

Alumna: Melisa Paula Martín

Legajo: 19H1245

Taller de Tesis Final de

Maestría Entrega Final Proyecto

de Tesis Director de Tesis:

Alejandro Estévez

**El proceso de implementación del Sistema de Gestión Documental
Electrónica entre el año 2016 y el año 2019. Caso: el Ministerio de
Justicia y Derechos Humanos de la Nación**

Índice

RESUMEN.....	3
INTRODUCCIÓN	3
PLANTEAMIENTO DEL TEMA.....	6
Creación del Ministerio de Modernización	7
Plan de Modernización del Estado 2016.....	8
Sistema de Gestión Documental Electrónica (GDE).....	8
Estrategia de implementación.....	10
Ministerio de Justicia y Derechos Humanos de la Nación	11
OBJETIVOS	12
Objetivo general.....	12
Objetivos específicos	13
MARCO TEÓRICO.....	13
Las teorías sobre la administración del Estado.....	13
Antecedentes de transformación digital en los gobiernos del mundo	22
Países europeos.....	22
El caso de Estonia.....	22
El caso del Reino Unido	23
Países de la región.....	24
El caso de Chile	24
El caso de México.....	25
METODOLOGÍA	26
DESARROLLO	28
GDE como política pública. Diseño y estrategia de implementación	28
Cambios en las rutinas de trabajo	30
Factores que facilitaron la implementación	33
Obstáculos a la implementación	35
Actores intervinientes en el proceso de implementación de GDE.....	36
Abordaje de las dimensiones de Gobierno Electrónico	42
DESAFÍOS.....	47
CONCLUSIONES	48
BIBLIOGRAFÍA	49
NOTAS	53
ANEXO.....:	55

RESUMEN

Esta tesis se propone analizar el proceso de implementación del Sistema de Gestión Documental Electrónica (en adelante GDE) en el Ministerio de Justicia y Derechos Humanos de la Nación (en adelante MJyDDHH) entre el año 2016 y el año 2019. Dicha implementación se enmarca en el proceso de desarrollo y aplicación de GDE en la Administración Pública Nacional (en adelante APN) y, posteriormente, en gran parte del Sector Público Nacional (en adelante SPN), como sistema único de generación de documentos con firma digital y tramitación de expedientes por medio del cual se produce toda la operación administrativa en el gobierno nacional.

Dada la relevancia de la política pública en cuestión, el presente trabajo pretende abordar su estudio mediante una estrategia metodológica de tipo cualitativa, más específicamente un estudio de caso. Las herramientas metodológicas utilizadas son el análisis normativo, documental, datos de uso de GDE y entrevistas semiestructuradas realizadas a funcionarios del entonces Ministerio de Modernización (en adelante MM) y del MJYDDHH, así como también a trabajadores de ese último Ministerio. Por último, se realizarán entrevistas a personas que hayan realizado trámites a través de la Plataforma de Trámites a Distancia (en adelante TAD). Dichas entrevistas fueron realizadas durante los meses de marzo y abril del 2021.

Este trabajo se encuentra estructurado en dos partes. La primera de ellas da cuenta del marco teórico relativo a las distintas corrientes de pensamiento sobre la Administración Pública y el Gobierno Electrónico (en adelante GE). Asimismo, aborda experiencias sobre implementación de herramientas de gestión digital en diversos países del mundo. En la segunda parte, se analizan los obstáculos y las facilidades a la hora de llevar a cabo la implementación de GDE, el mapa de actores intervinientes en todo el proceso y la articulación entre la dimensión externa, interna, de promoción y relacional del modelo de administración electrónica.

Se resalta la importancia de alcanzar acuerdos políticos entre organismos del Estado para lograr una implementación cabal y eficaz. Si bien el aspecto normativo e institucional es clave a la hora de establecer una política, el apoyo de aquellos funcionarios con alto poder de decisión a nivel gubernamental es fundamental a la hora de lograr resultados que se acerquen lo máximo posible a las metas planificadas.

INTRODUCCIÓN

Con el avance de las tecnologías, la aparición de internet y el desarrollo de ciertas herramientas informáticas para facilitar el acceso a la compra de ciertos bienes y servicios, la sociedad —y en cierta medida los gobiernos— comenzó a demandar a las distintas administraciones, la aplicación de herramientas para la gestión de los trámites entre la ciudadanía y el gobierno más ágiles y

transparentes. Asimismo, los ciudadanos comenzaron a exigir mayor transparencia en la toma de decisiones públicas y un incremento en la participación sobre esas decisiones.

Esta situación global —signada por los descubrimientos tecnológicos del siglo XXI— supuso grandes desafíos para las administraciones, las cuales en muchos casos no contaban con los recursos (humanos y materiales) suficientes como para acompañar dichas transformaciones. De esta circunstancia global, surge la aparición del concepto de Gobierno Electrónico (GE), el cual resuena no solamente en el ámbito académico de la ciencia política y las políticas públicas, sino también en los debates en torno a la administración del gobierno.

Similarmente a como ocurre con algunas categorías o conceptos utilizados por las ciencias sociales, no existe una única definición para hacer referencia al GE, por lo que a continuación se expresan aquellas de mayor interés para el presente trabajo.

Serna (2002), en su trabajo sobre “Gobierno Electrónico y gobiernos locales” introduce la siguiente definición de los GE:

(...) la utilización de las tecnologías de las TIC por parte de los gobiernos locales a través de la mejora de su gestión interna, de la oferta de servicios de información y de los sistemas de intercambio e interacción con los ciudadanos y con las organizaciones públicas y privadas. Acciones a las que cabe añadir las orientadas a sentar las bases para el desarrollo de la Sociedad de la Información, tanto en lo que se refiere a la promoción de infraestructuras como a la promoción de una cultura de la información (en el tejido social pero también en la propia organización) acorde con la nueva realidad.

Si bien este autor elabora este concepto en relación a la implantación de GE en los gobiernos locales, es posible hacer uso de este para explicar el GE en gobiernos de administración nacional o centralizada. Resulta interesante mencionar cómo en esta definición subyace la interacción entre la ciudadanía y los gobiernos, en tanto estas medidas deben propender a incorporar las tecnologías a lo cultural, a lo social. En definitiva, se debe garantizar el acceso de estas a toda la ciudadanía.

Otro ejemplo es el concepto de GE propuesto por la Secretaría de Asuntos Políticos de la OEA en el marco de un curso de Introducción a la Formulación de Estrategias de Gobierno Electrónico, a saber:

El concepto ‘Gobierno Electrónico’ se puede definir como el uso de las Tecnologías de Información y Comunicación TIC, por parte de las instituciones de gobierno, para mejorar cualitativamente los servicios e información que se ofrecen a los ciudadanos; aumentar la eficiencia y eficacia de la gestión pública e incrementar sustantivamente la transparencia del sector público y la participación ciudadana.

Como se puede ver, esta definición apunta a la mejora en los procesos internos del propio gobierno, a fin de brindar un mejor servicio a la ciudadanía, quien es en definitiva el destinatario de la política.

Por su parte, Gil García y Luna Reyes definen al GE como:

la selección, implementación y uso de tecnologías de información y comunicación en el gobierno, para proveer servicios públicos, mejorar la efectividad administrativa y promover valores y mecanismos democráticos, así como la creación de un marco legal que facilite el desarrollo de iniciativas intensivas en el uso de recursos de información y promueva el desarrollo de la sociedad del conocimiento. (Gil García y Luna Reyes, 2003, 2006 y 2008)

Por último, autores como Manuel Villoria y Álvaro Ramírez Alujas introducen el concepto de legitimidad del poder que los gobiernos —tanto democráticos como no democráticos— intentan obtener, y que, en tiempos modernos de avances tecnológicos, lo efectúan por medio de la implementación de medidas congruentes con lo entendido por GE. En este sentido,

Por eso, uno de los rasgos más característicos de los gobiernos y las administraciones públicas en estos comienzos del siglo XXI es el de la utilización cada vez más masiva de las nuevas tecnologías de información y comunicación para sus relaciones internas con las diversas redes de expresión de la ciudadanía existentes, de cara a la legitimación del poder. (Villoria & Alujas, 2013)

En esta selección de definiciones se puede encontrar algunas diferencias y variantes, pero hay algunos elementos que son comunes a todas, como la utilización —por parte de los gobiernos— de las tecnologías para aplicarlas a sus procesos de gestión internos, con el fin de mejorar la interacción entre la sociedad y el gobierno.

