda certidumbre a los contratistas en cuanto a la variación de los precios por la inflación;
- **con las Plataformas de Gestión de Proyectos y Obras (PPO)**, para la obtención de datos técnicos y georreferenciados al momento de licitar la obra.

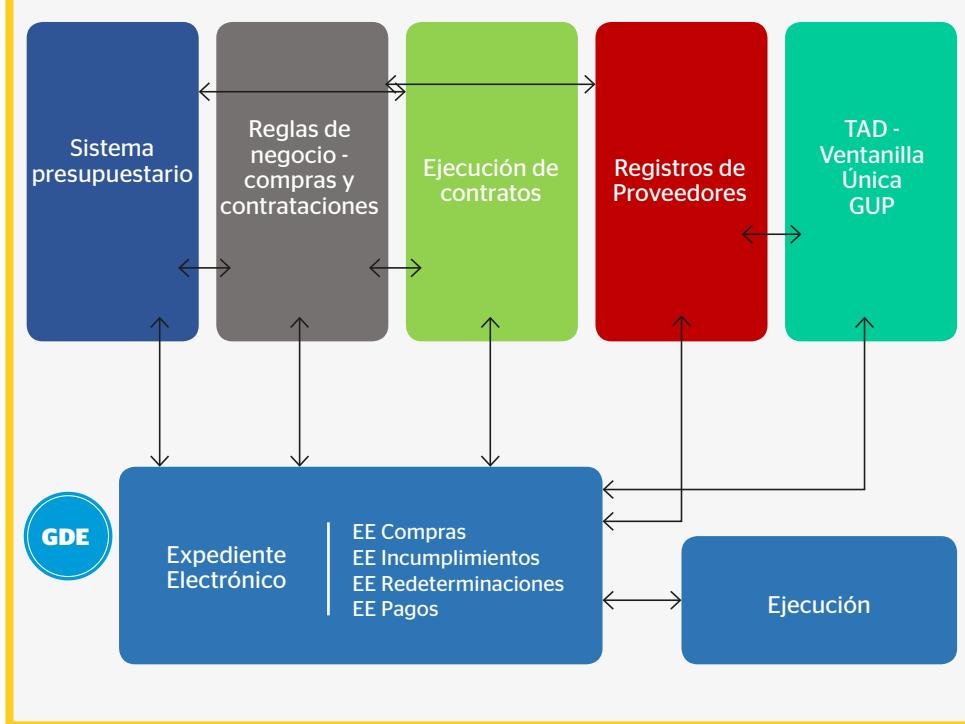
**El Módulo de Ejecución de CONTRAT.AR permite administrar y gestionar de forma centralizada todos los procesos y documentos inherentes a la ejecución de una obra.**

El Módulo de Ejecución de CONTRAT.AR permite administrar y gestionar de forma centralizada todos los procesos y documentos inherentes a la ejecución de una obra: el acta de inicio, el anticipo financiero, la certificación de avance de obra, las modificaciones de obra, las redeterminaciones de precios, las garantías, las notas de pedidos y las órdenes de servicio. Este módulo permite, así, el seguimiento y monitoreo del uso, destino y ejercicio de los recursos públicos, con el propósito de mejorar la gestión, así como de **prevenir y combatir la corrupción**, otorgándole credibilidad a las instituciones del Estado.

Como resultado de su utilización para la gestión de las obras, **se genera una base de datos para el auxilio de la gestión**, en materia de precios indicativos, criterios para la formación y estructura de precios, rendimientos de la industria, tolerancias, desvíos observados y todo elemento que contribuya a una mejor gestión del proyecto, planificación, contratación, ejecución y control de las obras.

## CONTRAT.AR / Modernización administrativa

Modelo



El Módulo de Gestión de Obra, al estar conectado a GDE, **permite vincular al expediente digital toda la documentación de la obra**: pliegos, planos, actas, notas, Proyecto Ejecutivo, Curvas de inversión, etc., ahorrando tiempos en traslado físico, reutilizando los documentos digitales, evitando demoras en los pasos, identificando al momento su ubicación y reduciendo tiempos de aprobaciones.

Este módulo posibilita el **control y el seguimiento** de los requerimientos normativos que se hacen al contratista (garantías, fondo de reparo, pólizas, multas y órdenes de servicio), la gestión de multas y sanciones durante la ejecución de la obra y el establecimiento de alarmas, con la parametrización de tiempos para situaciones específicas.

**CONTRAT.AR estandariza y unifica la forma de presentación de las ofertas económicas, generando para todos los oferentes una misma forma de presentar el cómputo y presupuesto**

Todos los expedientes y documentos oficiales generados desde CONTRAT.AR alimentan de forma automática el Legajo del Constructor en el Módulo GUCOP, que incluye todos sus datos y consigna las licitaciones en las que se haya presentado como oferente y si ha tenido algún tipo de sanción administrativa por el incumplimiento de la obra.

Con sustento en dicha base, los distintos organismos de la Administración Pública Nacional podrán evaluar la conveniencia o no de la oferta.

CONTRATAR cuenta con una funcionalidad denominada “Proyecto de obra”, que estandariza y unifica la forma de presentación de las ofertas económicas, generando para todos los oferentes una misma forma de presentar el cómputo y presupuesto, los análisis de precios, el plan de trabajo y la curva de inversión propuesta para la licitación de una obra. **Esta funcionalidad evita las barreras de entrada** que restringen la participación, promoviendo así la pluralidad de oferentes pequeños, medianos y grandes en el nivel central y territorial y fomentando la competitividad entre proveedores.

Como sabemos, el acceso a la información pública es un prerrequisito de la participación que permite **controlar la corrupción y optimizar la eficiencia de las instancias gubernamentales**. En este sentido, CONTRATAR dota al Estado de mayor transparencia, en tanto promueve la rendición de cuentas en todas las fases de la gestión de los contratos de obra pública y de la concesión de obra y servicios públicos: licitación, adjudicación, ejecución y evaluación. A través de este sistema se pone a disposición de la ciudadanía la descripción y los participantes del proceso de selección del contratista, la fecha de contratación, el nombre del contratista, el objeto de la obra, el monto de la contratación, el plazo de ejecución, la forma y fecha/s de pago y el grado de avance físico y financiero de la obra. Se apunta de esta manera a mejorar la gestión, a partir de fortalecer la relación de las instituciones públicas con la comunidad, que, al obtener información organizada, puede ejercer un control más efectivo de los recursos públicos.

**La mejora del nivel y calidad de la inversión pública tiene considerables beneficios para el crecimiento económico.** Para el desarrollo de un país, la provisión de infraestructura es esencial, y en algunos casos, como el de la provisión de agua potable, implica un derecho humano. El impacto de una obra sucede ya desde su inicio, en la etapa de ejecución, que genera empleo (con variaciones según el tipo de obra) y promueve el desarrollo de las empresas que proveen bienes y servicios. Asimismo, el acceso a la infraestructura, más precisamente, al servicio que brinda, es fundamental para mejorar las oportunidades económicas de los sectores más vulnerables y, en este sentido, el ciudadano es el principal perjudicado por la corrupción. **Mejorar los niveles de transparencia no solo aumenta la calidad democrática sino también la eficacia y eficiencia del desempeño del Estado**, incrementando su legitimidad.

## **Las plataformas COMPR.AR y CONTRATAR consolidaron un nuevo modelo de contrataciones públicas caracterizadas por mayor transparencia y difusión de los procesos de compras y contrataciones.**

En síntesis, las plataformas COMPR.AR y CONTRATAR consolidaron un **nuevo modelo de contrataciones públicas** caracterizadas por mayor transparencia y difusión de los procesos de compras y contrataciones, novedosos mecanismos de selección de proveedores y modalidades de contratación, acceso público y gratuito a través de internet, e información actualizada y disponible en los portales.

El desarrollo y puesta en funcionamiento de ambas plataformas debe ser entendido en clave de su contribución a transparentar los mecanismos decisarios y de gestión del Estado, **brindando información de forma completa, abierta, de fácil acceso y gratuita**. Y en este punto, resulta clave la sanción de la **Ley de Acceso a la Información Pública 27.275**, que garantiza el efectivo ejercicio del derecho a acceder a la información pública, promueve la participación ciudadana y transparenta la gestión pública. Esta norma fue el soporte jurídico de la política de implementación de un nuevo marco de transparencia activa, entendida como aquella que se desarrolla cuando el Estado, a través de portales y sitios específicos, pone a disposición de los ciudadanos información relevante de manera permanente sin que sea solicitada, permitiendo conocer y controlar el funcionamiento de la Administración pública.

## Sistema de Subasta Pública Electrónica (SUBAST.AR)

Dentro de los tipos de procedimientos disponibles en la normativa, **el modo más habitual de venta de bienes del Estado es a través de la Subasta Pública**. Para volverlo más ágil y transparente y para reducir el costo de comisiones, se desarrolló SUBAST.AR, un sistema que permite realizar las ofertas de manera *on-line*, incluyendo la compulsa electrónica e interactiva de precios; de esta manera, se evita todo tipo de intermediación y la necesidad de que los oferentes estén físicamente presentes en un lugar dado a una determinada hora, lo que restringe mucho la posibilidad de que se hagan ofertas competitivas.

Este sistema fue diseñado sobre la base de COMPR.AR y reutilizando gran parte de sus componentes, lo cual no solo implicó un **gran ahorro económico, sino la estandarización de metodologías de operación con el Estado**. Así, por ejemplo, la forma de registrarse como proveedor es muy similar a la de oferente; y el modo de participar de un procedimiento de subasta y realizar las ofertas es parecido al resto de los procedimientos habilitados en COMPR.AR.

Las funcionalidades disponibles en SUBAST.AR permiten a los organismos definir y publicar los renglones, lotes e inmuebles a subastar, así como también, una vez finalizado el proceso puntual de la subasta, continuar con el trámite administrativo necesario para poder finalizar la adjudicación y emitir el documento contractual.

El desarrollo de sistemas electrónicos de compras y contrataciones brinda opciones y herramientas para que los organismos públicos utilicen procedimientos y modalidades novedosos en pos del objetivo de **hacer más eficientes los procesos de contratación**.

## Sistema de Bienes Patrimoniales y Almacenes o Bienes de Consumo

Como complemento al sistema COMPR.AR, y con el objetivo de tener seguimiento e información centralizada de los bienes que adquiere y posee el Estado Nacional, se desarrolló el sistema de Bienes Patrimoniales. **Esta plataforma registra, valúa y administra los bienes de uso y consumo pertenecientes a la Administración Pública Nacional**. El registro se actualiza en forma automática a partir de las operaciones de compras y contrataciones que se llevan a cabo en el sistema COMPR.AR (altas, bajas

## Modernización de las compras y de las contrataciones del Estado

- ✓ Es tan importante la transparencia como la estandarización de las compras públicas. Ambas se nutren intrínsecamente.
- ✓ Es un ecosistema que permite la trazabilidad de los bienes y servicios del Estado.
- ✓ La mayor ubicuidad y difusión de los procesos de compra fomenta la mayor participación de proveedores en las ofertas.
- ✓ La centralización de la ejecución de la obra pública elimina la discrecionalidad y la oscuridad.

por consumo, transferencia, baja o venta) y se completa en forma manual en el caso de operaciones que así lo requieren por su naturaleza o por su fuente de financiación, como el caso de las donaciones.

El **módulo de bienes de uso** permite dar de alta de forma individual o masiva los bienes adquiridos o recibidos por los organismos públicos. Cada bien tiene asignado un número, un código de barras y una ficha en la que se hallan registrados los seguros, amortizaciones, destinos, datos presupuestarios, responsable, entre otra información relevante. De esta manera se puede hacer el seguimiento de los movimientos y modificaciones que sufra.

Por otro lado, el módulo de bienes de consumo permite registrar el alta de stock mediante migraciones masivas o entradas particulares. Cada producto tiene su código identificatorio y es posible visualizar los niveles de stock, rotación del producto y consumos realizados. A su vez, se parametrizan indicadores deseados de stock y alertas para los usuarios.

Mediante la plataforma también se realiza la gestión y administración de los bienes, ya que el módulo habilita el armado de patrimonio, depósitos, almacenes y asignación de responsables. A su vez, permite gestionar las solicitudes, bajas, consumos y transferencias de los bienes, como así también generar reportes y tomas de inventario.

Por último, en el aspecto contable, la herramienta genera de forma automática los cuadros solicitados por la Contaduría General a los organismos con los datos de su patrimonio al cierre de cada ejercicio.

De esta manera, con la implementación del **ecosistema de plataformas orientadas a**

**la administración de bienes, servicios y obra** (COMPR.AR, CONTRAT.AR, SUBAST.AR y Bienes Patrimoniales) es posible tener trazabilidad de los bienes que posee el Estado Nacional desde que se inicia la necesidad o pedido del área requirente, siguiendo con el proceso de contratación, la recepción y finalmente el alta y administración de dicho bien. **Esta información se complementa y nutre recíprocamente con el respaldo documental electrónico de GDE y con la información presupuestaria.**

## Marco normativo de compras y contrataciones

El Estado Nacional Argentino se encuentra trabajando en forma sostenida en el fortalecimiento del sistema de contrataciones públicas en pos de su modernización. En ese camino, se diseñaron instrumentos que permiten simplificar los procedimientos y los tiempos para sumar calidad, transparencia e inteligencia a cada uno de ellos.

En el plano normativo, uno de los principales logros de la actual gestión de gobierno fue el dictado del **Reglamento del Régimen de Contrataciones de la Administración Nacional aprobado como Anexo al Decreto 1030/2016**, que regula las contrataciones públicas electrónicas.

Allí se dispone que *“las contrataciones públicas electrónicas se realizarán mediante medios tecnológicos que garanticen neutralidad, seguridad, confidencialidad e identidad de los usuarios, basándose en estándares públicos e interoperables que permitan el respaldo de la información y el registro de operaciones, permitiendo operar e integrar a otros sistemas de información”*.

**El Estado Nacional Argentino se encuentra trabajando en forma sostenida en el fortalecimiento del sistema de contrataciones públicas en pos de su modernización. En ese camino, se diseñaron instrumentos que permiten simplificar los procedimientos y los tiempos para sumar calidad, transparencia e inteligencia.**

Esta norma establece que será la Oficina Nacional de Contrataciones la que habilitará los medios para efectuar en forma electrónica los procedimientos prescriptos en dicho reglamento y la que dictará los manuales de procedimiento.

En cumplimiento de lo normado por el Decreto 1030/2016, el citado Órgano Rector del Sistema Nacional de Contrataciones Públicas ha dictado la Disposición 65/2016 que habilita el Sistema Electrónico de Contrataciones de la Administración Nacional, denominado COMPR.AR, como medio para efectuar en forma electrónica todos los procedimientos contemplados en el reglamento del Régimen de Contrataciones de la Administración Nacional.

Hasta la fecha, según el cronograma fijado por la Oficina Nacional de Contrataciones, el sistema fue implementado en 105 jurisdicciones o entidades de la Administración Pública Nacional.

Por la Disposición citada también se aprobó el manual de procedimiento para las contrataciones que se gestionen en COMPR.AR, las políticas, términos y condiciones

de uso del sistema y el procedimiento de registro y autenticación de los usuarios de proveedores y compradores.

Con los mismos objetivos que fue habilitado el sistema COMPR.AR, referentes al desarrollo tecnológico de la información y de las comunicaciones, a la simplificación de los procedimientos para facilitar y agilizar la interacción entre el Estado Nacional y los administrados, propiciando la reingeniería de procesos y la mejora de la eficiencia, calidad y sustentabilidad, en un marco ético y de transparencia, mediante el Decreto 1336/2016 se aprobó la implementación del Sistema de Gestión Electrónica para las contrataciones de obra pública, concesiones de obra pública, concesiones de servicios públicos y licencias, CONTRAT.AR, como medio para efectuar en forma electrónica todos los procedimientos de contratación y seguimiento de la ejecución de los mencionados contratos del Sector Público Nacional, de conformidad con la normativa legal vigente en la materia.

En dicho marco, mediante la Resolución 197/2017 del Ministerio de Modernización se aprobaron las políticas, términos y condiciones de uso del sistema CONTRAT.AR y el procedimiento de registro y autenticación de los usuarios de los constructores y de la Administración.

Por su parte, mediante las Resoluciones 9/2017, 198/2017, 314/2017 y 315/2017, todas del Ministerio de Modernización, se determinaron las fechas a partir de las cuales sería obligatorio el uso del sistema CONTRAT.AR en diversos organismos de la Administración Pública Nacional.

Sin embargo y, al cierre de la edición de este libro, a través del Decreto 1169/2018 se convierte a la ONC en Órgano Rector de Obra Pública con poder sancionatorio y regulatorio.

En la misma línea de acción, por el Decreto 29/2018 fue aprobada la implementación del Sistema de Gestión Electrónica para las subastas públicas, SUBAST.AR, como medio para efectuar en forma electrónica todos los procedimientos de subasta pública que realicen las jurisdicciones y entidades del Sector Público Nacional de conformidad con la normativa vigente en la materia.

# EL PROCESO NORMATIVO DE LA MODERNIZACIÓN DEL ESTADO

5



A fin de ser exitosos en su implementación, los procesos de modernización del Estado requieren un andamiaje jurídico que les dé sustento. No siempre se trata de cambios de fondo, sino que, en muchos casos, el foco puede ponerse en una interpretación innovadora de las normas vigentes.

El objetivo de esta etapa ha sido maximizar el uso de la gestión documental electrónica, poniendo énfasis en la simplificación y en la interoperabilidad, que permite luego hacer un uso inteligente de los datos.

Entre la normativa se destaca la Ley 25.506 que establece el valor jurídico del documento electrónico, la firma electrónica y la firma digital; y la Ley 27.446 de Simplificación y Desburocratización de la APN, donde aparece la modificación a la ley de firma digital y la interoperabilidad documental. El Decreto 733/18 formaliza, además, la despapelización total del SPN a partir de 2019.

Integrar en una etapa temprana del desarrollo de políticas públicas la evaluación del impacto regulatorio ha resultado una herramienta de gran importancia en el proceso normativo del cambio, que en los próximos años enfrentará nuevos desafíos para acompañar el camino hacia un gobierno inteligente.

## ¿En qué sentido se deben interpretar las normas?

El proceso normativo debe inexorablemente acompañar el cambio, pero esto no tiene por qué representar un obstáculo ni paralizar a quien pretenda llevarlo adelante, ya que **no siempre es una tarea titánica ni involucra grandes transformaciones de fondo, sino que en muchas ocasiones solo se requiere de una interpretación “inteligente”** de la normativa de aplicación por parte del operador jurídico. En este sentido, podemos afirmar que una interpretación innovadora de la normativa, en muchas ocasiones, permite que la transformación se suscite, **sin necesidad de construir un nuevo marco normativo de manera integral**.

Una interpretación “inteligente” se traduce en una mirada distinta de la norma en juego que permita encontrar ese espacio en el que puede insertarse el proceso de cambio, una **conjugación innovadora de las normas existentes con una mirada de vanguardia de sus premisas**.

**Una interpretación “inteligente” se traduce en una mirada distinta de la norma en juego que permita encontrar ese espacio en el que puede insertarse el proceso de cambio, debe ser una conjugación innovadora de las normas existentes con una mirada de vanguardia de sus premisas.**

Uno de los principales desafíos para la modernización consiste en **establecer normativas o regulaciones aptas para la implementación y el desarrollo**, como así también **remover los obstáculos** que la interpretación de la reglamentación vigente podría generar.

La primera parte del camino que se debe transitar requiere **crear regulaciones que le den valor jurídico a los productos tecnológicos, en este caso, el documento o registro electrónico: reconocerles la equivalencia legal y aún más, hacer que se vuelva el único formato que tenga valor legal**. De lo contrario, se produce el mismo efecto que en la teoría económica con la ley de Gresham, donde la moneda mala (en este caso, el papel), desplaza a la moneda buena (el documento o registro electrónico).

La segunda parte requiere **poner la mente jurídica al servicio del cambio**, interpretando de manera favorable los desafíos implicados, ya que el Derecho no debe estar ajeno a las realidades sociales. Si bien esto puede ser más lento en algunos casos, no debería ser obstáculo para que se implemente una buena administración y, por ello, los principios de un buen gobierno deben estar al servicio de este objetivo.

Los principios del buen gobierno se encuentran en varios cuerpos jurídicos: constituciones, leyes, decretos y otros, y en ninguno de ellos se condena a la Administración pública a prestar servicios inaccesibles, ineficaces o inefficientes. En ninguno de ellos se obliga a las altas autoridades de la administración pública a defender esos desvalores. Todo lo contrario, **los principios del buen gobierno son principios irrenunciables, obligatorios para cualquier funcionario público y requeridos por la sociedad**.

Es cierto que tales regulaciones no indican cuál es el camino que hay que recorrer para alcanzar el buen gobierno y, por otra parte, **muchas de ellas se dictaron antes de que se tuviera conocimiento de las computadoras y del potencial que implicó la**

## **Algunos principios volcados en los Decretos 561/16, 1265/16, 1273/16, 891/17, 892/17, 733/18.**

- ✓ Todos los trámites del Poder Ejecutivo son digitales.
- ✓ Once-Only. Interoperabilidad.
- ✓ Silencio positivo con el ciudadano e internamente.  
Tiempo máximo por trámite.
- ✓ Todo en TAD. Registros solo son creados con aprobación de JGM.
- ✓ Plataforma de Notificaciones Fehacientes Electrónicas por TAD.
- ✓ Trámites voluminosos van por Flujo Cerrado (*Work-Flow*). Reingeniería.
- ✓ Automatización decisiones burocráticas.  
Motores de Reglas e Inteligencia Artificial.
- ✓ Plataforma de Autenticación Central (Autentic.Ar), para entes públicos y privados.
- ✓ Firma Digital Cloud.

red de internet para revolucionar la Administración pública. Ahora bien, que no los contengan expresamente, no implica que se esté eximido de cumplir con los principios de un buen gobierno.

Es por eso que, más allá de la inclinación personal o no que se tenga por la aplicación de las nuevas tecnologías que procesan información, **en una organización como el Estado, que básicamente procesa información, se hace casi imperativo implementarlas si se quiere cumplir con las reglas de un buen gobierno.**

Es por eso que la “buena interpretación” debe ser a favor del buen gobierno y, por ende, de las mejoras tecnológicas que lo hacen posible. Partiendo de esa base, se vuelve claro el análisis jurídico que se debe hacer para que el camino de la implementación de las nuevas tecnologías se concrete, despejando obstáculos y no creándolos.

# **El alcance de la gestión documental y el tránsito hacia un nuevo paradigma de gobierno inteligente: los retos del Derecho**

La gestión documental electrónica requiere, para un anclaje sólido de sus premisas, de un **basamento legal que permita dotar de seguridad jurídica la actividad administrativa que se lleva adelante**, tanto desde la óptica de los intereses generales como desde la posición de los ciudadanos que, cada día más, realizan sus trámites interactuando con la Administración a través de medios electrónicos.

El nuevo desafío que hoy comenzamos a afrontar es el cambio de paradigma para lograr un gobierno inteligente, lo que, indudablemente, involucrará un nuevo abordaje jurídico.

**Lograr un gobierno inteligente implica el tránsito de un gobierno electrónico, a un nuevo estadio en el cual –haciendo uso de los datos, de la información que se obtiene de ellos y de la inteligencia que les puede ser aplicada– será posible contar con herramientas novedosas que reemplazarán o complementarán el accionar humano en la tramitación administrativa.**

**Lograr un gobierno inteligente implica el tránsito desde un gobierno electrónico** –en el cual se cuenta con un capital tan valioso como son los datos–, a un nuevo estadio en el que –haciendo uso de los mismos, de la información que se obtiene a través de ellos y de la inteligencia que les puede ser aplicada– será posible **contar con herramientas novedosas que reemplazarán o complementarán el accionar humano en la tramitación administrativa**, promoviendo una administración más eficiente en su desempeño en la medida en que se podrán desarrollar documentos que posean inteligencia en la base de su generación.

**Este nuevo paso requiere de una revisión del modelo de gestión documental, a fin de aprovechar el potencial innovador de las tecnologías de la información.** Desde el punto de vista jurídico, resulta clave revisar las dificultades que este proceso conlleva teniendo en cuenta **el condicionamiento que, en muchos casos, impone el régimen jurídico vigente**.

El examen del marco jurídico necesario para dar el salto a este nuevo estadio permitirá acompañar desde el Derecho la innovación basada en el uso avanzado de los medios electrónicos.

En este nuevo paradigma, el operador jurídico debe brindar las herramientas para evitar que la innovación tecnológica inherente a este proceso de cambio se vea obstaculizada por un marco normativo inadecuado, advirtiendo si es necesaria su modificación o una reinterpretación de sus premisas.

Al momento de establecerse el GDE como mecanismo de gestión en el Estado Argentino y al construir su andamiaje jurídico, muchas veces observamos y tuvimos que

combatir a través de un nuevo enfoque, prácticas administrativas excesivamente reglamentaristas que atentaban contra la eficacia jurídica.

En este nuevo paso hacia un gobierno inteligente, resulta clave que las normas jurídicas acompañen este modelo de gestión en el que la tecnología sirve para acrecentar la eficiencia que debe inspirar la actuación del Estado.

**El desarrollo normativo o las modificaciones que deban efectuarse deberán contemplar tanto la esfera interna como la dimensión externa**, es decir, la relación con los ciudadanos. Asimismo, uno de los retos principales que debe abordar el mundo jurídico en este nuevo paradigma es la forma en que deben articularse esas dos dimensiones, **sin perder el equilibrio entre el acceso y el uso de la información** que, como señámos, son estándares cruciales para el establecimiento de un gobierno inteligente.

Algunos de los aspectos que es imprescindible **repensar, al menos en cuanto a sus límites y alcances** son: la titularidad de la información, la normativa sobre protección de datos personales, el tratamiento de los datos personales por parte del Estado, el límite de la esfera personal en la gestión de datos, el deber de mantener los datos actualizados, el derecho de propiedad de la información de los ciudadanos y el interés público en juego. El desafío al que nos enfrentamos como operadores jurídicos es el de moderar y efectuar un abordaje armónico de las garantías generales existentes en la materia.

**Desarrollando mecanismos coordinados de intercambio de información e integración de procesos entre los distintos organismos, se contribuye a reducir las barreras que tradicionalmente han impedido que, por sus altos costos, se persigan objetivos comunes.**

El nuevo universo del gobierno inteligente, si bien exige un planteo más innovador y abierto de las normas jurídicas aplicables o a proyectar, no exime del deber inexcusable de **velar por las garantías jurídicas que protejan el acceso a y el tratamiento de los datos y el intercambio de información**.

## **La interoperabilidad: análisis jurídico**

Uno de los desafíos más importantes que tiene el Estado es lograr que los distintos organismos que lo componen puedan interactuar de manera de optimizar los procesos y evitar la duplicación de esfuerzos y de recursos tanto materiales como humanos.

En este sentido, **la interoperabilidad resulta un aliado clave para lograr la modernización efectiva de la gestión administrativa al permitir el intercambio directo entre organismos de los datos que los ciudadanos proveen al Estado, evitando de este modo la carga (para el particular y para la propia Administración) de volver a generarlos**.

De esta manera, se facilita el acceso, consulta y transferencia de información pública con el fin de lograr la interconexión y la operación simultánea. La información y las tecnologías disponibles para procesarla son un recurso estratégico que debe aprovecharse de la mejor manera. **Desarrollando mecanismos coordinados de intercambio de información e integración de procesos entre los distintos organismos, se contribuye**

**a reducir las barreras que tradicionalmente han impedido que, por sus altos costos, se persigan objetivos comunes.**

Un desafío jurídico sobre el particular es lograr “la sincronización adecuada de la legislación de un determinado ámbito político para que los datos electrónicos originarios del mismo sean conforme al derecho aplicables en otros, y se reconozcan recíprocamente cuando ello sea necesario para su utilización en ámbitos distintos del originario”.

En esta línea, se podría pensar en una **futura estandarización de los documentos utilizados**, lo que sería un gran paso, ya que permitiría superar los problemas que pudieran suscitarse en la gestión compartida de los documentos, debido a sus diferentes diseños.

En lo que respecta al marco jurídico que fue acompañando el establecimiento de la interoperabilidad, ya no como un principio a desarrollar, sino como una herramienta concreta a implementar en el ámbito de la Administración Pública Nacional, podemos citar distintas normas que hoy respaldan el camino recorrido:

- Se destaca **la Ley 25.506 que establece el valor jurídico del documento electrónico, la firma electrónica y la firma digital**, y que en su artículo 48 dispone que el Estado Nacional, dentro de las jurisdicciones y entidades comprendidas en el artículo 8 de la Ley N° 24.156, buscará promover el uso masivo de la firma digital de tal forma que posibilite el trámite de los expedientes por vías simultáneas, las búsquedas automáticas de información y el seguimiento y control por parte del interesado, propendiendo a la progresiva despapelización.
- El **Decreto 434/16 aprobó el Plan de Modernización del Estado**, con el fin de alcanzar una administración pública eficiente, eficaz y de calidad en la prestación de servicios, contemplando como uno de sus ejes el desarrollo, la mejora continua y la integración de los sistemas de gestión.
- En línea con ello, por medio del **Decreto 561/16 se aprobó la implementación del GDE, como sistema integrado de caratulación, numeración, seguimiento y registración de todas las actuaciones y expedientes del Sector Público Nacional**, disponiendo en el mismo que su ámbito de aplicación abarca a todas las entidades que componen el Sector Público Nacional, enumeradas en el artículo 8 de la Ley 24.156.
- A su vez, a través del **Decreto 1063/16 se aprobó la implementación de la Plataforma de Trámites a Distancia (TAD) del sistema GDE, como vía de interacción entre la ciudadanía y los organismos del Sector Público Nacional**.
- En lo que atañe al régimen particular de la interoperabilidad debemos resaltar el **Decreto 1273/16**, mediante el cual se dispuso que las entidades y jurisdicciones enumeradas en el artículo 8 de la Ley N° 24.156 deberán **intercambiar la información pública que produzcan, obtengan, obre en su poder o se encuentre bajo su control con cualquier otro organismo público que así se lo solicite**, facultando a la Secretaría de Modernización Administrativa del Ministerio de Modernización a dictar los protocolos de intercambio, pautas de interoperabilidad, normas complementarias, aclaratorias, técnicas y operativas necesarias para el cumplimiento de lo dispuesto.
- En virtud de ese Decreto, por medio de la Resolución 19/18 de la Secretaría de Modernización Administrativa del Ministerio de Modernización se aprobó, **en marzo de 2018, la implementación del Módulo de Interoperabilidad (INTEROPER.AR)** del

sistema GDE como plataforma de intercambio seguro de la información pública que produzcan, obtengan, obre en su poder o se encuentre bajo el control de las entidades y jurisdicciones que componen el Sector Público Nacional.

INTEROPER.AR es una capa de interoperabilidad que permite el intercambio seguro de datos entre sistemas informáticos de gobierno. Así, los organismos del Sector Público pueden utilizar este módulo para **facilitar cualquier tramitación interna que requiera datos o información disponibles en otro organismo**.

Los primeros beneficiarios de la interoperabilidad son los ciudadanos, ya que la implementación del módulo permite que los datos se compartan, evitándoles la carga de tener que trasladarse de un organismo a otro para aportar una información que el Estado ya posee.

Sin perjuicio de ello, **los beneficios de la interoperabilidad en el ámbito de la Administración pública son más amplios**. Al respecto, la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) manifestó: *“Detrás del concepto interoperabilidad, se esconden aspectos tan importantes para los habitantes de la región como la capacidad de proveer servicios de salud adecuados, de mitigar el impacto de los desastres naturales, de vigilar la seguridad de nuestros países o facilitar el negocio exterior de nuestras empresas. La interoperabilidad permite que los Gobiernos controlen que no se paguen pensiones de jubilación a personas fallecidas o que se utilicen fraudulentamente sus números de identidad para hacerlos aparecer como votantes en las elecciones generales. La interoperabilidad permite a las agencias que recaudan los impuestos impedir, por ejemplo, que algunas personas que declaran ingresos correspondientes a estratos socioeconómicos bajos, poseen casas de lujo en la playa sin declarar, o que quienes cuentan con antecedentes penales sean contratados como maestros en las escuelas a las que asisten nuestros hijos”*.

