

## **Los tres ejes de la transformación del Estado: modernización administrativa, simplificación y desburocratización. El modelo del ecosistema integral de Gestión Documental Electrónica**

**María José Martelo**

### **I.- Introducción**

El actual gobierno argentino desde su inicio ha desplegado una política 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 TICs (Tecnologías de la Información y de la Comunicación) y la implementación del paradigma de “gobierno electrónico” (e-government) han sido clave en la transformación de la administración pública de nuestro país, puesto que no solo han permitido instrumentar agilidad, eficacia, eficiencia y transparencia, sino 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, evitando exigirles a los ciudadanos una y otra vez la misma información.

Si bien han existido intentos de implementar gobiernos electrónicos en distintos países, 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 si bien, 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 tomar control de la información, comprender cómo fluye la misma y, finalmente, asumir que para hacer una reingeniería de estos procesos tienen que haber existido una ingeniería previa, cosa que en muchos casos es muy difícil de encontrar. En efecto, si sólo cambiar leyes, normas y procesos fuera la solución, 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.

La ponencia se propone presentar el caso de éxito de una reforma administrativa sustancial que llevamos a cabo en el gobierno nacional de la República Argentina, una reforma que se propuso y logró reemplazar el papel por el documento electrónico, una reforma que modificó la gestión administrativa del sector público nacional y que en dos años y medio pasó de tener una administración 100% en papel a 100% electrónica. En este sentido, y 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.

Se 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. Y así, 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.

## **II.- La simplificación como principio rector de la modernización del Estado**

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.

Para ello, desarrollamos e implementamos el nuevo sistema de Gestión Documental Electrónica (en adelante GDE), 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. Implica un cambio cultural hacia el interior de las organizaciones públicas y un abrir el Estado a la comunidad, facilitando así la posibilidad de realizar trámites a distancia, controlar el expediente, contar con información para la toma de decisiones y, en términos generales, aliviar de cargas al administrado. La simplificación como meta, la construcción de un Estado inteligente al servicio de la comunidad como objetivo.

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 N° 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, 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.

Siguiendo la lógica planteada en los primeros párrafos de este trabajo, 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.

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.

### **III.- Nuestro dilema: Reingeniería antes o después?**

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.

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. 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 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.

#### **IV.- Estrategia normativa**

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:

- 1) 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.
- 2) 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.
- 3) 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.
- 4) 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”. 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.

Retomando lo planteado en la introducción, 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.

#### **V.- 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 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.

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.

## **VI.- 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 dificultoso 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 N° 561/2016). 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).
- 3) Simplificación registral 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.

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 y sinergia entre los principios de simplificación, las buenas prácticas regulatorias y la tecnología. 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:

- 1) Ley N° 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).
- 2) Ley N° 27.744 Ley de Simplificación y Desburocratización para el Desarrollo Productivo.
- 3) Ley N° 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:

- a) 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.
- b) 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.
- c) 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.

## **VII.- El sistema de Gestión Documental Electrónica - GDE**

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.

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 acordes a los lineamientos de esta política de Estado. 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, requieren exigencias aún mayores que están dadas por un cambio radical en los flujos de información y en las conductas de los actores que integran el Estado, puesto que son prácticas que están 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. Ello, 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 que permitan mejorar y ampliar las capacidades del Estado argentino para 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, con la combinación de una virtuosa sinergia entre el Ministerio de Modernización -actor central en la conducción de este proceso-, el convencimiento y la decisión política de impulsar estos cambios, se dió 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. En segundo término, resulta necesario destacar el cambio en la cultura organizacional evidenciado en la transformación operada en los agentes públicos, que son quienes llevan a cabo este proceso cotidianamente. Así, comenzó 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.

Ello es así, puesto que la implementación de una política de modernización tan compleja y profunda requiere de capacitación continua y de la formación de equipos de trabajo conjuntos que puedan dar respuestas a las demandas de orden tecnológico, jurídico, funcionales y de implementación.