En otro orden de ideas, el Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo (CLAD) refirió que una de las áreas en las que se centraron las reformas administrativas de nuestros países en los últimos años fue la incorporación de nuevas tecnologías de gestión, destacando los instrumentos de Gobierno Electrónico (2007). En este sentido, el CLAD elaboró en el año 2007 un documento denominado “Carta Iberoamericana de Gobierno Electrónico”, en el que los países miembros reconocen el derecho de los ciudadanos a relacionarse electrónicamente con sus administraciones, lo que redundaría en una mejor y más eficiente labor pública, al tiempo que facilitaría la implementación de herramientas de Gobierno Abierto.

Para dar cumplimiento a este derecho, los Estados miembros se comprometen a la incorporación de las TIC en su comunicación con los ciudadanos, es decir, en la implementación del Gobierno Electrónico.

Dentro de las distintas tareas por realizarse para lograr el objetivo del Gobierno Electrónico, una de las más importantes es la implementación de sistemas de gestión documental electrónica que permitan pasar del soporte papel de los actos administrativos hacia un soporte electrónico o digital en todo el proceso de creación de un documento oficial.

El Poder Ejecutivo Nacional ha realizado algunas experiencias exitosas en la materia, pero de forma parcial para un sector determinado de la Administración. La implementación de GDE es la primera de esta envergadura, integral y simultánea para los organismos de la APN.

PLANTEAMIENTO DEL TEMA

En el año 2001, con la sanción de la Ley 25.506 de Firma Digital, se empiezan a sentar las bases legales de un posible Gobierno Electrónico en la República Argentina (Rivolta, 2017). Dicha Ley otorga validez jurídica a los documentos públicos y privados (firmados electrónicamente) constituyendo, de esta manera, un avance en la implementación de cualquier sistema de gestión documental electrónica como base administrativa del Gobierno Electrónico (2001). Asimismo, la Ley 25.506 (2001) establece en su artículo 47 que el Estado Nacional debe utilizar “las tecnologías y previsiones de la ley en su ámbito interno y en relación con los administrados”. Por otro lado, el artículo 48 de la referida Ley afirma que

(...) promoverá el uso masivo de la firma digital de tal forma que posibilite el trámite de los expedientes por vías simultáneas, búsquedas automáticas de la información y seguimiento y control por parte del interesado, propendiendo a la progresiva despapelización (...) en un plazo máximo de 5 (cinco) años contados a partir de la entrada en vigencia de la presente ley, se aplicará la tecnología de firma digital a la totalidad de las leyes, decretos, decisiones administrativas, resoluciones y sentencias emanados de las jurisdicciones y entidades comprendidas en el artículo 8° de la Ley 24.156.

Pero ni la Ley ni la reglamentación publicada en el Decreto N° 2628/02 (2002) establecieron de manera obligatoria un plan de implementación, ni sanciones a quienes no lo llevaran a cabo, sino que dejaron el proceso sujeto a las reglamentaciones futuras. Hasta la implementación de GDE no se había encarado desde la APN un plan de gestión documental electrónica integral. Se sucedieron, en cambio, acciones de distintas áreas del gobierno nacional que pusieron en práctica algunos mecanismos electrónicos para relacionarse con los ciudadanos. Estas acciones fueron aisladas y descoordinadas, y en general sólo incorporaron una mínima parte del proceso administrativo al Gobierno Electrónico: sacar un turno, iniciar algún reclamo, conocer el estado de un trámite.

El más ambicioso de esos proyectos fue el denominado Sistema COMDOCⁱ, desarrollado por el Ministerio de Economía (en adelante ME) y cuyo proyecto de implementación era liderado por Jefatura de Gabinete de Ministros (en adelante JGM). El plan de implementación del COMDOC tuvo diversas fases y proyectaba la incorporación de la tramitación integral de expedientes electrónicos, pero no logró pasar de ser un sistema de seguimiento de trámites con algunas potencialidades que no fueron desarrolladas. Otro antecedente nacional importante es el Sistema e-

Sidifⁱⁱ, un sistema desarrollado también por el ME, pero para la gestión presupuestaria de los organismos públicos. El e-Sidif tuvo distintas etapas y a la llegada de GDE no había sido implementado en todos los organismos públicos nacionales. El proyecto de implementación de GDE incluyó una integración con el Sistema e-Sidif y la expansión de una implementación a toda la APN. Sin embargo, el mayor precedente del GDE es el Sistema de Administración de Expedientes Electrónicos (SADE) del Gobierno de la Ciudad de Buenos Airesⁱⁱⁱ (en adelante GCABA).

Según un trabajo realizado por diversos funcionarios que se desempeñaron en el GCABA al momento de la implementación de dicho sistema, “En 2009, la Secretaría Legal y Técnica se propuso el desafío de eliminar los papeles como base de la administración de la Ciudad y de avanzar hacia el gobierno electrónico con un proceso interno basado en la gestión documental” (Clusellas, Martell, & Martelo, 2014). Este antecedente es de suma importancia para el análisis que se está realizando en el presente trabajo, por dos razones.

En primer lugar, porque el GDE que implementó el Poder Ejecutivo Nacional (en adelante PEN) a partir del año 2016 en la APN está basado en el Ecosistema SADE. A partir de un convenio firmado entre el GCABA y el PEN^{iv}, la Ciudad cedió de manera gratuita el desarrollo del ecosistema a la Nación. El Gobierno Nacional se haría cargo a partir de allí de planificar, financiar y desarrollar las adaptaciones, correcciones y mejoras necesarias para la implementación en su propia jurisdicción.

En segundo lugar, la experiencia de implementación en el GCABA es una variable importante en el proceso de implementación en el Gobierno Nacional, pues la mayor parte de los funcionarios, y una parte importante de los equipos técnicos que llevó adelante esta tarea en la Ciudad fue designada en el PEN con el objetivo de replicar la experiencia en la APN. Al mismo tiempo, se incorporaron funcionarios y personal técnico con experiencia anterior en distintas áreas del Estado Nacional y principalmente en las áreas de desarrollo.

Creación del Ministerio de Modernización

En diciembre de 2015, mediante el Decreto de Necesidad y Urgencia N° 13/2015 (2015) el PEN crea el Ministerio de Modernización. El gobierno del entonces presidente Mauricio Macri ya había creado un organismo similar en la Ciudad de Buenos Aires. Nombraría además como Ministro del Gabinete Nacional a quien había ocupado ese cargo en el MM de la Ciudad durante su gestión, el economista Andrés Horacio Ibarra.

Este nuevo Ministerio nacional absorbería algunas reparticiones de menor jerarquía ya existentes, con competencia en temas de reforma administrativa, firma digital, estrategia país digital,

administración y capacitación de los recursos humanos de la Administración Pública —que se desarrollaban en la órbita de JGM— y sumaría nuevas responsabilidades, principalmente las referidas a Gobierno Abierto y Gobierno Electrónico.

Plan de Modernización del Estado 2016

Una vez consolidada la creación del MM, el 2 de marzo de 2016 el PEN publicó el Decreto N° 434/2016, el cual estableció la consolidación del Plan de Modernización del Estado, cuyo responsable sería el MM.

