

La Modernización en el Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires: el caso del Gobierno Electrónico

INDICE

1. Resumen ejecutivo	3
2. Introducción	4
3. Conceptos claves	4
4. Enfoque	5
5. El soporte estructural del gobierno electrónico: el ecosistema SADE	6
• Módulos básicos	7
• Módulos específicos	8
6. Comienzo de la modernización	9
• Diagnóstico inicial	9
• Principios orientadores del proceso	10
• Fases	11
7. Resultados del proceso de modernización	12
• En términos cualitativos	12
• En términos cuantitativos	12
8. Conclusiones y recomendaciones	19
9. Bibliografía	20

1. Resumen ejecutivo

En el marco de la era digital y en una sociedad caracterizada por cambios recurrentes y bruscos es natural que el sector público, con su gran entramada de operaciones y procesos complejos, no cuente con las capacidades para adaptarse al nuevo contexto. La política de Modernización del Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires surgió en 2009 como respuesta transformadora a ese proceso. Con el apoyo político necesario y las metas claras se logró la evolución de una administración pública inundada por el papel a una gestión documental electrónica de impacto global e integral.

El Sistema de Administración de Documentos Electrónicos (SADE) es el ecosistema de gestión documental actual en el Gobierno de la Ciudad, el mismo se encargó de reemplazar al soporte en papel de los actos administrativos. Su puesta en marcha se caracterizó por ser un proceso que contemplaba los tiempos para el aprendizaje, la capacitación y el ajuste de sistemas y, por otro lado, por estar enmarcado en un sistema de tipo modular, con elementos de alta flexibilidad y potencial para la creación de nuevos sistemas e interfaces coherentes con nuevas innovaciones y necesidades específicas.

La instrumentación de la gestión documental electrónica en la Ciudad de Buenos Aires fue exitosa y en la actualidad el papel no cuenta con lugar en el proceso administrativo si no es por decisión opcional o alternativa a la electrónica. En consecuencia, se incrementó la calidad de los servicios del sector público ya que se logró reducir malas prácticas, se produjo una disminución de los costos por transporte y almacenamiento de documentos y, al mismo tiempo, se incrementó la velocidad de respuesta a los trámites. Por otra parte, este nuevo paradigma genera la información necesaria para la toma de decisiones bien fundamentadas y, al mismo tiempo, produce datos necesarios para la confección de indicadores de gestión y estadísticas. Asimismo, se permitió el desarrollo de la Ventanilla Única, es decir, la posibilidad de que la ciudadanía tenga acceso, en un solo lugar, a la realización de diversos trámites desde la página web del Gobierno de la Ciudad.

En efecto, la gestión electrónica muestra su impacto en términos internos y externos de la administración pública, con más de 20 mil usuarios activos en el SADE los cuales realizaron en 2015 más de 24 millones de movimientos en el sistema y, asimismo, con 844 mil consultas realizadas a distancia por parte de los ciudadanos a través de medios electrónicos.

Ahora bien, esto no significa que la modernización haya finalizado. Aún existen necesidades de los ciudadanos insatisfechas y el ritmo de cambio tecnológico continúa avanzando, por lo cual existen márgenes de acción para la optimización de procesos y el incremento de la creación de valor público para la ciudadanía, como lo son la práctica de la interoperabilidad entre distintos organismos a nivel municipal y nacional, la mayor promoción del monitoreo ciudadano y participación de personas y organizaciones civiles en la formulación de políticas públicas.

2. Introducción

El presente informe pretende esbozar el cambio estructural que tuvo lugar en la administración pública de la Ciudad de Buenos Aires respecto a la gestión documental. Esta metamorfosis poco tuvo que ver con la continuación del modelo burocrático previo, por el contrario, su impulso nació con la intención de truncar el sistema administrativo arcaico a uno coherente con los progresos tecnológicos e innovaciones del siglo XXI. En otras palabras, los agentes del cambio implementaron un plan para la despapelización y modernización integral de la administración del gobierno con el objeto de instalar una nueva cultura organizacional y una nueva manera de llevar adelante las tareas y procesos de una manera más eficiente para lograr, de esta manera, la maximización del valor público creado por la administración. Cómo se relatará a continuación, el desafío era mayúsculo y, en consecuencia, los planes de acción se adecuaron a las circunstancias, elemento indispensable que aseguró la inclusión y desarrollo del capital humano y, al mismo tiempo, permitió la aceptación y participación de todos los involucrados en una serie de fases que incrementaron la eficiencia del sector público y multiplicaron la calidad de sus servicios.

Este trabajo se nutre esencialmente del libro **“Gestión Documental Electrónica: Una transformación de raíz hacia el gobierno electrónico en la ciudad de Buenos Aires”** de Pablo Clusellas, Eduardo Martelli y María José Martelo, funcionarios que lideraron el proceso de cambio institucional en la Ciudad de Buenos Aires. Cabe aclarar que las opiniones, conclusiones y recomendaciones de este informe corresponden enteramente al autor del artículo que a continuación se desarrolla.

3. Conceptos claves

Para comenzar es menester dejar en claro los conceptos claves a tratar. El gobierno electrónico se define en la Carta Iberoamericana de Gobierno Electrónico como:

el uso de las TIC en los órganos de la Administración para mejorar la información y los servicios ofrecidos a los ciudadanos, orientar la eficacia y eficiencia de la gestión pública e incrementar sustantivamente la transparencia del sector público y la participación de los ciudadanos. (CLAD, 2007)

En la mencionada Carta se destaca el énfasis en el incremento de la calidad de la oferta de bienes y servicios que genera el sector público y, a su vez, acentúa la necesidad de desarrollar un gobierno transparente y con una estrecha relación con la ciudadanía. Respecto a estas últimas ideas, el Fondo Monetario Internacional resalta que “la gestión de gobierno es esencial para el éxito de las políticas públicas” (FMI, 2016) por lo cual aboga por una sólida política de rendición de cuentas y transparencia a través, principalmente, de la divulgación de documentos con información¹ relevante y confiable de sus acciones como gobierno. Por

¹ La presencia de información asimétrica es un incentivo para que el gobierno tenga incentivos a actuar según sus propios intereses y no con base en las necesidades de la ciudadanía. Autores como Oszlak

ejemplo, el Fondo Monetario Internacional para el caso de la transparencia fiscal remarca que la misma “hace posible un debate más documentado entre las autoridades y el público acerca de la formulación y los resultados de la política fiscal, y ayuda a establecer las responsabilidades en cuanto a su aplicación” (FMI, 2015). Nosotros consideramos que dicho debate y rendición de cuentas se extrapola no solo a la política fiscal sino también a las distintas políticas a cargo de las administraciones públicas y a los bienes y servicios que las mismas producen.