Finalmente, la decisión de generar una verdadera reingeniería de procesos y crear nuevas prácticas de trabajo a partir del uso de las tecnologías de la información, con el objetivo de simplificar los procedimientos y, sobre todo, ofreciendo a los ciudadanos la posibilidad de mejorar el acceso por medios electrónicos a información personalizada, coherente e integral. Ello, con el fin último de mejorar el desempeño de la gestión pública, creando estructuras organizacionales simples y centradas en el servicio que se ofrece al ciudadano.



### **VIII.- La normativa de cambio para la eficiencia institucional**

A nuestro entender, los cambios pueden explicar las reformas normativas, empero, no existe una relación proporcional, ya que un cambio no es necesariamente la conclusión de un conjunto de reformas normativas y varias de éstas, ineludiblemente producen un cambio. La relación entre cambio y reforma normativa es débil y de naturaleza problemática.

Más aún, la presencia de organizaciones formales no forzosamente se asocia 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 las formas organizacionales que existen en una sociedad son las que han demostrado ser las más eficientes y eficaces. A menudo hay resistencia al cambio institucional porque los afectados no lo perciben como algo favorecedor ni progresista. En tanto, las propuestas de reforma se ven como algo perjudicial, doloroso, amenazador, en especial por los efectos que tiene sobre las estructuras internas de la organización que regulan el estatus, el poder y la política.

Otra característica general teórica de las reformas administrativas es aquella en las que se promulga una visión relacional y no puramente transaccional de la interacción. De hecho, todas las reformas hablan de flexibilidad, de participación, de receptividad a los ciudadanos, pero en muchos casos ello es más aparente que real.

Es decir, se trata de una modernización de ventanilla, de renovación estética de los lugares de atención y los cauces de relación, que después no profundiza en las discontinuidades necesarias en el modelo institucional, ni en las normas reformadoras ni es los sistemas transaccionales que son los que verdaderamente materializan los cambios, le otorgan capacidad instalada al Estado y continuidad a la política pública de reforma.

### **IX.- La estrategia de implementación del sistema de Gestión Documental Electrónica – GDE**

#### **a) El modelo de instalación central**

Desde el punto de vista de la implementación, vale aclarar que entendemos por trámites transversales aquellos procedimientos internos que ejecuta toda la Administración que por tanto NO tienen por destinatarios finales a los ciudadanos, las empresas, y que consisten en trámites indispensables para su organización y funcionamiento cotidiano. A su vez, y a fin de ilustrar el papel clave que cumplen en la estrategia de implementación los trámites transversales, distinguimos dos grandes grupos: en primer lugar aquellos procedimientos 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, el Ministerio de Hacienda, la Jefatura de Gabinete de Ministros, por ejemplo, designaciones de recursos humanos, trámites de fondos, modificaciones de estructuras organizativas, etc. También aquí la Secretaria Legal y Técnica de la Presidencia de la Nación para la firma de Decretos y Decisiones Administrativas.

En segundo lugar, se distinguen aquellos procedimientos que no requieren la intervención directa en el expediente de los organismos rectores centrales, y de que el trámite en cuestión no conlleve algún conflicto que requiera de su intervención en el expediente mediante la regulación e interpretación normativa y procedimental de aplicación para toda la Administración, sino también administrando sistemas informáticos centrales particulares mayormente transaccionales de operación descentralizada: mediante la regulación e interpretación normativa presupuestaria, contabilidad pública, tesorería (administración de cuentas bancarias, cobranzas y pagos), crédito público (gestión de deuda mediante financiamiento interno y externo) y gestión de personal, análisis jurídico, archivo y acceso a la información pública (estos sin sistemas informáticos centrales particulares).

Es dentro de este segundo grupo de trámites transversales que se ubican los sistemas informáticos de gestión que son competencia exclusiva de la Secretaría de Modernización Administrativa del Ministerio de Modernización y que se están implementando actualmente como componentes del ecosistema GDE: gestión documental electrónica (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 Sector Público Nacional, obedece a la consideración estratégica de que su tramitación documental a través de GDE facilita 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 la concepción estratégica sobre el modo de articular la cadena causal de acontecimientos para llegar a la tramitación electrónica interna e integral del Sector Público Nacional, condición necesaria para la prestación final de trámites completamente remotos para ciudadanos y empresas.

Finalmente, mencionamos las actividades para poner en operación las condiciones jurídicas. Aquí se comienza con la definición del 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 N° 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 N° 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 Sector Público Nacional.