Dicho Plan de Modernización tiene entre sus objetivos constituir una Administración Pública al servicio del ciudadano en un marco de eficiencia, eficacia y calidad en la prestación de servicios, a partir del diseño de organizaciones flexibles orientadas a la gestión por resultados. Esto supone promover una gestión ética y transparente, articulando la acción del sector público con el sector privado y las organizaciones no gubernamentales. La modernización del Estado es un proceso continuo en el tiempo que presenta acciones concretas y específicas que buscan mejorar el funcionamiento de las organizaciones públicas. (Poder Ejecutivo Nacional, 2016)

El Plan se estructura en cinco ejes dado que abarca diversas áreas del gobierno y su administración. A los fines del presente, interesa el siguiente:

Plan de Tecnología y Gobierno Digital: comprende por un lado la incorporación de tecnología y el fortalecimiento de la estructura de redes y por el otro la implementación de un sistema integral de gestión documental electrónica y de una plataforma de tramitación a distancia. (Poder Ejecutivo Nacional, 2016)

Para cumplir con la implementación de una “(...) plataforma horizontal informática de generación de documentos y expedientes electrónicos, registros (...)” (Poder Ejecutivo Nacional, 2016) el MM desarrollará e implementará GDE.

Sistema de Gestión Documental Electrónica (GDE)

El Decreto N° 561/2016 del PEN del 6 de abril de 2016 aprobó la implementación de GDE “(...) como sistema integrado de caratulación, numeración, seguimiento y registración de movimientos de todas las actuaciones y expedientes del Sector Público Nacional. Dicho sistema actuará como plataforma para la implementación de gestión de expedientes electrónicos (...)” (Poder Ejecutivo Nacional, 2016). En el mismo Decreto, delegó la estrategia y la planificación de la

implementación al MM, particularmente a su Secretaría de Modernización Administrativa (en adelante SECMA).

Al igual que el ecosistema SADE, GDE es un ecosistema modular. Está compuesto por diferentes módulos o subsistemas que interactúan entre sí. Cada módulo resuelve una determinada necesidad de la gestión documental pública y puede integrarse e interrelacionarse con los otros, lo que otorga mayor flexibilidad y adaptabilidad al sistema.

El módulo principal es el Generador Único de Documentos Electrónicos (en adelante GEDO). Este módulo administra y contiene todas las reglas para generar (confeccionar, revisar, firmar, rechazar, etc.) todos los documentos oficiales electrónicos que reemplazan a los tradicionales documentos en soporte papel firmados de puño y letra. Los documentos generados por este módulo son alojados en el Repositorio Único de Documentos Oficiales (en adelante RUDO), que es la biblioteca donde son resguardados los documentos electrónicos oficiales y a la que pueden recurrir el resto de los módulos del sistema para utilizarlos. Por otro lado, el tercer módulo central es Expediente Electrónico (en adelante EE), cuya función es administrar las reglas de tramitación de los Expedientes de la APN y utilizar los documentos generados en GEDO y alojados en el RUDO como insumo. Cada expediente administrativo es, al igual que en la lógica del soporte papel, un contenedor de documentos que ex ante generan y ex post explican un acto administrativo (Gordillo, 2017; Orihuela, 2015).

En este desarrollo, GDE posee una característica particular en relación con otros sistemas de gestión documental electrónica: su unidad menor central es el documento y no el trámite o expediente. En otras experiencias de gestión documental electrónica, ya sea públicas o privadas, la lógica de desarrollo del sistema y de su implementación estuvo centrada en el trámite como una unidad indivisible del proceso, lo que llevaba a establecer planes “trámite a trámite”, teniendo que implementar de manera simultánea el sistema en todas las áreas que debían participar de él.

El ecosistema GDE baja un nivel más y toma como unidad menor indivisible al documento. Por esta razón existe un módulo que los genera específicamente, distinto del que tramita el Expediente e independiente de él. Esta característica es una de las que más flexibilidad le da al sistema y a su proceso de implementación (Martelo y Yoder, 2017). Uno de los puntos fundamentales por analizar del proceso de implementación es la decisión de centrar el ecosistema en el documento y las distintas soluciones que se fueron desarrollando e implementando para moderar sus consecuencias no deseadas.

Los demás módulos más importantes que componen el sistema son: Comunicaciones Oficiales (en adelante CCOO), TAD, Porta Firma (en adelante PF), Escritorio Único (en adelante EU), Registro Legajo Multipropósito (en adelante RLM), Legajo Único de Empleados (en adelante

LUE), Locación de Obras y Servicios (en adelante LOYS), Gestor de Asistencias y Transferencias (en adelante GAT), Registro Integral de Destinatarios (en adelante RID) y Registro Civil Electrónico (en adelante RCE). El módulo TAD, por su parte, permite la interacción con personas humanas o morales que no pertenecen a la Administración Pública.

Si bien los módulos que se mencionan en el párrafo anterior conformar la columna vertebral de GDE, a lo largo de la implementación de dicho sistema se fueron desarrollando otras plataformas de gestión administrativa, que si bien no eran estrictamente módulos del sistema, estaban integradas a GDE y permitían su interacción como si se tratara de la utilización de una única plataforma. Ejemplo de estas iniciativas son el sistema de compras públicas (en adelante COMPR.AR), la plataforma de autenticación de identidad (en adelante PAEC) y la herramienta para la integración de servicios web (en adelante INTEROPER.AR) entre otros.

Estrategia de implementación

Además de la estructura del Sistema, otros de los puntos por evaluar serán la participación y la responsabilidad en la implementación de los organismos de la APN que formaron parte de este proceso. Si bien el MM fue el órgano rector de la política pública, los distintos decretos y normas que fueron publicándose y que serán objeto de análisis les otorgaron determinadas responsabilidades y obligaciones a los demás ministerios, secretarías, organismos descentralizados y empresas estatales en el proceso de implementación, desde la conformación de un equipo propio que sea el soporte del equipo que asignaba la SECMA hasta la obligatoriedad de la tramitación electrónica de determinadas actuaciones. De esta forma, si bien los organismos debían adecuarse a las nuevas normas de gestión documental electrónica, se les daba participación en algunas de las decisiones.

No obstante ello, también existieron algunas acciones que obligaron no sólo normativamente a implementar el Sistema: la más destacable de estas iniciativas fue la decisión de no publicar en el Boletín Oficial actos administrativos emitidos —por los diferentes organismos— en formato papel, a partir de una fecha establecida por la SECMA. En este aspecto, el compromiso de la Secretaría Legal y Técnica de la Nación (en adelante SLYT), que es responsable de la publicación en el Boletín Oficial, con el proceso fue otra de las variables fundamentales que permiten explicar la implementación de GDE. Dada la imposibilidad, por parte de los organismos, de publicar actos administrativos en formato papel, estos se veían obligados a efectuarlos mediante GDE.

Un último punto para analizar será también el escalonamiento de metas por organismo, tipo de documento y tipo de trámite que se fueron estableciendo en el proceso de implementación y cómo

fueron tomadas las decisiones respecto de su establecimiento. Específicamente se abordará la estrategia implementada en el MJyDDHH.

Ministerio de Justicia y Derechos Humanos de la Nación

Como es frecuente con cambios de mando en el Gobierno Nacional, el 17 de mayo del año 2016, por medio de la Decisión Administrativa N° 483/2016 se aprobó la nueva estructura organizativa de primer nivel operativo del entonces Ministerio de Justicia y Derechos Humanos de la Nación. Es usual que los gobiernos creen, modifiquen o supriman cargos e instituciones públicas teniendo en cuenta que estas son el vehículo por el cual se implementarán aquellas políticas de interés para cada gobierno, lo que en muchas ocasiones termina definiendo el sesgo y la impronta de cada uno de ellos.

Si bien el nombre del Ministerio de Justicia y Derechos Humanos de la Nación no se modificó, a la luz de tiempos más actuales -asunción de Alberto Fernández a la Presidencia en diciembre del año 2019- se efectuaron modificaciones en la estructura de dicho organismo. Cabe aclarar que la norma antes mencionada comprende únicamente la jurisdicción, sus secretarías y subsecretarías y los organismos descentralizados/desconcentrados, entre otros, dependientes.