Por último, e íntimamente relacionado con lo mencionado anteriormente se resalta el concepto de Gobierno Abierto, idea que contiene al Gobierno Electrónico pero que va más allá en sus objetivos. En esencia, busca instaurar un paradigma de la gestión pública con centro en el ciudadano por lo que, en consecuencia, busca empoderar al mismo a través de la disponibilidad de información y de canales de comunicación efectivos para la toma de decisiones, la búsqueda de resolución de problemas y satisfacción de sus necesidades. La Alianza para el Gobierno Abierto (OGP por sus siglas en inglés) sostiene que:

La OGP busca que, de manera sostenida, los gobiernos sean más transparentes, rindan cuentas y mejoren la capacidad de respuesta hacia sus ciudadanos – con el objetivo final de mejorar la calidad del gobierno, así como la calidad de los servicios que reciben los ciudadanos. Esto requiere un cambio de normas y cultura para garantizar un diálogo y colaboración genuinos entre gobierno y sociedad civil. (OGP, 2014)

En definitiva, es notable el desarrollo de la temática en el ámbito internacional y en términos de cooperación y compromiso entre las naciones. Como corolario se observa la búsqueda de un sector público profesional y comprometido tanto con sus objetivos intrínsecos como con las expectativas de la sociedad en un marco participativo y donde existan las herramientas necesarias para evaluar las distintas políticas ejecutadas.

4. Enfoque

El enfoque adoptado no radica en observar los cambios en el tamaño del sector público sino en analizar su situación en términos de calidad, tanto operativa como institucional. Desde una perspectiva global, la creación de valor social desde el punto de vista de la actividad económica, de la producción o de los ingresos está intrínsecamente relacionada con las relaciones existentes entre los distintos agentes económicos. Las descoordinaciones entre dichas relaciones o los cuellos de botella en el proceso de generación de valor significan un crítico coste para la sociedad en su conjunto. En consecuencia, un sector público envejecido, que no se renovó a la par de las actualizaciones técnicas y puesta en práctica de nuevas tecnologías que efectivamente llevó adelante el sector empresario y los mismos ciudadanos genera un bagaje de tareas pendientes². Más aún, implica una deuda hacia una sociedad que

(2014) sostienen que la administración pública tiende a comportarse de manera deshonesto en los casos donde no se monitorea su quehacer, dando como resultados servicios de baja calidad.

² En la actualidad, la política de transparencia de los gobiernos da lugar a la creación de organizaciones civiles y empresas dedicada a procesar los datos brindados por los mismos, casos ilustrativos a nivel

es contribuyente de los ingresos del Estado y, asimismo, distorsiona las relaciones con la misma ciudadanía³. Como corolario, se converge a una situación donde la creación de valor público es baja y no está a la altura de los esperados por la población. La propuesta de modernización implica optimizar los procesos internos y disponer de la capacidad para crear verdadero valor social y, a su vez, tiene bajo su consideración desarrollar una relación cercana tanto con las personas dentro de sí misma como fuera, es decir, incentivar la participación ciudadana y la retroalimentación en términos de evaluación y control de las políticas ejecutadas. Este nivel de calidad institucionalidad, enmarcada en la Modernización del Estado, conlleva la lógica de utilizar los recursos de la sociedad de la manera más eficiente posible y con la meta de incrementar el bienestar los ciudadanos.

Por otro lado, dentro de las aristas de la concepción actual del proceso de Modernización la implementación de un Gobierno Electrónico surge como elemento primordial del mismo. Este tipo de gobierno requiere de la operatividad de la administración pública en términos digitales, es decir, un sistema integral que asegure la calidad y veracidad de la documentación, asimismo como la celeridad de la misma. El Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires, conscientes de las tendencias internacionales en la promoción del e-gobierno y del deterioro de la burocracia estatal, decidió asumir la responsabilidad en dicha cuestión y ejecutó desde 2009 un marco de acción de transformación integral. El inicio de la transformación hacia una gestión documental electrónica supone no solo la eliminación del papel como registro de las operaciones y procesos gubernamentales para optimizar la productividad interna del gobierno en términos de eficacia y tiempo, más aún, significa iniciar una evolución hacia el desarrollo de las relaciones con los ciudadanos y la simplificación de trámites. En conclusión, este cambio se interpreta como transformación hacia un sector público innovador cuya administración sea dinámica y otorgue servicios de calidad acorde a las necesidades de los usuarios.

Ahora bien, deben considerarse los costos que emergen de acuerdo a las distintas alternativas de acción. En otras palabras, la ambición de la despapelización no puede lograrse en detrimento de, por ejemplo, el trabajo del personal que se adecuaron a los procesos arcaicos y desactualizados. Suponer que para crear capital humano primero este debe ser destruido no se encuadra dentro del rol de un Estado inclusivo y participativo, valores intrínsecos del Estado Moderno. Al respecto, es de destacar la labor del Gobierno de la Ciudad en la materia. El plan de puesta en marcha de la gestión documental electrónica surgió dentro de un sesgo inclusivo, coherente con la participación de todos los recursos humanos y a un ritmo sano en términos de aprendizaje y formación.

5. El soporte estructural del gobierno electrónico: el ecosistema SADE

SADE, Sistema de Administración de Documentos Electrónico por sus iniciales, es la denominación al ecosistema informático que se encargó de sustituir el rol de los papeles y documentos físicos. En consecuencia, en su conjunto, se podría decir que es el encargado de la confección, guarda y uso de manera digital de todos los registros y actos de gobierno de la

local son chequeado.com y La Nación Data, ambos orientados al periodismo de datos y encargados de crear información y distribuirla a la sociedad.