A partir de las líneas allí trazadas, se irían diseñando los decretos, las resoluciones del Ministro de Modernización y del Secretario de Modernización Administrativa para la aprobación, obligatoriedad de uso y de los acuerdos particulares con las máximas autoridades de cada nueva jurisdicción, organismos descentralizados o ente del SPN en los que se comienza a desplegar la implementación de GDE. Aquí se incluyen las tareas de designación de los enlaces operativos entre la máxima jerarquía de la organización y la Secretaría de Modernización Administrativa, las tareas de 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, también circunscripto a cada organización particular, es el de mayor desagregación operativa. Aquí la unidad de intervención desciende hasta el máximo nivel, es decir al de cada uno de los trámites particulares y de los agentes públicos que los gestionan.

Es en esta tercera instancia, por lo tanto, que 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 un organismo, su alta en Expediente Electrónico con un código único que lo identifica y describe, y su posterior obligatoriedad de gestión electrónica mediante Resolución del Secretario de Modernización Administrativa.

Las tareas fundamentales para lograr estos productos en este nivel de intervención se realiza a través del trabajo en cada organismo de los equipos de la Secretaría de Modernización Administrativa junto a los de la jurisdicción, que consiste básicamente en:

- 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" (para generar memos y notas para comunicar información entre organismos), "Generador electrónico de Documentos Oficiales" (corazón del sistema, ya que permite producir todos los elementos mínimos que lo componen, es decir los documentos), y "Expediente Electrónico" (para tramitar dichos documentos);
- d) relevar y codificar cada procedimiento para su inclusión en el módulo Expediente Electrónico, 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 Generador de Documentos Electrónicos Oficiales, y en su defecto crear nuevos o adaptar existentes; y
- f) registrar las claves de firma digital con dispositivo criptográfico móvil (token) para los funcionarios con rango igual o superior a Director Nacional, para firmar digitalmente los actos administrativos.

Sin embargo, a medida que la implementación fue avanzando en el Sector Público Nacional, 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, naturalmente esta similitud no es linealmente trasladable a los procedimientos organizacionales. 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, era lógicamente probable que pudieran surgir particularidades que requirieran la adaptación de alguno o varios de los componentes de la implementación de GDE. En este sentido, desde el comienzo de la implementación estaba claro que, a pesar de la disponibilidad inmediata del ecosistema informático (que en la Ciudad hubo que construir de 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 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 organismos de la Administración Nacional, el volumen de usuarios (aproximadamente 550.000 agentes), la magnitud de recursos presupuestarios que recauda, ejecuta y participa; 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. Al momento de escribir estas líneas, la principal fuente de requerimientos particulares con respecto a la implementación de GDE se refiere a la modalidad de la instalación informática del ecosistema, la cual tomó en sus comienzos las mismas características de la instalación en la Ciudad de Buenos Aires centralizada que la realiza el Ministerio de Modernización (equipos, bases de datos, back ups, redes, conexiones, etc.).

Este modelo de instalación, sin embargo, comenzó a recibir de parte de algunos de los organismos en los que continuaba la implementación, algunos requerimientos generalmente en términos de las características de accesibilidad, interoperabilidad, resguardo de información, administración de las Bases Datos y tablas, administración de altas y permisos de usuarios, y costos de operación e infraestructura, entre otros. Estas inquietudes tenían que ver muchas veces por 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.

En buena medida, el entendimiento de la Secretaría de Modernización Administrativa respecto de varias de estas observaciones, aunque no todas, eran entendibles 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 radicaba que el principal desafío para la implementación de GDE es la resistencia al cambio, y la restricción más severa el tiempo disponible. Es por estos motivos que se evaluó que por más que existieran algunos casos, no todos, en los que el Modelo de instalación Central podría atender a las particularidades señaladas por algunos organismos, los costos en términos de demoras y resistencia al cambio que llevaría articular los acuerdos serían superiores al beneficio de mantener sin cambios el modelo de instalación mencionado. Es decir que el riesgo de detener la cadena de la implementación y de no poder seguir adelante de acuerdo a lo planeado, condujo a la decisión de diseñar al menos otros tres modelos de instalación alternativos a fin de poder dar respuesta a las solicitudes particulares sin generar demoras.