Según el Decreto de Necesidad y Urgencia N° 13 del año 2015, le compete al MJYDDHH

asistir al Presidente de la Nación, y al Jefe de Gabinete de Ministros en orden a sus competencias, en las relaciones con el PODER JUDICIAL, con el MINISTERIO PÚBLICO, con el Defensor del Pueblo y con el CONSEJO DE LA MAGISTRATURA, en la actualización de la legislación nacional, y a requerimiento del Presidente de la Nación en el asesoramiento jurídico y en la coordinación de las actividades del Estado referidas a dicho asesoramiento, sin perjuicio de la competencia propia e independencia técnica de la PROCURACIÓN DEL TESORO DE LA NACIÓN.

El MJyDDHH no sólo es uno de los organismos del Estado de mayor envergadura, sino también uno de los que mayor cantidad de empleados tiene.

Desde el punto de vista de la implementación de un sistema, esto implica un mayor desafío a la hora de encarar proyectos de esta magnitud. En primer lugar, porque el número de funcionarios y funcionarias es mayor que en otros ministerios. En segundo lugar, porque la cantidad de gente a la que emplea también es considerablemente mayor que en otras reparticiones estatales, y por último, porque al ser un organismo con extensas competencias, la cantidad de trámites y documentos por relevar también supone un esfuerzo más grande. Estas características requieren de un equipo externo de implementación de GDE realmente capacitado y a la altura del desafío,

pero también exige la existencia de un equipo interno al Ministerio, que sea capaz de articular las demandas del órgano rector de la política pública —en relación con el cumplimiento de los diferentes hitos de implementación—, pero también que recepte y centralice —aún con las resistencias internas que pueden generarse— todas las consultas, los reclamos y las propuestas de sus pares hacia el interior del Ministerio.

En cuanto a la implementación de GDE propiamente dicha, el entonces MM —como se mencionó en el presente trabajo— emitió diversas normas de carácter obligatorio, que se tradujeron en hitos de implementación concretos que debían ser cumplidos por el MJyDDHH.

La primera de las normativas de carácter más específico, emitida por la SECMA, fue la Resolución N° 3 del año 2016 —suscripta por el entonces secretario Lic. Eduardo Martelli—, que estableció la aprobación de los módulos CCOO, GEDO y EE. Dicha norma estableció que los documentos generados por los módulos antes mencionados deberían firmarse en forma digital, teniendo los mismos efectos jurídicos que los consignados en formato papel.

Esta Resolución sentó las bases para comenzar a utilizar GDE, pero no estableció plazos ni fechas específicas para el MJyDDHH. Por tal motivo, y en relación con la estrategia de implementación de GDE para los ministerios, el 21 de abril del año 2016, el entonces Ministro de Modernización ordenó mediante la Resolución N° 65/2016 que el MJyDDHH debía utilizar obligatoriamente el módulo CCOO a partir del 25 de abril, el módulo GEDO a partir de esa misma fecha, y el módulo EE a partir del 10 de mayo del mismo año.

Asimismo, en junio de 2016, por medio de la Resolución N° 9/2016 del entonces Secretario de Modernización Administrativa se estableció que el MJyDDHH debería iniciar y tramitar —mediante el módulo EE— 34 actuaciones de carácter administrativa únicamente por GDE. Sucesivamente la SECMA fue emitiendo diversa normativa para instar obligatoriamente al MJyDDHH a implementar los distintos hitos que la SECMA planificaba.

Por lo expuesto, a más de cuatro años del inicio de ese proceso, es dable preguntarse cómo fue el proceso de implementación del Sistema de Gestión Documental Electrónica en el Ministerio de Justicia y Derechos Humanos de la Nación entre el año 2016 y el 2019.

OBJETIVOS

Objetivo general

- 1) analizar el proceso de implementación del Sistema GDE en el MJYDDHH entre el año 2016 y el 2019.

Objetivos específicos

- 1) Identificar las razones que facilitaron o dificultaron la implementación.
- 2) Construir una matriz de los actores que intervinieron en la implementación del GDE en el MJyDDHH.
- 3) Determinar la articulación del modelo de administración electrónica en el caso de la implementación del GDE en el MJyDDHH.

MARCO TEÓRICO

Las teorías sobre la administración del Estado

Para abordar el proceso de implementación de GDE en el Ministerio de Justicia y Derechos Humanos de la Nación, es menester introducir en el análisis diversas perspectivas teóricas que sitúen el problema en cuestión mediante la revisión bibliográfica. Puntualmente, interesa conocer el concepto de burocracia y administración a fin de identificar las principales corrientes de gestión pública hasta llegar al paradigma de Gobierno Electrónico. Este último subyace a la implementación de herramientas tecnológicas en las dinámicas de las administraciones públicas, y en particular, se conjuga sobre GDE.

No se puede pensar en estrategias de trabajo en torno a la Administración Pública sin mencionar los aportes realizados por Weber (1977) en relación con la burocracia. Este autor es uno de los más importantes, sino el más influyente, por teorizar sobre el paradigma burocrático y la estructura del aparato estatal. Weber observa que con el avance hacia sociedades más modernas, los estados deben afrontar mayores retos y tomar acciones en campos cada vez más diversos. No solo se debe ocupar de la provisión de ciertos servicios económicos como el cobro y manejo de las rentas y los impuestos, o por el contrario, de temas relacionados con la guerra. Las sociedades modernas, al ser más complejas deben tener burocracias más profesionalizadas que puedan administrar los asuntos públicos. En palabras del autor:

Como dijimos, la tendencia burocrática está influida por necesidades provenientes de la creación de ejércitos en armas, condicionada por políticas de poder y por el desarrollo de la hacienda pública vinculada con el aparato militar. En el Estado moderno, las progresivas exigencias que se plantean a la administración se deben a la complejidad cada vez mayor de la civilización y tienden a la burocratización.

Para dar respuesta a estas exigencias, Weber (1977) enfatiza en que la burocracia, dadas sus características, es la mejor forma de organización en comparación con otras: “El mecanismo burocrático es a las demás organizaciones como la máquina es a los modos de producción no mecanizados”.

Esto es así porque dentro de la administración existen reglas que rigen los procedimientos, hay una continuidad en quienes ocupan esos puestos, lo que los dota de experiencia y conocimiento —profesionalización— sobre las rutinas hacia el interior del aparato estatal: “Actualmente la economía capitalista de mercado es la primera en reclamar que los asuntos administrativos oficiales se resuelvan con la mayor precisión, claridad, continuidad y rapidez posibles” (Weber, 1977).

Los aportes de Weber han sido recogidos por diversas corrientes de pensamiento y han sido utilizados tanto para resaltar positivamente el rol de las burocracias, como para denostarlas. Muchos gobiernos han utilizado el término “burocracia” peyorativamente a fin de indicar el fracaso o el mal funcionamiento de las administraciones.

Al respecto, resulta interesante indagar en las reflexiones realizadas por Evans (1996) en sus textos. Dicho autor pone de manifiesto que a lo largo de la historia se ha debatido sobre las capacidades del Estado. Puntualmente, después de los años setenta se empezó a poner en duda la influencia que debían tener los estados en diversos asuntos. Por ello, en su texto “El Estado como problema y como solución” Evans realiza comparaciones entre diferentes burocracias de países de América Latina, como Brasil, y de Asia, entre otros.

De dicho análisis, surge que “Una característica de la tercera ola de ideas acerca del Estado y el desarrollo es la admisión de la importancia de la capacidad del Estado, no simplemente en el sentido de la pericia y la perspicacia de los tecnócratas que lo integran, sino en el sentido de una estructura perdurable y eficaz” (Evans, 1996). Lo que dicho autor observa es que en algunos países, “Abundan los organismos normativos o administrativos, pero la mayoría no tiene capacidad de perseguir metas colectivas de un modo predecible o coherente, ni el interés de hacerlo” (Evans, 1996).