³ Un ejemplo claro es la connotación negativa del término burocracia con referencia a la administración pública.

gestión. Esta innovación en la administración se trata, en realidad, de un conjunto de interfaces o sistemas que operan de manera interdependiente en las tareas de gestión administrativa. A la brevedad se procederá a describir los principales elementos constitutivos del sistema, pero, con anterioridad, se deben dejar sentadas dos consideraciones. La estructura del SADE es modular, de forma ilustrativa, como un rompecabezas donde sus piezas tienen la capacidad de coincidir de todos sus lados. Esto significa que cada componente se relaciona con otros y, a su vez, existe la posibilidad para combinarlos y desarrollarlos para crear nuevos módulos o programas con base en nuevas relaciones y procesos. El corolario es un sistema totalmente flexible y con capacidad de desarrollo e innovación desde su concepción. En segundo lugar, ligado a lo mencionado, si bien la interdependencia de los sistemas es elevada, cada módulo opera con subrutinas independientes, lo cual permite trabajar con un determinado *software* al mismo tiempo que se requiere de elementos de otros sin entorpecer el proceso ni de uno ni de otro. Todo esto en su conjunto forma parte de un entramado que permite el diseño de programas para soluciones específicas con raíz en los módulos básicos y originales.

- **Módulos básicos**

El SADE tiene origen en tres módulos elementales, el GEDO o Generador Electrónico de Documentos Oficiales, el EE o Expediente Electrónico y, finalmente, el CCOO o Sistema de Comunicaciones Oficiales.

El GEDO es el órgano núcleo del Sistema. Como su nombre lo indica, es el único generador de documentos con validez legal. Se encarga de generar los mismos como insumos para los demás programas y, al mismo tiempo, permite la numeración, firma y archivo de los documentos electrónicos. Dicho producto se almacene en el denominado RUDO (Repositorio Único de Documento Oficiales) a partir del cual otros programas pueden nutrirse del mismo. Las ventajas de este sistema radican en cinco beneficios principales, a saber, la confección de documentación queda totalmente controlada, se acelera la creación de documentos, se dispone de forma clara de la información de los intervinientes en el proceso de confección, anula la posibilidad de postergar los vencimientos de las tareas (por el registro y la imposibilidad de “reservar números”) y, por último, impide la adulteración de firmas.

Por su parte, el Expediente Electrónico, en cargado de reemplazar al Expediente en Papel (EP), es el repositorio principal del sistema y es el encargado de vincular la documentación desde los distintos módulos al GEDO y al RUDO para la realización de pases y consultas. Sus ventajas son claras, permitió acelerar los tiempos a través de pases instantáneos (evita movimientos físicos), brinda confianza del carácter oficial de la documentación digital, posibilita el seguimiento de las tareas y de rendimiento de los agentes y, entre otros, admite la posibilidad de consulta y uso de documentación en paralelo, es decir, un documento puede ser utilizado por múltiples usuarios al mismo tiempo, hecho imposible en el caso del papel. El fruto que surge de la implementación del EE son ahorros considerables en términos de transporte, espacio, tiempos, dinero y personal.

Por último, el Sistema de Comunicaciones Oficiales, elimina el sostén en papel de Notas y Memorandos, es decir, permite confección y la comunicación de comunicaciones electrónicas. Los tres beneficios básicos originados por este sistema radican en la rápida oficialización de notas, en su uso como herramienta de comunicación interna con la reducción notoria de pases de expedientes y, en último lugar, brindó la posibilidad de suprimir la “mala práctica” de comunicación mediante notas, con las pérdidas de información y demoras consecuentes que ello implicaba.

- **Módulos específicos**

En el corriente apartado se hará mención de alguno de los principales módulos que surgieron para la realización de diversos trámites referentes a problemas específicos en el marco de la gestión pública.

El Escritorio Único (EU) es la interfaz que da entrada al ecosistema SADE en su conjunto. El mismo, a su vez, detalla las habilitaciones disponibles para operar en los distintos módulos y las tareas pendientes y los tiempos a cumplir en dos dimensiones, una es la propia y la segunda es la de los subordinados. En efecto, EU es no solo una herramienta operativa de importancia crítica en cuanto a la gestión del rendimiento y a la supervisión del personal.

ARCH son las siglas que distinguen al módulo Archivo, encargado de la depuración de registros tanto en papel como en plásticos. Esto significa que, de ser necesaria la información de un trámite finalizado en papel, este módulo permite la adhesión de la documentación al nuevo trámite a través de la digitalización del documento en papel. Este módulo permitió homogeneizar el registro y guarda de documentación digital e incrementar la eficiencia del servicio.⁴

El módulo de Tramitación Única de Subsidios (TUS), surge como *software* disponible para la inscripción, gestión y cobro de los distintos programas de protección social. De este surge un registro único de beneficiarios y, al mismo tiempo, reduce las inconsistencias y las duplicaciones en el registro y optimiza los tiempos de tramitación permitiendo, de esta manera, acelerar el pago de los beneficios. Desde una óptica distinta, es módulo se identifica como proveedor de información certera y oportuna en cuando a la situación histórica del beneficiado, la situación familiar y otorga un mapeo de la inversión social en el territorio de la Ciudad de Buenos Aires, datos que puede ser compartidos con otras áreas del Gobierno.

El módulo LOyS de Locación de Obras y Servicios gestiona los contratos y liquida las facturas de las personas que trabajan para la administración pública en la modalidad de locación de obras o locación de servicios. En efecto, este instrumento aceleró la contratación, permitió generar un criterio unificado de contratación para todos los ministerios y, asimismo, redujo los tiempos de pago⁵.

⁴ Como ejemplo, con anterioridad una solicitud de copias requería un tiempo de espera de mínimo 72hs, cuando el nuevo sistema garantiza el mismo resultado en menos de 24hs.

⁵ Un proceso de contratación que demoraba meses se redujo a solo días.

LUE o Legajo Único de Personal, al igual que en los casos anteriores permite la solución a las duplicaciones e inconsistencias que surge del registro en papel, en este caso aplicado a la documentación referente a los empleados dependientes del Poder Ejecutivo de la Ciudad de Buenos Aires. En efecto, este sistema, a su vez, logra una mejor guarda de la documentación (más larga y seguro) y permite realizar pases de manera digital, evitando así el transporte físico.