#### **b) Los modelos de instalación descentralizada**

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 común para toda la Administración. Las bases de datos, si bien están compartidas, no integran la base común del modelo anterior, sino que es administrada 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 al Ministerio de Modernización.

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 IOP GDE. Asimismo, la administración de la infraestructura corresponde al Ministerio de Modernización, mientras que la administración de tablas, soporte y capacitación queda 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, interoperabilidad no es automática sino que se desarrolla a través del módulo de IOP 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 corre por cuenta de la entidad.

Este tipo de instalación es la que actualmente utiliza la Administración Federal de Ingresos Públicos (AFIP), la Provincia de Santa Fe, la Provincia de Mendoza y el Municipio de Pergamino entre otros. Finalmente, también se concibió el "Modelo de Instalación Propia en ARSAT", que por ejemplo se encuentra utilizando 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, interoperabilidad no es automática sino que se desarrolla a través del módulo de IOP 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 al Ministerio de Modernización, la administración de tablas, soporte y capacitación quedan a cargo de la jurisdicción.

### **c) Modelo de interacción**

De acuerdo al abordaje conceptual descripto más arriba, el análisis de Implementación de una política pública consiste principalmente en delimitar los puntos de decisión en los que se constituyen los actores de veto e 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 futuros que se persigue la política.

La construcción de un acuerdo estratégico con las tres jurisdicciones arriba en mencionadas en el marco de la Mesa de Reforma Administrativa, brindaron 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 en el que convivían el expediente papel y algunas funciones electrónicas, desarrollado por el entonces Ministerio de Economía), y la asignación de la responsabilidad de cada entidad de designar un administrador local de GDE. Asimismo, la ejecución concreta de las primeras actividades de implementación se materializó el día 21 del mismo mes mediante la Resolución N.65/16 del Ministro de Modernización, que dispone el uso obligatorio de los módulos "Comunicaciones Oficiales" y "GEDO" en todos los Ministerios y Secretarías de la Presidencia de la Nación. Asimismo, también dispone que los tres Ministerios mencionados anteriormente, junto al propio Ministerio de Modernización y el Ministerio de Justicia y Derechos Humanos, comiencen a utilizar obligatoriamente a partir del 10 de mayo el módulo "Expediente Electrónico", 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.

Por lo tanto, en una primera instancia 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 para la implementación de GDE. En principio mediante la gestión a través del ecosistema de los trámites transversales que fundamentalmente ejecuta cada SAF, y luego en todos los procedimientos de todos los organismos sectoriales a los que este les presta servicios administrativos y financieros.

De esta forma, aquí 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 tienen 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, 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 quien este designe.

Estos SAF, a su vez, tramitan procedimientos administrativos transversales requeridos por más de 500 organismos con competencias 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. De parte de estos actores de influencia también es preciso obtener su "autorización" para cada procedimiento, en tantos organismos requirentes.

Aquí 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, luego de ser relevado y consensuado con los organismos protagonistas, por Resolución del Secretario de Modernización Administrativa. 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 Generador Electrónico de Documentos Oficiales (GEDO) todos los actos administrativos de uso extendido (decretos, decisiones administrativas y resoluciones), y 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 levamiento, capacitación y asistencia técnica necesarias para la transición hacia la tramitación electrónica de procedimientos transversales mediante el módulo "Expediente Electrónico".

Sin embargo, antes de llegar a esa instancia existen puntos de decisión previos 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 Expediente Electrónico. 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 (promedio) por cada jurisdicción. Dado que la estrategia de implementación se va replicando progresivamente en todas las jurisdicciones, lógicamente 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 veto, y de actores de veto e influencia que se constituyen en cada caso.

En síntesis, si bien la determinación precisa de la cantidad y las características cualitativas de los puntos de decisión, y de actores de veto e influencia que se constituyen en cada caso exceden los límites de este trabajo, la sola sumatoria de los mismos da una idea de la complejidad que representa la implementación de GDE en todo el SPN:

- 14 puntos de decisión agregados correspondientes a cada familia de trámites transversales para todo el SPN, con los 15 actores de veto 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 veto (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 multiplicadas por las 200 jurisdicciones, y 500 organismos con competencias sectoriales requirentes de trámites transversales.