Por ello, propone que, el problema no es la existencia de burocracias grandes o chicas, sino que estas no están lo suficientemente desarrolladas y profesionalizadas como para cumplir con su propósito. Los estados desarrollistas tienen que poder generar una capacidad de administración extraordinaria y a la vez, limitar las intervenciones a aquellas actividades que merezcan la atención por su importancia para el desarrollo de país, como, por ejemplo, la industria.

Siguiendo con esta narrativa, hacia los años noventa es notoria la influencia de diversas corrientes de pensamiento sobre la Administración Pública orientadas a criticar fuertemente el desempeño de las burocracias y el rol de estado en diversos asuntos.

Estas corrientes, provenientes de los Estados Unidos, y de otros países de Europa, pueden ser englobadas en lo que se conoce como el “New Public Management” (en adelante NPM). El NPM destaca la forma de administración privada e intenta implementar dicho modelo en el ámbito público, ya que sostiene que las burocracias públicas no tienen un buen desempeño, pues estas carecen de personal capacitado para llevar a cabo las tareas que el ciudadano requiere. En contraste con esto, las administraciones privadas son vistas como eficientes y transparentes a la hora de prestar servicios.

En tal sentido, un análisis realizado por López (2006) sostiene que “La etapa inicial de la reforma se caracterizó por la aplicación de las tecnologías de gestión privada en el ámbito de las organizaciones públicas, la racionalización de estructuras y procedimientos, la revisión de los procesos de toma de decisiones y el incremento de la productividad de los empleados públicos”.

Este paradigma ubica al ciudadano en el centro y lo considera como un “cliente”, lo que supone que el Estado se convierte en un prestador de servicios. Dicha prestación debe ser brindada en forma eficiente y eficaz, de lo contrario el “cliente” puede no estar satisfecho con lo que recibe del Estado. Por ello, se han introducido reformas relacionadas con evaluaciones de desempeño, incentivos a la productividad, mediciones sobre el nivel de satisfacción de los “clientes”, etc. En palabras de la autora

En general, las propuestas e iniciativas conocidas como de "orientación al cliente" se asumen —en el marco de la NGP— como un cambio en las reglas de juego entre los proveedores y los destinatarios de los servicios públicos. Así, la preocupación por las demandas diferenciadas, la calidad de los servicios y la fijación de los correspondientes mecanismos de resarcimiento en caso de declinación en los niveles de servicio ofrecidos, además de la instrumentación de sistemas de queja y de mecanismos de participación y consulta, conforman los componentes básicos de esta tendencia innovadora y, según se declara, superadora del tradicional esquema en el que los usuarios de servicios públicos estatales poseían el rol de receptores pasivos y carentes de derechos específicos. (López, 2006)

Si bien el paradigma del NPM ha sido criticado fuertemente por diversos gobiernos y por académicos, todas estas ideas, sumadas al avance de las tecnologías que suceden a finales de los años noventa y principios de los dos mil —como el surgimiento de internet— profundizaron el rol central del ciudadano, mediante la exigencia de mayor participación en la toma de decisiones pública y la transparencia en el acceso a la información. La rapidez con que hoy en día los individuos realizan acciones y trámites en la esfera privada, como por ejemplo, comprar boletos de avión y hacer transferencias bancarias, entre otras, supuso un gran desafío para los estados, los

cuales tuvieron que desarrollar mecanismos de administración que fueran en línea con los estándares de la época.

Por tal motivo, distintos gobiernos en todo el mundo se han dedicado a diseñar e implementar políticas públicas relacionadas con el Gobierno Electrónico y la transformación digital. Tal es el avance de esta tendencia, que se ha definido de la siguiente manera: “El Gobierno Electrónico es el uso de las tecnologías de la información y comunicación (TIC), particularmente internet, como una herramienta para alcanzar un mejor gobierno” (Naser, 2011).

Como todos los modelos de administración de gobierno mencionados en el presente trabajo, el GE también ha tenido críticas, en el sentido de que por sí solo no garantiza un mejor gobierno o una mejor democracia.

Para abordar el estudio sobre la implementación de GDE en el MJyDDHH, resulta interesante introducir los aportes de Manuel Villoria y Álvaro Ramírez Alujas, quienes tratar de poner en debate –por medio de la teoría política- cómo se desempeñaron diversos gobiernos aplicando las TIC, a fin de evaluar si se fracasó o no. Estos autores construyen una tipología de gobiernos electrónicos —tomando países democráticos—, la cual es explicada en profundidad para caracterizar y diferenciar los valores que movilizan a cada uno de estos gobiernos a la hora de impulsar políticas públicas de este tipo.

En palabras de los autores, la tipología se concentra, primeramente, en definir cuatro modelos de Gobierno Electrónico, a saber:

- 1) La administración electrónica en sentido estricto, guiada por valores de economía, eficiencia y eficacia.
- 2) La administración electrónica inclusiva e imparcial.
- 3) El Gobierno Abierto que rinde cuentas.
- 4) El Gobierno Electrónico participativo y colaborativo (Villoria y Alujas, 2013).

Para los autores, detrás de cada uno de estos tipos de gobiernos electrónicos, se encuentran diversas democracias y diferentes ideas de valores, las cuales son evidenciadas en cada uno de estos tipos de Gobierno Electrónico, cuando son analizados junto a los tipos de democracia.

La administración electrónica en sentido estricto

Según Villoria y Ramírez Alujas, este tipo de innovación refiere a los esfuerzos de los gobiernos por introducir herramientas tecnológicas que faciliten la realización de los trámites, es decir, que

sean más eficientes y eficaces los gobiernos en la toma de trámites.

El foco de la e-administration está puesto en mejorar la economía, eficiencia, provisión y efectividad del gobierno, proporcionando información y servicios disponibles en varios canales diferentes y bajo diversas nomenclaturas sitios Web, one stop government shops o ventanillas únicas, etcétera.

Los esfuerzos en este ámbito se han centrado en conciliar de la mejor manera posible los aspectos de *front office* (en la entrega de servicios) y de *back office* (rediseño de procedimientos administrativos, modernización de estructuras funciones, etc.). (Villoria & Alujas, 2013)

Si bien este tipo de medidas mejora la calidad de atención y la percepción de los ciudadanos para con el funcionamiento del Estado, no se realiza un cuestionamiento efectivo sobre el trasfondo de las cuestiones que dicho Estado administra, sino que más bien el foco está puesto en mejorar los canales de atención y la vinculación con la ciudadanía a la hora de declarar sus impuestos, o bien realizar otro tipo de trámites.

La administración electrónica inclusiva e imparcial

En lo que respecta a este gobierno, se trata de superar las barreras de acceso de determinados servicios/derechos mediante la inclusión social.

En términos simples, la inclusión digital (eInclusion) tiene como objetivo lograr que “nadie se quede atrás” en el disfrute de los beneficios que emanan de las TIC y, por lo tanto, las políticas impulsadas bajo esta mirada tienen como objetivo reducir las brechas y promover el uso de las TIC para superar la exclusión, mejorar el rendimiento económico, las oportunidades de empleo, la calidad de vida, la participación y cohesión social. (Villoria y Alujas, 2013).

Este modelo no solo apunta a incluir a sectores de la sociedad excluidos, económicamente hablando, sino también a disminuir las barreras de acceso a personas con dificultades visuales, auditivas, o de otra índole.

El Gobierno Abierto que rinde cuentas

Este modelo trata de impulsar medidas tendientes a garantizar la transparencia y el control del gobierno por parte de sus ciudadanos, así como también hacia el interior del gobierno.