**Detrás del concepto interoperabilidad, se esconden aspectos tan importantes para los habitantes de la región como la capacidad de proveer servicios de salud adecuados, de mitigar el impacto de los desastres naturales, de vigilar la seguridad de nuestros países o facilitar el negocio exterior de nuestras empresas.**

En cuanto al modo de administración de los sistemas de información y bases de datos involucrados, **son las entidades y jurisdicciones responsables de los mismos quienes ejercen el rol de administración de sus propias aplicaciones y autorizan las consultas a sus respectivas bases de datos** en base a reglas propias de autorización y acceso a sus datos. De este modo, cada organismo del Sector Público Nacional conserva el control de los datos que maneja.

**Esta nueva capacidad** de los organismos públicos que conforman el Sector Público Nacional para intercambiar información entre sí, sin dudas **dará lugar a cuestiones que exceden el aspecto meramente tecnológico**.

Existe una dimensión político-institucional de la interoperabilidad que no puede soslayarse, en la medida en que institucionalizar el intercambio de información entre los organismos públicos significa afectar las formas de gestión, modificar las estructuras jerárquicas, replantear flujos de trabajo, rediseñar procesos, reasignar recursos humanos y transferir partidas presupuestarias. Es decir, **avanzar hacia la interoperabilidad implica alterar el equilibrio de poder existente en los Gobiernos.**

Resulta evidente que la interoperabilidad es clave para el avance hacia un gobierno inteligente y puede ser sindicada como una exigencia técnica de la gestión documental electrónica de vanguardia. Si observamos otras latitudes, podemos mencionar que la **Agenda Digital para Europa (DAE), que es parte de la Estrategia Europa 2020 para alcanzar el crecimiento inteligente, inclusivo y sostenible**, la menciona entre las precondiciones técnicas necesarias para el desarrollo de su estrategia de gobierno electrónico.

**El ordenamiento jurídico no puede ser indiferente a los cambios y nuevos horizontes que se despliegan a través de la interoperabilidad.** Sin perder de vista la “interpretación inteligente” de las normas, puede resultar necesario modificar aquellas que establezcan requisitos y condiciones en relación a los distintos documentos para evitar que esto se traduzca en una barrera al momento de estandarizarlos.

En relación con la validez de los documentos electrónicos expedidos por otras administraciones y cuyo intercambio se genere, debería producirse una innovación jurídica tendiente a combatir la excesiva rigidez en las exigencias, que muchas veces resultan abusivas. Para eso, **convendría abandonar la postura de desconfianza que suele adoptarse y pensar soluciones concretas para atacar los temores que se suscitan.** Por ejemplo, en el caso de la autenticidad del documento, ese temor es claramente refutable a través del acceso a la correspondiente sede electrónica.

Otro campo que el ordenamiento jurídico debe velar por proteger en esta fase es la **protección de los datos personales.** La nueva dimensión de la **accesibilidad en un contexto de interoperabilidad** plantea un desafío en cuanto a los límites y el equilibrio que debe buscarse en la protección de los derechos de los administrados que facilitaron la información al Estado y, en este sentido, el operador jurídico debe asegurar la efectiva aplicación del régimen existente en la materia y reinterpretar inteligentemente las normas en el nuevo contexto electrónico.

## Simplificación del procedimiento administrativo: análisis jurídico

Nuestra estrategia para abordar la simplificación del procedimiento administrativo se basó en **dotar de medios electrónicos a la actividad de la Administración, implantando la gestión documental electrónica.** Este punto de partida fue una condición *sine qua non* para nuestra labor.

En este segundo estadio, y en el camino hacia un gobierno inteligente, **debería revisarse la carga documental que se le exige al ciudadano al momento de realizar trámites ante la Administración para modificar los regímenes que hayan quedado desfasados,** con exigencias inútiles y anacrónicas, y reforzar la exigencia de interoperabilidad.

Esta etapa, caracterizada por el gran potencial de los datos y la información que suministran, nos enfrenta a replantearnos cada vez más el trabajo en red y sin las fronteras inútiles que imponía el soporte papel. Nuestro esfuerzo debería dirigirse a **dotar al**

**nuevo escenario de todas las herramientas normativas necesarias para derribar las barreras de la burocracia que atentan contra la simplificación de los procedimientos.**

Al momento de imponer requisitos, las normas que se proyecten deberían considerar qué información es imprescindible que provea el administrado, capitalizando el acrecentamiento de datos y la información con que actualmente cuenta la administración pública.

En esta línea debería **enfatizarse la obligatoriedad por parte de los organismos de hacer uso de la información que se encuentra en poder de otra repartición del Estado para lograr que se agilice de este modo la actividad administrativa y se eliminen cargas innecesarias al ciudadano.**

En este escenario, el ordenamiento jurídico que acompañe el cambio debería pensar en normas innovadoras que, por ejemplo, prevean como derecho del ciudadano no tener que presentar datos o documentos que ya se encuentren en poder de la Administración pública con la contracara de llevar a cabo actividades como denunciar cambios de información cuando lo amerite la situación, informar a la Administración el cambio de datos o modificarlos a distancia a través de formularios que así lo permitan.

## **La normativa con análisis de impacto**

En el campo de la mejora regulatoria, la Argentina está comenzando a dar sus primeros pasos en un proceso acompañado desde las distintas esferas involucradas. Desde la esfera política, con el compromiso del Gobierno, que asume como objetivo avanzar en esta mejora; y **desde la esfera técnica, con el trabajo para llevar adelante las modificaciones y ajustes** en el proceso por el cual se tramitan actualmente las regulaciones, sin descartar ni minimizar el camino ya recorrido, sino reforzando las buenas prácticas que, si bien existen, no se desarrollan con una metodología concreta.

En esta línea de acción, se plantea la **necesidad de que la Argentina adecue su ordenamiento jurídico regulatorio de alcance general a los estándares internacionales vigentes.**

Al respecto, considerando que **la incorporación de la Argentina a la Organización para el Comercio y Desarrollo Económicos (OCDE) es uno de los 100 objetivos del Gobierno**, deviene fundamental atender a los principios y las recomendaciones de esa organización y realizar los esfuerzos pertinentes para contemplarlos en nuestro ordenamiento legal.

En el año 2012, en el marco de la Recomendación del Consejo Sobre Política y Gobernanza Regulatoria, **la OCDE recomienda a los países miembros integrar el Análisis del Impacto Regulatorio (AIR) a las primeras etapas del proceso de diseño de políticas públicas:**

*"El Análisis del Impacto Regulatorio es una herramienta de política pública fundamental que ofrece a quienes toman decisiones informaciones detalladas sobre los efectos potenciales de medidas regulatorias en la economía, el medio ambiente o arreglos sociales. Por ello, es una herramienta básica para hacer política basada en evidencia. El AIR se define como el proceso sistemático de identificación y cuantificación de beneficios y costos que potencialmente surgen de opciones regulatorias o no regulatorias para resolver un problema. El AIR refuerza la transparencia de las*



## Hacia una modernización (total) del procedimiento administrativo

Con este título, Luis E. Dates y Santiago Maqueda, del estudio Baker McKenzie, analizaron el caso luego de la firma del decreto 733/18. Reproducimos a continuación algunos fragmentos:

- *El Plan de Modernización del Estado aprobado por el decreto 434/2016 tiene entre sus objetivos constituir una Administración pública “al servicio del ciudadano en un marco de eficiencia, eficacia y calidad en la prestación de servicios, a partir del diseño de organizaciones flexibles orientadas a la gestión por resultados”.*
- *En tal sentido, el decreto 434/2016 reconoce expresamente que “resulta necesario aumentar la calidad de los servicios provistos por el Estado incorporando Tecnologías de la Información y de las Comunicaciones, simplificando procedimientos, propiciando reingenierías de procesos y ofreciendo al ciudadano la posibilidad de mejorar el acceso por medios electrónicos a información personalizada, coherente e integral”. Esto definitivamente es un cambio de paradigma.*
- *Ha quedado cristalizado, al menos a nivel normativo, que “el ciudadano no está al servicio de la Administración pública, sino por el contrario, es ésta la que debe estar al cuidado y auxilio de aquél”.*
- *Con el decreto 733/2018 el Poder Ejecutivo de la Nación ha dado recientemente un nuevo paso para la consolidación del nuevo paradigma que comentamos más arriba.*
- *Así, se reconoce que actualmente “están dadas las condiciones tecnológicas, jurídicas y administrativas necesarias y suficientes para que la Administración abandone el papel y se transforme en una sede digital remota con servicios de acceso permanente y global a sus trámites en forma digital, completa, simple, automática e instantánea, con el objeto de construir un gobierno más abierto y colaborativo que se adapte a la vida cada vez más digital y móvil de los ciudadanos de la sociedad de la información”.*
- *Por ende, resulta necesario establecer “la tramitación digital completa, remota, simple, automática e instantánea, así como el principio de no requerir al administrado dos veces la misma información o documentación”, todo ello “reconociendo el derecho a la buena administración de los habitantes de nuestro país” e invitando a impulsar acciones tendientes a la tramitación digital completa, remota, simple, automática e instantánea de todos los trámites realizados en la República Argentina.*
- *El decreto 733/2018 establece, en primer lugar, la obligatoria tramitación electrónica de todos los procedimientos administrativos. En efecto, dispone que: la totalidad de los documentos, comunicaciones, expedientes, actuaciones, legajos, notificaciones, actos administrativos y procedimientos en general, deberán instrumentarse en el sistema de Gestión Documental Electrónica (GDE), permitiendo a partir del 1 de enero de 2019 su acceso y tramitación digital completa, remota, simple, automática e instantánea para todo el Sector Público Nacional.*

- En segundo lugar, el decreto 733/2018 establece diversas pautas para la futura regulación de los distintos procedimientos administrativos existentes. En este sentido, dispone que **todos los trámites en relación con el ciudadano deberán contar con una norma que regule sus procedimientos y fije su tiempo máximo de resolución**. Dichos procedimientos administrativos deberán ser diseñados desde la perspectiva del ciudadano, simplificando y agilizando su tramitación.
- En tercer lugar, el decreto 733/2018 busca eficientizar el intercambio de información entre los distintos organismos, quienes estarán obligados a realizar tal intercambio por medios electrónicos y no podrán solicitar al administrado la documentación más de una vez.
- Por todas las razones antes expuestas, la modernización del procedimiento administrativo (y, más generalmente, de la actuación estatal) es sin dudas un objetivo esencial para las exigencias de la sociedad contemporánea y para que el Estado regulatorio funcione lo más eficientemente posible. **El decreto 733/2018 se encuentra en dicha línea y, por ende, merece una valoración positiva.**
- Obviamente, estas reformas plantean grandes desafíos en cuanto su implementación. Los organismos alcanzados (prácticamente toda la Administración pública nacional) deberán adecuar su funcionamiento interno a tales efectos. Los empleados y funcionarios públicos que trabajen en ellos verán probablemente sus tareas modificadas, al menos en parte, para adaptarse a las nuevas exigencias. Y los ciudadanos que actúen en procedimientos administrativos (y, eventualmente, sus abogados) deberán adaptar la logística de presentación de escritos, producción de prueba, recursos y procuración en general al nuevo régimen.
- Esperamos que esta metodología, para la cual ya existe la tecnología y que abarata enormemente costos al ciudadano y a la Administración, sea implementada correctamente y su uso se generalice en condiciones de seguridad y eficacia. Ello, para que **los grandes propósitos sobre la modernización y desburocratización del Estado comiencen a ser una realidad en el día a día de la Administración pública.**

Dates, Luis E. y Maqueda, Santiago (2018). *Hacia una modernización (total) del procedimiento administrativo*. Baker McKenzie.

El artículo completo puede consultarse en:  
<http://www.abogados.com.ar/hacia-una-modernizacion-total-del-procedimiento-administrativo/22064>

*decisiones regulatorias y su justificación, y puede así apuntalar la credibilidad de las respuestas regulatorias e incrementa la confianza pública en las instituciones regulatorias y quienes toman decisiones. El uso del AIR se ha expandido a lo largo de los últimos 30 años para ser universal en los países OCDE; sin embargo, no hay un modelo único para implementar esta herramienta. El diseño y la evolución de los sistemas de AIR han tomado en consideración el contexto institucional, social, cultural y legal de cada país.”*

En ese sentido, y a fin de incorporar normativamente algunos puntos del Análisis del Impacto Regulatorio y comenzar gradualmente con su implementación, se dictó **el Decreto 891/17, por medio del cual se aprobaron las Buenas Prácticas en Materia de Simplificación aplicables para el funcionamiento del Sector Público Nacional, el dictado de la normativa y sus regulaciones.**

Entre los considerandos de dicho Decreto, piedra fundamental en el basamento de la construcción de un Estado que tiene en mira la simplificación como eje rector de sus políticas públicas, se plantea la necesidad de “adoptar un enfoque integral, creativo e innovador para abordar la reforma regulatoria y las cargas, poniendo énfasis en la importancia de la consulta, la coordinación, la comunicación y la cooperación para afrontar los desafíos que implica la interconectividad de los sectores y las economías” y lo esencial de “contar con las herramientas necesarias para la promoción del bienestar general, resguardando los principios de transparencia, razonabilidad, publicidad, concurrencia, libre competencia e igualdad”.

En esa línea, se plasmó con énfasis en las premisas de ese Decreto el propósito de establecer “normas y procedimientos claros, sencillos y directos mediante la utilización de principios e institutos que pongan en primer plano a los ciudadanos, simplificando los requisitos que deben cumplir para poder llevar adelante su actividad, mediante la interacción digital y remota de los distintos agentes”.

**El Decreto destaca que “es indispensable elaborar una estrategia sistémica e integral... que incluya la reducción de los trámites excesivos, la simplificación de procesos y la elaboración de normas de manera tal que nos lleve a un Estado eficiente, predecible, capaz de responder a las necesidades ciudadanas”.**

Asimismo, el Decreto destaca que “es indispensable elaborar una estrategia sistémica e integral que establezca como premisa básica la mejora regulatoria como una labor continua del sector público y abierta a la participación de la sociedad, que incluya la reducción de los trámites excesivos, la simplificación de procesos y la elaboración de normas de manera tal que nos lleve a un Estado eficiente, predecible, capaz de responder a las necesidades ciudadanas”.

En ese sentido, se manifiesta que “es necesario implementar las acciones del Estado Nacional que prevean, entre otras, mecanismos de consulta pública en el desarrollo y aprobación de las regulaciones, la simplificación administrativa y normativa así como la evaluación de su implementación”.

Todo ello, considerando la recomendación de la aplicación de buenas prácticas regulatorias y los lineamientos de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE), de acuerdo con los cuales “una adecuada política regulatoria exige que se implementen prácticas de buena gobernanza entre organismos y departamentos de gobierno tendientes a la simplificación de trámites y formalidades y a la eliminación de normas que entorpecen y demoran el accionar del Estado”.

En el Decreto **se establecen principios que el Gobierno reconoce como esenciales en el nuevo camino a recorrer para la adopción de las Buenas Prácticas**. Así, en el artículo 5 se incluye la Evaluación de la Implementación: “Todos los organismos del Sector Público Nacional deberán tender, en los casos que corresponda, a la evaluación de la implementación de las normas regulatorias que dicten”. Y en el artículo 9, la Medición de Costo-Beneficio: “El diseño de las regulaciones procurará la incorporación de la medición de los costos-beneficios que impliquen su implementación”.

**Consideramos esencial incorporar las buenas prácticas en el proceso del dictado de la normativa y sus regulaciones, potenciando su valor a través de todas las ventajas que aporta la tecnología; y en este sentido, la interoperabilidad es una herramienta clave.**

En síntesis, **consideramos esencial incorporar las buenas prácticas en el proceso del dictado de la normativa y sus regulaciones, potenciando su valor a través de todas las ventajas que aporta la tecnología; y en este sentido, la interoperabilidad es una herramienta clave**.

En lo que atañe al gran trabajo a realizar en el campo de la mejora regulatoria, al tomar como condición base el proceso electrónico, podremos contar con documentos dentro del flow de trámite; por ejemplo, en un formulario controlado de abordaje simple, con campos predeterminados, se puede llevar adelante el análisis de costo-beneficio, lo que permite contar con datos e información relevantes que pueden utilizarse en el campo de acción del nuevo estadio de un gobierno inteligente.

También en la Recomendación del Consejo sobre Política y Gobernanza Regulatoria, la OCDE establece que un principio básico de una política regulatoria exitosa requiere de los países: “Revisar de forma sistemática el inventario de regulación significativa con base en metas de política pública claramente definidas, incluida la consideración de costos y beneficios, a fin de asegurar que las regulaciones estén actualizadas, se justifiquen sus costos, sean rentables y consistentes, y cumplan con los objetivos de política pública planteados”.

Sobre este eje, el Gobierno argentino dictó, con fecha 10 de enero de 2018, el **Decreto 27/2018 de “Desburocratización y Simplificación”**, que implicó un gran primer paso en el proceso de revisión y depuración de la normativa existente.

Esta Administración sostiene que la implementación del expediente electrónico y el proceso de digitalización debe reflejarse en términos de menores costos y plazos para la realización de trámites y, en consecuencia, en una mejor atención del ciudadano y en una mejora en la productividad de las empresas y de la economía.

En tal sentido, se detectó la necesidad de **iniciar un proceso de eliminación y simplificación de normas en diversos regímenes para brindar una respuesta rápida y transparente** a los requerimientos del ciudadano y de las empresas para el ejercicio del comercio, el desarrollo de la industria y de la actividad agroindustrial.

Con este propósito, se requirió a las distintas áreas del Gobierno que identificaran y sustentaran jurídicamente, en base a su mérito o conveniencia, el sostenimiento de ciertas cargas que provenían de cuerpos legislativos y que por razones de necesidad y urgencia debían ser removidos porque afectaban seriamente la actividad y la productividad de nuestros mercados.

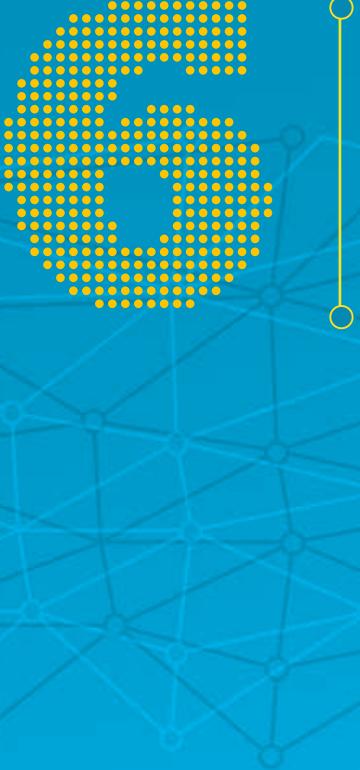
En razón de ello, **se tornó imperioso instrumentar nuevas medidas y dejar sin efecto otras existentes con el objeto de facilitar el accionar público y privado**, propendiendo a la desregulación de la productividad de distintos mercados y actividades y a la simplificación de normas que por su complejidad afectan directamente a los consumidores y a importantes sectores productivos del país.

De esta manera, se procedió a **realizar un reordenamiento normativo y una evaluación de la oportunidad, mérito y conveniencia de la normativa vigente**, teniendo como objetivo garantizar el derecho de acceso a la administración, eliminando las cargas innecesarias al administrado y facilitando, de esta forma, la obtención de beneficios de forma eficiente, identificando las normas que se encontraban en desuso o carentes de sentido, ya sea por el transcurso del tiempo, el cambio de misiones y funciones u objetivos de cada organismo o los avances en las tecnologías de la información y comunicación.

Es necesario destacar que, si bien se derogaron y en otros casos modificaron leyes, también se instó a que esto decantara a normativa con menor jerarquía, de modo que actualmente **los Ministerios se encuentran en un proceso de revisión y constante depuración de Decretos, Decisiones Administrativas, Resoluciones**, etc. que se han convertido en obsoletos o que generan cargas innecesarias al ciudadano.

**El proceso de simplificación es permanente y esta Administración lo viene promoviendo en todos sus ámbitos**, no solo con la derogación y el dictado de nuevas regulaciones, sino también con la incorporación de las nuevas plataformas tecnológicas que facilitan la vinculación y las transformaciones entre los distintos organismos que la componen y, principalmente, con los ciudadanos.





# **DESPLIEGUE FEDERAL DE GDE EN EL SECTOR PÚBLICO FEDERAL, PROVINCIAS, MUNICIPIOS Y OTROS PODERES**



El proceso de transformación estuvo orientado por una visión clara de lo que se quería lograr: un sistema de adopción rápida y gratuita, para alcanzar en poco tiempo un estándar operativo único de generación e intercambio de actuaciones y datos de gobierno.

La estrategia de despliegue buscó entonces implementar GDE sobre la mayor cantidad de trámites y organizaciones del sector público, priorizando los trámites transversales, de alto impacto en toda la Administración. Se decidió para ello diseñar modelos de instalación alternativos para dar respuesta a las solicitudes particulares sin generar demoras. Fue necesario también abordar las resistencias habituales frente a los procesos de cambio.

Se trató de un trabajo coordinado, dirigido por la Secretaría de Modernización –primero parte del Ministerio de Modernización y en la actualidad dependiente de Jefatura de Gabinete– para alinear los cuatro pilares del proceso de reforma: la voluntad política, las TIC, el marco jurídico y la implementación en conjunto con las distintas jurisdicciones y organismos.

Así, en tres años, GDE ya tiene 200.000 usuarios activos en el SPN y está operativo en 185 organismos, empresas del Estado, 7 provincias, 30 municipios y 11 empresas estatales.

## Una visión: rápido y gratuito para toda la APN

Para asumir el desafío de modernizar la Administración Pública Nacional (APN) y no fracasar en el intento, teniendo en cuenta el breve lapso de una gestión, así como también la gran dimensión del Sector Público Nacional (SPN), nos propusimos, aunque suene pretencioso, copiar el exitoso paradigma de *Whastapp*. En nuestro caso, **ese paradigma adaptado era: gratis y rápido para todas las Administraciones Públicas y Poderes de la Argentina, para alcanzar un único estándar operativo de generación e intercambio de actuaciones y datos de gobierno.**

### **Gratis y rápido para todas las Administraciones Públicas y Poderes de la Argentina, para alcanzar un único estándar operativo de generación e intercambio de actuaciones y datos de gobierno.**

Teniendo en cuenta los numerosos intentos de reformas en la Argentina y sus fracasos, tal como hemos referido en el comienzo del libro, resulta importante **repasar algunos presupuestos que consideramos determinantes para delinear una estrategia federal de modernización que pudiera resultar exitosa en nuestro contexto:**

- Una gestión dura solo cuatro años, es decir, **poquísimo tiempo para una transformación de raíz** en la manera de oficiar la información en el Sector Público Nacional.
- El Sector Público Nacional actúa imbricadamente y a diario con **otros Gobiernos** provinciales, municipales y otros Poderes.
- La Administración sigue trabajando de manera **impenetrable para la ciudadanía**.
- En líneas generales, en las organizaciones públicas existe **muy poca continuidad de políticas y aprendizaje institucional**.
- Se suele **confundir transparencia con modernidad** y, si bien son buenos socios, tienen identidad independiente.
- La administración pública trabaja la mayoría de las veces como islotes aislados donde **cada organismo se siente dueño de la información y actúa endogámicamente**. Por supuesto, en líneas generales.
- La administración pública es una burbuja que vive totalmente **alejada del mundo real, pero abierta a las capturas políticas, sindicales y corporativas**. Es una realidad que enfrentamos, no con la intención de dinamitarla sino de reformarla eventualmente.

Teniendo en cuenta estas condiciones e inspirados en el fenómeno *Whastapp*, en cierto sentido fantasioso pero también real, **nos propusimos implementar Gestión Documental Electrónica (GDE) para todo el Sector Público Nacional y ofrecerlo también, de manera gratuita, a otros Estados nacionales y Poderes, proveyendo además la infraestructura lógica y física asociada a esta política pública para alcanzar de una vez por todas la interoperabilidad de actuaciones y datos entre todos los organismos argentinos.**

Con orgullo podemos mencionar que, en apenas dos años y medio (y en un proceso con al menos un año más de gestión por delante), **GDE tiene 200.000 usuarios activos en el SPN y está operativo en 185 organismos, empresas del Estado, 7 provincias y 30 municipios**.

Si bien en este capítulo nos concentraremos en la estrategia de despliegue de GDE, es importante destacar que hay **dos proyectos directamente vinculados a esta política pública transformadora y que se desarrollan en otros capítulos**; ellos son:

- Firma Digital Remota para toda la ciudadanía
- Plataforma INTEROPER.AR para la provisión automática de datos con origen en los principales Registros públicos nacionales: Renaper, Sintys, Reincidencia, IGJ, Cooperativas, Automotor, Embarcaciones, AFIP, entre otros.

## Estrategia de despliegue federal de GDE en el Sector Público Nacional, provincias, municipios y otros Poderes

La posibilidad de poner rápidamente en marcha la implementación de GDE en organismos del SPN, que comenzó formalmente a menos de cuatro meses de asumido el nuevo Gobierno, se explica fundamentalmente porque **buena parte de las condiciones iniciales estaban garantizadas** y solo restaba traducirlas en productos concretos.

En primer lugar, mediante la creación del primer Ministerio de Modernización en la historia del Poder Ejecutivo Nacional, se jerarquizó la modernización del Estado en la agenda de gobierno. Esto además fue muy interesante porque se replicó en muchos Estados provinciales y municipios, en alguna estructura (a nivel de Secretaría en la mayoría de los casos) con funciones de modernización.

Asimismo, **la simplificación de trámites de cara al ciudadano fue un eje clave**, constantemente aseverado por el presidente de la Nación, tanto en sus discursos de campaña electoral como en sus discursos presidenciales.

Es importante destacar que las condiciones iniciales definidas por una administración para cualquier política pública son susceptibles de modificarse y cambiar durante su implementación, debido al propio comportamiento estratégico de la multiplicidad de actores involucrados, por el dinamismo de la política, por las restricciones contextuales y presupuestarias y también por las tensiones de las estructuras de gobierno. Es decir, **siempre llega el momento de adaptar algún componente de la estrategia de implementación**.

**Las condiciones favorables de implementación fueron, en primer lugar, una gran voluntad política de modernización y, por otro lado, el conocimiento jurídico y práctico en base a la experiencia ya realizada en la Ciudad de Buenos Aires.**

Por eso mismo, para la implementación de GDE nos pareció clave evaluar los recursos propios y de los otros organismos involucrados, las diferencias de las naturalezas jurídicas de cada uno y generar los medios para poder ponerla en marcha.

El ecosistema GDE comprende varios módulos para grupos de procedimientos que por su masividad de uso y sus singularidades jurídicas permiten su tramitación a través de módulos particulares con reglas específicas (Gestor de Transferencias, Locaciones de Obras y de Servicios). Sin embargo, **para delinear la estrategia de**

**implementación nos centramos aquí solo en los módulos core:** Comunicaciones Oficiales, Generador Electrónico de Documentos, Expediente Electrónico, Registros Legajo Multipropósito y Tramitación a Distancia.

Las condiciones favorables de implementación se resumen en dos: en primer lugar, **la gran voluntad política de modernización** establecida desde el Presidente y el Ministro de Modernización; y, por otro lado, **el conocimiento jurídico y práctico en base a la experiencia ya realizada en la Ciudad de Buenos Aires.**

Esta segunda condición tuvo muchas implicaciones concretas en los aspectos operativos, entre ellas:

- a) el acostumbramiento al uso diario del ecosistema por parte de muchos funcionarios nacionales provenientes del Gobierno porteño;
- b) la disponibilidad inmediata del sistema;
- c) el conocimiento sobre la lógica normativa;
- d) un equipo implementador con gran experiencia;
- e) la ponderación de la resistencia al cambio como principal desafío;
- f) la estimación precisa de los recursos que serían necesarios para cada etapa;
- g) la estrategia de implementación disruptiva mediante un despliegue normativo y técnico muy rápido, donde se buscan acciones culturales.

La experiencia en la implementación de sistemas donde se choca constantemente con los organismos implementadores por temas de intereses propios y competencias culturales llevó a **desarrollar un trabajo de gestión de la resistencia que podemos resumir en las siguientes frases:**

- “Poner el carro delante de los caballos”.
- “Pensar en grande, empezar pequeño, crecer rápido”.
- “Evitar proyectos grandes y complejos al inicio”.
- “Subir a todos al entorno electrónico para luego, y muy luego, atacar las necesidades particulares de los usuarios”.
- “Hacer regulaciones simples para lo nuevo y no perder tiempo en regular para el pasado papel”.
- “Los profesionales de sistemas de los organismos solo piensan en términos de sistemas transaccionales tradicionales y este es un cambio en la manera de trabajar”.
- “Para muchos de los profesionales de sistemas este proyecto atenta contra proyectos prehistóricos locales o individuales nunca del todo implementados que van a desempolvar para competir”.
- “Cada uno va a seguir pensando en la posibilidad de concentrar información para su propio organismo con la posibilidad de poder manipular registros, guardarse la llave y nosotros venimos a socializar y compartir todos sus datos para todo el Gobierno. Estamos en veredas opuestas”.
- “Las áreas de sistemas de los organismos grandes intentarán por todos los medios mantener la ‘soberanía’ que detentan”.
- “Los abogados van a desempolvar normativa local e internacional para interpretar que no se puede hacer, introduciendo el miedo como variable”.
- “Los funcionarios dominados por el miedo al cambio van a citar los casos excepcionales y raros para tratar de mantener el status quo y endemoniar la implementación”.

- “En algunas capas geológicas de la administración pública más autónomas, como grandes organismos creados por ley, consideran que tienen años por delante para hacer cambios mínimos graduales y nosotros vamos a forzarlos a mover su maquinaria para cambios de uno, dos o tres meses de manera brutal”.

Asimismo, debe ser justo reconocer que **algunas condiciones previas encontradas en el SPN permitieron institucionalizar algunos resultados muy significativos en materia de gestión de la información para la organización estatal**. Si bien estos medios no incluyeron la Gestión Documental Electrónica y las contrataciones electrónicas, sí proveyeron algunas condiciones necesarias sin las cuales GDE no podría haber sido puesto en marcha tan rápidamente: la disponibilidad de **un eficaz sistema central de formulación y ejecución presupuestaria**, con principios de centralización normativa y descentralización operativa (e-Sidif), el esquema de la Ley de Firma Digital 25.506, el tendido de la red de infraestructura de Argentina Conectada a partir del año 2010 y dos centros de cómputos con condiciones muy satisfactorias.

## **En la primera etapa de implementación se priorizaron los trámites transversales, es decir, aquellos procedimientos internos que ejecuta toda la Administración, indispensables para su organización y funcionamiento cotidianos.**

Desde el punto de vista de la implementación de GDE, **se priorizaron en la primera etapa los trámites transversales**, es decir, aquellos procedimientos internos que ejecuta toda la Administración, indispensables para su organización y funcionamiento cotidianos, y que no tienen por destinatarios finales a los ciudadanos o a las empresas.

A fin de ilustrar el papel clave que cumplen en la estrategia de implementación, distinguimos **dos grandes grupos de procedimientos**.

En primer lugar, aquellos **procedimientos en cuyos expedientes intervienen directamente organismos rectores centrales de jurisdicciones distintas a la que origina el trámite**. En su mayoría, aunque no en su totalidad, estos procedimientos y organismos rectores responden a competencias dentro del propio Ministerio de Modernización, del Ministerio de Hacienda y de la Jefatura de Gabinete: por ejemplo, designaciones de recursos humanos, trámites de fondos, modificaciones de estructuras organizativas, etc. También está involucrada aquí la Secretaría Legal y Técnica de Presidencia, para la firma de Decretos y Decisiones Administrativas.

En segundo lugar, aquellos **procedimientos que no requieren la intervención directa en el expediente de los organismos rectores centrales**. Dentro de este segundo grupo de trámites transversales se ubican los sistemas informáticos de gestión que son competencia exclusiva de la Secretaría de Modernización Administrativa y que se están implementando actualmente como componentes del ecosistema GDE: GDE módulos core, Adquisiciones públicas electrónicas, Contratación electrónica de obras públicas, Firma digital y electrónica, Asistencias y Transferencias Sociales, y Tramitación a Distancia.