Por otra parte, para la tramitación para trabajar como proveedores del Gobierno de la Ciudad se diseñó el GUP o Gestor Único de Proveedores, sistema que no solo surge como canal de comunicación e inscripción⁶, sino que, además, opera como registro histórico de las distintas postulaciones y de los datos de las empresas o personas. Es evidente el ahorro en tiempo y en la mejora en la relación con el ciudadano que genera esta nueva aplicación.

El Módulo Trámite a Distancia (TAD) es el sistema que opera como mesa de entrada electrónica para el ciudadano. Esta interacción directa brinda a la persona la posibilidad de iniciar trámites y gestionarlos a su manera, abriendo, de esta manera, las puertas del sector público a sus contribuyentes y al sistema SADE, el cual es el generador y vinculador de los documentos.

Si bien existen otros módulos de igual relevancia a los anteriores, los mencionados ilustran como el desarrollo de nuevos sistemas y procesos permitió optimizar el rendimiento y los tiempos de diversos actos administrativos de la gestión pública. Ahora bien, la pregunta es cómo se llegó a estos resultados y cuál fue el punto de partida. En el apartado siguiente se relatará dicho proceso.

6. Comienzo de la modernización

- **Diagnóstico inicial**

Pablo Clusellas, Eduardo Martelli y María José Martelo, en ese entonces Secretario Legal y Técnico, Subsecretario de Gestión de Proyectos de Modernización y Directora General de Modernización Administrativa del Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires respectivamente fueron quienes realizaron el diagnóstico de la situación de la gestión documental en la Ciudad. Ellos manifiestan que el gobierno de la Ciudad de Buenos Aires estaba caracterizado por un sistema de administrativo deteriorado “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” (Clusellas, Martelli, y Martelo; 2014; p.20). Su análisis puede resumirse en tres aristas. Primero, la situación no podría tornarse peor, en consecuencia, los riesgos de iniciar una transformación de raíz en las prácticas administrativas eran reducidos en comparación a los beneficios potenciales que ello implicaba. Por otro lado, el incumplimiento o modificación de fechas de vencimientos en la finalización de trámites y las ineficiencias sostenidas en las distintas etapas de la gestión administrativa derrocha el bien más escaso disponible: el tiempo. Y, por último, se tenía conciencia de que el

⁶ Con GUP, el registro de un nuevo proveedor tarda un solo día, frente a los 10 días necesarios previamente a su implementación.

cambio iba a traer consigo un choque de creencias lo cual prolongaría un proceso inherentemente largo y, aun así, con la visión bien definida del objetivo a lograr el rumbo quedaba claro y factible de realización. En efecto, lograr una Ciudad Inteligente caracterizada por el uso de las nuevas tecnologías para interactuar y colaborar era la ambición principal enmascarada en el proceso de modernización del sector público y dentro del paradigma del e-gobierno. Eliminar el uso del papel en la gestión administrativa pública de la Ciudad de Buenos Aires era la meta principal a lograr⁷.

- **Principios orientadores del proceso**

Todo el proceso inició con el apoyo y la voluntad política que eran necesarias para implementar la reforma. Esta reforma se pretendía realizar desde un abordaje integral, siempre considerando que no era un proceso netamente técnico, sino teniendo bajo consideración el cambio cultural que surgía del mismo. El nivel de complejidad era alto, no solo por el deterioro de la administración sino, a su vez, por la envergadura que significa el tamaño del Gobierno de la Ciudad.

Dentro del punto de partida, los agentes del cambio identificaron tres conflictos considerados centrales, a saber, trámites lentos por, principalmente, la circulación física de documentos y la linealidad de los procesos, en segundo lugar, imposibilidad de identificar flujos de procesos y último, pero no menos importante, carencia de información para la toma de decisiones.

Ahora bien, estos conflictos, según la administración pública de la Ciudad, surgían por malas prácticas en la tramitación, la duplicación de tareas, el trabajo artesanal en trabajos de dimensiones considerables, como la numeración y sellado de expedientes, la falta de información respecto a los trámites realizados y los pases sin control. Por otra parte, el Expediente en Papel (EP) contaba con claras desventajas en comparación a una gestión electrónica, entre los que se destacan la fácil adulteración de la documentación, inexistencia de información relevante como, por ejemplo, el estado del trámite y su etapa en el proceso, imposibilidad de trabajar de forma paralela o simultánea y, por último, la concentración del poder en la mesa administrativa y la consecuente destrucción de la jerarquía administrativa.

Previo a la puesta en marcha del proceso de modernización se evaluaron casos puntuales a través de consultoras especializadas⁸. Entre las principales lecciones se identificó que el sector público posee aversión a la adopción de nuevas técnicas y procesos en términos relativos al sector privado, se concluyó que la tarea debe estar enfocada en reducidas metas a lograr sin abarcar demasiados aspectos juntos, se avizó que el proceso hacia un gobierno electrónico no es netamente técnico sino que requiere un apoyo político fuerte y, al mismo tiempo, requiere un trabajo sobre las costumbres y mentalidad de los afectados por la modernización, al mismo tiempo se advirtió que si bien la reforma implica un elevado componente tecnológico la misma no es intrínsecamente un proyecto tecnológico, el logro de implementar un e-

⁷ Incluso el modelo mixto papel-electrónico genera ineficiencias, por ejemplo, al no existir la posibilidad de oficializar documentación digitalmente, esta se imprimía, firmaba y volvía a digitalizar.

⁸ Los casos más relevantes fueron los españoles (Madrid, Barcelona, Málaga) aunque se consideraron casos de Estados Unidos, Canadá y otros países europeos.

gobierno permitiría mejorar la confección de estadísticas y de indicadores de medición de la gestión, el enfoque a abordar no debe ser del trámite que ya cada uno tiene sus particularidades y consideraciones especiales.

Por su parte, la despapelización encara un crecimiento cualitativo importante hacia un nuevo modelo de gestión. Para lograrlo se creó el Ministerio de Modernización del Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires. Por otro lado, el proceso adoptó el enfoque del documento: permite dar inicio a cada documento sin la necesidad de incluirlo en un trámite, lo cual permite vincularlo a otros documentos electrónicos y, de esta manera, generar un expediente. Es decir, un modelo, en definitiva, flexible. Con dicho ámbito bajo consideración, se pusieron en marcha las fases que serán desarrolladas a continuación.