En suma, el Gobierno Abierto, usando las últimas tecnologías, sobre todo la Web 2.0, permite a los ciudadanos no ya acceder a la información que el gobierno provee a través de sus páginas Web, sino convertir a los ciudadanos en auténticos auditores desde el sofá y pasar de un ciudadano pasivo

y consumidor de contenidos gubernamentales a un monitorial citizen, que controla, escanea y sanciona, en su caso, al gobierno incumplidor. (Villoria y Alujas, 2013)

El Gobierno Electrónico participativo y colaborativo

Por último, los autores citan este modelo para referirse a aquel que expone datos e información para generar mayor progreso y desarrollo. Lo que este modelo genera es la apertura hacia los ciudadanos, los cuales colaboran con los agentes gubernamentales. Por lo que estos últimos ya no son los únicos expertos sobre determinados temas, sino que forman parte de un mecanismo que incluye a los ciudadanos y los agentes del gobierno en la toma horizontal de decisiones.

Esta gobernanza participativa y colaborativa que se promueve ahora podría definirse, en suma, como la implicación de la ciudadanía en general, así como de las agencias estatales, regionales y locales, las ONG, las empresas y otros *stakeholders* no gubernamentales en el proceso de elaboración, implantación, evaluación y gestión de políticas, a través de métodos que incluyan, pero no se limiten a: implicación ciudadana, diálogo, deliberación pública, colaboración con múltiples *stakeholders*, gestión pública colaborativa, resolución de disputas y negociación. (Villoria y Alujas, 2013).

Los aportes de Villoria y Alujas sirven para pensar la relación que existe entre las medidas que toman los gobiernos y el efecto que producen.

Por otro lado, también es interesante incluir el trabajo de Serna, ya que se enfoca en el estudio de los gobiernos electrónicos (particularmente en los gobiernos locales). Este autor vislumbra la importancia de las TIC en la gestión.

Tal como se mencionó en el Prólogo, el presente trabajo adopta la definición de GE de este último autor:

(...) la utilización de las tecnologías de las TIC por parte de los gobiernos locales a través de la mejora de su gestión interna, de la oferta de servicios de información y de los sistemas de intercambio e interacción con los ciudadanos y con las organizaciones públicas y privadas. Acciones a las que cabe añadir las orientadas a sentar las bases para el desarrollo de la Sociedad de la Información, tanto en lo que se refiere a la promoción de infraestructuras como a la promoción de una cultura de la información (en el tejido social pero también en la propia organización) acorde con la nueva realidad.

Con el objetivo de analizar cabalmente las dinámicas de este caso, se adoptará una postura neoinstitucionalista y se considerarán los aportes de este autor, ya que construye un modelo de administración que abarca cuatro dimensiones, las cuales van articulándose: dimensión interna, dimensión externa, dimensión relacional y dimensión de promoción. Esta interrelación de dimensiones es la que será puesta en consideración en el presente trabajo, en relación con cómo fue el proceso de implementación de GDE en el MJyDDHH.

La dimensión externa

Es la dimensión orientada a los ciudadanos. Según el mencionado autor, “La dimensión externa del Gobierno Electrónico se refiere a la utilización de las TIC como instrumento para prestar servicios, ofrecer información y facilitar la interacción con los ciudadanos y agentes externos a la administración local”.

La forma en que el Estado se relaciona con los ciudadanos puede darse de diversas maneras. La primera de ellas, cuando el estado asume un rol activo en cuestiones de la vida cotidiana de las personas que son comunicadas a estas; por el otro, en la efectiva prestación de servicios que el Estado realiza y que lo lleva a interactuar a distancia con el destinatario de ese servicio; por último, aquellas cuestiones más vinculadas a la participación política, en que el Estado convoca a recibir opiniones y compartirlas con la comunidad.

La dimensión interna

A diferencia de la dimensión anterior, que estaba pensada desde el Estado hacia el ciudadano y viceversa, esta dimensión apunta a los mecanismos internos de la propia administración de gobierno. Según Serna, “La dimensión interna del Gobierno Electrónico viene a destacar el papel de las administraciones locales en la utilización de las TIC en la mejora de su funcionamiento interno, que necesariamente debería repercutir en una mayor efectividad de sus actuaciones”.

Esta dimensión es muy importante, porque el autor destaca que de nada sirve implementar procesos y mejoras, por medio del uso de las TIC, si estas no se enmarcan en un plan estratégico de cambio mucho mayor. Las herramientas por sí solas no generan cambios a largo plazo si no se modifican aspectos de la cultura organizacional, de mejora de los procedimientos, etcétera.

La dimensión relacional

Así como ya vimos la dimensión externa y la interna, un aspecto importante del modelo de administración electrónica es la interrelación entre las diversas personas que intervienen en los procesos. Esto incluye a otras agencias de gobierno, pero también a actores del mundo privado con autorización para ello. Según Serna, “La dimensión de red del Gobierno Electrónico se refiere a la utilización de las TIC para facilitar las relaciones de las administraciones públicas locales con aquellas entidades, ya sean públicas o privadas, con las que mantienen un contacto más habitual e intenso”.

Todas las acciones que puedan llevarse a cabo para desarrollar esta dimensión persiguen como objetivo mejorar la comunicación entre las diversas agencias y el Estado, ya que se consideran un actor más con quien el Estado se relaciona diariamente.

La dimensión de promoción

Por último, se menciona la dimensión promocional. Esta dimensión refiere a dos aspectos fundamentales. El primero de ellos es garantizar físicamente la provisión de servicios de infraestructura y demás, el acceso a la red y a las tecnologías. El segundo es el trabajo sobre lo cultural que requiere la sociedad de las TIC. Según Serna, “La dimensión de promoción viene a destacar las actividades orientadas a potenciar la cohesión social mediante el fomento del uso de las TIC por parte de los ciudadanos, superando —o atenuando— la fractura digital, por parte de las empresas y por parte del resto de agentes sociales”.

Asimismo, valiéndose de los aportes del neoinstitucionalismo, Serna introduce el concepto de institución —tomado de otros autores—, y lo define como “(...) un conjunto de valores, normas, reglas, rutinas y procesos que estructuran las relaciones entre los agentes implicados, estableciendo los parámetros de aquellos que se considera aceptables a partir de las relaciones entre roles por seguir y situaciones definidas”.

¿Por qué la importancia de hablar del concepto de institución? Porque al ser estructuras formales con sus propias reglas y procedimientos internos con una fuerte cultura organizacional enraizada a prácticas históricas, se pueden presentar resistencias cuando se intenta aplicar reformas —o cambios— a las tareas y prácticas habituales. Por ello resulta interesante conocer las dinámicas internas de estas y cómo se relacionan. Uno de los objetivos específicos de este trabajo será el de detectar los aspectos que facilitaron o pusieron en riesgo la implementación de GDE en el MJyDDHH.

Por último, para el análisis de los actores intervinientes en dicho evento, se utilizará la Matriz de Actores propuesta por Estévez (1999) en su texto “Construcción de una Matriz de Actores para Políticas Públicas y Proyectos dentro de un Contexto de Reforma del Estado”. La importancia de este tipo de análisis radica en que, señala el autor, “Consideramos a los actores con sus demandas, intereses, y poder relativo; además buscaremos dimensionar el impacto que el proyecto de decisión pública tiene sobre cada uno”.

Para elaborar dicha matriz, se considerarán los componentes propuestos por Estévez:

- Actor
- Demanda
- Intereses
- Impacto del proyecto

- Jerarquización de su poder.

En cuanto al primero, Estévez lo define como el conjunto de personas dotadas de intereses homogéneos que participan en el proceso de decisión política. En atención a ello, se incluirán a todos aquellos quienes participaron del proceso de implementación, ya sea directa o indirectamente.

Respecto al segundo, son las demandas formales que persiguen cada uno de los actores mencionados en el punto anterior. En tal sentido, se plasmarán cuáles han sido los propósitos que cada uno de estos actores persiguió en relación con la implementación de GDE en el MJYDDHH.

En tercer lugar, se abordarán los intereses, los cuales, tal como la palabra lo dice, refieren al propósito real que dichos actores manifiestan. Esto será analizado teniendo en cuenta las acciones y los dichos de aquellos actores.