Por lo tanto, desde la óptica de la estrategia de implementación de GDE, la priorización de los trámites transversales como primera etapa para la transición hacia la tramitación electrónica integral del SPN, obedece a la consideración estratégica de que su

tramitación produce **un impacto simultáneo en el uso del ecosistema en gran parte de los organismos, en una variedad de trámites de gran volumen indispensables para el funcionamiento cotidiano de todos los organismos públicos**. En este sentido, a la competencia exclusiva de la Secretaría de Modernización Administrativa en materia de modernización de procedimientos transversales, le subyace una concepción estratégica sobre el modo de articular la cadena causal de acontecimientos para **llegar a la tramitación electrónica interna e integral del SPN, condición necesaria para la prestación final de trámites completamente remotos para ciudadanos y empresas**.

Finalmente, en relación con la regulación, se comenzó por **definir el marco jurídico general de GDE**, a partir del cual se diseñarían luego los nuevos actos administrativos específicos o la modificación de actos ya existentes. Destacamos la sanción del Decreto 434/16 (que aprueba el nuevo Plan de Modernización del Estado y deroga el anterior, del año 2001) y, sobre todo, la promulgación del Decreto 561/16, piedra fundacional que dispone el uso obligatorio de GDE como sistema integrado de caratulación, numeración, seguimiento y registración de movimientos de todas las actuaciones y expedientes del SPN. **Por otra parte, recientemente se sancionó el Decreto 733/18 que marca la despapelización de la Administración Pública y la tramitación digital completa, poniendo fin a la “burocracia papel”.**

**El Decreto 561/16 es la piedra fundacional que dispone el uso obligatorio de GDE como sistema integrado de caratulación, numeración, seguimiento y registración de movimientos de todas las actuaciones y expedientes del SPN.**

En el marco de los acuerdos particulares con las máximas autoridades de cada jurisdicción, organismo descentralizado o ente del SPN en los que se comienza a desplegar la implementación de GDE, se incluyen **la designación de los enlaces operativos entre la máxima jerarquía de la organización y la Secretaría de Modernización y la presentación de las características centrales de GDE**, de los argumentos que sustentan la alternativa de acción elegida, de los beneficios que brinda para la tarea diaria de la organización y de la forma de viabilizar la implementación concreta.

El último nivel de intervención, circumscripto a cada organización particular, es el de mayor desagregación operativa y **llega a cada uno de los trámites particulares y de los agentes públicos que los gestionan**.

En esta tercera instancia comienza **la transición concreta desde el mundo del papel hacia el entorno electrónico de GDE**, a través del relevamiento de cada uno de los cientos de trámites que gestiona el organismo, su alta en Expediente Electrónico con un código único que lo identifica y describe y su obligatoria gestión electrónica posterior, tal como se establece mediante la Resolución del Secretario de Modernización Administrativa.

Las tareas fundamentales para lograr estos productos en este nivel de intervención se realizan, en cada organismo, a través del trabajo conjunto de los equipos de la Secretaría de Modernización Administrativa con los de la jurisdicción, para:

- a) dar de alta a los usuarios en GDE;

- b) capacitar a los administradores informáticos locales, a los usuarios y a los formadores de usuarios;
- c) definir y poner en producción las características de instalación, operación y acceso informático a los programas y bases de datos de los módulos Comunicaciones Oficiales (CCOO) para generar memos y notas para comunicar información entre organismos; Generador de Documentos Electrónicos Oficiales (GEDO), corazón del sistema, ya que permite producir todos los elementos mínimos que lo componen, es decir los documentos; y Expediente Electrónico (EE), para tramitar dichos documentos;
- d) relevar y codificar cada procedimiento para su inclusión en el Módulo EE, lo que luego arrojará información detallada sobre cada trámite particular a partir de las tablas de datos que generan su producción y tramitación;
- e) verificar que los documentos electrónicos (formularios con campos) necesarios para completar el trámite estén disponibles en el Módulo GEDO y, en su defecto, crear nuevos o adaptar los existentes;
- f) registrar las claves de firma digital con dispositivo móvil (token) para los funcionarios con rango igual o superior a Director Nacional, para firmar digitalmente los actos administrativos.

A medida que la **implementación fue avanzando en el SPN, en este tercer nivel de intervención comenzaron a hacerse visibles algunas particularidades y requerimientos** asociados a las características de instalación de las bases de datos, de los sistemas informáticos y de sus prestaciones en el contexto específico de las características organizacionales de algunas entidades de gobierno. Era lógico y probable que esto sucediera, ya que, **si bien las administraciones de los Gobiernos de la Ciudad de Buenos Aires y de la Nación son burocracias públicas y por lo tanto funcionan sobre los mismos principios generales, esta similitud no es linealmente trasladable a los procedimientos organizacionales** y de allí, entonces, surgió la necesidad de adaptar alguno o varios de los componentes de la implementación de GDE.

**A pesar de la ventaja que suponía contar con la disponibilidad inmediata del ecosistema informático de los equipos y de una parte significativa de los recursos, la reforma de la gestión documental del SPN se presentaba como un caso de una complejidad y volumen mucho mayor que el de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires.**

En este sentido, desde el comienzo de la implementación estaba claro que, **a pesar de la ventaja que suponía contar con la disponibilidad inmediata del ecosistema informático (que en la Ciudad hubo que construir desde cero), de los equipos y de una parte significativa de los recursos, la reforma de la gestión documental del SPN se presentaba como un caso de una complejidad y volumen mucho mayor que el de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires.**

Por mencionar solo algunos factores macro que podrían **explicar en el futuro la necesidad de adaptaciones particulares**, señalamos **la cantidad y variedad de orga-**

**nismos de la Administración Nacional, el volumen de usuarios (aproximadamente 550.000 agentes),** la magnitud de recursos presupuestarios que recauda, ejecuta y coparticipa; su centralidad en la definición general de las políticas públicas en el marco del sistema presidencialista de gobierno; la relación con las provincias, municipios y otras naciones, la extensión y dispersión territorial de sus organismos, las competencias compartidas con las provincias o las facultades exclusivas sobre la totalidad del territorio.

Hasta el momento, los requerimientos particulares ante la implementación de GDE se han referido principalmente a **la modalidad de la instalación informática del ecosistema**, la cual tomó en sus comienzos las mismas características de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, centralizada en el Ministerio de Modernización (equipos, bases de datos, *back ups*, redes, conexiones, etc.).

En general, estos requerimientos tenían que ver con las características de accesibilidad, interoperabilidad, resguardo de información, administración de las bases de datos y tablas, administración de altas y permisos de usuarios, y costos de operación e infraestructura. Las inquietudes planteadas reflejaban muchas veces el propio temor a que la transición hacia el nuevo sistema implicara complicaciones de gestión o retrocesos en reformas exitosas que algunos organismos habían logrado desarrollar a lo largo de los años.

## **El principal desafío para la implementación de GDE a nivel nacional fue la resistencia al cambio y la restricción más severa, el tiempo disponible.**

Según el entendimiento de la Secretaría de Modernización Administrativa varias de estas observaciones, aunque no todas, eran atendibles desde el Modelo de Instalación Central, o bien directamente no tendrían impacto en las cuestiones señaladas.

Sin embargo, como mencionamos más arriba, uno de los aprendizajes fundamentales de la experiencia realizada en la Ciudad de Buenos Aires fue **que el principal desafío para la implementación de GDE es la resistencia al cambio y la restricción más severa, el tiempo disponible**.

Por eso se evaluó que, aunque el Modelo de Instalación Central pudiera atender a las particularidades señaladas por algunos organismos, llegar a articular los acuerdos tendría costos en términos de demoras y resistencias superiores al beneficio de mantener sin cambios el modelo. Ante el riesgo de detener la cadena de la implementación y no poder seguir adelante de acuerdo a lo planeado, **se decidió diseñar al menos otros tres modelos de instalación alternativos a fin de poder dar respuesta a las solicitudes particulares sin generar demoras**.

En primer lugar, se concibió el **Modelo de Instalación Descentralizada**. Este se diferencia del *Modelo de Instalación Central* fundamentalmente en que la accesibilidad no es abierta a todos los organismos, sino cerrada para la jurisdicción; asimismo, la interoperabilidad entre organismos es automática para todas las funciones de los módulos, es posible integrarlos con otros programas que utiliza la jurisdicción, y la numeración de los expedientes y documentos es particular para el organismo en vez de ser común para toda la Administración. Las bases de datos, si bien están compartidas, no integran la base común del modelo anterior, sino que son adminis-

tradas por el Ministerio de Modernización, pero como una base aparte. El alojamiento de todos los programas informáticos y bases de datos se encuentra en los servidores de ARSAT, mientras que la administración de la infraestructura y las tablas, el soporte y la capacitación corresponden a la Secretaría de Modernización Administrativa.

En segundo lugar, se diseñó el **Modelo de Instalación Cloud o en la nube**, que actualmente utiliza, por ejemplo, la Municipalidad de Tres de Febrero. Vale aclarar que la instalación utiliza el servicio en la nube que presta gratuitamente ARSAT, y no una compañía privada. Esta versión de instalación del sistema, que tiene algunas restricciones en cuanto a la disponibilidad de algunos de los módulos de GDE, también contempla una accesibilidad cerrada para la jurisdicción, una numeración exclusiva de expedientes y documentos, y no permite brindar servicios de integración informática entre los módulos de GDE y otros sistemas que utiliza la jurisdicción. La interoperabilidad no es automática, sino que se desarrolla a través del Módulo de Interoperabilidad de GDE (IOP) descripto en el Capítulo 3. La administración de la infraestructura corresponde a la Secretaría de Modernización Administrativa, mientras que la administración de tablas, el soporte y la capacitación quedan en manos de la jurisdicción.

En tercer lugar, se desarrolló el **Modelo de Instalación Propia**, en el cual la instalación de los programas informáticos y las bases de datos se encuentran alojados en los servidores de las jurisdicciones, con numeración propia para todas sus actuaciones, accesibilidad cerrada para la jurisdicción, la interoperabilidad se desarrolla a través del Módulo IOP de GDE y debe construir sus propias interfaces entre los módulos de GDE y otros sistemas que utiliza la jurisdicción. Asimismo, la capacitación, soporte y administración de infraestructura corren por cuenta de la entidad. Este tipo de instalación es la que actualmente utiliza la Administración Federal de Ingresos Públicos (AFIP), las provincias de Santa Fe y Mendoza y el Municipio de Pergamino, entre otros.

Finalmente, como variante del anterior, se concibió el **Modelo de Instalación Propia en ARSAT**, que utiliza, por ejemplo, la Municipalidad de Quilmes. En este caso, las bases de datos y los programas están alojados en servidores propios de la jurisdicción, pero con servicios de conectividad de ARSAT; la accesibilidad es cerrada para la jurisdicción, la numeración es propia y se brindan servicios de integración informática con otros sistemas que la jurisdicción utiliza. Por su parte, la interoperabilidad no es automática, se desarrolla a través del Módulo IOP de GDE. Se brindan servicios de integración informática entre los módulos de GDE y otros sistemas que utiliza la jurisdicción y mientras que la administración de la infraestructura corresponde a la Secretaría de Modernización Administrativa, la administración de tablas, soporte y capacitación quedan a cargo de la jurisdicción.

## Modelo de interacción

En línea con el abordaje conceptual desarrollado anteriormente, el análisis de implementación de una política pública consiste, principalmente, en **identificar los puntos de decisión en los que se constituyen los actores de veto y de influencia de esta fase de la política**, cuya colaboración y autorización, respectivamente, es preciso alcanzar para cumplir exitosamente con las actividades que, finalmente, conducirán a los resultados perseguidos.

La construcción de un acuerdo estratégico en el marco del **Comité de Reforma Administrativa, como órgano transversal que nuclea las áreas de gobierno involucradas**

en la tarea de reducir la burocracia (formado por Jefatura de Gabinete de Ministros, Sindicatura General, Ministerio de Hacienda, Secretaría Legal y Técnica, Oficina Anticorrupción y Ministerio de Modernización) se brindó un sustento político de gran valor al Decreto 561 del 6 de abril de 2016, que establece el uso obligatorio de GDE en el SPN, el abandono de cualquier otro sistema de gestión documental (como el Comdoc, sistema desarrollado por el entonces Ministerio de Economía en el que convivían el expediente papel y algunas funciones electrónicas), y la asignación a cada entidad de la responsabilidad de designar un administrador local de GDE.

**La ejecución de las primeras actividades de implementación** se concretó el día 21 del mismo mes mediante la Resolución 65/2016 del Ministro de Modernización, que dispone el uso obligatorio de los módulos Comunicaciones Oficiales (CCOO) y Generador de Documentos Electrónicos Oficiales (GEDO) en todos los Ministerios y Secretarías de la Presidencia de la Nación. Dispone, también, que junto al propio Ministerio de Modernización y el Ministerio de Justicia y Derechos Humanos, comienzan a utilizar obligatoriamente, a partir del 10 de mayo de 2016, el Módulo Expediente Electrónico (EE), que es el contenedor de documentos más utilizado para tramitar las resoluciones de la Administración sobre un mismo tema. **Su puesta en producción señala el comienzo definitivo de la transición hacia la tramitación electrónica.**

**La ejecución de las primeras actividades de implementación se concretó 21 abril de 2016 mediante una resolución que dispuso el uso obligatorio de los módulos Comunicaciones Oficiales (CCOO) y Generador de Documentos Electrónicos Oficiales (GEDO) en todos los Ministerios.**

Por lo tanto, el primer punto de decisión de la implementación de GDE consiste en acordar, al máximo nivel de decisión de cada una de las reparticiones del SPN, la materialización de las operaciones conjuntas necesarias. En principio, mediante la gestión a través del ecosistema de los trámites transversales que ejecuta cada **Sector de Administración Financiera (SAF)**; y luego, en todos los procedimientos de todos los organismos sectoriales a los que este presta servicios administrativos y financieros.

De esta forma, ya es posible determinar que, en una primera instancia, la cadena de implementación del universo objetivo de GDE contempla tantos puntos de decisión de la implementación como SAF tiene el Sector Público Nacional. Aquí solo nos centramos en el universo de entidades del Poder Ejecutivo Nacional (Administración Central, Descentralizada, Entes, Instituciones de la Seguridad Social, Empresas y Sociedades del Estado), cuyo total asciende a aproximadamente 200 SAF. En cada uno de estos primeros 200 puntos de decisión se constituye al menos **un actor de veto, cuya cooperación es preciso lograr, y que identificamos con el funcionario a cargo de cada SAF** (generalmente de rango no inferior a Subsecretario o similar, de gran confianza del funcionario responsable de la jurisdicción) o la persona que este designe.

Estos SAF, a su vez, tramitan procedimientos administrativos transversales requeridos por más de 500 organismos con competencia sectorial de política pública para ejecutar recursos del presupuesto de Ministerios, Secretarías y Subsecretarías u organismos de rango comparable según cada estructura funcional, los que, a su

vez, cuentan con Direcciones nacionales, Direcciones simples y Coordinaciones o similares. También es preciso obtener para cada procedimiento la “autorización” de estos actores de influencia, en tanto organismos requirentes.

Cabe mencionar que, así como la formalización del uso obligatorio de GDE para cada organismo se materializa mediante una Resolución del Ministro de Modernización, **la obligatoriedad de tramitación electrónica de cada procedimiento particular se formaliza por Resolución del Secretario de Modernización Administrativa**, luego de ser relevado y consensuado con los organismos protagonistas.

**Así como la formalización del uso obligatorio de GDE para cada organismo se materializa mediante una Resolución del Ministro de Modernización, la obligatoriedad de tramitación electrónica de cada procedimiento particular se formaliza por Resolución del Secretario de Modernización Administrativa, luego de ser relevado y consensuado con los organismos protagonistas.**

A continuación, mediante el mismo tipo de acto administrativo, **la lógica de implementación continúa con el establecimiento de fechas tope para confeccionar y firmar mediante el Módulo GEDO todos los actos administrativos de uso extendido** (decretos, decisiones administrativas y resoluciones).

Finalmente, **se concluye disponiendo el cierre de la caratulación de expedientes en soporte papel**.

Una vez alcanzado el acuerdo en este primer punto de decisión representado por el SAF de cada entidad del Poder Ejecutivo Nacional, **el abordaje de implementación de GDE continúa descendiendo hasta el nivel operativo de los actores con responsabilidad para intervenir en la gestión y resolución de cada trámite transversal particular**. Centralmente, esta etapa comprende las actividades de relevamiento, capacitación y asistencia técnica necesarias para la transición hacia la tramitación electrónica de procedimientos transversales mediante el Módulo EE.

Sin embargo, antes de llegar a esa instancia, **existen puntos de decisión correspondientes a los organismos centrales con competencia rectora** (actores de veto) sobre los trámites transversales para todo el SPN. Aquí identificamos al menos 14 grandes familias de procedimientos comunes: Recursos humanos, Estructuras organizativas, Capacitación, Carrera administrativa, Tecnología, Servicios jurídicos, Financiamiento externo, Crédito público, Bienes muebles, Presupuesto, Contabilidad, Tesorería, Adquisiciones públicas y Acceso a la información pública. Analíticamente, estas familias de trámites representan igual cantidad de “puntos de decisión agregados” para todo el SPN, en los que se constituyen como actores de veto 15 organismos rectores de los trámites transversales señalados.

A su vez, dentro de **cada uno de los 200 SAF de las jurisdicciones, se identifican 14 puntos de decisión para las 14 familias de trámites, en los que se constituyen no menos de 8 actores de influencia**, cuya autorización se requiere para tramitar electrónicamente los trámites transversales de cada familia mediante EE. Nos referimos a las 7

unidades operativas que, en términos generales, componen los SAF (Presupuesto, Contabilidad, Tesorería, Adquisiciones, Recursos Humanos, Servicios Jurídicos y Tecnología), más una Unidad Ejecutora de préstamos con financiamiento externo (en promedio) por cada jurisdicción.

Lógicamente, **dado que la estrategia de implementación se va replicando progresivamente en todas las jurisdicciones, los desafíos de coordinación que, en última instancia, determinan la complejidad de la implementación, aumentan en la misma medida en que va aumentando la cantidad de puntos de voto y de actores de voto e influencia que se constituyen en cada caso.**

Si bien la determinación precisa de la cantidad y las características cualitativas de los puntos de decisión y de los actores de voto e influencia que se constituyen en cada caso excede los límites de este trabajo, la siguiente enumeración da una idea de la complejidad que representa la implementación de GDE en todo el SPN:

- 14 puntos de decisión correspondientes a cada familia de trámites transversales para todo el SPN, con los 15 actores de voto que se constituyen en cada uno (uno por cada organismo rector);
- 200 puntos de decisión correspondientes al SAF de cada jurisdicción, con sus 200 actores de voto (responsables de cada SAF);
- 2.800 puntos de decisión (14 familias de trámites transversales por cada una de las 200 jurisdicciones), en los que se identifican 2.100 actores de influencia (1.600 correspondientes a las 8 unidades operativas de los SAF, multiplicados por las 200 jurisdicciones) y 500 organismos con competencias sectoriales, requirentes de trámites transversales.

Como comentario final, cabe mencionar que la clasificación reseñada se circunscribe exclusivamente a los puntos de decisión y a los actores que allí se constituyen **durante la implementación de la reforma de los procedimientos transversales en el Poder Ejecutivo Nacional.**

Por lo tanto, **un análisis integral sobre la implementación de la modernización de la gestión documental electrónica debería contemplar el resto de los Poderes (Legislativo, Judicial y Ministerio Público) y, también, los procedimientos sectoriales.** En estos últimos no solo se constituyen los actores que reúnen las competencias particulares sobre cada familia de procedimientos destinados a ciudadanos y empresas (políticas sociales, salud, vivienda, etc.), sino también una **sensible variedad de actores que conviven, en una administración característica de la sociedad industrial pasada, con la sociedad de la información actual.**

En primer lugar, creemos fundamental destacar que, **una vez que los trámites públicos internos y sectoriales (dirigidos a ciudadanos y empresas) se puedan realizar en forma completamente electrónica, esta modalidad, como ocurre en el mercado y la sociedad, no tendrá vuelta atrás.** Incluso, tal como lo ejemplifican los profundos avances en materia de administración financiera del presupuesto estatal o los servicios que prestan los organismos recaudadores de impuestos para la presentación de formularios y realización de pagos, se harán más marcados los contrastes con los trámites presenciales en papel y se acentuarán aún más las tramas de gestión electrónica completa.

En segundo lugar, **el profundo cambio de la sociedad y el mercado, fruto de la aceleración de la evolución tecnológica, hace que sea preciso rever los objetivos y medios**

**para la modernización del Estado.** Por ejemplo, si bien la ventanilla única logró el objetivo de simplificar los trámites para el ciudadano, la propia penetración de las TIC nos obliga a considerar el desarrollo de una ventanilla ubicua multipantalla, que centralice los trámites a través de la computadora y el teléfono móvil.

En tercer lugar, **la identificación electrónica del ciudadano ante la Administración**, como por ejemplo el mecanismo que hoy se utiliza entre el contribuyente y el organismo recaudador o entre la banca digital y el cliente, es una condición indispensable para una Administración de la era de la información. El desafío aquí es **que la identificación electrónica sea simple**, es decir, que pueda realizarse con los medios con los que actualmente cuentan los organismos públicos y privados, a través de algún modo de triangulación de la identidad entre bases distintas.

En cuarto lugar, la penetración de las TIC y su inclusión en el discurso estatal como medio clave para hacer más eficiente, eficaz y transparente la gestión pública, hará que **cada día sea más evidente que si la vinculación electrónica con la Administración no se concreta es por falta de decisión y no por falta de medios para hacerlo**. Aquí también podemos mencionar que el éxito de las políticas de combate a la brecha digital, como la provisión de dispositivos y conectividad a los sectores más desprotegidos, ya permite que la relación electrónica con la Administración sea posible para grandes sectores de la sociedad. En este razonamiento, los enormes progresos de los organismos recaudatorios y previsionales en cuanto a la gestión remota de trámites también dejan probado ante la sociedad y el mercado que, si lo desea, el **Estado puede incorporar exitosamente la tramitación electrónica a su gestión cotidiana**.

**El uso intensivo de los medios electrónicos para muchas actividades de la esfera privada genera la consecuente demanda social de relacionarse electrónicamente con el Estado en forma simple, descentralizada y remota.**

Finalmente, así como el uso intensivo de los medios electrónicos para muchas actividades de la esfera privada genera la consecuente **demandasocial de relacionarse electrónicamente con el Estado en forma simple, descentralizada y remota**, el propio éxito de la transición hacia la tramitación electrónica completa del Estado también impulsará **profundos cambios en la forma de trabajar de sus empleados y en el modo de concebir la estructura de sus organismos**: por ejemplo, el teletrabajo, la interacción en tiempo real entre organismos, la coordinación en la implementación de políticas multicausales, el abordaje integral de beneficiarios o la focalización cada vez más precisa de los programas públicos.

## **Registros Nacionales**

Los Registros han sido siempre considerados, y con justa razón, como **una de las mayores fuentes de burocracia y corrupción de los Gobiernos**. El hecho de que decidan quiénes participan o no de determinadas actividades les otorga un enorme poder y les impone cargas que exceden largamente el fin para el que fueron creados. Es por eso que consideramos de suma importancia abordar **un estudio de la necesidad de su existencia, de las reglas que han impuesto y evaluar si con el paso del tiempo no se superponen unos con otros**.

El Gobierno Nacional tiene aproximadamente **430 Registros creados por normativa**: de industria química, de proveedores, de empresas, de marcas, etc. Teniendo en cuenta que el nuestro es un país federal y que la creación de cada Registro implica para la Administración una tarea de control y mantenimiento y para un ciudadano/ persona jurídica, una carga habilitante, consideramos que habría que revisar y reducir significativamente su cantidad.

A partir del análisis de la tabla de Registros activos en la actualidad (ver Anexos) surge lo siguiente:

- Existen aproximadamente 200 Registros creados por Ley.
- Existen aproximadamente 230 Registros creados por normativa interna del Poder Ejecutivo.
- La mitad de esos Registros creados por el Poder Ejecutivo no agregan valor per se para el administrado, sino que responden a la lógica de falta de automaticidad de bases y datos dentro del Estado.
- Muchos de los datos y la documentación que se pide para cada Registro no es jurídicamente vinculante ni mandatoria para el mismo; es decir, se pide más información que la necesaria.
- Mucha de la información que se pide en esos Registros se relaciona con la falta de confianza en el administrado.
- Pocos Registros tienen un sistema informático que los soporte y, aún menos comparten información en línea para generar consistencia e instantaneidad para mejorar servicios al ciudadano.

Es por ello que, desde el Comité de Reforma Administrativa, nos hemos propuesto **la revisión y la reducción de la cantidad de Registros, así como la automaticidad y la interoperabilidad de sus datos**.

Es decir, como paso previo para generar las condiciones para construir servicios *once-only*, se ha focalizado la iniciativa de revisar la dispersión de Registros creados por el Poder Ejecutivo con el objetivo de **mantener aquellos que realmente tienen una facultad habilitante de capacidades y eliminar todos los que demandan a los ciudadanos cargas** que en realidad tienen que ver con la autoadministración de información que deben hacer el Gobierno y sus vastas dependencias.

Por otro lado, y como se verá en los capítulos siguientes, **se trata de incorporar a los Registros la tecnología Blockchain para generar confianza, publicar registros públicos e intercambiar datos automáticamente bajo tecnología de interoperabilidad**.





# LA INFORMACIÓN COMO CENTRO DE UN GOBIERNO INTELIGENTE



Toda organización, incluidos los Estados, deberían tender a un ideal: trabajar coordinadamente, no duplicar esfuerzos y contar con información oportuna y de calidad para la toma de decisiones. Sin embargo, vemos Estados inconexos, con funciones superpuestas, y que saben poco acerca de sus trámites, sus compras y sus contrataciones.

Para reemplazar este típico modelo, se decidió mantener descentralizadas las decisiones, para no perder agilidad, pero contar con información centralizada, para no perder el control.

La adopción intensiva de las TIC, ha sido clave para dejar atrás el modelo basado en el papel, obsoleto para Estados que han crecido en tamaño y complejidad. Permite reducir la burocracia asociada al papel: innumerables controles que no agregan valor a los procesos, pero sí los demoran y los exponen a discrecionalidades.

A lo largo de estos años una de las preguntas recurrentes que hemos recibido es si el modelo de transformación llevado adelante en el Gobierno de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires (GCABA) y sus soluciones informáticas eran portables a otros Estados. La respuesta es un claro sí; la mejor demostración fue la velocidad con que el Gobierno Nacional y los Gobiernos provinciales y municipales pudieron implementar con éxito las soluciones inicialmente desarrolladas en el GCABA.

## La ejecución presupuestaria como motor de la información y la administración

La principal medida de organización administrativa central de un Estado es su **presupuesto anual**, pues allí se fija el destino de los recursos a ser ejecutados por el Poder Ejecutivo durante el transcurso del año. Es el instrumento que permite **expresar la demanda de bienes y servicios y el otorgamiento de transferencias**. En general, los gastos se clasifican por ubicación geográfica, por objeto, por su carácter económico, por finalidades y funciones, por categorías programáticas y por fuente de financiamiento.

En el caso del Estado argentino, el presupuesto se divide en 9 incisos; los 5 primeros reflejan los principales objetivos y, por ende, requieren de complejos procesos administrativos para su ejecución.

- **Inciso 1:** Gastos en Personal
- **Inciso 2:** Bienes de Consumo
- **Inciso 3:** Servicios No Personales
- **Inciso 4:** Bienes de Uso
- **Inciso 5:** Transferencias
- **Inciso 6:** Activos Financieros
- **Inciso 7:** Deuda y Disminución de Pasivos
- **Inciso 8:** Otros Gastos
- **Inciso 9:** Gastos Figurativos

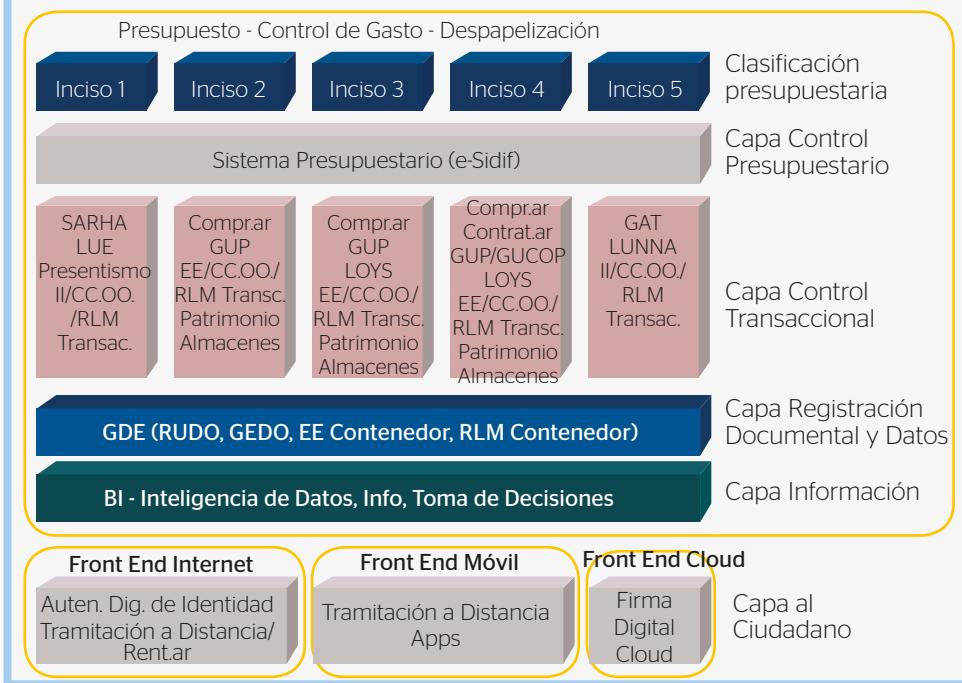
A lo largo del tiempo, los Estados desarrollaron sistemas informáticos presupuestarios para un mejor manejo de su asignación y control. En **el Poder Ejecutivo Nacional (PEN)** se desarrolló en los años 90 el sistema **e-Sidif**, que resultó ser el **primer y único intento de generar información centralizada sobre decisiones de ejecución descentralizadas** y que permitió por primera vez tener una visión completa y en tiempo real de la ejecución presupuestaria y poder hacerla converger con las disponibilidades reales de las finanzas públicas. Se destaca la información sobre la evolución de la recaudación, provista por los sistemas informáticos de la Administración Federal de Ingresos Públicos (AFIP), que agrupa información de recaudación impositiva, aduanera y previsional, y por los sistemas de administración de los pagos previsionales de la Administración Nacional de la Seguridad Social (Anses).