- **Fases**

La primera fase, que inició en abril de 2010, se sustentó en la introducción del módulo de Comunicaciones Oficiales (CCOO), un módulo simple y fácil de comprender. En efecto, formó parte del inicio del cambio cultural, como introductorio de todos los demás sistemas y módulos a implementarse. Su sencillez radicó en su estructura de Nota o Memo, la cual comprendía las características formales de un documento oficial, pero prescindiendo del papel, permitiendo incluir una firma electrónica y siguiendo un proceso similar al formato de un correo electrónico. Por otra parte, esta primera etapa aspiraba, a su vez, a transformar las reconvertir las mesas de entrada y abandonar el trabajo artesanal sobre los documentos.

La segunda fase se caracterizó por la inyección del Generador de Documentos Oficiales (GEDO) en septiembre de 2010, módulo que eliminaba por completo la necesidad de papel y daba acceso a una gestión documental electrónica integral. En este caso, se tomó la decisión de tornar obligatorio el uso de este sistema generador para todos los trámites de la administración aun cuando no estaba disponible el repositorio digital, por lo cual los documentos se generaban y firmaban digitalmente pero luego se imprimían en papel. Si bien pareciera un despropósito este camino permitió empapar al personal con el manejo del nuevo sistema de manera gradual, paso a paso. Así mismo, se incluyeron la firma con *token* y la firma conjunta de documentos.

En la tercera etapa de puesta en marcha del gobierno electrónico fue la implementación del Expediente Electrónico (EE), en abril de 2011, el cual permitió consolidar el proceso de cambio. Con este contenedor en marcha, el curso administrativo podía ser abordado en su totalidad de manera electrónica, por lo se comenzó la migración de los trámites en papel a digitales. Además, este sistema permitió plantear los procesos desde la óptica del trámite. En consecuencia, era posible la consulta simultánea y el seguimiento de los procesos de manera electrónica.

Por último, la cuarta fase consistió en la inclusión de nuevos sistemas que se englobaron en el SADE, desde junio de 2013 en adelante. Se evolucionó en la temática de interrelación entre los distintos sistemas, se agregaron nuevas formas documentales y formularios, se mejoraron procesos y se buscó optimizar toda la cadena de gestión administrativa.

Cabe mencionar que la tarea transformadora tuvo lugar en un marco de capacitación constante y permanente. A su vez, se contaba con un equipo interdisciplinario con los conocimientos requeridos para garantizar el éxito del proceso. Efectivamente, se formaron cuatro equipos que operaron con trabajo en conjunto, a saber, el equipo jurídico, encargado de diseñar el marco normativo y legal de la documentación electrónica, el equipo funcional, gestor del cambio en los procesos y evaluador de los resultados, el equipo de Tecnologías de la Información y la Comunicación, que, naturalmente, era el desarrollador de las herramientas tecnológicas y, finalmente, el equipo de implementación, el cual se enfocó en el cambio cultural y se le encomendó la capacitación, el seguimiento y la solución de consultas e inquietudes.

7. Resultados del proceso de modernización

- **En términos cualitativos**

El proyecto de Modernización de la Ciudad de Buenos Aires, en su arista de Gestión Documental logró considerables e interesantes cambios, siendo que desde 2013 todos los trámites se realizaban dentro del ecosistema SADE. En primer lugar, se optimizaron los procesos administrativos y, en efecto, se incrementó la eficiencia en respuesta a los trámites, lo cual refleja la eficiencia en la utilización de los recursos disponibles. Como casos ilustrativos se destacan el rol del módulo ARCH, donde previamente eran necesarios nueve sistemas informáticos para digitalizar un documento en el formato estándar necesario. Por otra parte, el módulo GEDO surgió como reemplazo a un proceso totalmente ineficiente como era el hecho de generar un documento en formato electrónico, imprimirlo para firmar y guardar en formato físico para luego tener que digitalizarlo nuevamente para su publicación. En segundo lugar, se lograron ahorros en traslados y espacio físico, resultado indudable que surge del uso de nuevas tecnologías en contraposición con los costos de almacenamiento y transporte que implican el soporte en papel. En tercer lugar y ligado al anterior resultado, surge la posibilidad de trabajo en simultáneo por parte de varios usuarios con un mismo documento electrónico y, a su vez, se manifiesta el rol de la interoperabilidad, es decir, la posibilidad de compartir documentos en distintas dependencias y organismos. En cuarto lugar, se resalta la posibilidad de la confección de estadísticas e indicadores de gestión para la toma de decisiones gracias a la disponibilidad de datos respecto a la tramitación de documentos. Finalmente, se desarrollaron plataformas web, como es la Ventanilla Única, para que las personas puedan realizar los trámites de manera remota y con acceso permanente con idéntica calidad que la atención personalizada.

- **En términos cuantitativos**

A continuación, se estudiarán algunos de los datos disponibles en cuanto a los movimientos del sistema SADE.

En primer lugar, es de destacar que en todo 2015, el Sistema de Administración de Documentos Electrónicos registró la actividad en términos de pases de 20.848 usuario para la realización de un total de 24,2 millones de movimientos en el sistema. Por su parte, hasta junio de 2016 se registraron 20,492 usuarios activos, es decir, usuarios que realizaron por lo menos un pase en el sistema con un total de 11 millones de pases registrados en el SADE.

Dentro de los movimientos mencionados, se destaca la siguiente categorización según el sistema generador del documento⁹.

Sistema generador de documentos		
	2015	2016
Planes Sociales y Subsidios	47,69%	40,40%
Expediente Electrónico	39,76%	45,73%
Locación de Obras y Servicios	6,93%	5,72%
Archivo	1,99%	1,31%
Trámite a Distancia	1,24%	3,17%
Otras	1,48%	3,66%

Fuente: BA Data

Se observa la predominancia del sistema PSOC, Planes Sociales y Subsidios, en 2015 con un 47,69% de pases, quedando en segundo lugar para 2016 con una reducción de 1,96 puntos porcentuales. La situación es invertida para el EE, Expediente Electrónico, que pasó de ocupar el segundo lugar con un 39,76% en términos de participación a ser el primero con 45,73% de movimientos de pases en 2016. Por su parte, los demás sistemas relevantes en términos de volúmenes de pases mantienen su ranking en la posición, siendo el orden para ambos años Locación de Servicios y Obras (LOyS), Archivo (ARCH) y Trámites a Distancia (TAD). Es de especial relevancia el comportamiento de este último, que se elevó en casi 2 puntos porcentuales lo cual indica una mayor participación ciudadana en el ecosistema SADE.