En referencia al cuarto de los puntos, Estévez menciona el impacto del proyecto, y lo define como el “Grado de beneficio o pérdida que le provoca al actor en cuestión el proyecto considerado (...)”. Estos impactos pueden ser negativos o positivos.

Finalmente, se mencionará la jerarquización del poder. Sobre esta última, vale decir que si se sigue la definición del autor, se detectan limitaciones. En definitiva, lo que Estévez plantea sobre este punto es la capacidad de veto que tienen los actores y sugiere desarrollar una escala para analizar el grado de influencia que dichos actores tienen sobre las decisiones que se van tomando. Al respecto, cabe aclarar que la jerarquización del poder es una categoría interesante de mencionar, pero tal como está planteada excluye a algunos actores que si bien han sido identificados como intervinientes en el proceso, no cuentan, ya sea por su rol o por su capacidad política de incidir (positiva o negativamente), en la toma de decisiones, por lo que en algunos casos, cuando se trate de actores de este tipo, no se aplicará la escala correspondiente. La escala de jerarquización del poder está conformada de la siguiente manera:

-Muy alto

-Alto

-Medio

-Bajo

-Nulo

Antecedentes de transformación digital en los gobiernos del mundo

Tal como se mencionó en el capítulo anterior, no solo la Argentina ha tomado medidas de GDE, los gobiernos de todo el mundo fueron adoptando medidas tendientes a incorporar la tecnología en las prácticas cotidianas del Estado. Por ello resulta de interés para este trabajo conocer con mayor detalle algunas experiencias de GE en otros países. Con este fin, se han seleccionado cuatro casos de estudio, que por su relevancia y su importancia en la temática, resultan ser los indicados. Asimismo, se han dividido estos países en dos grupos, a saber: países europeos (Estonia y Reino Unido) y países de la región (Chile y México).

Países europeos

El caso de Estonia

Estonia es considerado el país más digitalizado del mundo. Innumerables notas periodísticas y artículos académicos hacen mención a este caso, como por ejemplo, un artículo publicado en la revista Forbes que cita un comentario de Numa, portavoz y ponente del e-Estonia Briefing Centre, la cual afirma que

Nos dimos cuenta, ya en la década de los noventa, de que la burocracia no funciona y que para resolver los problemas que teníamos necesitábamos crear una sociedad democrática transparente, donde la confianza y la eficiencia son claves. Por tanto, elegimos el camino de la digitalización. Hoy, el 99% de nuestros servicios públicos son accesibles en línea: están centrados en los ciudadanos, son fáciles de usar y, lo más importante, también son seguros. (Cerdeira, 2020)

En el mismo artículo se sostiene que a partir del año 2001 Estonia pone en marcha la plataforma X-Road, la cual permite interconectar cientos de bases de datos, haciendo posible tener en una única plataforma todos los aplicativos necesarios para la interconexión digital. Tal es así, que

Los estonios pueden acceder al 99% de los servicios de la Administración a través de internet gracias a este DNI digital. Registrar una empresa, renovar el carné de conducir, consultar recetas médicas y acceder al historial médico, revisar las notas de los hijos o comunicarse con los profesores son todos trámites que pueden realizarse de forma online. También, votar. [...] Solo hay tres excepciones, tres servicios que siguen requiriendo presencia física: las bodas, los divorcios y las transacciones inmobiliarias. Tiempo al tiempo. (Cerdeira, 2020)

Uno de los atractivos más llamativos de Estonia es la Residencia Electrónica, la cual convirtió a este país en el primero en ofrecerla a fin de que diversas empresas se asienten en dicho territorio.

Según este mismo artículo, a la fecha de publicación, se registraron un total de 66.000 personas de más de 150 países.

Sin duda, toda esta edificación digital y virtual requirió de la conformación de equipos de profesionales, especialistas en temas de seguridad digital, por lo que Estonia, también fue pionero en la utilización de la herramienta de *blockchain*^v como forma de resguardar la información.

Por último, Estonia cuenta con varias soluciones tecnológicas adicionales a las mencionadas en el párrafo anterior. En primer lugar, ha desarrollado un portal integrado llamado OSALE, el cual es utilizado para interactuar con la ciudadanía a fin de que estos suban información de interés público, pero también es utilizado por el gobierno para publicar datos. Por otro lado, Estonia ha construido una ventanilla única llamada EESTI.ee, la cual apunta a ser una plataforma de intercambio entre el gobierno, los ciudadanos y las empresas. Desde allí se pueden efectuar diversas acciones relacionadas con el mundo empresarial.

En línea con lo anterior, también existe un entorno virtual llamado CREP. Create your own Company in 12 minutes, que se utiliza para la registración de empresas nuevas. A su vez, se implementó el sistema DIGIDOC, que permite crear y firmar documentos en forma digital y, por último, se ha creado un sistema de identificación electrónica por medio de la tarjeta SIM de los celulares, que permite firmar documentos en forma digital recurriendo al celular, mediante el uso de un PIN creado a tal fin.

Sin dudas, por todo lo expuesto, Estonia se ha convertido en el paradigma más emblemático de Gobierno Electrónico, ya que no solo utiliza las herramientas digitales para la gestión de los trámites entre el gobierno y los ciudadanos, sino que también abarca a todos los ámbitos de la vida cotidiana y privada de quienes viven allí.

El caso del Reino Unido

Otro caso interesante para analizar es el del Reino Unido, no solo por sus niveles de digitalización, sino también, por su sistema político y sus normas internas. Según un artículo de la revista Analítica Pública, el Reino Unido es un país altamente digitalizado, por las siguientes razones:

4 de cada 10 personas hacen compras online y gastan 1500 libras anuales de media. Cualquiera que haga ecomercio internacional sabe que Reino Unido tiene unos niveles de conversión enormes. El 77% de la ciudadanía tiene competencias digitales básicas, lo que se tiene en cuenta en términos de exclusión. (Jiménez, 2018).

Tal es así, que el Reino Unido ha desarrollado varias plataformas electrónicas a fin de impulsar políticas de Gobierno Electrónico.

En primer lugar, cabe mencionar el Office of Public Sector Information (OPSI) que es una oficina de Información del Sector Público relativa a toda la información de los archivos nacionales, por lo que —mediante esta herramienta— se intenta reutilizar la información que el propio Estado ya posee. “La OPSI tiene la responsabilidad de la gestión de la mayor parte de la propiedad intelectual del gobierno de UK y es el regulador de los poseedores de la información del sector público para las actividades de explotación comercial de dicha información” (Ministerio de Política Territorial y Administración Pública, Gobierno de España, 2010).

Asimismo, se fueron desarrollando diversos aplicativos —para el OPSI— con el objeto de mejorar la reutilización de toda la información publicada. Para cubrir las exigencias entre el sector público y el empresarial, el gobierno de UK implementó la herramienta UK Welcomes Business. Dicha plataforma ofrece una cantidad muy variada de información de interés para las empresas, como ser información sobre legislación vigente, información general sobre el Reino Unido, etcétera.

Desde el punto de vista de la propia administración, el Reino Unido ha adherido a diversas iniciativas tendientes a evitar solicitar información al administrado, que el propio Estado ya posee. Por tal motivo, se desarrollaron herramientas de XBRL, que permiten hacer extensivo un lenguaje de negocios en común, lo que facilita la carga de información, la eliminación de datos innecesarios, la mejora en los niveles de procesamiento de los datos, etc. Según un informe del Gobierno de España:

Estudios realizados en Holanda y Australia, respaldados por UK, estiman que las cargas administrativas impuestas por los gobiernos pueden suponer cerca de un 2.5% del PBI. Dichos estudios concluyen que SBR puede reducir la carga un 0.2% del PBI hasta un 2.3% por lo que puede representar elevados ahorros (Ministerio de Política Territorial y Administración Pública, Gobierno de España, 2010).