**A lo largo del tiempo, los Estados desarrollaron sistemas informáticos presupuestarios para un mejor manejo de su asignación y control. En Argentina el primer desarrollo fue **e-Sidif**, representó un enorme avance, pero fue claramente insuficiente.**

El desarrollo de **e-Sidif** representó, sin lugar a dudas, un enorme avance, pero fue claramente insuficiente: por un lado, porque aún en el año 2017 no se había logrado extender su uso a todos los organismos del Estado, y por otro lado **porque este sis-**

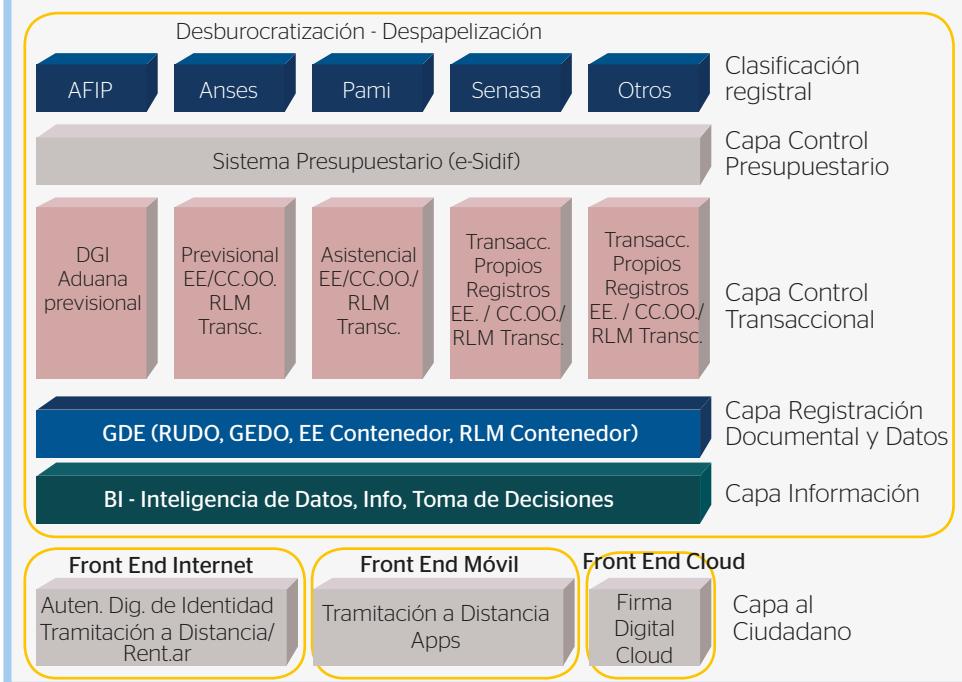
## Administración descentralizada con control central

Por inciso presupuestario



## Administración descentralizada con control central

Por organismo



tema solo registra las transacciones financieras, mientras que todos los controles y autorizaciones figuran en el expediente en papel asociado a cada una de ellas.

Resulta claro, entonces que, si se quería abandonar definitivamente el papel como contenedor de información y control de los procesos administrativos y pasar a un soporte totalmente digital, **el modelo a adoptar debía ser uno que pudiera resolver toda la problemática que se volcaba en los expedientes**. Esto se puso en práctica por medio de los sistemas descriptos en los capítulos anteriores y se muestra en los gráficos de la página anterior.

Tenemos una primera capa de **control presupuestario**, para cuya utilización se debe pasar por los sistemas de la **capa de control transaccional**, que son los que tienen la lógica de cada uno de los “negocios” –término que se utiliza en sistemas para referirse a un conjunto de procesos relacionados con una actividad, con o sin fines de lucro–, y generan la documentación con las herramientas de la capa de registración documental. Estas tres capas permiten contar con la cuarta, la capa de información, sobre la que se construyen los informes, reportes y tableros de control para la coordinación de políticas y la toma de decisiones inteligente. Todo esto es lo que permite abrir el Estado a los ciudadanos y empresas, ya que como consecuencia de que sus procesos están controlados por sistemas en las capas anteriores, **es factible exponer servicios a terceros que interactúen en forma integrada con los actores internos sin perder el control ni correr riesgos legales**.

## La importancia de la información central en la toma de decisiones: modelo de reportes y tableros

Como hemos visto en el punto anterior, **la capa de información sobre la que se construyen los informes, reportes y tableros de control para la coordinación de políticas y toma de decisiones inteligente, es el resultado de la producción de datos de las capas anteriores** por intermedio de los sistemas centrales, o sea, es el reflejo de las transacciones reales y **no de informes producidos por los propios organismos que pueden estar sujetos a interpretaciones o modificaciones subjetivas o tendenciosas**.

**Más que una capacitación, lo que se requiere es un cambio cultural gigantesco, para que no sean solo las áreas de control central, sino todos los organismos los que hagan uso permanente e inteligente de la información a su disposición, para una mejora permanente de sus propias estructuras.**

Por ende, este esquema garantiza que las áreas de coordinación cuenten con **información fidedigna para la toma de decisiones y el control en línea de los organismos descentralizados**, cuya importancia resulta clave si se quiere tener un gobierno ágil y moderno que cubra las demandas de los ciudadanos en forma eficaz, pero, a su vez, con una razonable cuota de eficiencia.

**La eficiencia es una meta siempre deseada, pero raramente alcanzada por los Gobiernos.** Implica una buena administración, es decir, el uso eficiente de los recursos que

son los impuestos de los ciudadanos administrados. Esto es así ya que, como hemos visto en este capítulo, los Gobiernos se estructuran administrativamente en torno al presupuesto, que, finalmente, no es otra cosa que el mandato del pueblo a través de sus representantes de gastar los recursos del Estado en determinados rubros. **Es, por ende, una estricta medida de eficacia sin ningún componente de eficiencia.** Tanto es así que cuando una determinada partida es subejecutada por el Poder Ejecutivo jamás es vista como un ahorro, sino como un incumplimiento del mandato del pueblo a través de sus representantes en el Poder Legislativo.

Por lo tanto, **la eficiencia debe surgir ya no del mandato del Poder Legislativo, sino del principio del “buen gobierno”, basado en la razonabilidad, en el buen juicio y en la coordinación de las decisiones** que tome el Poder Ejecutivo para maximizar el presupuesto que se le ha asignado; y para ello es indispensable contar con información fidedigna y oportuna para evitar descoordinaciones, superposición de funciones y todo tipo de gasto no debidamente justificado.

**La eficiencia debe surgir del principio del “buen gobierno”, basado en la razonabilidad, en el buen juicio y en la coordinación de las decisiones y para ello es indispensable contar con información fidedigna y oportuna.**

Para lograr un buen resultado, la capa de información debe estructurarse sobre un esquema de *data warehouse* que acumule toda la información provista por ETL (*Extract Transform and Load*) desde los sistemas transaccionales y documentales. A su vez, al *data warehouse* se le debe montar algún sistema muy flexible **capaz de producir fácilmente reportes y tableros en línea que permitan realizar tareas de análisis de los datos, advertir desvíos y cualquier operación de datamining que le sea requerida.**

Es muy importante que la herramienta a adoptar, más allá de sus virtudes en la producción de información, **sea flexible en su faceta de control de la distribución de los reportes y tableros a las distintas áreas del Gobierno**, ya que por el tamaño de los mismos se trata de un desafío mayúsculo, por lo que esta característica es tanto o más importante que la de la flexibilidad productiva.

Debido a la importancia de contar con información para lograr el “buen gobierno”, y el escaso ejercicio que el Estado ha tenido en este tipo de herramientas, más que una capacitación **lo que se requiere es un cambio cultural gigantesco**, para que no sean solo las áreas de control central las que hagan uso de las mismas en forma permanente e inteligente, sino que se logre que todos los organismos hagan uso de la información a su disposición para una mejora permanente de sus propias estructuras.

## De una administración lenta y oscura a una administración transparente e instantánea

En la mayoría de los foros de tecnología, charlas de innovación, congresos de países digitales, cumbres de Gobiernos, etc., los oradores y panelistas –figuras destacadas de ONG, ejecutivos de empresas de tecnología o funcionarios gubernamentales–, comienzan siempre su exposición intentando **explicar el impacto de la tecnología**

**en la socialización y la cultura** y, seguidamente y sin ponerse colorados, por robar frases al tun tun, como “sociedades líquidas” o “aldea global”, revelar el futuro de la especie humana para luego pasar a intentar vender un producto o un *know-how* de la institución que representan.

A su vez, en el marco de foros de intercambio de experiencias de gobierno, muchos consultores mencionan recurrentemente a **Singapur, Australia, Noruega, Estonia, el Reino Unido, como referentes** que se encuentran en otra dimensión, superior, de gobiernos digitales, pero los presentan como inalcanzables, lo cual es contraproducente. Es decir, los casos de estos países se suelen contar como experiencias no extrapolables a nosotros porque existen diferencias idiosincráticas o culturales abismales. Desde nuestro punto de vista, sin embargo, creemos que es justamente al revés: **gracias a estos países podemos ver que el recorrido para llegar a un gobierno inteligente se sabe, es conocido, y eso ya es un gran avance para cualquier proceso de transformación**. La diferencia no radica en los comportamientos culturales o institucionales del país, o de los ciudadanos, o en la influencia de la posición regional latinoamericana: la diferencia radica en que estos países tuvieron la disciplina de hacerlo. Lo hicieron y lo hacen. Aun cuando sabemos de memoria que la tecnología siempre está ligada a la cultura, **nuestro problema es creer que la cultura nos define en la autocompasión del “acá nunca se va a poder”**.

**El dilema es cómo se logra un Estado más inteligente, que tenga medidas de eficiencia en su presupuesto y en sus regulaciones, que, a su vez, tome decisiones de mejor calidad y con menor discrecionalidad, y que opere más eficientemente.**

Un Estado, por definición, toma recursos de sus ciudadanos y los redistribuye en pos de una sociedad más justa y equilibrada; pero como ya hemos visto, la misma naturaleza de su organización, que históricamente se ha basado en la eficacia sin casi medida de eficiencia –tema no resuelto completamente aún en los países más avanzados–, hace que la pérdida de recursos en este “pasamanos” lo torne tan oneroso que interpela permanentemente su fin último, porque se llega a la trampa de que al final del camino pierden todos y **el peso del Estado puede llegar a ser de tal envergadura que hace inviable la propia sociedad que intenta organizar para el bien común**.

Entonces, el dilema que vemos es **cómo se logra un Estado más inteligente, que tenga medidas de eficiencia en su presupuesto y en sus regulaciones, que, a su vez, tome decisiones de mejor calidad y con menor discrecionalidad, y que opere más eficientemente**.

Como hemos visto en el Capítulo 5, todas las normas (leyes, decretos, decisiones administrativas, resoluciones y disposiciones), pero en especial el presupuesto, por ser el gran ordenador de la administración del Estado, deben tender a **introducir medidas del impacto de cada una de sus regulaciones, que no es otra cosa que exteriorizar el costo-beneficio de lo que se está regulando**. Pero no es menos importante que, una vez establecidos estos objetivos en las normas, **la estructura del Estado esté organizada de forma tal que tienda a reducir al mínimo la intermediación y la discrecionalidad con la que intenta llevar adelante lo establecido**.

## Tecnología, cultura y Estado

El Estado, más allá de brindar los servicios de educación, salud, seguridad y justicia, es un redistribuidor de recursos, y, para lograrlo, debe tomar infinita cantidad de decisiones basadas en información. Entonces, si lo pensamos bien, el Estado no es otra cosa que un gran centro de procesamiento, y la tecnología informática es la mejor y más eficiente forma de manejar estos enormes volúmenes de información, razón por la cual tiene tanto sentido un *e-government* que nos permita alcanzar un *i-government*.

Dado que, además, la eficiencia depende en gran medida de una reducción en la intermediación, se debe buscar acercar al ciudadano a las áreas de decisión, y la forma de lograrlo es por medio de herramientas informáticas que permitan que la información le llegue en la forma más directa y precisa a los decisores, poniendo a los mismos, de ser posible, en contacto directo con los ciudadanos. Las herramientas de tramitación a distancia, interoperabilidad, autenticación, *work flows*, motores de reglas e Inteligencia Artificial deben jugar un papel determinante, no solo en la reducción de la intermediación, sino también de la discrecionalidad con la que se toman las decisiones.

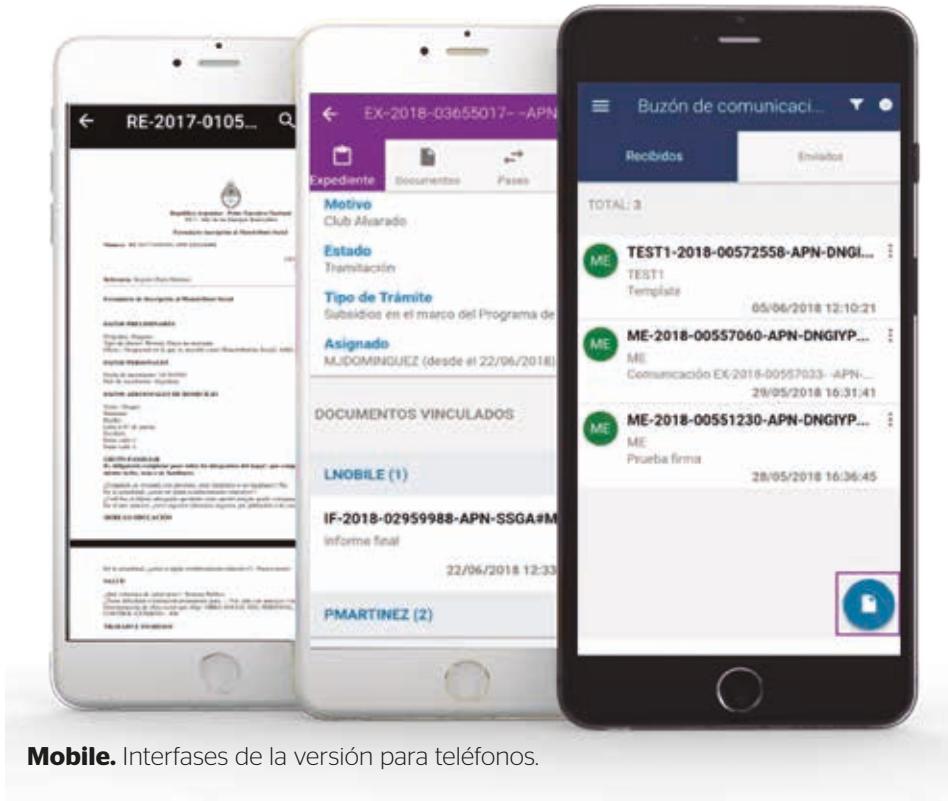
La reducción de la discrecionalidad no solo hace que las decisiones sean más racionales y justas, sino que disminuye el principal factor que contribuye a la corrupción, y este axioma no es solo válido en el ámbito estatal, sino también en el privado. A menor discrecionalidad, menor corrupción y mayor eficiencia, pues la corrupción es, sin lugar a dudas, un gran factor de ineficiencia, y su práctica no conlleva valor agregado alguno.

**Las herramientas de tramitación a distancia, interoperabilidad, autenticación, *work flows*, motores de reglas e Inteligencia Artificial deben jugar un papel determinante, no solo en la reducción de la intermediación, sino también de la discrecionalidad con la que se toman las decisiones.**

La informatización del Estado actúa sobre la discrecionalidad en dos planos: por un lado, el del control y, por el otro, el de la programación transparente de las decisiones, posibilitada por los motores de reglas y las herramientas de Inteligencia Artificial.

El plano del control está dado tanto en la publicidad de todos los actos hacia el exterior del Estado a nivel de datos reutilizables, que permiten que tanto los ciudadanos como el periodismo y las organizaciones intermedias cuenten con información para tornar real el tan declamado control ciudadano, como en reportes y tableros internos que permitan ver en tiempo real la ejecución de los planes y presupuestos del Estado. En este punto debemos señalar que se ha probado largamente que el solo hecho de poder ser vistos modifica las conductas de las personas.

El plano de la programación de las decisiones, que aún se encuentra casi inexploreado, cuenta con un enorme potencial pues permite que los niveles de objetividad y racionalidad alcancen un nivel jamás visto y a un costo ínfimo. Por ejemplo, en lugar de tener cientos de abogados expidiéndose sobre disputas entre consumido-



**Mobile.** Interfases de la versión para teléfonos.

res y entidades reguladas, podemos tener programas de Inteligencia Artificial que respondan a las mismas, las cuales, en todo caso, siempre pueden ser revisadas por una instancia superior a la cual le llegarían solo unas cuantas, en lugar de todas. Una ventaja adicional es que estas decisiones pueden ser programadas por las máximas autoridades con asistencia de otros órganos independientes.

## Transformaciones hacia adentro del Estado

Explicar lo que cambia dentro de una organización pública con expediente electrónico es como explicarle a un joven lo que cambió el celular la vida cotidiana: ya ni nos acordamos cómo era vivir sin eso.

Para resumirlo, podemos destacar los siguientes cambios de práctica radicales:

- Que un ciudadano pueda ver en línea cómo avanza su trámite, en qué estación se encuentra y qué funcionario lo está trabajando. Esto le otorga una certeza que es vital para tomar decisiones: certeza de que su trámite se está realizando.
- Lo que cambia radicalmente es la falacia del trámite rápido, de resolución en 24, 48 o 72hs, con su consecuente variación de tarifa. Esa mala práctica debe ser eliminada. Al haber claridad sobre la producción de un empleado, la cantidad de trámites que resuelve en un día, los buzones de trabajo, la posibilidad de reasignar trámites, incluso sobre las jornadas laborales que se cumplen, ya no es posible engañar a un ciudadano y cobrarle para darle certeza de que su trámite se hará, jugando maliciosamente con el miedo a que quede arrumbado en algún escritorio o sótano oscuro esperando ser descubierto.

- Que los trámites tengan una **nomenclatura única y una carátula fija con metadatos**. En el mundo de la tramitación en papel, no existía un nomenclador único ni compartido de trámites; cada expediente se caratulaba con el título que le quedaba bien al funcionario y un mismo tipo de trámite simple podía tener hasta diez nomenclaturas similares. Esto hacía que no se pudiera saber qué se tramitaba, ni establecer parámetros de tiempos, ni estandarizar procesos. Es decir, no existía línea de base. Ninguna. El hecho de alcanzar un nomenclador único de trámites, que estos trámites sean visibilizados y que se socialice públicamente su manera de resolverse y el hecho de que se haga electrónicamente, es un catalizador directo sobre la estandarización y reingeniería de trámites. Es decir, se han podido establecer grupos de trámites, patrones comunes de resolución, datos comunes para la automatización y reportes que retroalimentan las decisiones de simplificación.
- La **firma a distancia del funcionario** es uno de los grandes logros emblemáticos y simbólicos alcanzados en este cambio cultural. La protocolización de los actos ahora se inscribe en un entorno electrónico que, con time stamping, asegura la combinación de fecha, día, repartición y funcionario, lo cual permitió que la firma pueda hacerse de manera remota. Es decir, los viajes de los funcionarios o los horarios de la Administración para la protocolización ya no son un obstáculo ni generan demoras.
- Por último, es importante destacar que todos los módulos y funciones pueden realizarse en una **versión mobile**, lo cual agrega varios beneficios, pero sobre todo instantaneidad. Es decir, hemos pasado de una administración lenta y oscura a una administración pública e instantánea.

## Transformaciones hacia afuera del Estado

Como se mencionó en el Capítulo 3, uno de los objetivos fuertes que perseguimos es la **implementación de la tramitación a distancia**, puesto que implica exteriorizar lo que hace la Administración, aun cuando lo realice de manera endogámica y olvidada de su objetivo de servicio para el ciudadano. Es decir, no se trata solo de que el ciudadano tramite y tenga certeza de la resolución de su petición –lo cual ya es mucho considerando la línea de la que venimos–, sino de que la Administración tenga que abrir su quehacer. **Exponer su burocracia en un nomenclador público hace que pueda ser tematizado, cuestionado y se preste a la simplificación y reducción.**

**Uno de los objetivos fuertes es la implementación de la tramitación a distancia, puesto que implica exteriorizar lo que hace la Administración, exponer su burocracia en un nomenclador público para que pueda ser tematizado, cuestionado y se preste a la simplificación y reducción.**

Concretamente, al subir trámites a TAD, **descubrimos una tendencia perjudicial y gravemente burocrática: los formularios le pedían al ciudadano muchísima información**. Hemos visto formularios de 500 campos, cuyo completamiento toma alrededor de dos horas y que, además, no agregan ningún valor al trámite. Las Administraciones públicas tienen la tendencia a pedir información extra con el objetivo de realizar

alguna estadística futura. De más está decir que esa estadística casi nunca se realiza y que, además, sobre información plana en un papel, es casi imposible y si lo fuera, resultaría costosísima.

En este sentido, una de las premisas que se estableció al subir trámites a TAD fue que **no se le pidieran al ciudadano más de 50 datos de carga (que toma alrededor de 15 minutos, lo que aún sigue siendo mucho), y tratar de empezar a cumplir con servicios automáticos de interoperabilidad para generar rapidez y consistencia.**

Para concluir, podemos decir que **creemos que hay que poner toda la tramitación del Estado con la ciudadanía en TAD**, puesto que será la manera de nivelar en cantidad, calidad y tiempos la resolución de trámites al ciudadano, que es el fin primario del Estado y que nunca debe perderse de vista.

## SAS: nuevo paradigma de tramitación

El trámite por el cual se implementan en la Inspección General de Justicia (IGJ) **las nuevas Sociedades Anónimas Simplificadas (SAS), introducidas por la reforma del Código Civil y Comercial, representa uno de los paradigmas del Estado inteligente** mencionados en los puntos anteriores, ya que reúne las condiciones de reducir la distancia entre los ciudadanos y las áreas de decisión y la discrecionalidad de los funcionarios encargados del proceso. Permite la constitución de una sociedad en línea y sin la intervención de un funcionario, en la medida en que las reglas programadas sean cumplidas por él o los ciudadanos que deseen constituirla.

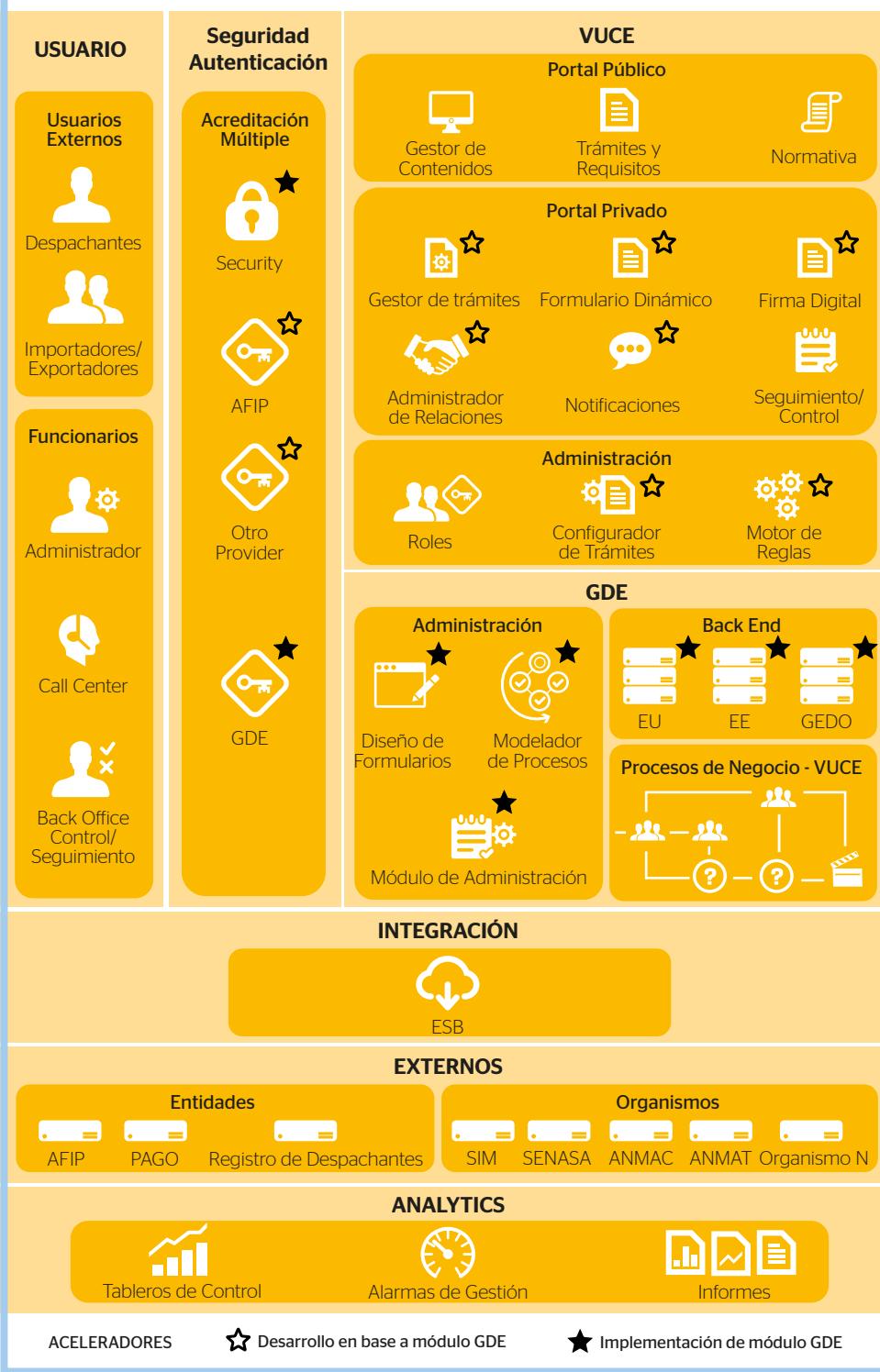
Esto fue posible por la utilización del módulo TAD de GDE: allí se diseñaron los formularios que contienen todos los datos necesarios para consultar en línea, por servicios de interoperabilidad, a todos los organismos de control involucrados en el alta de una sociedad (AFIP, UIF, Marcas, Reincidencia, etc.), que dan sus respuestas también en línea. Asimismo, los documentos con estatutos modelo y edictos modelo, integran en línea su publicación en el Boletín Oficial de la República Argentina (BORA), que opera solo en forma digital; y se cobran en línea las tasas de tramitación de la IGJ y de publicación del BORA, cuyo monto coincide con el aporte del capital mínimo necesario para la constitución de una SAS, por lo que resultan la prueba fehaciente de dicho aporte.

Todo esto posibilitó **cambiar radicalmente el modelo de tramitación que se aplicó durante décadas para la constitución de las sociedades**. De controles sujetos a la proactividad y rigurosidad de los funcionarios, con demoras de cuatro a seis meses para el alta de una sociedad, **se pasó a un modelo de tramitación donde un ciudadano puede obtener en línea el Código Único de Identificación Tributaria (CUIT) de su nueva sociedad, lo que le permite incorporarse instantánea y plenamente a la actividad comercial**. Solo se requiere que los socios posean su propio CUIT y firma digital para firmar el estatuto constitutivo de la sociedad. Es de resaltar que es una exigencia del Código Civil y Comercial, que **un documento electrónico entre privados, para ser válido, debe ser firmado con firma digital**.

## Ventanilla Única de Comercio Exterior (VUCE)

La Ventanilla Única de Comercio Exterior (VUCE) es otro destacado **ejemplo de un cambio en la forma de relación entre el Estado y los actores económicos involucrados en el comercio exterior**, reduciendo la distancia entre actores y la discrecionalidad. Permite que cualquiera que desee realizar una importación o exportación pueda **realizar todos sus trámites en una sola ventanilla digital, unificando criterios, acelerando**

## Modelo Conceptual de Solución



## Solución para Comercio Exterior

- ✓ Uso del ecosistema GDE, que cubre con los requisitos funcionales y legales del backend para los trámites del Comercio Exterior.
- ✓ Desarrollo del Portal VUCE, para dar cobertura a las necesidades del *frontend*.
- ✓ Plataforma de Analytics, para dar cobertura a las necesidades de explotación de la información y de control de gestión.
- ✓ Integración con Sistemas Externos, principalmente de la Aduana (SIM).

los procesos y dando certeza tanto en lo jurídico como en los tiempos de tramitación. Su implementación cambia completamente la forma de operar una exportación o importación, en un entorno de gobierno electrónico e inteligente.

Está basada en infinidad de experiencias de otros países, pero con la particularidad de haber resuelto la tramitación de toda la capa no aduanera a través de un solo sistema: GDE. Su implementación, normalmente de gran complejidad, se focaliza en el **desarrollo de un portal que interactúa con TAD y con el sistema aduanero SIM (Sistema Integrado Malvina)**. Esta solución aporta no solo componentes complejos de autogestión y explotación de información, sino aceleradores para el desarrollo de requerimientos específicos.

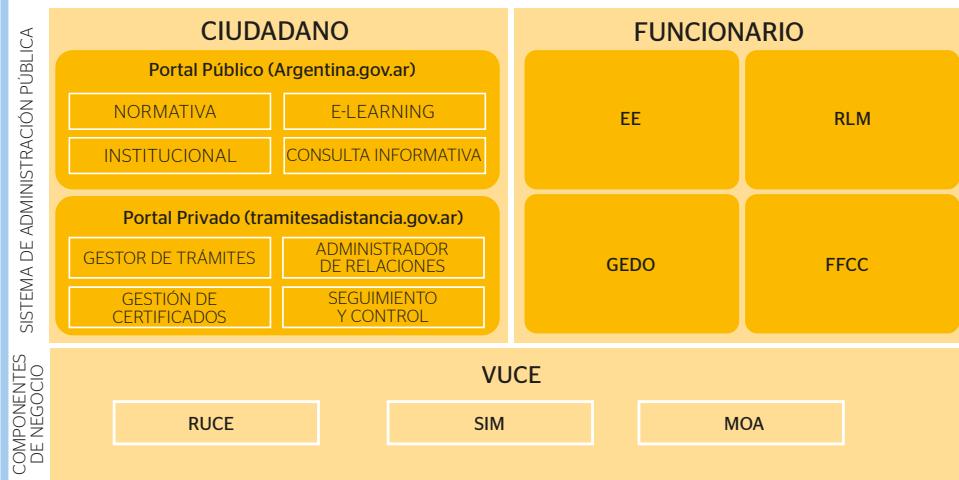
Se trata básicamente de **un portal que cumple la función de mesa de entradas virtual disponible desde la web**. El ciudadano (despachante) elige un trámite de una lista (carga destinación de exportación, declaración post-embarque, carga SIM, carga destinación de importación) y puede iniciar la solicitud, completar formularios, subir documentos, subsanar documentación o formularios (si la Administración lo requiere), realizar el seguimiento de las solicitudes y ser notificado electrónicamente y de manera fehaciente.

La solución propuesta se segmenta en los siguientes bloques:

### Ecosistema GDE

- El uso del ecosistema GDE como *backend* representa un acelerador de gran importancia para el proyecto ya que permite reducir considerablemente los tiempos de implementación al disponer de una solución probada y en funcionamiento para diferentes organismos gubernamentales. Posibilita la confección de diferentes documentos electrónicos con firma digital y la gestión por expediente electrónico de todos los trámites de Comercio Exterior previos a la etapa Aduanera en la misma plataforma que utiliza el resto la Administración Pública Nacional, logrando de este modo una interoperabilidad plena.

## MAPA CONTEXTUAL - Solución VUCE



## Mapa Integración VUCE/TAD/ADUANA



- Todo el proceso que lleva a cabo el despachante está reflejado en expedientes electrónicos a los que está adjuntada la documentación oficial, firmada digitalmente.
- Se dispone también de las herramientas Diseñador de Formulario Controlado y Modelador de Procesos (*Workflow Designer*) para la personalización de la implementación de los trámites de Comercio Exterior, las cuales dan flexibilidad a la gestión del *backend*.

## **Portal VUCE**

- Es un portal público y privado para cubrir los requisitos de cara al ciudadano (despachante, importadores y exportadores). La solución se basa en el Módulo de Trámites a Distancia de GDE, complementado con desarrollos adicionales para cubrir la necesidad de los trámites de Comercio Exterior.
- El acceso al portal utiliza servicios del Módulo AUTENTIC.AR, que da la flexibilidad de autenticarse recurriendo a diferentes proveedores de acreditación.
- Se integra con GDE para permitir el uso de formularios dinámicos, la generación de documentos oficiales (firmados digitalmente) y expedientes electrónicos, notificaciones fehacientes, subsanación de formularios o documentación, así como la solicitud de documentación adicional por parte de los diferentes intervenientes u organismos.
- Posee un motor de reglas que, junto con la configuración del trámite, modela el proceso de ingreso de la solicitud, donde se establecen los formularios y documentos que debe completar el despachante.
- Integración con Sistemas Externos: tanto GDE como el Portal VUCE se integran con diversos organismos y sistemas externos para poder complementar la gestión de los trámites de comercio exterior. Esta integración se realiza a través de un ESB.

## **Analytics**

- Tanto el portal como los trámites de GDE a través de ETL (*Extract Transform and Load*) alimentan una plataforma de analítica y BI (*Bussines Inteligence*), con el fin de poder explotar la información, generando tableros e informes de acuerdo a las necesidades de gestión de VUCE.