Por otra parte, cada pase relevado cuenta con un tipo definido es estado. Como resultado surge la siguiente tabla.

Tipo de Estado		
	2015	2016
Ejecución	52,71%	39,80%
Tramitación	28,45%	36,58%
Iniciación	10,89%	13,61%
Guarda Temporal	4,87%	5,17%
Comunicación	1,71%	2,94%
Archivo	1,16%	0,51%
Subsanación	0,21%	0,41%

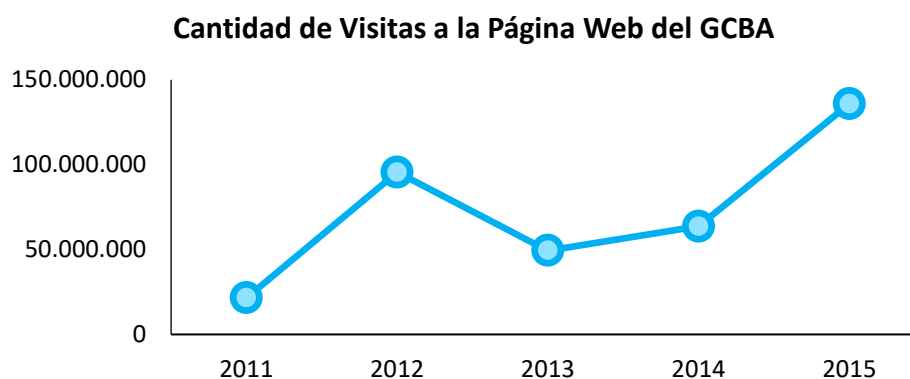
Fuente: BA Data

⁹ El año 2016 fue relevado hasta la fecha 30/06/2016 de acuerdo a la información disponible.

En 2015, el dominio de la ejecución refleja la resolución de un gran número de solicitudes administrativas, es decir, la concreción de actos administrativos, con un 52,71% de participación, con amplio margen de diferencia respecto al siguiente estado, tramitación, que se ubica en términos relativos en un 28,45%, estado que representa las diversas etapas administrativas previas a la resolución del acto. Ahora bien, la situación cambia en 2016, donde la ejecución presenta un guarismo cercano a la tramitación, aunque el ordenamiento se mantiene de la misma forma, en otras palabras, ejecución continúa en el primer lugar con 39,8% seguido de tramitación con el 36,58%. Esto refleja la reducción de resoluciones de trámites en ventaja al incremento en el peso relativo de la gestión administrativa. En términos absolutos, los pases de ejecución se redujeron en un 29,5% al mismo tiempo que los pases en estado tramitación crecieron en un 20% en términos absolutos.

Ahora bien, dentro del paradigma del Gobierno Electrónico y del Gobierno Abierto, la relación con sus principales beneficiarios, los ciudadanos, resulta de importancia crítica. Si bien el sistema SADE se aboga a optimizar la gestión interna de la administración pública, el resultado esperado es una ciudadanía que se vea beneficiada por los cambios que tienen lugar en el sector público. En efecto, todo el proceso de modernización únicamente cuenta con razón de ser si es capaz de potenciar las capacidades del sector público para generar valor hacia el ciudadano. Por esta razón consideramos pertinente la adhesión de algunas consideraciones en cuanto a la actividad de los ciudadanos en el proceso de modernización del Estado.

A continuación, se presenta un gráfico de la cantidad de visitas a la página web del Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires.



Fuente: BA Data

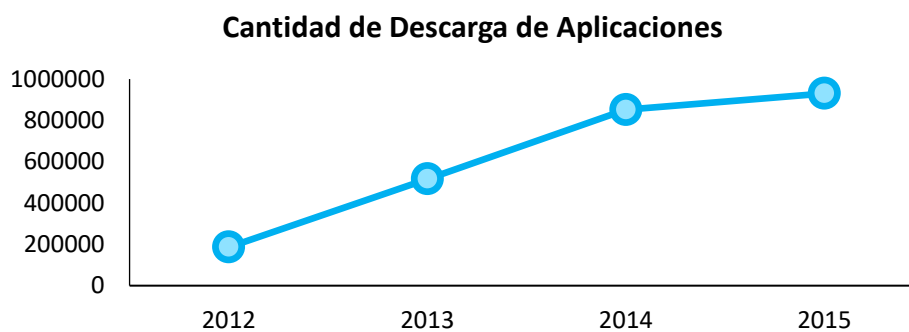
La tendencia alcista es evidente, ya que de los 21,5 millones de visitas efectuadas en 2011 se llegaron a 135,9 millones para finales de 2015, en otras palabras, las visitas se multiplicaron por cinco en todo el periodo registrado. Estas fluctuaciones de un año a otro significan que, en términos de promedio general, el crecimiento fue de 58,56% para cada año. Más aún, para los datos registrados en 2016, que abarca hasta el mes de julio inclusive, ya se contabilizaron 70,7 millones de visitas, lo cual se interpreta como un incremento del 115% en comparación a julio de 2015. Estos guarismos ilustran la utilización de la ciudadanía del principal medio electrónico para conectarse y operar a distancia con la administración pública.

Por otro lado, el desarrollo de software para la elaboración de aplicaciones para celulares forma parte de una política de creación de valor para la ciudadanía.

Aplicación	Cantidad de descargas
BA Como Llego	1691311
BA Móvil	376955
BA Subte	263219
BA Ecobici	190612
Otras	421858
Total	2943955

Fuente: BA Data

La aplicación más descargada hasta el momento es “BA Como Llego” con más de un millón y medio de descargas, es decir, más de la mitad de la población de la Ciudad de Buenos Aires, la cual indica como movilizarse de un lugar a otro a través de distintos medios de transporte. Le sigue BA Movil, con más de 370 mil descargas, cuya función es brindar información del estado del tráfico, de los subtes y de la disponibilidad de ciclovías en la Ciudad. Ahora bien, como es de esperarse, la cantidad de descargas para cada año fue fluctuando de manera creciente.