## Conclusiones

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 al resto de los Poderes (Legislativo, Judicial y Ministerio Público) y, también, los procedimientos sectoriales. En estos últimos no solo se constituiría a 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 informacional presente.

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, debe ser igual a lo que 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, los claroscuros con los trámites presenciales en papel se harán más marcados y acentuarán aún más las tramas de gestión electrónica completa.

En segundo lugar, el profundo cambio de la sociedad y el mercado es fruto de la aceleración de la evolución tecnológica, hace que sea preciso rever los objetivos y medios para la modernización del Estado a la luz de los profundos cambios de la sociedad y el mercado actuales. Por ejemplo, si bien la ventanilla única fue y es un objetivo indudablemente positivo (simplificar los trámites para el ciudadano), la propia penetración, de las TIC hace que tengamos que pensar en 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 informacional. El desafío aquí es que la identificación electrónica sea simple, es decir que se tiene que poder realizar con los medios actualmente disponibles con los que cuentan los organismos públicos y privados, a través de algún modo de triangulación de la identidad entre bases distintas.

En cuarto lugar, mientras la relación electrónica fluida con la Administración no sea una realidad, ello significará una fuente de legitimidad social creciente de la acción estatal. En este sentido, 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, solo hará que cada día sea más evidente que si la vinculación electrónica con la Administración no se concreta será por falta de decisión y no por falta de medios para hacerlo.

Aquí también podemos mencionar que el propio éxito de las políticas de combate a la brecha digital (provisión de dispositivos y conectividad a los sectores más desprotegidos), ya permite que la relación electrónica con la Administración incluya a 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.

Finalmente, así como el uso repetitivo de los medios electrónicos para tantas actividades de la esfera privada genera la demanda social consecuente de relacionarse electrónicamente con el Estado en forma simplificada, descentralizada y remota, el propio éxito de la transición hacia la tramitación electrónica completa del Estado también impulsará profundos cambios en las formas de organizar el trabajo de sus empleados y de concebir la estructura organizativa 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.

### **Bibliografía**

- MARTELLI, Eduardo; CLUSELLAS, Pablo; and MARTELO, María J.: "Un gobierno inteligente. El cambio de la Administración Pública de la Nación Argentina 2016-2019". ISBN 978-987-783-101-6, Buenos Aires, Enero 2019.
- MARTELLI, Eduardo; CLUSELLAS, Pablo; and MARTELO, María J.: "*Gestión Documental Electrónica. Una transformación de raíz hacia el gobierno electrónico en la Ciudad de Buenos Aires - 2009-2014*", ISBN 978-987-98095-6-3, Government of the City of Buenos Aires, Buenos Aires, October 2014.
- MARTELLI, E.; CLUSELLAS, P.; and MARTELO, M.J.: "*The End of the Tyranny and Mysticism of Paper in Argentina*", in the IEEE Journal – ITP 2016 11 01, USA, November 2016.
- MARTELLI, E.; "*La gestión documental electrónica como la raíz y la esencia del servicio público*". CLAD, Chile, November 2016.
- MARTELLI, Eduardo: "*Una transformación de raíz: la implementación del Sistema de Gestión Documental Electrónica en la Administración Nacional*", in Revista Aportes para el Estado y la Administración Gubernamental, No. 33 "*Políticas de Modernización del Estado: la Administración del Siglo XXI*", Asociación de Administradores Gubernamentales, Buenos Aires, February 2017.

### **Reseña biográfica**

**María José Martelo.** Es la Subsecretaria de Gestión Administrativa de la Secretaría de Modernización Administrativa del Ministerio de Modernización de la República Argentina, miembro del Comité de Reforma Administrativa de la Nación, responsable de la implementación del sistema de Gestión Documental Electrónica GDE en Argentina. Es Licenciada en Ciencias de la Comunicación de la Universidad de Buenos Aires, Diplomada en Procesos del Instituto Tecnológico de Buenos Aires – ITBA y Diplomada en Políticas Públicas de la Universidad de San Andrés. Start up del sistema de Gestión Documental Electrónica en el gobierno de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires - SADE.