## **Integración con Sistemas Externos (principalmente con SIM)**

- La integración tanto del Portal como de GDE con el sistema aduanero SIM es de vital importancia y de alta complejidad, ya que allí se encuentra totalmente informatizada la etapa aduanera de un trámite de comercio exterior. Esta integración tiene dos niveles, el documental y el de datos. El primero se realiza a través del Módulo IOP, por intermedio del cual se envía toda la documentación electrónica desde la instalación GDE de APN a la instalación GDE de AFIP; el de datos se realiza por el Módulo IOP ESB, y tiene impacto directo en el SIM. Asimismo, el SIM y el GDE de AFIP devuelven estados y vistas al Portal VUCE, para que el despachante pueda acceder a través del mismo.

## **Inteligencia judicial**

Este es un **caso emblemático de interoperabilidad de servicios públicos** y uno de los factores clave para hacer posible la verdadera transformación digital puertas adentro y puertas afuera de la órbita estatal, y para dar el salto cualitativo hacia un nuevo paradigma de Estado.

**El intercambio de información entre el Sector Público Nacional y el Poder Judicial es constante, necesario y debe ser rápido**, para ayudar a la celeridad de los juicios y el acceso a la justicia.

Es sabido que **el Poder Judicial necesita de una transformación profunda para mejorar su funcionamiento, con la finalidad de lograr una tutela efectiva de los derechos de los ciudadanos**.

Uno de nuestros principales objetivos es **mejorar la gestión medida en función de parámetros cuantitativos**, como cantidad de sentencias dictadas, **y cualitativos**, como nivel de disminución de la litigiosidad, nivel de paz social, contribución del Poder Judicial en el proceso de democratización, etc.

## **El intercambio de información entre el Sector Público Nacional y el Poder Judicial es constante, necesario y debe ser rápido, para ayudar a la celeridad de los juicios y el acceso a la justicia.**

El Poder Judicial, la Administración Pública Nacional y las Administraciones provinciales no deben actuar aisladamente. Es por ello, que se ha trabajado en **una política de Estado que involucre a los tres Poderes y que unifique la ejecución de estos principios modélicos** para que, por un lado, dentro de la Justicia los abogados puedan presentar sus demandas *on line* y tengan garantizada la tramitación electrónica (con notificación y pagos por la vía digital) y, por el otro lado, se avance hacia el expediente digital.

Avanzar hacia el expediente digital permitirá la implementación de la notificación electrónica, el reemplazo de los libros de registro e índices en papel por su asentamiento electrónico, la visualización de las actuaciones judiciales por internet, la publicación de las sentencias, la firma digital, el ingreso de escritos vía web y lograr comunicaciones electrónicas con otros poderes que permitan agilizar el sistema de cooperación *on line*.

Desde el Sector Público Nacional, bajo la política de modernización, hemos avanzado para la transformación del Poder Judicial en relación a la plataforma INTEROPER.AR, los oficios judiciales electrónicos y también en poner a disposición todo el modelo de GDE general, pero también con la particularidad funcional del expediente judicial que se encuentra operativa, por ejemplo, en el Tribunal Fiscal de la Nación. **Si el Poder Judicial Nacional utilizara la plataforma de GDE, la Argentina llegaría a la interoperabilidad total de actuaciones y datos de manera federal entre todos los Estados.**

### **Expediente Digital Judicial**

El sistema GDE del Poder Ejecutivo Nacional cuenta con un **módulo de Expediente Digital Judicial (EDJ)** construido sobre la base de la necesidad de operar los reclamos que le llegan al Tribunal Fiscal de la Nación (TFN).

Este módulo conserva la gran diferencia de GDE respecto de cualquier otro sistema de manejo de expedientes electrónicos: está basado en dos *flows* independientes. El *flow* documental, lo ha conservado en forma casi idéntica; resuelve toda creación, validación y guarda de los documentos, cumpliendo todas las normas de la protocolización documental.

La diferencia entre el módulo EE y el módulo EDJ de GDE radica en que el primero contiene todas las reglas del Derecho Administrativo y el segundo contiene todas las reglas del Derecho Procesal formal de un expediente judicial del fuero fiscal, tanto para el manejo del expediente dentro del tribunal como en su etapa de tramitación a distancia. **Es de destacar que se trata del primer expediente judicial en la Argentina que puede manejar en forma totalmente digital todas sus necesidades, prescindiendo completamente del soporte papel.**

Para dar una idea de su alcance, destacamos que cuenta con apoderamiento de las partes, querellantes, intervenientes, notificaciones, presentación agregar, tomas de vista, incidentes en expediente automático asociado al principal, asociación de expedientes, tramitación conjunta, fusión, tramitación en paralelo, subsanación de errores materiales, desglose, interoperabilidad, advocaciones, alertas, estados, etapas, jerarquías, reparticiones y otras funcionalidades.

Por otra parte, el EDJ está acoplado al *warehouse* de datos general del Gobierno, lo que permite la **construcción de todo tipo de tableros y reportes de seguimiento**, sobre la base de información estructurada (de las bases de datos), y no estructurada (de los contenidos de los documentos).

## **La modernización del Registro de la Propiedad Inmueble**

El objetivo de la modernización especial de este Registro es crear **una fuente única y consistente de datos digitales**, provista de mecanismos de seguridad que reúna la totalidad de libros (tomos y folios), folios reales y toda la documentación respaldatoria.

La modernización de este Registro es de gran envergadura porque, si bien posee bases y sistemas para resolver algunas demandas de cara al beneficiario, **la registración se realizaba de manera escritural, es decir, en papel, en fichas y matrículas**. En tal sentido, es fundamental la readaptación organizacional de toda la documentación de bienes inmuebles.

Se busca adecuar los procedimientos administrativos mediante el desarrollo de una **metodología de trabajo totalmente automatizada, donde la información sea generada por los profesionales actuantes (escribanos, abogados, agrimensores), y los agentes públicos de las reparticiones de los RPI realicen funciones exclusivas de control y corrección de la documentación**.

Actualmente, la metodología de trabajo es totalmente manual (las herramientas utilizadas son máquinas de escribir y cuadernos de papel) y hace que los agentes deban dedicar la mayor parte de sus horas laborales a la generación de la información, dificultando las acciones de control que deberían realizarse sobre ella. Esta situación deriva en el incumplimiento de las leyes vigentes en materia notarial, registral e impositiva. En tal sentido, este módulo permite una gestión integral de trámites notariales, como el índice de titularidad, matriculación y registración de propiedades horizontales, creación de unidades funcionales y certificados, desglosados en las siguientes entradas funcionales:

- Personas físicas
- Personas jurídicas
- Inmuebles
  - Alta de matrícula
  - Asientos de titularidad
  - Asientos de gravámenes y cancelaciones

Asimismo, **esta modernización requiere la digitalización e indexación de todos los registros y matrículas anteriores a la puesta en marcha.**

## **Paradigma multilateral e instantáneo entre la Superintendencia de Seguros de la Nación y las empresas y ciudadanos**

El objetivo que se persigue es el de alcanzar una **total interoperabilidad entre la Superintendencia de Seguros de la Nación (SSN), las compañías de seguros y el Sector Público Nacional**. Esto permitirá una mejor utilización de los recursos para el crecimiento del sector asegurador y una definitiva mejora en la fiscalización de las compañías, que aumenta su calidad y, por ende, la seguridad del sistema asegurador, dando más confianza en los instrumentos que emite y generando un deseado círculo virtuoso de mayor confianza y mayor volumen de pólizas.

En tal sentido, se trata de lograr la disponibilidad de información y documentación en línea de todas las pólizas, siniestros y juicios de todo el mercado asegurador para permitir a la SSN, como organismo de control, el análisis, control, auditoría, gestión, elaboración de estadísticas y toma de decisiones, como así también la posibilidad de brindar la información pertinente a terceros, sean éstos ciudadanos, fuerzas de seguridad o cualquier organismo público que lo requiera. Así, por ejemplo, en caso de ocurrir un accidente de tránsito, un ciudadano podrá verificar a través de una aplicación en su celular, si el otro vehículo está asegurado; de la misma forma, pero con mayor rango de información, un agente de una fuerza de seguridad ante un control de rutina, o cualquier repartición del Estado en un proceso de compra, podrá incorporar al expediente la póliza en su formato documental digital.

Asimismo, el módulo TAD de GDE se constituye en el único medio de recepción de trámites para la SSN, involucrando personas físicas y personas jurídicas (asegurados, asesores de seguros, compañías de seguros, etc.) con el fin de favorecer la generación de información, agilizando los procesos y las decisiones administrativas y mejorando los tiempos de gestión.

De acuerdo con este nuevo proceso digital, los estados contables de las compañías aseguradoras se entregan en formato digital ante la SSN a través del módulo TAD, lo que permite mejorar la transparencia y eficacia de los trámites. Así, **la SSN es el primer organismo de contralor que tiene los balances de las entidades que regula a través de medios digitales, con firma conjunta de sus autoridades, auditores y actuarios**.

Por otro lado, este proyecto incluye la interacción entre la SSN y la Superintendencia de Riesgos del Trabajo (SRT) puesto que:

- Ambas entidades interactúan para supervisar y fiscalizar las entidades de seguros relacionadas con la Ley de Riesgos de Trabajo (las ART).
- La SSN administra y analiza los balances de las aseguradoras para conocer si las empresas son solventes y otras cuestiones económicas.
- Autoriza los topes de alicuotas máximos y mínimos por actividad económica.
- La SRT analiza cuestiones técnicas, por ejemplo, que las ART cumplan con el aporte correspondiente al fondo de reserva de enfermedades profesionales.
- Controlan que cumplan con los topes admitidos en gastos de administración y comercialización.
- Se intercambia información cuando las empresas quieren autoasegurarse.

El intercambio de información se da de la siguiente manera:

**La SRT suministra:**

- Registro de contratos
- Registro de prestadores
- Registro de accidentes

**La SSN suministra:**

- a) Estados contables por aseguradora (balances, estado de cobertura, estados patrimoniales y de resultados, indicadores);
- b) Listado de productores de seguro, sociedades de productores y agentes institucionales;
- c) Datos de accionistas y directivos de entidades que operan en el rubro Riesgos del Trabajo;
- d) Datos del Comité de Control Interno y responsable del Área de Control Interno;
- e) Registro de juicios y mediaciones;
- f) Memoria de casos investigados por sospecha de fraude de seguros (Resolución SSN 38.477).

En resumen, **toda esta transformación llevará a un mejor y más adecuado control de la actividad aseguradora** –razón de ser de la SSN–, permitiendo el control de las pólizas, el cálculo correcto de las reservas (pilar de la actividad) y el control del fraude. Esto resulta fundamental en una actividad en la que, sin los controles adecuados, algunas entidades aseguradoras sacan ventaja de su propia deficiente situación financiera y patrimonial. ¿Cómo? A la hora de la negociación de los siniestros, la parte demandante suele aceptar peores condiciones ante el temor de no cobrar nada.

## **Registro de Identificación de Destinatarios y Gestor de Asistencias y Transferencias**

El **Registro Integral de Destinatarios (RID)** y el **Gestor de Asistencias y Transferencias (GAT)**, son módulos creados en el marco de la Gestión Documental Electrónica (Decreto 1063/2016) para **cubrir la problemática de la registración y liquidación de los programas de asistencias y transferencias del Estado Nacional**, básicamente, los incluidos en el inciso 5 del presupuesto nacional (transferencias sin contraprestación), asegurando así un **proceso estándar para la tramitación de todas las transferencias**.

El RID está pensado para **registrar a todas las personas humanas o jurídicas a las que el Estado envía fondos sin contraprestación, por ejemplo, subsidios, subvenciones, becas, prestaciones no monetarias, exenciones, entre otros**. RID tiene un formato estandarizado ya que sus datos se validan con fuentes originales, como el Registro Nacional de las Personas (ReNaPer), la Administración Federal de Ingresos Públicos (AFIP) y el Sistema de Identificación Nacional y Tributario (SINTyS).

A modo de ejemplo, podemos describir un proceso donde más de un Ministerio trabaja con una cooperativa desde distintas perspectivas. Uno, de manera técnica; otro, proporcionándole maquinaria; y otro, asistiendo directamente a los miembros de su cooperativa con un subsidio de capacitación e inserción laboral. Para cada uno de los agentes del Estado que trabaja con esa cooperativa es sumamente importante conocer la participación del resto de los actores, dando una visión integral que genera

## Plataforma de Prestaciones

Decreto 1063/16. Creación de los Módulos RID y GAT dentro del ecosistema GDE.

Único Medio de Registro, tramitación y Pago de todas las prestaciones.



un alto valor agregado para el Estado, y esto solo es posible si existe un único registro que valida todas estas intervenciones.

**El GAT ejecuta toda la tramitación de cualquier prestación a una persona humana o jurídica creando el expediente administrativo correspondiente** y abarcando las operaciones necesarias para su ejecución, la solicitud del agente, el control de los destinatarios, la aprobación, la liquidación y la rendición, de forma ágil, transparente y con todos los controles necesarios para una correcta imputación al sistema de ejecución presupuestaria (E-sidif).

**El GAT ejecuta toda la tramitación de cualquier prestación a una persona humana o jurídica, crea el expediente administrativo correspondiente y abarca todas las operaciones necesarias para su ejecución.**

Es importante destacar que, en términos generales, **los procesos suelen ser muy similares, lo que simplifica significativamente la recolección y entrecruzamiento de datos para ser expuestos en los tableros de control**. Se generan así reportes con indicadores a medida para cada área con mapas de calor, ubicaciones georreferenciadas, líneas de evolución, etc.; resguardando con distintos niveles de reserva toda información sensible, por ejemplo datos de niñez, invalidez y otros. De esta forma, **cada área selecciona qué datos debe tener dentro del gestor GAT** y posee acceso pleno a ellos, pudiendo extenderse a las áreas de monitoreo y control de indicadores de cada ministerio. En caso de que un área quiera hacer visible sus datos específicos del Gestor para otra (JGM, Hacienda, etc.), puede solicitarlo y es otorgado.

## Cómo funciona la plataforma de prestaciones

Plataforma  
de Prestaciones  
GDE

1 Registro Nominal  
de Destinatarios  
Creación de  
Legajos Digitales

2 Nómina de Pago  
y liquidación  
*e-Sidif*

3 Control en  
la rendición  
de cuentas

4

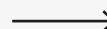
Tableros de  
Monitoreo y  
Control

### Registro nominal de destinatarios

Creación de legajos digitales



Registro Nacional  
de las Personas



Identificación de  
personas humanas



AFIP



Identificación de  
personas jurídicas

### Nómina y Liquidación de Pagos



\$4000



\$4000

Nómina

Orden  
de pago

Pagado

Expediente

\$8000  
CUIT  
*e-Sidif*



**Las transferencias de la Administración Nacional de la Seguridad Social (ANSES) no están alcanzadas por estas herramientas** debido a que ya cuenta con herramientas propias para manejar sus liquidaciones y a que dicho organismo, por su autonomía financiera, no liquida fondos de la Cuenta Única del Tesoro y, por ende, estos no se registran en el sistema financiero presupuestario (e-sidif) sino en el propio.

Todo expediente de liquidación de subsidios pasa a formar parte de un legajo, donde se construye una historia completa de la persona, ya sea humana o jurídica. Esto reduce significativamente el error humano, ya que las integraciones creadas permiten controlar cantidades, montos y distribución geográfica de las transferencias. Se agiliza también el trabajo, debido a que se dotó de “inteligencia” a la herramienta, para que quienes trabajen con ella no pierdan tiempo en tareas rutinarias como el escaneado de papeles, y puedan concentrarse en las tareas de valor agregado, como el análisis.

La **interoperabilidad con el ReNaPer permite mantener actualizados datos de identificación**, así como también documentación que respalde el eventual fallecimiento de un beneficiario. Lo mismo que con la inscripción de personas jurídicas en la AFIP.

Al ser parte de GDE contribuye al concepto de *Once-Only*, o sea, de dejar de utilizar al ciudadano “como un cadete”, permitiendo, a través del RID y del GAT, **agrupar y almacenar información y documentos que no deberían ser solicitados más de una vez al ciudadano**, como el estatuto de una cooperativa, o directamente no ser solicitados nunca como la fotocopia de Documento Nacional de Identidad (DNI), que se obtiene automáticamente vía interoperabilidad con el ReNaPer, al caratular un expediente en el momento de la solicitud.

El identificar únicamente en RID a todas las personas humanas y jurídicas alcanzadas por transferencias, permite tener un **número real de personas a las que se está asistiendo y alcanzando como Estado**, ya que no es lo mismo alcanzar a un 1.000.000 de personas que asistir dos veces a 500.000. Esta característica consolida al RID y al GAT como **herramienta de política pública habilitada para asistir en la toma de decisiones**.

Finalmente, al adecuar el uso de GAT a cada uno de los subsidios o prestaciones, es posible una cierta dosis de reingeniería de procesos, lo cual resulta beneficioso más allá del uso en sí de los módulos. Esto es especialmente cierto en la rendición de cuentas, ya que al obligar a sistematizar las facturas, informatizarlas y generar un archivo de las mismas, se logra optimizar los controles.

## Plataforma de Tableros y Reportes Inteligentes

Como hemos visto en los capítulos anteriores, **los sistemas implementados han comenzado a generar enormes volúmenes de datos que permiten la posibilidad que el Gobierno por primera vez empiece a contar con información precisa, fidedigna y en forma oportuna para la toma de decisiones**.

Estos **grandes repositorios de datos estructurados**, que residen en bases de datos relacionales, constituyen la **materia prima de los tableros de control y reportes** que permiten el seguimiento de las operaciones del Gobierno, pero lo que es aún más interesante, permiten comenzar una discusión objetiva sobre lo que hace el Estado en cuanto a su operatoria y a qué destina sus recursos. Pues **sin información, en el Estado históricamente las decisiones se han basado en las presunciones, preconceptos o prejuicios de los funcionarios, lo que los aleja de decisiones que deberían ser profesionales, basadas en hechos concretos y demostrables**.

La información hace posible que los procesos respondan a motivos racionales más allá de decisiones políticas que conllevan, que no son solo válidas sino necesarias, pero que deben, además, incluir un análisis del impacto en cuanto a sus costos y beneficios, pues finalmente todos los gobiernos deberían tender al “buen gobierno”, administrando racionalmente y rindiendo cuentas de los recursos que la ciudadanía les concede a través de sus impuestos.

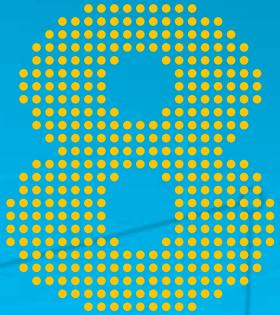
**Sin información, en el Estado históricamente las decisiones se han basado en las presunciones, preconceptos o prejuicios de los funcionarios, lo que los aleja de decisiones que deberían ser profesionales, basadas en hechos concretos y demostrables.**

Como hemos planteado, técnicamente los datos de los sistemas transaccionales residen en bases de datos relacionales y, en una gran proporción, tienen una lógica y motivación transaccional, que es la que permite la operatoria y el control de los mismos. Así, no todos estos datos tienen interés desde el punto de vista del análisis mencionado en los párrafos anteriores. Por ende, para la construcción de Tableros y Reportes de análisis y gestión se requiere una selección y su transformación, a través de programas del tipo ETL, en bases de datos planas que permitan su utilización más sencilla para estos fines. Estas bases de datos planas, que hemos construido, se denominan **almacén de datos** (del inglés *warehouse* de datos) que permite tener datos integrados, no volátiles y variables en el tiempo, sobre los que hemos montado herramientas de inteligencia de negocio y herramientas de informes (del inglés *business intelligence*) que son las que permiten generar de un modo relativamente sencillo y rápido tableros y reportes para la toma de decisiones y el control. Permiten también seguir la distribución de los mismos, controlando las porciones de información a las que deben acceder los distintos usuarios, lo cual es una tarea de lo más ardua por el tamaño y complejidad de la organización estatal.

De esta forma, todas las noches –para no afectar los sistemas durante las horas de mayor demanda–, sobre los sistemas centrales del Gobierno (GDE, Compr.Ar, e-Sidif, etc.) se corren procesos de ETL que **vuelcan enormes volúmenes de datos que actualizan el almacén de datos, sobre los que están construidos los tableros y reportes**. Estos se ven automáticamente actualizados con la nueva información, **permitiendo a cualquier funcionario del Gobierno contar con información agregada y estadística sobre la gestión de su repartición o de todo el gobierno al día anterior**, con solo ingresar a la plataforma “reportes.gob.ar” con su usuario y contraseña.

Lo descripto solo incluye los datos estructurados de todos los sistemas centrales, pero como veremos en el próximo capítulo, **esta información se ve incrementada en forma exponencial, llegando a un concepto de Big Data, con la inclusión de datos provenientes de información no estructurada contenida en los millones de documentos digitales con los que ahora cuenta el Gobierno**, pero que deben pasar por algún proceso de “inteligencia artificial” para convertirlos en información estructurada en el almacén de datos y así permitir su utilización en los tableros y reportes.





BLOCKCHAIN,  
INTEROPERABILIDAD,  
FIRMA DIGITAL,  
INTELIGENCIA ARTIFICIAL,  
IDENTIDAD DIGITAL  
SOBERANA



**A**lcanzado en menos de tres años el primer gran objetivo, el gobierno electrónico en toda la Administración Pública Nacional, el paso que se planteó de inmediato fue cómo utilizar la acumulación digital de los enormes volúmenes de información disponibles.

El desafío para los próximos años es avanzar en el paradigma de un gobierno inteligente, que esté realmente al servicio de la gente, y no de sus propios intereses. ¿Qué caracteriza a un gobierno inteligente? Tomar decisiones basadas en información para mejorar los procesos; interoperar documentos y datos a través de todo el Estado; programar decisiones; retroalimentar los procesos como una forma de aprendizaje; estructurar la información no estructurada, aplicando inteligencia artificial (IA); y admitir nuevas tecnologías, como *blockchain*, que ayuden a aplicar soluciones cada vez más inteligentes. En la evolución de la gestión del Estado, se trata de pasar de los datos a la información, de ésta al conocimiento, y de allí a la inteligencia, es decir, al uso del conocimiento en tiempo real.

En la actualidad, se ha avanzado con soluciones modelo, pero no constituyen aún una política general de gobierno. Aplicar IA en el Boletín Oficial o en la resolución de disputas en NIC son algunos de los pasos que se han dado en la dirección de un i-gobierno que será revolucionario para la gestión profesionalizada de la administración pública.

## Hacia un gobierno inteligente

Por un lado, sabemos que la información como tal se empezó a medir como bits recién en los años 60 –porque la Bell quería poder cobrarla– ; que para el año 2003 toda la información acumulada en la historia era de 5 exabits; que para 2015 se generaban 5 exabits cada 10 minutos; y que el 90% de la información total de la humanidad se generó en los últimos dos años. Por el otro, sabemos que el cerebro humano permanece igual desde hace 150.000 años. Así, resulta sumamente claro que la exponencial generación de información supera la capacidad de procesamiento del cerebro humano, y por ende, éste debe apoyarse en herramientas que lo incrementen esta capacidad, para poder aplicar toda su inteligencia a la enorme cantidad de información disponible. Este desafío implica algo equivalente a lo que fue el dominio del fuego hace 150.000 años.

**La exponencial generación de información supera la capacidad de procesamiento del cerebro humano, y por ende, debemos apoyarnos en herramientas que lo potencien para aplicar la inteligencia a esta enorme cantidad de información. Este desafío implica algo equivalente a lo que fue el dominio del fuego hace 150.000 años.**

Entonces, dado que se ha cumplido con el primer gran objetivo de lograr un gobierno electrónico, con la consecuente acumulación digital de enormes volúmenes de información, el paso que se plantea de inmediato es cómo utilizarla.

**Con las herramientas informáticas actualmente disponibles es posible alcanzar un gobierno inteligente**, que tome sus decisiones programadas y no programadas basándose en información confiable, y no en meras presunciones o preconceptos del pasado, que logre medir los impactos de sus políticas y que retroalimente positivamente la información, convirtiéndola en un activo de la organización, y creando así un círculo virtuoso. **Este nuevo Estado moderno debe resultar simple, ágil, confiable, cercano, transparente, participativo y, sobre todo, inteligente.**

Lo que debemos lograr, en síntesis, es el pasaje del paradigma de un gobierno electrónico al de un gobierno Inteligente que esté realmente al servicio de la gente y no de sus propios intereses.

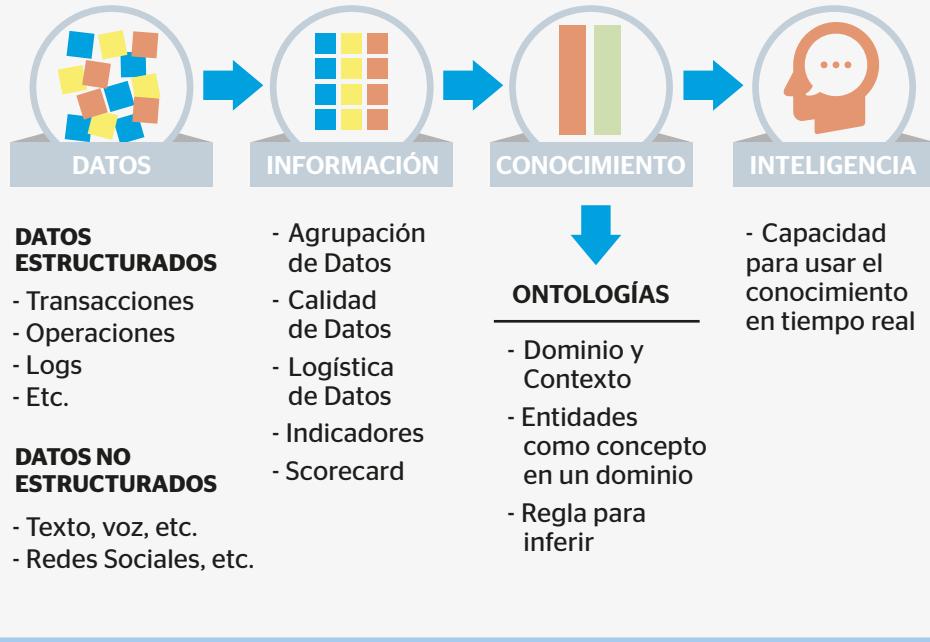
El camino a recorrer es entonces, pasar de los **DATOS** a la **INFORMACIÓN**, de la **INFORMACIÓN** al **CONOCIMIENTO**, y del **CONOCIMIENTO** a la **INTELIGENCIA**.

Las herramientas de Inteligencia Artificial (IA) hacen posible recorrer las etapas del CONOCIMIENTO y la INTELIGENCIA en forma masiva. Su aplicación como estándar y no como excepción, es una realidad alcanzable en un futuro muy cercano. En la actualidad, solo son soluciones modelo para problemas puntuales, pero no constituyen una política general de gobierno.

**Uno de los primeros efectos de la digitalización es la posibilidad de exponer a la ciudadanía la información que antes era de uso reservado, casi exclusivo de los Estados, permitiendo su reutilización y la interacción con ella en diversas y muy novedosas formas.** La tramitación a distancia (donde el ciudadano participa y puede intervenir en todo

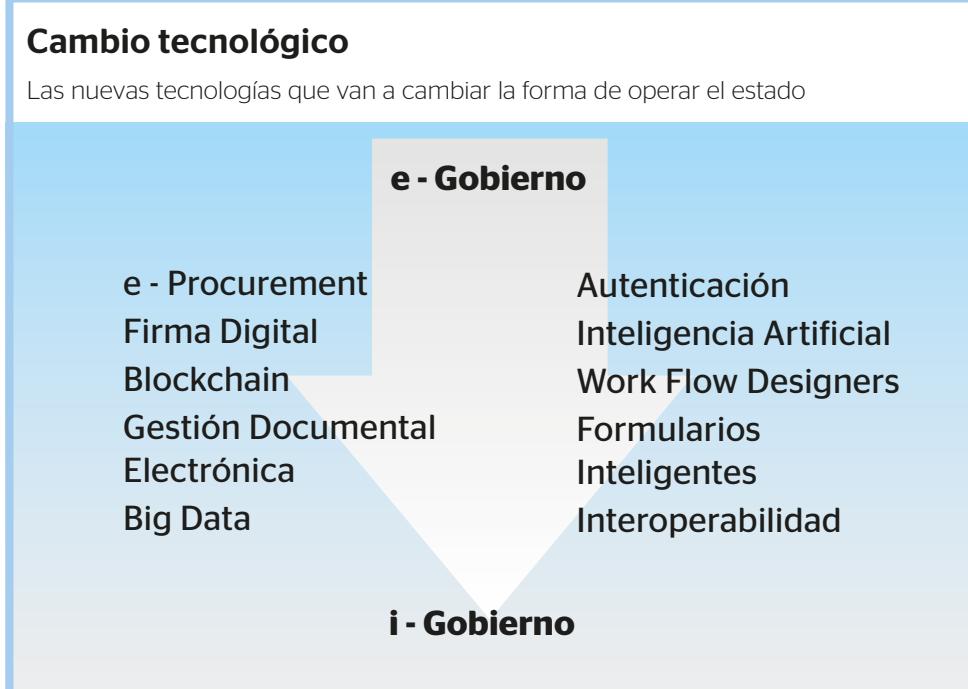
## De un e-Government a un i-Government

Implementar un uso integral de datos estructurados y no estructurados



## Cambio tecnológico

Las nuevas tecnologías que van a cambiar la forma de operar el estado



momento de su trámite), las consultas *on-line* sobre diversos temas, los canales de propuestas ciudadanas, hacen a la transparencia y a la reclamada participación. Pero lo realmente importante que comienza a suceder, es que caen las barreras entre el adentro y el afuera del Estado, lo que resulta sumamente positivo: **más que una profundización de la democracia, implica pasar de una solo representativa, a una más directa y participativa.**

Pero la realidad nos indica que en demasiados casos los Gobiernos aún no están preparados para cambios tan profundos. Existe el temor de sus funcionarios a perder el control de su “mundo” conocido, por lo que consideramos que este pasaje, más allá del enorme trabajo intelectual que implican las etapas de disponibilidad de datos, información, conocimiento e inteligencia, va a requerir de un firme liderazgo de las máximas autoridades políticas del Estado para que se produzca el profundo cambio cultural necesario para que estas transformaciones lleguen a la ciudadanía.

## Confluencia entre la información estructurada y no estructurada y el uso de Inteligencia Artificial

Como ya hemos visto en capítulos anteriores, el Estado cuenta con muchísima más información no estructurada que estructurada, debido a la naturaleza misma de sus transacciones: más allá del acto administrativo que resuelve un asunto, debe documentar la oportunidad, mérito, conveniencia y legalidad de todos sus actos; por ejemplo, cuando se emite una orden de compra (OC), deben anexarse informes sobre el tipo de bien, su costo, su motivación y otros, y así, un expediente de compra requiere de varios documentos adicionales con información pertinente para el acto administrativo de adjudicación.

Por este motivo, es fundamental lograr que la información estructurada y la no estructurada confluyan para poder tener toda la información a disposición y lograr un mejor análisis del comportamiento y control organizacional. Esto nos lleva al desafío de **cómo estructurar toda esta vasta masa de información no estructurada para permitir volcarla junto con la información ya estructurada en un data warehouse común.**

**El Estado cuenta con muchísima más información no estructurada que estructurada, debido a la naturaleza misma de sus transacciones: más allá del acto administrativo que resuelve un asunto, debe documentar la oportunidad, mérito, conveniencia y legalidad de todos sus actos.**

Como ya hemos visto, la estructuración de la información de los procesos administrativos del Estado ha recorrido dos caminos:

- Usar **sistemas transaccionales tradicionales (ERP)**, en los que la información debe estar estructurada para poder operar y ser analizada; como estructurarla en su totalidad trae aparejado gran esfuerzo y costo (lo que ha llevado al fracaso a muchos proyectos de e-government), en la gran mayoría de los casos se recurre a expedientes en papel que “acompañan”, documentando la oportunidad, mérito y conveniencia del proceso y, así, el resultado son sistemas mixtos con transacciones en archivos digitales y documentación en papel,

- Usar soluciones de **Gestión Documental Electrónica (GDE)** que se basan en información estructurada, semiestructurada (formularios controlados) y, en gran medida, no estructurada, que requieren su posterior estructuración para permitir su confluencia en un *data warehouse* común.