Fuente: BA Data

Se observa que de 186 mil descargas para 2012 de cualquier tipo de aplicación móvil desarrollada por el Gobierno de la Ciudad se pasó a un stock de 930 mil en 2015. Para mediados de 2016 este valor alcanzó las 460 mil descargas.

Al mismo tiempo, es clara la tendencia a la saturación del crecimiento en las descargas. La explosión del crecimiento se dio de 2012 a 2013 y de 2013 a 2014, con variaciones del 176,7% y 65,1% respectivamente, para luego presentar una tendencia a la baja de la tasa de crecimiento de 2014 a 2015, con un guarismo de crecimiento de 9,3%, tasa mayor a la esperada en 2016 ya que la mayor parte de la población objetivo ya cuenta con la aplicación en su poder.

Por otro lado, en términos de su política de transparencia y gobierno abierto, la administración pública de la Ciudad de Buenos Aires se compromete a brindar datos públicos en su página

web, siendo la misma de índole de actividad económica, educativa, recreativa, medioambiental o de administración pública y su normativa, entre otras. En la actualidad se cuenta con un conjunto de Información constituida por 173 bases de datos. Su incorporación a la página web del Gobierno de la Ciudad siguió el ritmo expresado en el siguiente cuadro.

Año	Bases de datos nuevas
2012	56
2013	16
2014	42
2015	52
2016	7
Total	173

Fuente: BA Data

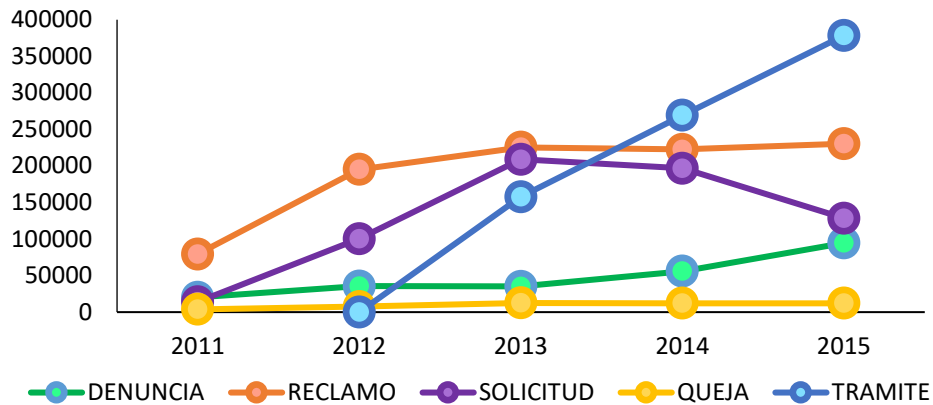
Por otra parte, la actualización de las mismas se comporta según la siguiente periodicidad.

Actualización	Cantidad de Bases
Anual	74
Eventual	26
Mensual	26
Semestral	20
Trimestral	16
Tiempo Real	6
Bianual	2
Bimestral	1
Quincenal	1
Semanal	1

Fuente: BA Data

Por su parte, el Sistema Único de Atención Ciudadana (SUACI) presentó las siguientes demandas de los ciudadanos categorizadas en denuncia, reclamo, solicitud, queja o trámite.

Contactos realizados al SUACI



Fuente: BA Data

En este caso, todas las consultas fueron mayores si se compara el año 2015 con el año 2011. Se pasaron de 117,5 miles de consultas en 2011 a 844 mil consultas en 2015, es decir, una multiplicación por siete de las consultas en tan solo cinco años. Se espera que el incremento de las consultas de 2015 a 2016 sea mayor a un 13,26%. Siguiendo las cifras de 2015, es menester resaltar una consideración hipotética interesante: teniendo en cuenta las 15 comunas de la Ciudad de Buenos Aires, la cantidad de contactos contabilizadas para dicho año y suponiendo arbitrariamente que el personal de atención al cliente fuese de 5 personas por comuna y con un tratamiento de media hora por ciudadano el resultado sería de más de 21 horas de trabajo. Desde una óptica inversa, para una jornada laboral de 8 horas diarias y cinco días a la semana el resultado son 14 empleados de atención al cliente por comuna. Resulta evidente la optimización de procesos y tiempos que genera el uso de las nuevas tecnologías y de la tramitación a distancia.

A su vez, en el marco de la Ley 104 de acceso a la información pública, el Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires abrió el canal para la realización de solicitudes de impronta e iniciativa ciudadana. Al día de la fecha se realizaron 4722 solicitudes distribuidas de la siguiente manera.

Solicitud de Información Pública		
	Solicitudes	Finalizadas en término
2013	1170	35,1%
2014	1409	38,7%
2015	1451	37,5%
2016*	692	33,7%

*Hasta el 30/06/2016

Fuente: BA Data

Se observa que las solicitudes se incrementaron en un 20,4% de 2013 a 2014 y un 3% de 2014 a 2015. Ahora bien, considerando que cada solicitud posee una fecha de vencimiento en su

respuesta, se observa un reducido nivel en las solicitudes finalizadas a término. Peor aún, la situación en 2016 se ha deteriorado en comparación a años anteriores, siendo en el primero la tasa de trámites finalizados fuera de su fecha de vencimiento de un 66,3% mientras que en caso del año 2013 el valor era menor, un 64,9%.

En conclusión, todos los datos relevados nos brindan un panorama caracterizado por dos elementos fundamentales. El primero es el incremento de la operatoria electrónica de la administración pública, mediante trámites, gestión y aprovisionamiento de información y, al mismo tiempo, de gestiones internas propias de su funcionamiento cotidiano. En segundo lugar, se está en evidencia de una forma distinta de relacionarse con la ciudadanía mediante no sólo la posibilidad de efectuar trámites a distancia a través de medios electrónicos, sino también abriendo las puertas del sector público mediante la provisión de información precisa y de trámites de gestión directa por parte del ciudadano, en conjunto con la elaboración de aplicaciones relevantes para la vida cotidiana de las personas. Este conglomerado de servicios más eficientes y de mejor calidad reflejan claramente un incremento del valor público generado por el Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires. Ahora bien, esto no significa que no queden tareas pendientes. El hecho de las elevadas tasas de solicitudes respondidas fuera de su vencimiento en el componente de solicitud de información pública presenta un elemento a tener en cuenta para mejoras futuras. Si bien su volumen es reducido en comparación a otros trámites, no significa que el servicio no deba respetar los mismos estándares de servicio y calidad. Esta alerta sirve como reflexión para sopesar el proceso de modernización en su totalidad y comprender que el mismo no es un proceso que deba considerarse por finalizado. Las necesidades de los ciudadanos y sus requerimientos continúan en aumento y siempre existe lugar a nuevas innovaciones para poder brindar servicios públicos de calidad originados en procesos cada vez más eficientes.