Las herramientas informáticas que permiten **estructurar información a partir de los contenidos de información no estructurada en los documentos de los sistemas de gestión documental electrónica** son conocidas genéricamente como **Inteligencia Artificial**. Posibilitan hacer un **uso inteligente de esa enorme cantidad de información de la que disponen los Estados**, lo que sin lugar a dudas va a permitir hacerlos más “inteligentes”, tanto en el orden interno como en el servicio a sus ciudadanos.

Para la utilización de las herramientas de AI, existe un requerimiento previo: hacer un *full index* de todos los documentos; o sea, que **todas las palabras contenidas en los documentos digitales estén indexadas como entes en una base de datos no estructurada** (por ejemplo, Mogo, Elasticsearch, etc.); y para lograr una correcta interpretación de los entes es necesario un trabajo ontológico muy importante.

El otro pilar que se requiere para que estas herramientas de IA puedan funcionar correctamente es el de **disponer de una gran cantidad de información, ya que el “aprendizaje” de estas herramientas depende de muchas repeticiones de casos similares con ciertas estructuras de información**. Los Estados cuentan sin lugar a dudas con este requisito.

El mencionado “aprendizaje” a través de distintas herramientas informáticas consiste en “enseñarle” a la máquina a reconocer conductas con ciertos patrones, a través de las cuales poder, por ejemplo, realizar búsquedas inteligentes con lenguaje natural, generar respuestas, o al menos propuestas de respuestas, controlar sistemas por desvíos, decidir ante disputas, etc. Una herramienta clave en estos procesos es el Procesamiento de Lenguajes Naturales (NLP por sus siglas en inglés), que permite la interacción de las computadoras con el lenguaje humano a través de algoritmos de aprendizaje automático.

A continuación, se describen las herramientas de IA más usadas.

## Machine Learning (ML)

Esta herramienta de la IA se basa en la premisa de que **las computadoras son capaces de aprender y adaptarse a través de la experiencia**. Es un método de análisis de datos que permite, a partir de un proceso de aprendizaje, automatizar la construcción de modelos, mediante la detección de patrones y desvíos en conjuntos de datos. Permite analizar toda información que pueda ser representada en una serie de tiempo y efectuar cruces entre las diferentes variables para estudiar su comportamiento, detectando anomalías y **haciendo posible predecir el comportamiento esperado a futuro**.

**En GDE esta solución permite el monitoreo de comportamientos anómalos del ecosistema** (desvíos temporales, frecuencias, valores) a través de la ingesta de *logs* de los diversos componentes del sistema. Así, a partir de la información de la pista de auditoría de GDE se podrá realizar una revisión del comportamiento de los usuarios y detectar anomalías.

Permite también predecir, en base a proyecciones del modelo generado, el comportamiento futuro (esperado) del sistema y de los usuarios. Adicionalmente, y mediante

la utilización de la misma funcionalidad, se dispondrá de la capacidad de predicción o detección temprana de la salud del sistema.

#### Tecnologías usadas:

- **Elasticsearch**: motor de almacenamiento de logs e información de auditoría.
- **X-pack**: paquete de plugins para Elasticsearch que permiten, entre otras cosas, realizar machine learning.
- **Logstash / Filebeat**: tecnología que permite parsear y realizar tratamientos de los eventos y enviarlos a Elasticsearch.
- **Kibana**: herramienta para la visualización, generación de reportes y búsquedas sobre la información ingestada.

### Natural Language Processing (NLP)

Es la tecnología que permite realizar *queries* y **búsquedas lingüísticas sobre documentos**. Al incluir simples o múltiples palabras o frases, devuelve documentos que cumplan con la condición de búsqueda. Adicionalmente, al aplicar NLP, se logra **sumarizar textos, extraer entidades, relacionar y segmentar temas**.

En GDE, la indexación de documentos y el procesamiento NLP elabora un *cluster* que realiza la ingestión de los documentos dentro del ecosistema y extrae su contenido y metadata, los cuales son incorporados dentro de un motor de búsqueda capaz de proporcionar *full text search*. **A partir del procesamiento de documentos del tipo Microsoft Office o PDF junto con sus archivos embebidos, se genera el modelo ontológico en base a la documentación ingestada y se realiza la extracción de entidades para su estudio, estructurando la información.**

#### Tecnologías usadas:

- **Apache Tika**: tecnología que permite interpretar archivos Microsoft, PDF, etc. y obtener su metadata.
- **Elasticsearch**: motor que almacena y proporciona búsqueda de texto libre sobre los documentos ingestados (*full text search*).
- **Apache Open NLP / Stanford Core NLP**: motor que realiza el procesamiento de lenguaje natural.

## El impacto de la información no estructurada. Big Data. IA.

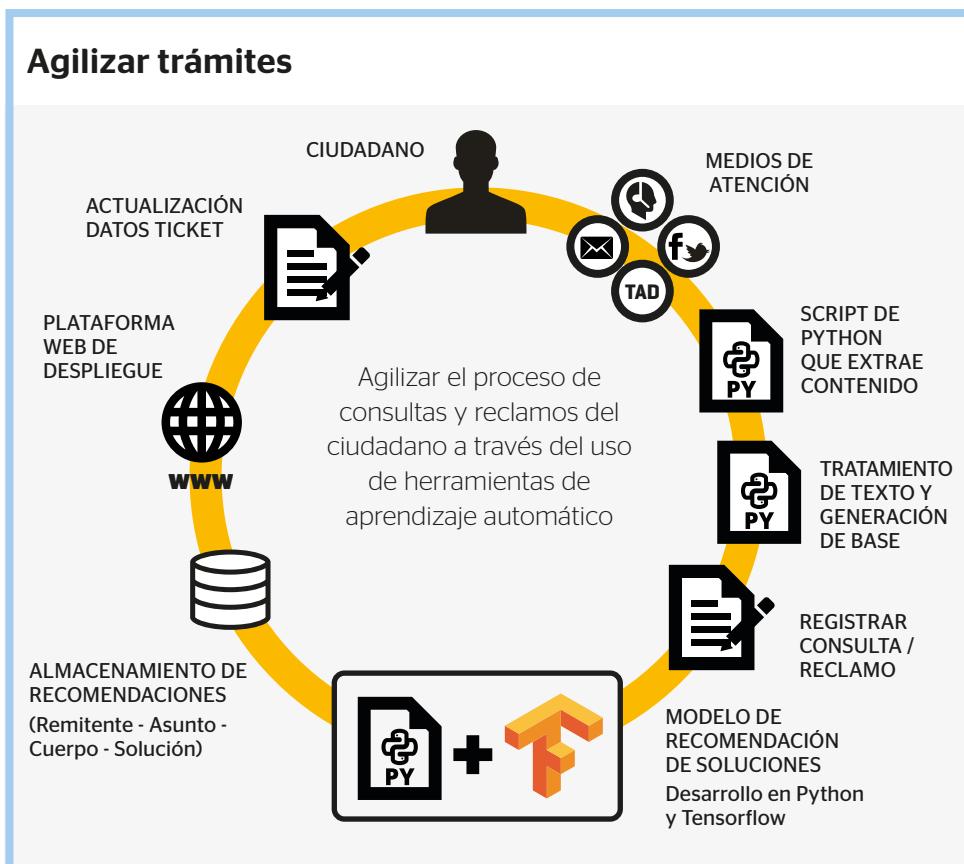
Como hemos visto, la posibilidad de hacer confluir la información estructurada y no estructurada permite aprovechar los conceptos de Big Data e Inteligencia Artificial y, aunque hay muchas otras, **las áreas con un mayor potencial en el corto plazo para aplicar “inteligencia” son las de las búsquedas, los comportamientos y las decisiones**.

Los siguientes son algunos ejemplos en los que hemos estado trabajando:

#### a) Inteligencia en la búsqueda de contenidos

Google es el mejor ejemplo de inteligencia en la búsqueda de contenidos y, aunque ya hace años que vemos sus resultados a diario, no hemos logrado ver algo similar con la información del Estado. Esto se debe, en primer lugar, a que los documentos se encontraban en gran medida en soporte papel, por lo que era materialmente imposible,

## Agilizar trámites



pero con la introducción de la gestión documental electrónica ese escenario ha cambiado radicalmente y ahora sí disponemos de la capacidad de “bucear” en toda la información contenida en los documentos del Estado.

Así, resulta evidente que debemos encontrar los algoritmos que nos permitan una indexación inteligente para que las respuestas que obtengamos sobre esa gigantesca masa de datos tengan algún sentido y valor. **El primer grupo de documentos sobre los que hemos trabajado es el de los que integran el Boletín Oficial de la República Argentina (BORA), para mejorar exponencialmente la experiencia de los usuarios en la búsqueda de información.** Empezar por ellos tiene muchísimo sentido, pues son los que integran el grupo de documentos más importantes del Estado y que se deben publicar para completar su validez.

Por su enorme cantidad, sin embargo, resulta difícil su utilización, pese a que Infoleg ha hecho un fantástico trabajo estructurando y vinculando toda esa masa de documentos para que resulte útil para la ciudadanía. Pero esta tarea, por su enorme volumen solo puede alcanzar una parte y una “lógica” de esa información. Es por ello que hemos construido una “lógica” diferente que permita una búsqueda del tipo “lenguaje natural” basada en herramientas de AI, que permitirá un salto cualitativo enorme en el aprovechamiento de la información contenida en el Boletín Oficial de la República Argentina.

### b) Inteligencia en comportamientos

Como hemos visto, la gran disponibilidad de datos conlleva enormes beneficios, pero también algunos riesgos que deben ser minimizados, **ya que no toda la información que manejan los Estados puede tener una completa transparencia, debido a que existen leyes de protección de datos personales.** Por eso, todos los sistemas deberían contar, más allá de protecciones (como documentos de tipo reservado o secreto), con los **logs de acceso a sus aplicaciones y bases de datos de modo de registrar quién y cuándo accedió a determinada información.** Esta información que se almacena es de tal volumen que, salvo que se quiera ver algo puntual en un determinado sistema o base de datos a un determinado horario, es imposible de analizar con herramientas tradicionales. Las herramientas de Inteligencia Artificial nos permiten, a través de ciertos algoritmos, encontrar patrones de comportamiento que generan alertas para prevenir acciones no deseadas. Es por eso que hemos iniciado una experiencia de detección de comportamientos anómalos con herramientas de AI a partir de dichos *logs*.

### c) Inteligencia en las decisiones

Los Estados **deben tomar decisiones que implican resolver casos donde existen controversias respecto a derechos o comportamientos,** como en los casos de defensa de la competencia, defensa del consumidor o disputas de nombres y marcas. En estas tareas se invierten ingentes recursos y, a pesar de ello, la ciudadanía los percibe como de muy baja calidad. Esto se debe a la enorme cantidad de casos en los que abogados leen y redactan respuestas caso a caso y, aunque utilizan criterios comunes, sigue siendo una tarea casi artesanal. **Si todos los documentos que representan los cuestionamientos o reclamos son digitales y están indexados, sin lugar a dudas podemos lograr que herramientas de NLP los “lean” y comprendan su contenido y, a través de algoritmos que “aprendieron” de los miles de casos anteriores, puedan preparar una decisión, que siempre puede quedar sujeta a revisión.**

El primer caso que hemos seleccionado es el de las disputas en NIC.AR respecto a los dominios que se desean registrar y que en ciertos casos colisionan con los derechos de otros dominios o de marcas inscriptas, donde los primeros resultados obtenidos son más que alentadores, llegando para ciertos tipos de disputa a un 99% predichas correctamente.

## **Blockchain: la confianza tecnológica en la registración**

El mundo de las transacciones tecnológicas ha recorrido un largo camino en pos de la **generación de confianza**, que es una de las grandes barreras para lograr el reemplazo de la registración en papel. Aunque el papel es infinitamente más vulnerable que los actuales medios tecnológicos, aún detenta en muchos casos el valor legal.

En este cambio de paradigma **las herramientas más destacadas y que realmente han solucionado el dilema que plantean abogados y escribanos, son la firma digital y, más recientemente, la blockchain.** Podríamos resumirlo así: **la firma indica quién firmó y la blockchain, que forma parte de un conjunto.** Así es como el objetivo de una gestión transparente tiene en las nuevas tecnologías un aliado más que importante.

La participación y el control ciudadano son garantes de la calidad democrática y del desempeño de cualquier Gobierno y, para reforzar este ideal, es elemental analizar las posibilidades que provee la innovación tecnológica para generar vehículos, modelos y plataformas que integren y empoderen a la sociedad en su conjunto.

Es un desafío, también, **analizar el impacto y la viabilidad de políticas tecnológicas para la gestión, tanto en el corto como en el largo plazo**. Si bien optar por ir a la vanguardia de la innovación en lugar de recorrer terrenos ya transitados y testeados por otros dificulta el proceso, se presenta como un objetivo complejo y una gran responsabilidad. El caso que vamos a analizar a continuación es en cierta medida el ejemplo paradigmático de esta situación: **blockchain es una tecnología novedosa que inesperadamente inauguró un camino de cooperación entre el Gobierno, la sociedad civil, la industria y la academia, con énfasis en procedimientos sólidos, confiables y transparentes.**

### **¿Qué es blockchain y cómo funciona?**

A grandes rasgos, una *blockchain* es una cadena secuencial de bloques, un registro, una base de datos digital que está “distribuida” y es compartida entre muchas partes diferentes.

***Blockchain es una tecnología novedosa que inesperadamente inauguró un camino de cooperación entre el Gobierno, la sociedad civil, la industria y la academia, con énfasis en procedimientos sólidos, confiables y transparentes.***

Cada bloque está formado por un conjunto de operaciones que modifican el estado actual de ese registro. Estas operaciones se llaman **transacciones** y solo pueden ser actualizadas a partir del consenso de la mayoría de los participantes del sistema. **Gracias a su propiedad de inmutabilidad, una vez introducida, la información no puede ser borrada ni modificada.**

Los bloques poseen una identificación alfanumérica llamada **“hash”**, que garantiza que su contenido no fue modificado. A su vez, cada bloque (excepto el primero) contiene el *hash* del bloque anterior, lo que permite que, al ser correlativos, se genere la propia cadena.

**El conjunto de transacciones que conforman la blockchain está en una base de datos compartida *on line*, en la que se registran, mediante códigos, las operaciones, cantidades, fechas y participantes.** Al utilizar claves criptográficas y al estar distribuido y replicado en muchos ordenadores (controlados por diversas personas) presenta ventajas en la seguridad frente a manipulaciones y fraudes. Una modificación en una de las copias no serviría de nada, sino que hay que hacer el cambio en todas las copias porque la base es abierta y pública.

En esencia, una *blockchain* es un libro contable (*ledger*) distribuido: un bloque de la *blockchain* equivale a una hoja del libro contable. De hecho, el nombre que se le da a la tecnología detrás de las *blockchains* es DLT (*Distributed Ledger Technology*).

**El libro contable distribuido (*distributed ledger*) contiene información de transacciones ordenadas y fechadas y no es posible borrar ni modificar los datos, a lo sumo se pueden crear contraasientos, pero tanto el original como el contraasiento quedan registrados y son visibles.**

## Qué es *blockchain* y cómo funciona

Modelos organizativos en bases de datos



Más allá de las criptomonedas, que es su uso más difundido, la tecnología *blockchain* se presta a múltiples usos. Las más modernas incluyen, además del registro distribuido de transacciones, diversas facilidades, como la posibilidad de programar aplicaciones distribuidas a través de los llamados “contratos inteligentes” (*smart contracts*) que pueden ejecutarse como consecuencia de transacciones y generar, ellos mismos, nuevas transacciones.

Estos contratos inteligentes permiten programar y ejecutar un flujo de transacciones que se ejecuta en el mismo *core* de *blockchain*.

## Claves de la implementación de *blockchain* en procesos de gobierno

La naturaleza de *blockchain* hace que sea una tecnología ideal para su implementación en procesos de gestión pública. El hecho de que sea organizada a partir de una red descentralizada y distribuida, y de que su arquitectura se encuentre basada en algoritmos criptográficos, como las funciones *hash* que permiten validar las transacciones en el registro, produce **una estructura confiable, que puede sobrevivir si una de las partes de la red se ve comprometida**.

En segunda instancia, este modelo de red de pares, donde todos los integrantes están comprometidos a contribuir con el mantenimiento y el procesamiento del registro, lo hace **ideal para iniciativas de trabajo colaborativo entre organismos dentro y fuera del Gobierno**.

El resultado es un sistema abierto, construido orgánicamente a partir del aporte de cada una de las partes, en el que cada uno hace su uso de la plataforma a la vez que garantiza solidez y transparencia a la gestión pública.

Por último, en tanto la información se encuentra distribuida entre todos los miembros de la red, **se garantiza en última instancia la transparencia tanto de la gestión como de la información almacenada**. Además, permite que cualquier organización o individuo pueda tener una copia de la información y verificar la inviolabilidad de los datos.

De esta forma, nos permite llevar una “contabilidad” pública de manera totalmente transparente de todas las transacciones de la red.

## Ejemplos internacionales

Si bien *blockchain* se popularizó en el esfuerzo por certificar operaciones de criptomonedas de forma descentralizada, empresas, gobiernos, e instituciones de todo el mundo comenzaron a investigar su implementación en diferentes tipos de procesos. Conceptualmente, podemos pensar en distintos usos y distinguir muy bien dónde **esta novedosa tecnología puede ayudar al enorme desafío que implica la eliminación total de los documentos en papel** como soporte de todas las transacciones a las que estamos habituados. Debemos tener claro que pese a su enorme potencial, *blockchain* no resuelve todos los problemas, ni su uso debe darse en todos los casos, como últimamente se tiende a pensar, utilizándolo en algunos problemas donde no es necesario su uso o donde hay soluciones más baratas y sencillas.

Así es como vemos algunas de las aplicaciones donde el *blockchain* puede ser usado de un modo apropiado. Al ser un *ledger* (libro de registro) puede usarse cuando deban asentarse **registraziones secuenciales y donde existan desafíos de confianza en la inalterabilidad de esa secuencia y del contenido**. Es así que se complementa perfectamente con la firma digital, que debe dar confianza total en la autoría y el contenido del documento, por lo cual, la integridad está garantizada por ambos medios. También tiene un uso muy claro y extraordinario, en problemas donde una de las grandes virtudes de los documentos digitales, que es el hecho de su clonación, se torna problemática, como son los **documentos que requieren de un solo original**, como los pagarés, avales, pólizas de caución, poderes, facturas, donaciones, entre otros, donde la presentación de un único documento es lo que libera a una de las partes. Otro uso es en cualquier **transferencia entre dos o más individuos**, permitiendo que la misma sea directa sin necesidad de intermediación de un o más terceros que generen la confianza, como en los pagos, la transferencia de dominios, etc.

Por todo lo expuesto, para nosotros es claro que esta tecnología es un complemento ideal de la Gestión Documental Electrónica.

## Estado de situación de *blockchain* en la Administración Pública Nacional

En el mes de junio de 2016 se creó el consorcio de ***blockchain* Federal Argentino (BFA)**, conformado por la sociedad civil, la academia y el Estado, representados por la Cámara Argentina de Internet (CABASE), las Redes de Interconexión Universitaria (RIU) y Poder Ejecutivo Nacional a través del NIC.AR. Se podrán incorporar otros actores, pues se trata de un *blockchain* colaborativo y gratuito que permitirá a la Argentina estar a la vanguardia de esta tecnología en forma independiente. Esta propuesta invita a los Gobiernos provinciales, a otros actores de la industria y estratégicos en un desarrollo federal, descentralizado y colaborativo con vistas a fortalecer el vínculo entre la innovación tecnológica, la gestión pública y la participación ciudadana.

El proyecto prevé la implementación de **una plataforma multiservicios consistente en una bitácora de transacciones que permita establecer confianza, responsabilidad y transparencia**.

Los servicios que se pueden implementar incluyen, entre otros, registros de propiedad inmueble o automotor, conformación de sociedades, certificados de nacimiento, documentación personal, trazabilidad de alimentos y/o medicamentos.

La plataforma se desarrollará sobre esta tecnología con la participación de la comu-

## Transformación del Estado

Pasos de los cambios administrativos

### AGILIZACIÓN



1. Despapelizar. Incorporar GDE (EE, GEDO, etc.).
2. Reordenamiento documental:  
Estandarizar y capturar datos.
3. Interoperabilidad: No usar al ciudadano de cadete.

### SIMPLIFICACIÓN



4. Revisión jurídica/normativa documental.
5. Reingeniería de procesos / Motores de Regla / Inteligencia Artificial

### DEBUROCRATIZACIÓN



Eliminar parcial o totalmente el proceso  
al no ser necesario. Incorporar *blockchain*.

nidad (Gobierno, empresas privadas, instituciones académicas y de la sociedad civil), conformando una federación de “mineros” que pueden afrontar el gasto de mantener el hardware necesario y serán los encargados de construir y verificar la validez de los bloques.

La *blockchain* será pública de modo tal que, más allá de la federación de mineros, cualquiera pueda participar en las tareas de verificación y *relay*.

Se espera que la participación en la “federación de minado” no sea onerosa en hardware y consumo eléctrico. Al ser los nodos “mineros” los encargados de crear los bloques que forman la cadena, se apunta a optimizar la necesidad de cálculo, lo que repercute directamente en un ahorro de energía y equipamiento.

En cuanto a las políticas y los actores:

- El *software* se basará en una implementación abierta, pudiendo ser auditado públicamente.
- **Blockchain** no tendrá criptomonedas asociadas.
- Los actores involucrados en la federación de minado serán: la Cámara Argentina de Internet (CABASE), las Redes de Interconexión Universitaria (RIU) y el Poder Ejecutivo Nacional.

Tal como está concebido, **blockchain permitirá implementar servicios nuevos a medida que avance el proyecto**, incorporando e integrando a la sociedad civil y diversos actores. Los ciudadanos podrán acceder a volúmenes cada vez mayores de información de orden público, gracias a la construcción de esta red bajo un modelo abierto, colaborativo y participativo.

Los siguientes ejemplos están siendo migrados de *blockchains* públicos al BFA.

### Libros digitales de las SAS

Durante los últimos 500 años se ha encontrado que la mejor forma de darle correlatividad cierta a diversos actos registrales, donde obviamente la fecha del acto es de gran importancia, era la de **llevar libros especiales** (en realidad son cuadernos de

anotaciones) por cada tipo de registro, donde se asientan los actos, ya sea en forma de texto completo (por ejemplo, actas de directorio) o de asientos contables (por ejemplo, diario de caja).

Para darle mayor seguridad y evitar su manipulación, los **Estados en general han tomado la precaución de reservarse el monopolio de su confección y distribución, incluyéndoles distintos tipos de medidas de seguridad** como sellos, obleas, firmas, encuadernaciones especiales, etc., en pos de que resulte lo más difícil posible su falsificación, lo cual implica un delito penal. Pese a ello, a lo largo de la historia se han producido de manera recurrente casos de adulteración o falsificación, los que se han agravado notablemente desde la posibilidad de editar muy fácilmente copias falsas por medio de los softwares de diseño gráfico, eludiendo cualquiera de las medidas de seguridad planteadas desde la “tecnología de libros en papel”.

Por otro lado, **la irrupción de las TIC y el gobierno electrónico han hecho que estos métodos de registro se tornen obsoletos** ante la necesidad de contar con actos administrativos en formato digital, para integrarse plenamente a la gestión documental electrónica.

**El reemplazo de todos los libros de registro de actos administrativos gubernamentales se resuelve dentro del marco de GDE**, ya que al tener y poder visualizar su contenido, se trata solo de ir registrando la correlación de los mismos por medio de una base de datos segura y con el *time stamping* (sello de datación) de cada documento, que lo hace inalterable. Pero cuando se trata de documentos privados (por ejemplo, actas de directorio), cuyo contenido no debe ser leído por el Estado, salvo ante una inspección fundada o por requerimiento judicial, su reemplazo debe basarse en una solución diferente que respete la confidencialidad.

**El libro digital es confidencial, inalterable y correlativo, permite que los documentos se incorporen a la tramitación electrónica del Gobierno, pero lo que es aún más importante: permite interactuar entre privados con gran seguridad y ahorro.**

Para implementar **libros digitales que permitan llevar los libros societarios de las Sociedades Anónimas Simplificadas (SAS)**, eliminando la necesidad de hacerlo en formato papel, hemos diseñado una solución que permite **respetar la confidencialidad en un marco de la más absoluta seguridad para que los actos no sean alterados o cambiada su correlatividad**.

El procedimiento es el siguiente: se genera el documento que se quiere rubricar, se lo pasa a PDF, se lo firma y se le calcula un hash estándar por medio de una aplicación que se instala en la computadora del interesado; el *hash* se sube a través de TAD a un Registro de la IGJ con particiones para cada sociedad, donde adicionalmente se ingresa el número de acta, la fecha y una referencia; este *hash* es subido a una *blockchain* que genera un recibo OTS (*Open Time Stamps*), con el cual cualquier persona puede verificar la autenticidad del acta original en su formato PDF firmado. Por ejemplo, un escribano recibe por mail un acta de directorio de una determinada sociedad en PDF, debidamente firmada, para la extensión de un poder; para poder verificar su autenticidad, toma el

OTS y comprueba si ese documento, más allá de estar firmado por las correspondientes autoridades (firma digital), corresponde al acta que expresa, con su fecha.

Este procedimiento confidencial, inalterable y correlativo permite que los documentos se incorporen a la tramitación electrónica del Gobierno, pero lo que es aún más importante permite interactuar entre privados con gran seguridad y ahorro. Por ejemplo, al presentar información de una empresa a un banco, este puede verificar su autenticidad sin el menor margen de duda por medio de los recibos digitales de la *blockchain*, sin tener que autenticar toda la información frente a un escribano, como se hace con los instrumentos en soporte papel, ahorrando tiempo y costo. Todo esto indudablemente produce una revolución en el modo que se opera e interopera dentro y fuera del Estado.

### **BORA - Certificación de ediciones**

El Boletín Oficial de la República Argentina (BORA) adoptó un mecanismo adicional para que sus usuarios puedan **verificar la autenticidad y obtener prueba de existencia de la edición electrónica**.

El proceso de certificación consiste en generar una transacción mediante una operación de “sello” definida por el formato estándar de *OpenTimestamps* en la que se obtiene un recibo digital que comprueba el momento en que un dato se ingresó a la *blockchain*. Estos recibos permiten verificar las transacciones a través de cualquier explorador de bloque de *blockchain* o desde el sitio de *OpenTimestamps* indicando el PDF de la edición y el recibo digital asociado. Estos archivos están disponibles desde la edición del 15 de julio de 2017.

El Boletín Oficial cuenta también con una aplicación para verificar a partir del recibo la edición digital de una fecha determinada.

La oportunidad de **elevar la confianza de todos los Registros públicos a través de una blockchain en forma similar a lo descripto para el BORA** es muy clara y es el camino que debe recorrer la Administración.

### **COMPR.AR**

Viendo que en el sistema COMPR.AR los proveedores realizaban las ofertas a último minuto, se llegó a la conclusión de que esto se debía a cierta desconfianza que generaba en ellos el hecho de realizarlas en una página del sistema, bajo la creencia de que era posible ver sus ofertas y hacérselas llegar a un competidor antes del cierre. Si bien es una creencia totalmente infundada, dado que **las ofertas se encriptan y es imposible leerlas, decidimos implementar una solución basada en blockchain para generar la confianza** necesaria en un tema tan sensible.

La solución es muy similar a la de los libros digitales de las SAS: la oferta se realiza en un formulario PDF que se firma, se le calcula un *hash* que se sube a COMPR.AR, y desde allí a una *blockchain*; el OTS generado queda a disposición de todos los proveedores de ese proceso de compra y, de este modo, la oferta legible queda en poder del proveedor y la oferta *hash*, en manos de COMPR.AR. En la fecha de apertura, los proveedores deben enviar su oferta en PDF y cualquiera puede verificar que es la auténtica usando el OTS. Así, se logra un incremento sustancial de la confianza, atributo esencial de *blockchain*.

## Blockchain



## COMPR.AR



## Apostilla electrónica

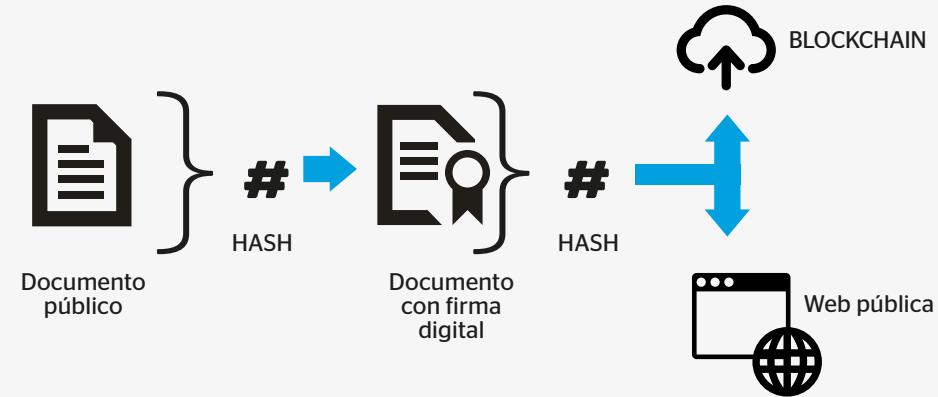
Este es otro caso destacado donde la confianza es la única razón de su creación como instrumento público, con la particularidad de que se trata de la **confianza entre los documentos oficiales de distintos países**. Aquí *blockchain* puede prestar un gran servicio para resolver esta necesidad, certificando la autenticidad de la documentación, subiendo la misma y generando un OTS por el cual cualquier país pueda verificar la autenticidad de la documentación de otro.

### Otros servicios posibles de implementar:

- Registro de Propiedad Automotor
- Registro de Propiedad Inmueble
- Registro Legajo Multipropósito (RLM)

## Apostilla electrónica

Para certificar la autenticidad de un documento.



- En el caso de NIC.AR, una tecnología de ese tipo podría, gracias a su propiedad de inmutabilidad, brindarle al ciudadano la última garantía de que la información y la administración del Registro de nombres de dominio es transparente.

### Experiencias en Inteligencia Artificial (IA)

- Búsqueda Inteligente (BORA). Boletín Oficial de la República Argentina.
- Resolución de Disputas (NIC.Ar). El NIC de la República Argentina.
- Mesa de Ayuda (SECMA). Secretaría de Modernización Administrativa.
- Auditoría Inteligente - Usuarios - Logs- (SECMA).
- Compras armado de Pliegos (ONC). Oficina Nacional de Contrataciones.
- Resolución de reclamos (ENACOM). Ente Nacional de Comunicaciones.
- Interpretación de Informes de ingeniería (ADIFSE). Administración de la Infraestructura Ferroviaria.

## Ecosistema de Identidad Digital Auto Soberana o Identidad Digital Soberana

Los usuarios deben estar en el centro del **proceso de gestión de identidad, concepto conocido como Identidad Auto Soberana o Identidad Digital Soberana**. Se trata del desarrollo de tecnología *blockchain*, como las claves correspondientes a una *e-wallet* de identidad digital, donde debe garantizarse la propiedad y el control de los datos identificatorios a la persona dueña de esa identidad.

Es decir, como *blockchain* es como un libro distribuido mediante el cual los datos se replican simultáneamente a todos los participantes, podría existir un problema ante la replicación de los datos de identidad, porque **podría violar leyes de protección de datos**, por diversas razones *on-shore* o dentro de una jurisdicción específica. Además, muchas

## De *e-government* a *i-government*

Para lograr usar inteligentemente los datos y la información acumulada por el *e-government* y transformar al Gobierno en un *i-government*, se debe lograr que los mismos:

- ✓ Permitan tomar decisiones sobre los procesos (Simplificación);
- ✓ Interoperen entre sí a través de todo el Estado (Interoperabilidad documental y de datos);
- ✓ Posibiliten programar decisiones, retroalimenten los procesos como una forma de aprendizaje y permitan estructurar información no estructurada (Inteligencia Artificial);
- ✓ Admitan nuevas tecnologías (como *Blockchain*) que ayuden a aplicar soluciones inteligentes.

veces las regulaciones y mejores prácticas requieren que las empresas o el gobierno solo almacenen datos personales que sean relevantes para la materia y solo con el consentimiento del cliente.

**La *e-wallet* se convierte en la lapicera del usuario para firmar documentos digitalmente. Como la clave privada es conocida solamente por el usuario dueño de la identidad, cada vez que se aplica esta firma digital, sirve para autenticar y validar la identidad del usuario a terceras partes de forma confidencial y segura.**

Los almacenes de datos centrales son difíciles de asegurar. En tal sentido, usar *block-chain* para replicar esos datos de identidad a múltiples partes obligaría a cada nodo de la cadena a asegurar adecuadamente esos datos. **Aun cuando esos datos estuvieran encriptados, eso no resolvería el problema del cumplimiento legal, ya que los datos cifrados están afectados por las regulaciones de los datos personales.** El hecho del

anonimato en *blockchain* no es un todo. En la era del *big data*, se puede aplicar una potente tecnología analítica para combinar bases de datos que parecen estar libres de información personalmente identificable con aquellas que no, y ésta será una prueba de cumplimiento crítica para soluciones basadas en *blockchain* que registren datos personales. **La respuesta para esto es el concepto de Identidad Auto Soberana (IAS) porque es similar a la forma en la que almacenamos y gestionamos nuestras identidades no digitales en la actualidad.**

Actualmente, la mayoría de nosotros conservamos documentos de identidad tales como pasaportes, certificados de nacimiento o facturas de servicios públicos **en nuestros hogares, de forma segura y bajo nuestro propio poder y control**. A veces las compartimos con otras entidades pero solo cuando es estrictamente necesario. La mayoría de nosotros no guardamos o almacenamos estos documentos importantes en un tercero ni tenemos interés en hacerlo. Por eso, la IAS es el equivalente digital de lo que la mayoría de nosotros ya hacemos con nuestros documentos físicos.

¿Cómo funciona una IAS? Un usuario descargaría su IAS o *e-wallet* en un teléfono personal. **Los datos de identidad se almacenen localmente en su teléfono y el usuario podría realizar una copia de seguridad en otro dispositivo.**

Cuando el usuario descarga su *e-wallet* ésta está vacía. Lo primero que necesita es **almacenar en este contenedor un par de claves públicas-privadas para que de esta manera la *e-wallet* se convierta en la lapicera digital del usuario para firmar documentos digitalmente**. Como la clave privada es conocida solamente por el usuario dueño de la identidad, cada vez que se aplica esta firma digital, sirve para autenticar y validar la identidad del usuario a terceras partes de forma confidencial y segura.

**Es insostenible que una sola empresa o entidad gubernamental controle el sistema de identidad. Por lo tanto, deberá conformarse una red consertiva para preservar y proteger los principios de la IAS con una gobernanza definida que tome los aspectos legales, los controles, accesos, la transparencia, la portabilidad, el consentimiento, la protección, la interoperabilidad, la validación de nodos, etc., que garantice la privacidad de los datos.**

Lo que será muy importante son las pruebas de identidad para cumplir con IAS. Para eso deben crearse declaraciones de identidad y recibir la atestación de esas declaraciones para almacenarlas en la *e-wallet*. Podrían hacerse como válidas dentro de cierta ventana de tiempo. A futuro, de esta forma se eliminarían los documentos de identidad tal como los conocemos hoy.

Las entidades certificadoras o autoridades pertinentes como empresas de servicios públicos, abogados, escribanos, bancos, agencias de personas, migraciones, podrían firmar las declaraciones de los usuarios y se podría seleccionar un mínimo de información solamente plausible de divulgación. **En síntesis, el dueño de la identidad podría compartir lo que el solicitante quiere y nada más.**



## Las tecnologías transformativas en la agenda de los líderes del G20

En la declaración final del encuentro del G20 celebrado en Buenos Aires en noviembre-diciembre 2018, se destaca la importancia de la transformación a partir del uso de la tecnología. A continuación, fragmentos de la *Declaración de Líderes del G20 - Construyendo consenso para un desarrollo equitativo y sostenible*:

- Se espera que las tecnologías transformativas traigan consigo enormes oportunidades económicas, como mejores y nuevos trabajos, y mejores estándares de vida. No obstante, la transición podría generar desafíos para las personas, las empresas y los gobiernos. Las respuestas de políticas y la cooperación internacional ayudarán a garantizar que los beneficios de la transformación tecnológica sean compartidos por todos.
- Endorsamos el Menú de Opciones de Políticas para el Futuro del Trabajo al cual vamos a recurrir, considerando las circunstancias particulares de cada país, para aprovechar la tecnología para fortalecer el crecimiento y la productividad; acompañar a las personas durante las transiciones y enfrentar los desafíos distributivos; asegurar sistemas impositivos sostenibles, y garantizar que nuestra toma de decisiones esté informada por la mejor evidencia posible.
- A fin de maximizar los beneficios de la digitalización y de las tecnologías emergentes para un crecimiento innovador y la productividad, impulsaremos acciones que fomenten el desarrollo de micro, pequeñas y medianas empresas y de emprendedores, cierren la brecha de género digital y promuevan la inclusión digital, apoyen la protección de los consumidores y mejoren el gobierno digital, la infraestructura digital y la medición de la economía digital.
- Reafirmamos la importancia de abordar las cuestiones de seguridad relacionadas con el uso de las TIC.
- Apoyamos el libre flujo de la información, ideas y el conocimiento, al tiempo que se respeten los marcos jurídicos aplicables, trabajando para fomentar la confianza de los consumidores, la privacidad, la protección de los datos y la protección de los derechos de propiedad intelectual.
- Celebramos el Repositorio de Políticas Digitales del G20 para compartir y promover la adopción de modelos de negocios innovadores de la economía digital.
- Reconocemos la importancia de la interfaz entre comercio y economía digital.
- Continuaremos nuestra labor en materia de inteligencia artificial, tecnologías emergentes y nuevas plataformas de negocios.

Es importante destacar que, tal como en *blockchain* Federal Argentino, es insostenible que una sola empresa o entidad gubernamental controle el sistema de identidad. Por lo tanto, **deberá conformarse una red consortiva para preservar y proteger los principios de la IAS** con una gobernanza claramente definida que tome los aspectos legales, los controles, accesos, la transparencia, la portabilidad, el consentimiento, la protección, la interoperabilidad, la validación de nodos, etc., que garantice la privacidad de los datos.

Esta es una solución que tiene todo lo que es deseable para una identidad: por un lado, la privacidad y, por el otro, el control sobre la divulgación de las attestaciones, haciendo imposible de este modo que un tercero, en forma no deseada, “perfile” la información contenida en una IAS y la utilice con fines no deseados por la persona que detenta esa identidad.

## ¿Cómo combatir el burocratismo?

Finalmente, si queremos reformar el Estado **para llegar plenamente a un gobierno inteligente, debemos encontrar una forma sistémica de combatir el burocratismo**; para ello, más allá de las tecnologías a emplear, planteamos una serie de **premisas como parte del proceso de simplificación**, en el que la reingeniería es el último paso, tal como lo hemos visto en el Capítulo 2.

Generalmente, y más allá de la voluntad política requerida, la principal barrera en la implementación de este tipo de iniciativas, donde la meta es por demás importante, es la falta de una línea de base sobre la cual establecer la medida de las mejoras. Pero **ahora sí se cuenta con la inestimable información que proveen los sistemas que permitieron alcanzar un gobierno electrónico**.

## Conclusiones: el paradigma del gobierno inteligente

Desde hace veinte años se ha hablado mucho de gobierno electrónico. Sin embargo, la tesis de este libro es que **para las demandas y transformaciones actuales este paradigma ya no alcanza**. Es por eso que promulgamos el **modelo del gobierno inteligente** y que, aún más, intentamos demostrar con proyectos y datos concretos cómo hemos logrado en tan solo dos años y medio de gestión transformar al Estado Nacional Argentino en un gobierno inteligente. Es en este sentido que, como cierre de esta publicación, nos proponemos recapitular los principios que nosotros consideramos son los elementos rectores para la materialización fáctica de un *i-government*.

### Compartir datos para potenciar el análisis predictivo

Aunque los Gobiernos tienen a su disposición gran cantidad de datos electrónicos tanto actuales como históricos, el conocimiento y las tendencias que la inspección sistemática de esos datos podría revelar suelen permanecer ocultos para los funcionarios públicos. En su mayor parte, los sistemas gubernamentales de tecnología de información se desarrollan como medio para procesar transacciones aisladas. Los datos almacenados en formatos incompatibles y en equipamientos obsoletos se utilizaban para llevar a cabo esas operaciones aisladas, y le permitían al Gobierno seguir haciendo lo que venía haciendo, pero no relacionar esos datos con otros.

El análisis predictivo es el uso de datos históricos para identificar patrones y tendencias

## Premisas para combatir el burocratismo

- 1** Todo trámite, como exige la ley, debe tener establecido un tiempo de duración. A partir del estudio de la línea de base que proveen los sistemas actuales, se debe obligar a los responsables a mejorarlo significativamente, en un 50%. Actualmente, los sistemas permiten llevar este control paso a paso.
- 2** Establecer que se debe eliminar el 20% de los pasos para realizar cualquier trámite.
- 3** Publicar un ranking de la mejora en la tramitación y los funcionarios involucrados en ella.
- 4** Aplicar motores de reglas e Inteligencia Artificial para automatizar la mayor cantidad posible de decisiones para disminuir el grado de discrecionalidad de los funcionarios y, por ende, la corrupción.
- 5** Establecer la eliminación de Registros como una política central en la lucha contra la burocracia y la corrupción, estableciendo una reducción de al menos el 50% de los existentes y que ninguno nuevo pueda ser creado sin la eliminación de otros dos.
- 6** Instalar buzones de quejas, sugerencias y grado de satisfacción respecto a una determinada tramitación, y publicar los análisis realizados a partir de esos datos.
- 7** Divulgar los casos de corrupción de los funcionarios públicos.
- 8** Eliminar al menos el 25% de los organismos descentralizados y desconcentrados.
- 9** Buscar progresivamente el reemplazo de la burocracia por una “*ad hoc*-racia”.

que pueden ayudar a tomar decisiones racionales sobre el presente y anticipar el futuro. Es una herramienta que proporciona respuestas a los problemas cuando se interopera con los datos entre diversos organismos, y no solo dentro de un único organismo. Sin embargo, estos no cooperan entre sí de forma natural; si no hay un fuerte impulso por parte de un alto funcionario, el poder del análisis nunca alcanzará su potencial. Lamentablemente, compartir datos a nivel nacional, provincial y municipal en un Estado federal parece utópico y muchas veces se mal politiza entrando en conflicto de agenda política ante la falta de visión de un bien común digital.

Las agencias del Estado de alta tradición independiente mantienen mucha inercia y oponen resistencia a compartir datos, puesto que consideran que estas iniciativas atentan contra su autonomía, y eso no es cierto. Hay que involucrar a todas las áreas y niveles de gobierno en una estrategia digital integral.

### **Mejorar los actuales *work flow designer* y desarrollar nuevas herramientas asociadas para hacer posible una ágil y sencilla reingeniería de los procesos.**

Como hemos visto en el Capítulo 2 la tarea de simplificación de procesos conlleva un trabajo normativo y decisorio muy grande, pero además cuando los nuevos procesos son validados y reglados por las administraciones, resulta muy costoso el traducirlo en procesos informáticos que los reflejen adecuadamente.

Es por eso que resulta imprescindible evolucionar hacia herramientas que permitan diseñar y modificar en forma sencilla las sucesivas evoluciones de los procesos, como así también deben asociarse con potentes y sencillos motores de reglas y llamar servicios de AI de modo de poder descentralizar esta tarea en cada una de las reparticiones del Estado o al menos en las que tengan cierta envergadura.

### **Buscar el *input* del ciudadano y garantizarle *once-only***

Como se ha mencionado reiteradas veces, la vida de los ciudadanos es cada vez más digital y por eso ellos tienen la expectativa que los servicios públicos también lo sean.

Las Administraciones públicas deben mirarse a sí mismas como gobiernos inteligentes para ser abiertas, seguras y fáciles de acceder e interactuar. Y para eso no hay fórmulas a descubrir, se sabe de memoria y desde hace décadas: la ciudadanía quiere servicios públicos digitales e instantáneos pero que también garanticen la protección de sus datos. Por eso creemos férreamente en el principio *once-only* que debe brindar la Administración pública para la ciudadanía, las organizaciones y los negocios. Si se implementa este principio los datos de los ciudadanos serán consistentes y la transparencia, la instantaneidad y protección de datos serán realidad y no una utopía.

### **Usar la tecnología para generar confianza en el ciudadano y ayudarlo a distancia**

Unos de los aspectos tácticos más importantes para una estrategia digital gubernamental es sin duda eliminar el papel como fuente de poder e información. No existe un gobierno abierto real que mantenga su tramitación en papel.

En este sentido, la tecnología, además de acelerar los procesos y los tiempos, es un socio clave para la generación de confianza. La introducción de la firma digital, *blockchain* y sistemas de *e-procurement* colaboran directamente para la legitimidad y confianza del hacer público.

También hay un aspecto importante y más amplio a tener en cuenta: por un lado,

los ciudadanos no quieren concurrir más a oficinas públicas, pero por otro, cada vez viajan más, sus vidas son móviles y, por ende, las Administraciones deben convertirse en sedes remotas, con servicios las 24 horas, los 365 días del año.

Por último, las Administraciones deberían poder ayudar a las empresas a operar eficientemente, llevar sus productos y servicios al mercado rápidamente y luego expandirse a otros países. Hacer que los servicios públicos sean totalmente digitales es la forma de lograrlo.

Sin duda, lo que sigue a este gran paso es continuar trabajando junto con otros Poderes, Estados provinciales y Gobiernos municipales, para hacer real la interoperabilidad de datos y expedientes, continuar profundizando el intercambio de datos entre organismos para generar consistencia y certeza, y ayudar al sector privado y a los colegios de profesionales como abogados, escribanos, contadores, médicos, etc. a dar también un salto tecnológico sustantivo para la incorporación de la firma digital y la autenticación electrónica en su propio accionar.

## **Histórias de éxito: ¡Ahora Argentina!**

En relación con Administraciones digitales ya hay algunas buenas historias de éxito. Por ejemplo:

- El Reino Unido ahorra 1.800 millones de libras al año gracias a su estrategia “*digital by default*”.
- Dinamarca está completamente despaperizada. La facturación electrónica ahorra por año 150 millones de euros a sus contribuyentes y 50 millones de euros a sus negocios.
- En Italia, los sistemas de adquisición electrónica están totalmente implementados y se ha demostrado que colaboraron en la reducción de los costos en más de 3.000 millones de euros.
- Portugal también implementó sistemas electrónicos de compras y ha demostrado el ahorro y eficiencia en las compras en hospitales.

Y estos son solo algunos de los principales ejemplos conocidos de los países que se encuentran en un altísimo nivel de madurez digital de sus Administraciones como Australia, el Reino Unido, Estonia, Noruega, Finlandia, Dinamarca, Suecia y Singapur.

Si consideramos que el Gobierno Nacional Argentino hoy está en vías de estar completamente despaperizado en todos sus trámites internos, tiene sistemas de compras de bienes, servicios y obra pública en todos sus niveles, tiene más de 1.400 trámites digitales en línea con los ciudadanos y ha comenzado a interoperar los datos de los Registros nacionales de más envergadura, podemos decir que **se ha dado un salto cuántico y una transformación que empezará a mostrar un modelo de Estado inteligente**.

**Se trata de compartir una visión común sobre una estrategia de servicios digitales colaborativos que nuclee a todos los actores para que la Argentina sea un país inteligente y líder en la era digital.**



## Hacia una Administración Pública 4.0: digital y basada en inteligencia artificial

En su artículo publicado en La Ley Juan G. Corvalán analiza en profundidad el Decreto de “Tramitación digital completa” y su impacto en la administración del Estado. A continuación, algunos fragmentos:

- *Cuando hablamos de Administración 4.0 nos referimos a un giro copernicano que se profundiza con el reciente decreto dictado por el Poder Ejecutivo Nacional “Tramitación digital completa” y que se viene gestando a partir de la aparición de múltiples normas reglamentarias de los últimos años. Pero esta cuarta versión, vinculada a la evolución de las tecnologías de la información y de la comunicación (TIC), en realidad es un horizonte que viene precedido por una combinación asimétrica entre tres paradigmas de Administración. El 1.0 correspondiente a la etapa clásica decimonónica, compuesto por papel, la imprenta y el uso de la máquina de escribir. La Administración 2.0 incorpora al ordenador, los procesadores de texto, la impresora y luego el fax. A partir de Internet, los portales digitales, las aplicaciones móviles, y las redes sociales, el sector público en este siglo XXI ha comenzado a migrar hacia el formato 3.0.*
- *En definitiva, hoy en día conviven tres formatos –1.0, 2.0 y 3.0– dentro de las organizaciones públicas.*
- *El decreto 733/2018 es más taxativo en cuanto a ponerle fin a la “burocracia imprenta”, y de ese modo consolidar el formato 3.0 e iniciar el camino hacia una Administración inteligente 4.0. Estas mutaciones, a fin de cuentas, presuponen una triple transición que se desarrollará de forma asimétrica de una “burocracia papel”, a una “burocracia digital” y de ahí a una “burocracia inteligente” en donde los sistemas de Inteligencia Artificial (IA) facilitan, simplifican y aceleran exponencialmente interacciones, tareas, generación de documentos, etc., a partir de la automatización y de la actividad predictiva.*
- *Como estos cambios son mucho más profundos que “adaptar” el Gobierno y la Administración al expediente digital, a la web o a las redes sociales, en esencia, hay que transformar la lógica de las organizaciones y sus procedimientos. Y este decreto, sin dudas, apunta en esa dirección.*
- *La cuarta revolución industrial que atravesamos está transformando profundamente al ser humano y su entorno. En sustancia, este cambio monumental se origina en dos grandes fenómenos: 1) la mutación exponencial de las nociones de espacio y tiempo a partir del uso masivo de nuevas tecnologías de la información y la comunicación; y, 2) la transformación en la forma de procesar los datos y la información en muchas actividades que antes sólo podían ser realizadas por nuestros cerebros.*

- *Y en estos escenarios disruptivos y vertiginosos, además de hacer frente a los desafíos que nos dejó el siglo XX, se agregan los que provienen de la era digital y del desarrollo de la inteligencia artificial.*
- *A la tarea de asegurar la vigencia de los principios clásicos como legalidad, razonabilidad, proporcionalidad, etc., se suma otro desafío: reconfigurar nociones o postulados que adquieren otra dinámica a partir del desarrollo de las TIC, como acontece con los principios de cooperación, colaboración, coordinación, progresividad, igualdad y adaptación.*
- *El 8 de agosto se suscribió la “partida de defunción” de la “burocracia estatal impresa” que acompañó a las organizaciones por varios siglos. Simplificar, facilitar, segmentar, agilizar y automatizar podrían ser las palabras y los conceptos clave que titulan esta norma.*

**Corvalán, Juan G. (2018) *Hacia una Administración Pública 4.0: digital y basada en inteligencia artificial. La Ley.***



## ANEXOS

# BIBLIOGRAFÍA

- Aguilar Villanueva, Luis F. (1993). *Problemas públicos y agenda de gobierno*. Grupo Editorial Miguel Angel Porrúa. Colección antologías de políticas públicas. México.
- CEPAL (2007). *Libro blanco de interoperabilidad de Gobierno Electrónico para América Latina y el Caribe, Versión 3.0*.
- Clusellas, Pablo; Martelli, Eduardo y Martelo, María José (2014). *Gestión Documental Electrónica - Una transformación de raíz hacia el gobierno electrónico en la ciudad de Buenos Aires 2009-2014*. GCABA. Buenos Aires.
- Corvalán, Juan G. (2018). *Hacia una Administración Pública 4.0: digital y basada en inteligencia artificial*. Editorial. La Ley. Buenos Aires.
- G20 (2018). *Declaración de Líderes del G20 - Construyendo consenso para un desarrollo equitativo y sostenible*. Buenos Aires.
- Guevara, Ernesto "Che" (1961). *Contra el burocratismo*. Revista Cuba Socialista.
- Hamm, Steve (2011). *Reinventando la Organización Moderna*. IBM.
- Harari, Yuval Noah (2016). *Homo Deus, Breve historia del mañana*. Colección Debate.
- Kaplan, J. (2017) *Inteligencia Artificial, lo que todo el mundo debe saber*. TEELL.
- Maney, K., Hamm, S. y O'Brien, J. (2011). *Trabajando por un mundo mejor*. Pearson.
- Moriconi Bezerra, Marcelo (2011). *Retórica, política y administración pública. Por qué fallan las reformas administrativas*. Universidad Autónoma Metropolitana. México.
- Mayer-Schönberger, V. y Cukier, K. (2014). *Big Data, a Revolution that will transform how we live, work and think*. Houghton Mifflin Harcourt., New York.
- Naciones Unidas (2012). *Informe sobre gobierno electrónico 2012: Gobierno electrónico para la gente*.
- Naser, Alejandra y Concha, Gastón (2011). *El Gobierno Electrónico en la gestión pública*. CEPAL.
- Naser, A. y Concha, G. (2012), *Datos abiertos: un nuevo desafío para los gobiernos de la región*. CEPAL.
- Oszlak, Oscar y O'Donnell, Guillermo (1995) *Estado y políticas estatales en América Latina: hacia una estrategia de investigación*. Revista Redes.
- Pauli, Gunter con Kamp,Jurriaan, editor (2017). *Plan A, La transformación de la Economía Argentina*. Editorial en Argentina: biblioteca Permacultura. Buenos Aires.
- Ramió Matas, Carles (2017). *La administración pública del futuro (horizonte 2050). Instituciones, política, mercado y sociedad de la innovación*. Editorial Tecnos. Madrid.
- Tapscott, Don y Tapscott, Alex (2016) *Blockchain Revolution; How the technology behind bitcoin and other cryptocurrencies is changing the world*. Penguin Canada.
- Tegmark, Max (2017). *Vida 3.0, Ser Humano en la era de la Inteligencia Artificial*. Penguin Randon House, EEUU.
- Valero Torrijos, Julián (2013). *Derecho, innovación y administración electrónica*. Global Law Press. Editorial Derecho Global.

# GLOSARIO

## A

**Accesibilidad.** Término genérico usado para describir el grado en que un sistema es utilizado por el mayor número de personas posible.

**Actuación administrativa.** Acción de orden interno en relación a la resolución parcial o total de un trámite, determinada por el grado de competencia de cada repartición en función a la problemática planteada. Pueden ser de los siguientes tipos: carpeta, registro, nota, memorando, oficios judiciales y presentaciones a agregar en expedientes.

**Administración central.** Conjunto de órganos superiores o de competencia general dentro de la administración pública.

**Administración de documentos.** Metodología destinada a planear, dirigir y controlar la producción, circulación, conservación, uso, selección y disposición final de los documentos.

**Administración pública.** Función del Estado consistente en la aplicación de leyes y en el cuidado de los intereses y el bienestar públicos. Conjunto de todos los organismos que desempeñan estas funciones.

**Adulteración.** Cambio o modificación dolosa del contenido o forma de un documento o producto.

**Agilización.** A través de herramientas informáticas, hacer más veloces los procesos actuales de un trámite dado, sin entrar en una discusión de fondo sobre si su lógica es correcta o no.

**Almacenamiento.** Acumulación de documentos originales o reproducidos guardados, de modo que permita operaciones de recuperación de la información. Reunión de documentos en un espacio determinado, para su posterior ordenamiento sistemático.

**Ámbito de aplicación.** Espacio físico u organizacional alcanzado por una ley, decreto o normativa.

**Análisis documental.** Conjunto de operaciones necesarias para extraer la información contenida en las fuentes primarias y prepararla para su posterior recuperación y utilización.

**Aplicación informática.** Tipo de programa diseñado como herramienta para posibilitar a un usuario realizar uno o varios tipos de trabajo. Suele concebirse como una solución informática para automatizar tareas de diversa complejidad.

**Archivo.** Conjunto de documentos, sea cual fuere su forma y soporte, producidos o recibidos por persona física o moral, o por organismo público o privado en el ejercicio de su actividad, y que son conservados por sus creadores o sus sucesores para sus propias necesidades, o bien transmitidos a la unidad de archivos competente en razón de su valor testimonial.

**Archivo de actuaciones.** Conservación de las actuaciones administrativas en las reparticiones donde se originan y por los plazos de archivo que se les asigne, de conformidad con la naturaleza de cada actuación; deben tenerse en cuenta los plazos de prescripción impuestos expresamente.

**Archivo de documentos electrónicos.** Conjunto de documentos producidos y suscriptos por una persona física o jurídica en el transcurso, y como apoyo, de una actividad de la que es testimonio, haciendo uso de la gestión documental electrónica y la firma digital. Se los selecciona a partir de la identificación y valoración de las series, con medidas de autentificación y de preservación adecuadas y se los guarda en depósitos de conservación permanente; también se los transmite por medios electrónicos.

**Archivo digital.** Resguardo de la documentación que ha sido trasladada del soporte físico al digital, conformando un ámbito de localización virtual.

**Archivo físico.** Ámbito localizado donde se encuentran depositados los documentos expresados sobre soporte papel o microfilm, hasta la vigencia de sus respectivos plazos de guarda, o por la determinación de su valor histórico.

**Archivo operativo.** También denominado “archivo activo”. Es el que contiene expedientes en trámite.

**Asignación de número de expedientes, registros y documentos.** Procedimiento mediante el cual se numera o identifica únicamente.

**Asistencia técnica.** Conjunto de actividades que permiten transmitir información y conocimientos, así como formar actitudes y desarrollar habilidades en los procesos administrativos y técnicos, para el mejoramiento continuo de los objetivos.

**Autenticar.** Legitimar o legalizar una firma o un documento. Procedimiento por el cual se valida un acto celebrado en otra jurisdicción, o en otro país, o mediante el que se da fuerza aprobatoria a un instrumento privado en juicio.

**Autentificación de firma.** Procedimiento notarial por el cual se da fe de la autenticidad de la firma. Se utiliza particularmente para efectos de la tramitación.

## B

**Backup.** Término de origen inglés utilizado para denominar la copia de archivos de seguridad (archivos de reserva).

**Backend.** Del inglés, motor o parte de un sistema o software que procesa la información obtenida en el frontend, que es la parte que interactúa con el usuario.

**Back-office.** Término de origen inglés que refiere a las tareas no visibles para el usu-

rio de un sistema o empresa, como las actividades de apoyo; literalmente, “oficina trasera”.

**Baja documental.** Descarte de aquella documentación que haya prescrito en sus valores administrativos, legales, fiscales, contables o técnicos, y que no tenga valor histórico.

**Base de datos.** Conjunto de archivos estructurados que provee una fuente única de datos para una serie de aplicaciones. Configura la base de los sistemas informáticos integrados.

**Beneficiario.** Persona física o jurídica que tiene derecho a percibir ciertas prestaciones económicas o al reconocimiento de ciertos derechos en función de un contrato suscrito.

**Big Data.** Terminología utilizada comúnmente en inglés, para hacer referencia a conjuntos de datos demasiado grandes y complejos como para ser procesados mediante aplicaciones informáticas tradicionales. Por ende, los procedimientos usados para encontrar patrones repetitivos dentro de esos datos son más sofisticados y requieren software especializado.

**Blockchain.** Terminología utilizada comúnmente en inglés para describir una cadena secuencial de bloques, un registro, una base de datos digital que está distribuida y es compartida entre muchas partes diferentes. Los bloques poseen una identificación alfanumérica llamada hash, que garantiza que su contenido no fue modificado, por lo que permite registrar transacciones con seguridad.

**Boletín Oficial.** Periódico oficial de la República Argentina, donde se publican las leyes, decretos y disposiciones de promulgación reciente, las cuales entran en vigencia a partir de esta instancia informativa.

# C

**Carátula.** Rótulo que se coloca sobre la tapa o cubierta de los expedientes y actuaciones administrativas. Contiene una serie de datos normalizados que posibilitan su identificación.

**Centralización.** Acción y efecto de reunir o concentrar la resolución de los asuntos políticos y administrativos en el gobierno o en sus delegados directos.

**Certificados digitales.** Son aquellos que implementa y promueve la autoridad de aplicación, como autoridad certificante, para que los suscriptores utilicen la firma digital y la firma electrónica, en el ámbito de aplicación establecido.

**Codificación digital.** Utilización de valores numéricos diferenciados, tales como los dígitos binarios 0 y 1 utilizados para representar un objeto, que de esta forma constituirá un objeto digital.

**Código de actuación.** Es aquel que define la tipología de las diferentes actuaciones: carpeta, registro, oficio judicial, nota, memorándum y presentación a agregar.

**Código de trata.** Referencia exigida para caratular expedientes, que se define de acuerdo al nomenclador de tratas.

**Compra electrónica.** Adquisición de productos o servicios a través de medios electrónicos, tales como Internet y otras redes informáticas.

**Conectividad.** Posibilidad de conexión, a través de un entorno informático, de una repartición u organismo con otro.

**Confidencial.** Reservado. Dícese de la información que no debe tomar estado público.

**Configuración.** Preparación de un ordenador, de un dispositivo o de una aplicación para su correcto funcionamiento.

**Conservación de los archivos.** Una vez determinados mediante el proceso de evaluación los documentos que se resguardarán de manera permanente en los

archivos, la tarea de los archivistas consiste, fundamentalmente, en preservar dichos documentos y proveer la información que se demande sobre ellos.

**Conservación digital.** Acciones efectuadas para anticipar, prevenir, o retardar el deterioro del soporte de documentos digitales.

**Contraseña.** Datos de autenticación de usuario, de carácter físico o virtual, que posibilitan el acceso seguro a un área restringida.

**Contratación.** Convenio en el que se pacta con una persona un trabajo a cambio de dinero u otra compensación.

**Contrato administrativo.** El que celebra la Administración Pública con los particulares a efectos de asegurar la ejecución de obras, la percepción de servicios o el suministro de materiales.

**Contrato de locación.** Contrato referido al arrendamiento temporal de bienes o servicios, pactando el pago y su respectivo término.

**Control.** Proceso para asegurar que las actividades reales se ajusten a las planificadas.

**Cuerpo.** Un expediente está compuesto por fojas y un conjunto de fojas forman un cuerpo; un expediente puede estar compuesto por uno o varios cuerpos.

# D

**Dato.** Elemento o antecedente utilizado como base para obtener una información o para tomar una decisión.

**Desarchivo.** Operación consistente en retirar temporalmente del Archivo General, un expediente para trabajar sobre él.

**Descentralización.** Puede entenderse como proceso (desde lo centralizado) o como forma de funcionamiento de una organización. Supone transferir el poder (y por lo tanto, el conocimiento y los recursos) de un gobierno central hacia autoridades

no están jerárquicamente subordinadas.

**Descripción de trata.** Es una de las demandas informativas incluidas en la solicitud de caratulación. Surge del nomenclador de tratas, por ejemplo: obras, impuestos, recursos humanos, etc.

**Desburocratización.** Eliminación parcial o completa de una tarea o un conjunto de tareas (dar de baja un trámite, descartar un registro, suprimir un organismo).

**Despapelización.** Es el propósito de convertir todos los documentos registrados sobre papel (soporte físico) a un registro electrónico (soporte virtual).

**Digitalización.** Proceso mediante el cual una imagen real o analógica es transformada en una secuencia de cifras que posibilitan su manipulación a través de un ordenador.

**Documento.** Testimonio material de un hecho o acto realizado en el ejercicio de sus funciones por instituciones o personas físicas, jurídicas, públicas o privadas; entidad identificada y estructurada que comprende texto, gráfica, sonido, imágenes o cualquier clase de información inherente a los procesos administrativos.