8. Conclusiones y recomendaciones

Inclusión de la tecnología y sus resultados surgen como un cambio tanto técnico como cultural. La administración pública del Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires se empapó de dicha modernización para transitar el camino hacia un gobierno coherente con el nuevo paradigma que conlleva la sociedad de la información y el conocimiento. Los resultados fueron altamente satisfactorios en cuanto a eficacia, celeridad en la tramitación y en simplificación de trámites.

Como manifiesta Oszlak (2014), el camino a seguir en la temática del Gobierno Electrónico y del Gobierno Abierto implica más que solo el uso de tecnologías en la gestión, denominada “etapa fácil” según dicho autor. Aún quedan tareas pendientes en materia de producción conjunta de políticas y bienes y servicios y en el control de los impactos de la actividad del gobierno por parte de la ciudadanía y las organizaciones civiles.

Por otra parte, siguiendo las recomendaciones de la Carta Iberoamericana de Gobierno Electrónico (CLAD, 2007), se debe resaltar la promoción de la mejora continua y de la innovación permanente ya que los cambios de contexto, de soluciones tecnológicas y de las necesidades de la ciudadanía presentan un ritmo elevado en comparación con años anteriores, y continua en alza. Se destaca la necesidad de mejoras en el uso de la información para la toma de decisiones y el desarrollo del acceso a los servicios que brinda el gobierno.

Asimismo, es de recalcar, como indica Poggi (2013), la necesidad de compartir experiencias y permitir la reutilización de software entre municipios. En efecto, las distintas experiencias locales pueden dar soluciones y, más aún, permite difundir la política de Gobierno Electrónico en aquellos lugares donde aún no ha sido ejecutada. Siguiendo en la misma línea y coincidiendo con los planteos de Pando (2008), la interoperabilidad, entendida como el intercambio de información entre organismos, se presenta como un objetivo altamente deseable del Gobierno Electrónico debido sus implicancias en simplificación de trámites, deducción de costos y tiempos y en la difusión de información. Si bien el GCBA realizó tareas respecto a dicho tópico, su potencial se vería incrementado gracias a la disponibilidad de una red entre distintos organismos públicos, desde lo municipal a lo nacional.

Teniendo todo bajo consideración, la política de Gobierno Electrónico es una política de largo plazo que requiere mejoras continuas y mecanismo para adaptarse a los ámbitos cambiantes. En definitiva, en un contexto donde el sector público se encuentra desprestigiado, esta política que fue adoptada por el GCBA se torna una estrategia efectiva para dotar de calidad al gobierno y para recuperar la confianza de la ciudadanía hacia el mismo.

9. Bibliografía

- Alfaro, R.; Bustos, G.; González, A. y Loroño, J. (2005). El e-government.. En *Introducción al Gobierno Electrónico: Actores y Dimensiones*. Ediciones Universitarias de Valparaíso: Chile. Recuperado en: http://www.euv.cl/archivos_pdf/gobierno-electronico.pdf

-Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo. (2007). Carta Iberoamericana de Gobierno Electrónico. Aprobada en la *IX Conferencia Iberoamericana de Ministros de Administración Pública y Reforma del Estado*, Pucón, Chile. Recuperado de http://old.clad.org/documentos/declaraciones/cartagobelec.pdf/at_download/file.

-Clusellas, P.; Martelli, E. y Martelo, M. J. (2014). *Gestión Documental Electrónica: Una transformación de raíz hacia el gobierno electrónico en la ciudad de buenos aires 2009-2014*. Ciudad Autónoma de Buenos Aires: Secretaría de Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires. Recuperado en https://www.boletinoficial.gob.ar/bundles/boraboraweb/files/gde_version_online_0_1.pdf

-Fondo Monetario Internacional (2015). Ficha técnica: ¿De qué manera promueve el FMI una mayor transparencia fiscal? Departamento de Comunicaciones: Washington D.C. Recuperado en: <https://www.imf.org/external/np/exr/facts/spa/pdf/fiscals.pdf>

-Fondo Monetario Internacional (2016). Ficha Técnica: El FMI y la Buena gestión de gobierno. Departamento de Comunicaciones: Washington D.C. Recuperado en: <http://www.imf.org/external/np/exr/facts/spa/pdf/govs.pdf>.

-Open Government Partnership (2014). *Open Government Partnership: Four year strategy 2015-2018*. Recuperado en <http://www.opengovpartnership.org/sites/default/files/attachments/OGP%204-year%20Strategy%20FINAL%20ON-LINE.pdf>

-Oszlak, O. (2014). *Gobierno abierto: Hacia un nuevo paradigma de la gestión pública*. En O. Oszlak y E. Kaufman, *Teoría y práctica del gobierno abierto: Lecciones de la experiencia internacional* (pp. 5-58). Recuperado en <http://redinpa.org/recursos/kaufman-oszlak.pdf>

-Pando, D. (2008). Restricciones político institucionales que obstaculizan la interoperabilidad en América Latina. Documento presentado en el *XIII Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública*, Buenos Aires, 4 al 7 de noviembre. Recuperado en http://www.clad.org/siare_isis/fulltext/0060117.pdf

-Poggi, E. (2013). Restricciones al desarrollo del gobierno electrónico en las administraciones locales. Documento presentado en el *VII Congreso Argentino de Administración Pública*, Mendoza, 18 al 20 de septiembre. Recuperado en <https://aaep.org.ar/wp->

content/uploads/2013/7congreso/Poggi_Eduardo_Restricciones_al_desarrollo_del_gobierno_electronico_en_la_administraciones_locales_Panel_057.pdf