**Documento electrónico o digital.** Testimonio material de un hecho o acto realizado en el ejercicio de sus funciones por instituciones o personas físicas, jurídicas, públicas o privadas, en soporte digital.

**Documento reservado.** Tipo documental con atributo de reserva; pueden ser visualizados, solamente, por aquellos usuarios de la Repartición que los generó, y que, además, posean el perfil autorizado.

**Dominio electrónico.** Método para referenciar lugares específicos en la web, usualmente una frase o palabra que posibilita identificar un sitio en Internet.

## E

**E-gobierno.** Gobierno electrónico.

**Ejecución de expedientes.** Refiere a aquellos tipos de expediente cuya resolución promueve una actuación posterior. Por ejemplo, el llamado a licitación para realizar una obra determinada, luego de su adjudicación, culmina con su posterior concreción.

**E-procurement.** Aprovisionamiento electrónico.

**Estados evolutivos de un expediente.** Diferentes momentos en la conformación de un expediente; constituyen una serie ordenada de actuaciones administrativas: iniciación, subsanación, tramitación, comunicación, ejecución, archivo operativo y archivo histórico.

**Expediente.** Conjunto ordenado de documentos que proporcionan información sobre un mismo asunto y sirven de antecedente y fundamento para su gestión o resolución administrativa.

**Expediente electrónico.** Colección ordenada de documentos electrónicos que se encuentran en el Repositorio Único y reflejan un procedimiento administrativo.

**Expediente Electrónico (EE).** Módulo que administra las reglas de uso de un expediente.

## F

**Fase administrativa.** Etapa donde el o los documentos suministran información a la administración en forma interna.

**Firma digital.** Esquema matemático que usa un método criptográfico para demostrar la autenticidad de un documento electrónico, brindando al destinatario la seguridad de que el mensaje fue creado por el remitente, y que no fue alterado durante la transmisión o guarda.

**Firma electrónica.** Conjunto de datos electrónicos integrados, ligados o asociados de manera lógica a otros datos electrónicos, utilizados por el suscriptor como su medio de identificación.

**Firma ológrafo u hológrafo.** Firma manuscrita.

**Firmar.** Acción que certifica un documento con distintos niveles de seguridad (ver “firma digital”, “firma electrónica” y “firma ológrafo”).

**Flujograma.** Representación gráfica utilizada para mostrar esquemáticamente los pasos de determinado proceso o procedimiento dentro de una organización o sector de la misma.

**Formulario.** Documentos prefijados con textos y campos combinados, o solo campos, que se deben cargar o no (obligatorio y no obligatorio) controlando sus valores.

**Framework.** En inglés, “marco de trabajo”; en software se utiliza para definir una estructura desde la cual se realiza un desarrollo.

**Frontend.** En inglés, “interfaz” o parte de un sistema o software que interactúa con el usuario; en oposición al *backend*, que procesa la información pero no tiene interacción directa.

**Front-office.** Término de origen inglés que hace referencia a las actividades en contacto directo con los usuarios o clientes de un sistema o empresa.

corporados y firmados. Documentos con atributo “embebido” generados en el sistema a través de un *workflow* de confección que contienen un archivo incrustado. Documentos template. Documentos con un formulario controlado asociado.

**Gestión documental.** Conjunto de actividades administrativas y técnicas tendientes a la planificación, manejo y organización de los documentos producida y recibida por las entidades desde su origen hasta su destino final, con el objeto de facilitar su identificación, utilización, explotación de información y conservación.

**Gestión documental electrónica.** Gestión documental que se apoya en tecnologías digitales y sistemas informáticos para dar orden a los procesos de creación, modificación, circulación, registro y guarda de la información.

**Gobierno abierto.** Modelo que promueve la trasparencia, la participación ciudadana, la rendición de cuentas y la innovación y la tecnología en la administración pública.

**Gobierno electrónico.** Prestación de servicios públicos por medios electrónicos.

**Gobierno inteligente.** Estadio más allá del gobierno electrónico, en el cual se hace uso de la información con herramientas novedosas, por ejemplo, *Big Data*, inteligencia artificial y *blockchain* para generar soluciones para la administración pública.

**Grupo documental.** Es la unidad documental de mayor volumen y representa la totalidad de la documentación originada por una dependencia gubernamental.

## G

### **Generador Electrónico de Documentos Oficiales (GEDO).**

Sistema que permite generar, numerar, encriptar y almacenar documentos electrónicos. Los documentos generados corresponden a alguno de estos orígenes: Libres: generados en el sistema a través de un *workflow* de confección que comprende la solicitud, producción, revisión y firma de los documentos. Importados: archivos digitales que son in-

## I

**I-government.** Gobierno inteligente.

**Implementar.** Establecer y poner en funcionamiento un nuevo método, proceso o procedimiento operacional, una nueva estructura organizacional, etc.

**Impresión digital.** Reproducción de do-

cumentos mediante la utilización de herramientas electrónicas: escáner, digitalizadora. Este recurso tecnológico permite la transformación o reemplazo de los archivos físicos: papel, microfilm.

**Indexar.** Ordenar una serie de datos o informaciones de acuerdo a un criterio común a todos ellos, para facilitar su consulta y análisis.

**Iniciación de expediente.** Estado en el que se da comienzo a una actuación administrativa para la resolución de una cuestión puntual solicitada. Primero de los estados evolutivos de un expediente.

**Iniciador externo.** Solicitante de intervención que no pertenece al ámbito específico de una Dirección General. También refiere al ciudadano que efectúa una presentación para la resolución de una determinada problemática.

**Iniciador interno.** Repartición que, dentro del ámbito de una Dirección específica, comienza su intervención competente para la resolución de un trámite o actuación administrativa.

**Inteligencia Artificial (IA).** En inglés, *Artificial Intelligence (AI)*, es una rama de las ciencias de la computación encargada de estudiar modelos de cómputo capaces de realizar actividades propias de los seres humanos en base a dos de sus características primordiales: el razonamiento y la conducta.

**Interfaz.** En *software*, parte de un programa que permite el flujo de información entre un usuario y la aplicación, o entre la aplicación y otros programas. También hace referencia al conjunto de métodos para lograr interactividad entre un usuario y una computadora.

**Interoperabilidad.** Capacidad que tienen varios sistemas o componentes para intercambiar información y utilizar la información intercambiada.

**Intranet.** Red entre computadoras montada para uso exclusivo dentro de un organismo público, empresa u hogar. Se trata de una red privada que puede, o no, tener

acceso a Internet.

## M

**Memorándum o memo.** Instrumento interno de comunicación oficial que se cursa a una autoridad determinada para solicitar informes, impartir instrucciones, comunicar decisiones y para que los elementos de juicio que en él se exponen constituyan un ayudamemoria para la solución de un asunto.

**Migración.** Proceso de mover o transferir objetos digitales de un sistema a otro.

## N

**Negocio.** En sistemas, se utiliza como sinónimo de operación o actividad, tanto en actividades con o sin fines de lucro.

**Nomenclador de tratas.** Sistema integrado a partir de la definición de rubros codificados determinados por las tratas. Su aplicación es exigida para la caratulación del expediente y su posterior remisión al organismo correspondiente.

**Nota.** Instrumento de comunicación oficial referido a asuntos de servicio de carácter menor; comunicación escrita relacionada con asuntos de gestión interna.

**Notificación.** Documento utilizado para poner en conocimiento a un particular de la instancia en que se encuentra un trámite o acto administrativo. Puede tener carácter privado (notificación por cédula) o carácter público (notificación publicada en el Boletín Oficial).

**Numeración.** Procedimiento por el cual se ordenan numéricamente y en forma correlativa expedientes y actuaciones administrativas. Se suma como elemento de identificación imprescindible, establecido por la tabla de códigos, a la sigla de la repartición, el año y el motivo.

## P

**Pase.** Acción que define el movimiento de expedientes entre las reparticiones u oficinas internas de un organismo que deben intervenir en su tratamiento.

**Password.** Contraseña; término de origen inglés utilizado para designar la seña o palabra clave que posibilita el acceso a un servidor.

**PDF.** Portable Document Format. Formato para almacenar documentos. Los documentos PDF soportan textos, imágenes, hipervínculos y gráficos vectoriales. Es un formato multiplataforma y está sumamente extendido, especialmente en lo referido a documentación de manuales y libros.

**Pieza documental.** Unidad documental, físicamente separable, integrada por uno o varios documentos reunidos de forma que puedan tratarse como unidad.

**Pliego.** Papel o memorial comprensivo de las condiciones o cláusulas que se proponen o se aceptan en un contrato, una concesión gubernativa, una subasta, etc.

**Portal.** Sitio web cuya característica fundamental es la de servir de “puerta de entrada” para ofrecer al usuario, de forma fácil e integrada, el acceso a una serie de recursos y de servicios relacionados con un mismo tema.

**Procedimiento administrativo.** El que no se sigue ante la jurisdicción judicial, sino ante los organismos dependientes del Poder Ejecutivo.

**Providencia.** Escrito firmado por un funcionario y relativo a algún expediente. Mediante una Providencia se informa brevemente sobre el expediente o se ordena su prosecución. En general, su uso se restringe a los textos sintéticos de tramitación simple y no a los de carácter dispositivo.

## R

**Registro.** Tipo o conjunto de datos almacenados en un sistema.

**Reingeniería.** Revisión fundamental y rediseño radical de procesos para alcanzar mejoras en medidas críticas como costos, calidad, servicio y rapidez.

**Repartición.** Unidad operativa de carácter ejecutivo, destinada a la resolución específica de uno o más temas que requieren un nivel de especialización determinado.

**Repositorio documental.** Sitio centralizado donde se almacena y mantiene información digital, habitualmente bases de datos o archivos informáticos. Deriva del latín “repository”, que significa “armario”, “alacena”. Estos depósitos suelen estar preparados para ser distribuidos por medio de una red informática como Internet o en un medio físico como un disco compacto. Pueden ser de acceso público o estar protegidos y necesitar de una autentificación previa.

**Reproducción documental.** Copia de uno o más ejemplares de documentos mediante la utilización de diferentes procedimientos tecnológicos: microfilmación, escaneado, digitalización. Su cometido es preservar series documentales o parte importante de ellas.

## S

**Sede electrónica.** Oficina virtual instalada en Internet para atender el derecho de los ciudadanos a interactuar con la Administración Central por medios electrónicos.

**Seguridad informática.** Proceso de establecer y observar un conjunto de estrategias y procedimientos tendientes a prevenir, proteger y resguardar de posible daño, alteración o sustracción, los recursos informáticos de una organización.

**Selección documental.** Operación intelectual y material de localización de documentos o expedientes que han de ser conservados o destruidos en virtud de los plazos de guarda establecidos, luego de un proceso de valoración.

**Serie documental.** Agrupación de do-

cumentos que constituyen el testimonio documental y continuado de actividades repetitivas desarrolladas por un organismo o en virtud de una función. Una serie documental integra una sección documental.

**Sigla de la repartición.** De acuerdo a la tabla de códigos, es uno de los elementos de identificación imprescindibles de expedientes y actuaciones administrativas, junto a la numeración, el año y el motivo.

**Simplificación.** Mejorar un proceso, mediante el análisis de la información y la reingeniería de procesos.

**Sistemas transaccionales (ERP).** “Enterprise Resource Planning”, o “Planeamiento de Recursos Empresariales” hace referencia a un conjunto de sistemas de información que permite la integración de ciertas operaciones de una organización.

**Solapa.** En informática, elemento en las interfaces gráficas que posibilita pasar de un documento a otro o de una sección a otra de forma rápida. Suelen constar de un campo de texto dentro de un cuadro rectangular y se ubican de forma contigua. También se denomina “pestaña” o “lengüeta”.

**Subsanación de expedientes.** Reparación o enmienda que se efectúa sobre un trámite. Configura el segundo de los estados evolutivos de un expediente.

## T

**Tabla de códigos.** Normativa que establece los datos específicos que componen la identificación de expedientes y actuaciones administrativas.

**Tablero de control.** Herramienta aplicable a cualquier organización y a cualquier nivel de una organización. Su objetivo y utilidad básica es diagnosticar adecuadamente una situación. Se lo define como el conjunto de indicadores cuyo seguimiento y evaluación periódica permitirá contar con un mayor conocimiento de la situación, apoyándose

en las nuevas tecnologías de información y comunicación (TIC).

**Tecnologías de Información y Comunicación (TIC).** Sistemas informáticos en línea que amplían el alcance y las potencialidades de las organizaciones existentes y colaboran en la creación de nuevas organizaciones. Promueven la comunicación, la cooperación, la participación y el intercambio de información, experiencias, bienes y servicios entre los ciudadanos y los actores públicos y privados de una comunidad.

**Token.** Dispositivo electrónico que se le da a un usuario autorizado de un servicio para facilitar el proceso de autenticación.

**Tramitación conjunta.** Unificación de un grupo de expedientes para movilizarlos en conjunto durante un período de tiempo o tramo del trámite en cuestión, sin que pierdan en ninguna instancia su individualidad, porque en algún momento van a volver a tramitarse por separado nuevamente.

**Tramitación en paralelo.** Instancia donde un grupo de usuarios trabaja sobre el mismo expediente al mismo tiempo para agilizar la tramitación.

**Trata.** Definición sucinta del trámite que origina la apertura de un expediente o actuación administrativa. Es uno de los elementos informativos que integran la carátula.

**Trazabilidad.** Posibilidad de identificar el origen y las diferentes etapas de un proceso de producción o tramitación; reflejo documental de esas etapas.

## U

**Usuario.** Desde el punto de vista archivístico, persona que hace uso de su derecho a tener acceso a la documentación e información, con las limitaciones determinadas por el grado de accesibilidad de acciones y documentos.

## V

**Valoración documental.** Fase del tratamiento archivístico que consiste en analizar y determinar los valores primarios y secundarios de los documentos, fijando los plazos de transferencia, acceso y conservación o depuración. Se resuelve a través de este proceso, también, su posible destrucción.

**Vinculación.** Procedimiento mediante el cual se incorpora a un expediente documentación complementaria (notas, memos, presentaciones). Corresponde cuando los documentos tratan sobre el mismo tema que el expediente.

## W

**Workflow.** Flujo de trabajo; estudio de los aspectos operacionales de una actividad de trabajo.

# MARCO NORMATIVO

A continuación, una selección de las reformas normativas por tema. Las versiones completas pueden consultarse en el Boletín Oficial.

## Simplificación

### Buenas Prácticas de Simplificación

Alivio de cargas al ciudadano, simplificación normativa, gratuidad registros, principio de buena fe ciudadano: **Decreto 891/2017**

### Nuevo Reglamento de Procedimientos Administrativos - TO 2017

Introduce GDE y TAD en los procedimientos administrativos de la APN, DDJJ, notificaciones electrónicas: **Decreto 894/2017**

### Política pública de modernización del Estado

Plan de Modernización del Estado: **Decreto 434/2016**

### Validez de la Firma Digital

En los instrumentos generados por medios electrónicos, el requisito de la firma de una persona queda satisfecho si se utiliza una firma digital que asegure indubitablemente la autoría e integridad del documento: **Código Civil y Comercial de la Nación - Art. 288**

### Simplificación administrativa

Alivio de cargas al ciudadano; organismos intercambian información entre sí: **Decreto 1273/16 - Res. SMA 6/2017**

### Buenas Prácticas - Decreto N° 891/2017

- Nuevas tendencias internacionales: Alivio de cargas al ciudadano.
- Lineamientos OCDE.
- Trámites más simples, normativa más accesible.
- Ámbito de aplicación: Sector Público Nacional (art. 8 Ley 24.156).

### Simplificación normativa

- Normas y regulaciones simples, claras, precisas y de fácil comprensión.
- Actualización de regulaciones y guías de trámites.
- Inventario normativo. Evaluación. Eliminación cargas innecesarias.
- Nueva regulación con cargas, reducción inventario.
- Evaluación de la implementación de las normas regulatorias.

### Mejora continua de procesos

- Uso de TIC para:
- Agilizar procedimientos administrativos.
- Reducir tiempos que afectan a los administrados.
- Eliminar regulaciones que generen costos innecesarios.
- Participación ciudadana.
- Presunción de buena fe del ciudadano.
- Gobierno digital.
- Medición de costo-beneficio.
- Silencio positivo.
- Comunicación eficiente.

## **Creación de registros**

Administración Central: Autorización JGM

Demás casos: PEN

Nuevos registros: deberán ser digitales

Facilitar el acceso de los ciudadanos

Principio de gratuidad

## **Gobierno electrónico**

### **Cargo electrónico**

Constancia de fecha y hora a través de TAD: **Decreto 1063/16**

### **Comunicaciones Oficiales (CCOO)**

Notas y memos de carácter oficial: **Res. SMA 3/2016**

### **Digitalización de Archivos**

Otorga carácter de original a los documentos digitalizados según procedimientos fijados por la Secretaría de Modernización Administrativa: **Decreto 1131/16 - Res. SMA 44/16**

Anexos Plazos mínimos conservación y guarda, Procedimientos de Guarda Temporal, Archivo y Recuperación de EE: **Res SMA 32/17**

### **Domicilio Especial Electrónico**

Cuenta de usuario: **Decreto 1063/16**

### **Expediente Electrónico (EE)**

Contenedor de documentos oficiales. Reemplaza al expediente tradicional en papel: **Res. SMA 3/2016**

### **Generador Electrónico de Documentos Oficiales (GEDO)**

Documentos administrativos: **Res. SMA 3/2016**

### **Locación de Obras y Servicios - LOYS**

Único medio de tramitación de contratos de servicios personales: **Decreto 1301/16**  
**Res. MM 561/2016**

### **Marco legal del comercio y el gobierno electrónicos**

**PKI: Ley 25.506**

### **Documento electrónico: Decreto 2628/02**

### **Firma electrónica: Res. MM 399/16**

### **Firma digital: DNU 27/2018**

### **Mensajes y Proyectos de Ley en GDE**

Generación de Mensajes al H. Congreso de la Nación y de Proyectos de Ley por GEDO: **Decreto 480/2017**

### **Módulo Legajo Único Electrónico - LUE**

Legajo único del personal de la APN: **Decreto 888/16 - Res. SMA 22/16**

### **Módulo Registro Legajo Multipropósito - RLM**

Único medio de administración de registros públicos: **Decreto 1306/16 - Res. SMA 7/2017**

### **Notificaciones Electrónicas**

Notificaciones fehacientes válidas por TAD: **Decreto 1063/16**

## **Protocolos y procedimientos de digitalización**

Define plazos de guarda, protocolos y procedimientos de digitalización: **Res. SMA 44/16 -**

### **Res. SMA 32/17**

#### **Registro Civil Electrónico**

Aprueba el Módulo REGISTRO CIVIL ELECTRÓNICO (RCE) del sistema de Gestión Documental Electrónica – **GDE: Decreto 168/2018**

#### **Reglamento GDE / TAD**

Anexo I – Reglamento GDE. Vistas, notificaciones electrónicas, pautas de uso.

Anexo II – Términos de uso y condiciones TAD.

### **Decreto 561/16 - Res. SMA 90/2017**

#### **Repositorio Único de Documentos Oficiales - RUDO**

Repositorio de la totalidad de documentos electrónicos del GDE: **Decreto 1131/16**

#### **Sistema de Gestión Documental Electrónica - GDE**

Sistema integrado de caratulación, numeración, seguimiento y registración de movimientos de todas las actuaciones y expedientes del Sector Público Nacional: **Decreto 561/2016**

#### **Trámites a Distancia -TAD**

Plataforma de interacción con el ciudadano: **Decreto 1063/16**

#### **Contrataciones de obra pública**

### **Decreto 1169/2018**

## **Gobierno inteligente**

#### **Firma Digital a Distancia Autoridades Superiores**

Ausencia temporal autoridades superiores del PEN, firma digital a distancia en GDE:

### **Decreto 991/16**

#### **Interoperabilidad**

Protocolos de intercambio, pautas de interoperabilidad en APN, Protocolo API REST:

### **Decreto 1273/16**

#### **Interoperabilidad y Reconocimiento automático de documentos GDE de distinta jurisdicción**

Alivio de cargas al ciudadano: reemplaza la legalización del Ministerio del Interior sobre documentos de distinta jurisdicción: **DNU 27/2018 - Art. 128**

#### **Módulo Gestor de Asistencias y Transferencias - GAT**

Único medio de registro, tramitación y pago de prestaciones, subsidios, transferencias monetarias y no monetarias: **Decreto 1063/16**

#### **Módulo INTEROPER.AR**

Intercambio automático de datos e información. Oficios judiciales. **Decreto 1273/2016 - Proyecto Res. SMA**

#### **Plataforma de Autenticación Electrónica Central - PAEC**

Servicio centralizado de autenticación electrónica: **Decreto 1265/16 - Res. MM 7/2017**

### **Res. MM 735/2017**

#### **Plataforma de Firma Digital Remota**

Plataforma de firma digital remota, certificados gratuitos, firma y verificación de firma de documentos electrónicos: **Decreto 892/2017 - Res. MM 121/2018 - Res. SMA 13/2018**

**Tramitación de oficios judiciales por GDE**

Organismos Art. 8 Ley 24.256 formularán, suscribirán y remitirán las respuestas a oficios judiciales exclusivamente mediante GDE: **DNU 27/2018 - Art. 129**

**Tramitación digital completa - Despapelización**

La totalidad de los documentos, comunicaciones, expedientes, actuaciones, legajos, notificaciones, actos administrativos y procedimientos en general, deberán instrumentalizarse en el sistema de Gestión Documental Electrónica (GDE), permitiendo su acceso y tramitación digital completa, remota, simple, automática e instantánea: **Decreto 733/18**

**Uso medios electrónicos Poder Judicial de la Nación**

Autoriza la utilización de expedientes electrónicos, documentos electrónicos, firmas electrónicas, firmas digitales, comunicaciones electrónicas y domicilios electrónicos constituidos en todos los procesos judiciales y administrativos que se tramitan ante el Poder Judicial de la Nación, con idéntica eficacia jurídica y valor probatorio que sus equivalentes convencionales: **Ley 26.685**

**Ventanilla Única de Comercio Exterior - VUCE**

Trámites de Comercio Exterior vía TAD / GDE: **Decreto 1079/16**

## **Tramitación digital completa. Decreto 733/18**

El Ministerio de Modernización ha publicado el Decreto 733/18 mediante la cual se establece que la totalidad de los documentos, comunicaciones, expedientes, actuaciones, legajos, notificaciones, actos administrativos y procedimientos en general, deberán instrumentarse en el sistema de Gestión Documental Electrónica - GDE, permitiendo su acceso y tramitación digital completa, remota, simple, automática e instantánea.

Que, a fin de aliviar de cargas al ciudadano, contar con un marco de interoperabilidad que permita el intercambio directo entre organismos de documentación y datos, lograr la interconexión y operación simultánea, permitir la consulta automática entre bases de datos informáticas y aprovechar las iniciativas ya desarrolladas para evitar que el ciudadano tenga que aportar información ya obrante en la Administración, el Decreto N° 1273 del 19 de diciembre de 2016 dispuso que las entidades y jurisdicciones enumeradas en el artículo 8º de la Ley N° 24.156 deberán intercambiar la información pública que produzcan, obtengan, obre en su poder o se encuentre bajo su control, con cualquier otro organismo público que así se lo solicite, para no requerir su presentación al administrado en los casos que se necesite determinada información, dato, documento o certificado que deba ser emitido por otra entidad o jurisdicción del Sector Público Nacional, e instruyendo a dichas entidades y jurisdicciones a celebrar convenios de colaboración recíproca con organismos provinciales, municipales, de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires y entes públicos no estatales.

Que, en suma, están dadas las condiciones tecnológicas, jurídicas y administrativas necesarias y suficientes para que la Administración abandone el papel y se transforme en una sede digital remota con servicios de acceso permanente y global a sus trámites en forma digital, completa, simple, automática e instantánea, con el objeto de construir un gobierno más abierto y colaborativo que se adapte a la vida cada vez más digital y móvil de los ciudadanos de la sociedad de la información. Que por todo lo expuesto, resulta necesario complementar la normativa mencionada en los considerandos precedentes, con normas que establezcan la tramitación digital completa, remota, simple, automática e instantánea, así como el principio de no requerir al administrado dos veces la misma información o documentación. Que en consecuencia, y reconociendo el derecho a la buena administración de los habitantes de nuestro país, resulta conveniente ampliar los alcances de la presente medida, y a tal fin, invitar al Poder Legislativo Nacional, al Poder Judicial de la Nación, a los poderes Ejecutivos, Legislativos y Judiciales de las Provincias, y de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, así como a entes públicos no estatales y entidades bi o plurinacionales de las que la Nación o dichos gobiernos sean parte, a impulsar acciones similares que permitan la tramitación digital completa, remota, simple, automática e instantánea de todos los trámites que se realicen en la REPÚBLICA ARGENTINA.

Ningún organismo debe exigir la presentación de documentación en soporte papel. En caso de que el administrado voluntariamente presente un documento en soporte papel, el organismo debe digitalizarlo e incorporarlo al sistema de Gestión Documental Electrónica - GDE en forma inmediata. ARTÍCULO 4º.- La Administración sólo debe solicitar una vez la documentación al administrado. Los organismos deben intercambiar la información entre sí, mediante el Módulo "INTEROPER.AR" del sistema de Gestión Documental Electrónica - GDE, o el intercambio de comunicaciones oficiales en dicho sistema o los servicios de interoperabilidad que se implementen, de acuerdo a lo establecido en el Decreto N° 1273/2016 y en la Ley N° 25.326. El silencio del organismo que dispone de la información, no obstará a la continuación del trámite.

# SIGLARIO

- AABE** Agencia de Administración de Bienes del Estado
- AC** Autoridad Central
- ADIFSE** Administración de Infraestructuras Ferroviarias Sociedad del Estado
- AI** *Artificial Intelligence* (Inteligencia Artificial)
- AIR** Análisis del Impacto Regulatorio
- ANMaC** Agencia Nacional de Materiales Controlados
- ANSES** Administración Nacional de la Seguridad Social
- API** *Application Programming Interface*  
(Interfaz de Programación de Aplicaciones)
- APN** Administración Pública Nacional
- AR** Autoridad de Registro
- ARCH** Sistema Integrado de Archivo
- ART** Aseguradora de Riesgos del Trabajo
- BCRA** Banco Central de la República Argentina
- BFA** *Blockchain* Federal Argentino
- BI** *Business Intelligence* (Inteligencia de negocio)
- BORA** Boletín Oficial de la República Argentina
- CABASE** Cámara Argentina de Internet
- CCOO** Comunicaciones Oficiales
- CRM** *Customer Relationship Manager* (Gestor de relaciones con clientes)
- CUIL** Clave o Código Único de Identificación Laboral
- CUIT** Clave o Código Único de Identificación Tributaria
- DAE** Digital Agenda for Europe (Agenda digital para Europa)
- DGI** Dirección General Impositiva
- DLT** *Distributed Ledger Technology*  
(Tecnología de libro de registro distribuido)
- DNRPA** Dirección Nacional de los Registros Nacionales  
de la Propiedad del Automotor y de Créditos Prendarios
- DNI** Documento Nacional de Identidad
- DNU** Decreto de Necesidad y Urgencia
- EDCA** Estándar de Datos para las Contrataciones Abiertas
- EDJ** Expediente Digital Judicial
- EE** Expediente Electrónico
- ERP** *Enterprise Resource Planning*  
(Planificación de recursos empresariales)

<b>ESB</b>	<i>Enterprise Service Bus</i> (Bus de Servicio Empresarial)
<b>ETL</b>	<i>Extract Transform and Load</i> (Extraer, transformar y cargar)
<b>EU</b>	Escritorio Único
<b>FFCC</b>	Formularios Controlados
<b>GAT</b>	Gestor de Asistencias y Transferencias
<b>GCABA</b>	Gobierno de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires
<b>GDE</b>	Gestión Documental Electrónica
<b>GEDO</b>	Generador Electrónico de Documentos Oficiales
<b>GUCOP</b>	Gestor Único de Constructores de la Obra Pública
<b>GUP</b>	Gestor Único de Proveedores
<b>HSM</b>	<i>Hardware Security Module</i> (Módulo de Seguridad Hardware)
<b>IGJ</b>	Inspección General de Justicia
<b>INAES</b>	Instituto Nacional de Asociativismo y Economía Social
<b>INDEC</b>	Instituto Nacional de Estadísticas y Censos
<b>IOP</b>	Interoperabilidad
<b>JGM</b>	Jefatura de Gabinete de Ministros
<b>LOyS</b>	Locación de Obras y Servicios
<b>LUE</b>	Legajo Único Electrónico
<b>LUNNA</b>	Legajo Único del Niño, Niña y Adolescente
<b>ML</b>	<i>Machine Learning</i> (aprendizaje de máquinas)
<b>MM</b>	Ministerio de Modernización
<b>NIC</b>	<i>Network Information Center</i> (Centro de información de la Red)
<b>NLP</b>	<i>Natural Language Processing</i> (Procesamiento de lenguajes naturales)
<b>OC</b>	Orden de compra
<b>OCDE</b>	Organización para el Comercio y Desarrollo Económicos
<b>OGP</b>	<i>Open Government Partnership</i> (Alianza para el Gobierno Abierto)
<b>ONC</b>	Oficina Nacional de Contrataciones
<b>ONG</b>	Organización no gubernamental
<b>ONU</b>	Organización de las Naciones Unidas
<b>OTS</b>	<i>OpenTimestamps</i> (Sellador abierto de fecha cierta)
<b>PAEC</b>	Plataforma de Autenticación Electrónica Central
<b>PAMI/INSSJP</b>	Instituto de Servicios de Sociales para Jubilados y Pensionados
<b>PBA</b>	Provincia de Buenos Aires
<b>PDF</b>	<i>Portable Document Format</i> (Formato de documento portátil)
<b>PF</b>	Porta Firma

- PKI** *Public Key Infrastructure* (Infraestructura de clave pública)
- RCE** Registro Civil Electrónico
- RENAPER** Registro Nacional de las Personas
- REST** Representational State Transfer  
(Transferencia de estado representacional)
- RIB** Registro de Identificación de Beneficiarios
- RID** Registro Integral de Destinatarios
- RIU** Redes de Interconexión Universitaria
- RLM** Registro/ Legajo Multipropósito
- RNR** Registro Nacional de Reincidencia
- RPI** Registro de la Propiedad del Inmueble
- RUCE** Registro Único de Comercio Exterior
- RUDO** Repositorio Único de Documentos Oficiales
- SAF** Sector de Administración Financiera
- SARHA** Sistema de Administración de Recursos Humanos
- SAS** Sociedad por Acciones Simplificada
- SDK** *Software Development Kit* (Kit de Desarrollo de Software)
- SENASA** Servicio Nacional de Sanidad y Calidad Agroalimentaria
- SIBYS** Sistema de Identificación de Bienes y Servicios
- SINTyS** Sistema de Identificación Nacional y Tributario
- SIM** Sistema Integrado Malvina
- SMA** Secretaría de Modernización Administrativa
- SOA** *Service Oriented Architecture* (Arquitectura Orientada a Servicios)
- SOFSE** Operadora Ferroviaria Sociedad del Estado
- SPN** Sector Público Nacional
- SRT** Superintendencia de Riesgos del Trabajo
- SSN** Superintendencia de Seguros de la Nación
- SSO** *Single Sign on* (Autenticación única)
- TAD** Trámites a distancia
- TIC** Tecnologías de la información y de la comunicación
- TFN** Tribunal Fiscal de la Nación
- TO** Texto Ordenado
- UIF** Unidad de Información Financiera
- VUCE** Ventanilla Única de Comercio Exterior

## **Sitios web con más información sobre resultados de proceso de cambio en la Administración Pública Nacional**

### **Registros Nacionales y trámites digitalizados**

<https://www.argentina.gob.ar/modernizacion/administrativa/gde>

### **Secretaría de Modernización Administrativa**

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

### **Trámites a distancia**

<https://tramitesadistancia.gob.ar/tramitesadistancia/inicio-publico>





En tres años de gestión, la Argentina dejó atrás un gobierno obsoleto, y avanzó hacia un gobierno electrónico e inteligente, con las garantías tecnológicas recomendadas a nivel mundial para generar transparencia y confianza.