Países de la región

El caso de Chile

Chile viene desarrollando varias iniciativas de Gobierno Electrónico y al igual que muchos países de la región, incluyendo la Argentina, se han asumido compromisos tendientes a la mejora en el acceso a los trámites, simplificación de estos, transparencia de datos, etc. Algunos autores sostienen que “Basado en este diagnóstico, en las experiencias internacionales y en las tecnologías disponibles, el Gobierno chileno tomó en el año 2004 una decisión audaz, al introducir XML (eXtensible Markup Lenguaje) como la norma para representar y permitir el intercambio de su documentación electrónica” (Gutiérrez, y otros).

Primeramente, cabe destacar que el origen de la implementación de herramientas digitales se remontan al año 2002^{vi} con la puesta en marcha de Trámite Fácil^{vii}, un portal de acceso para la

ciudadanía por medio del cual se pueden gestionar diversos trámites ante distintos organismos públicos, entre los cuales se destacan aquellos que tienen como destinatario al Poder Judicial de este país.

Actualmente, Trámite Fácil incluye alrededor de 1550 procedimientos de servicios públicos que permiten ejecutar 220 trámites a través de Internet. Una mención especial merece la posibilidad de pagar los impuestos en línea, una iniciativa revolucionaria que guio muchos de los desarrollos posteriores. (Gutiérrez, y otros).

Es posible visualizar en este portal trámites como consultas de causas judiciales y consulta de pensión de alimentos, entre otros. Con posterioridad a este hito, en 2008 y 2012 se pusieron en marcha otras soluciones tecnológicas más avanzadas, como ser ChileClic^{viii} y ChileAtiendeix respectivamente. Posteriormente se creó la herramienta ChileAtiende Digital (2014).

En lo que respecta a Chileclic, su implementación estuvo a cargo del Ministerio del Interior y de Economía, y según se observa en un artículo periodístico de El Mercurio, de Chile:

Al presentar el portal, Lavados explicó que ChileClic cuenta con 1500 fichas informativas de servicios y programas públicos, y brinda acceso centralizado a más de 400 trámites en línea, organizados temáticamente para que las personas y empresas encuentren fácilmente la información que requieren de parte de las instituciones públicas. (online, 2008).

Por otro lado, ChileAtiende y ChileAtiende Digital también son herramientas que permiten en un solo lugar contar con información relacionada a trámites y diversa información de cada ciudadano, es decir, que desde este portal se puede acceder a un perfil de ciudadano que permite descargar certificados y demás documentación personal.

Para concluir, es importante mencionar una cita de un informe del BID sobre el caso chileno, en la que se sostiene que “Chile es un país que ha estado a la vanguardia del gobierno digital en América Latina y el Caribe (ALC) durante varios años, y los resultados son evidentes. A 2017, el 49,6% de todos los trámites del gobierno nacional se pueden realizar completamente en línea” (Roseth, Reyes & Santiso, 2018).

El caso de México

A la par de Chile, en cuanto a esfuerzos dirigidos a implementar soluciones tecnológicas en la gestión de gobierno, México es otro de los países con una gran trayectoria en esta materia.

Los primeros pasos comenzaron en 2003 con una reforma de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal y el otorgamiento de facultades a la Unidad de Gobierno Electrónico y Política de Tecnologías de la Información (UGEPTI), dentro de la Secretaría de la Función Pública, para coordinar e instrumentar estrategias de Gobierno Electrónico. (Roseth, Reyes y Santiso, 2018).

Según un trabajo de Gil-García, Mariscal Avilés y Ramírez Hernández (Gil-García, 2008), se pueden identificar las siguientes herramientas digitales impulsadas por el gobierno mexicano, a saber:

- CompraNet
- Registro Único de Personas Acreditadas (RUPA)
- DeclaraNet
- Registro de Servidores Públicos (RSP)
- Portal Ciudadano del Gobierno Federal

De todos los sistemas mencionados, resulta de interés puntualizar en el Portal Ciudadano del Gobierno Federalx, ya que constituye el canal de acceso e intercambio de los ciudadanos con el gobierno. Este portal incluye TramiteNet, que básicamente permite que los usuarios accedan y efectúen diversos trámites. Al ingresar a este sitio, se pueden observar todas las áreas de gobierno que tienen disponibles trámites para realizar, y al seleccionar alguna de ellas, el sistema redirecciona al usuario automáticamente al enlace correspondiente.

Es importante mencionar que México ha dedicado muchos esfuerzos en la arquitectura e infraestructura de los servicios necesarios para sostener sistemas de este tipo, al igual que los casos de los países antes mencionados.

Por último, es interesante destacar los efectos que estas medidas tuvieron en la tramitación de las actuaciones diarias del gobierno ya que “el 89% de los trámites se puede empezar en línea y el 74% se puede hacer completamente en línea. Asimismo, la simplificación y digitalización permitieron reducir el costo administrativo y de oportunidad de los trámites del 4,3% del producto interno bruto (PIB) en 2012 al 2,7% en 2017” (Roseth, Reyes y Santiso, 2018).

METODOLOGÍA

Para llevar adelante el presente trabajo de investigación, se tuvieron en cuenta las siguientes consideraciones sobre la metodología de trabajo utilizada. En primer lugar, cabe aclarar que para

conocer el proceso de implementación de GDE, se seleccionó la estrategia cualitativa de abordaje de investigación. Ello porque dicho método nos permite conocer el fenómeno desde el punto de vista del actor y porque permite hacer un análisis específico sobre el fenómeno. A lo largo de este trabajo, no se buscará realizar generalizaciones sino conocer en profundidad un proceso puntual, para analizarlo y describirlo.

Además, la selección del caso obedece al interés manifiesto por conocer un proceso de transformación digital —llevado a cabo recientemente— en un país donde su administración burocrática estatal ha sido objeto de análisis por mucho tiempo. Asimismo, la implementación de todo este proceso en tan solo un período presidencial se vuelve muy interesante a la hora de conocer, cómo fue posible impulsar dichas políticas en ese período y cuál fue el resultado de ello.

Por último, especificar todo esto en un organismo como el MJyDDHH supone un atractivo muy importante, ya que es una de las reparticiones estatales con mayor envergadura y peso político, no solo por la cantidad de gente que allí trabaja sino por las competencias asignadas.

Por lo expuesto, para llevar a cabo este estudio de caso, en el que se utilizaron fuentes secundarias de información: normativa publicada en el boletín oficial, datos proporcionados por la Secretaría de Innovación Pública sobre el nivel de uso del sistema, documentos periodísticos y, por último, entrevistas a 2 funcionarios que participaron del diseño e implementación de la política pública, 2 personas que participaron de la implementación de GDE en el MJyDDHH y 3 personas que hayan realizado trámites por medio de TAD, 2 de ellos han efectuado trámites con el MJyDDHH, y el último, con otro organismo del Estado, pero que de igual forma sirve para analizar el fenómeno en forma más global. Ello en virtud a responder el objetivo general y los específicos.

Por otro lado, la unidad de análisis será GDE. También, se ha dividido el presente trabajo de investigación en ejes temáticos: 1) Para comprender cómo fue el proceso de implementación de GDE en el Sector Público Nacional durante 2016 y 2019, se investigará sobre los antecedentes de surgimiento del Sistema de Gestión Documental Electrónica. Asimismo, se analizará la normativa generada —desde el 2016 hasta el 2019—, que fue necesaria para enmarcar jurídicamente la implementación de dicha política. Posteriormente, se analizará la normativa particular inherente a la implementación de GDE en el MJyDDHH.

Por último, se efectuará una revisión de la bibliografía correspondiente a la Administración Pública y los procesos de digitalización del estado. 2) Para identificar las razones que facilitaron o dificultaron la implementación, se efectuarán entrevistas a funcionarios que participaron de la implementación de GDE en el MJyDDHH. 3) Para la identificación de actores intervinientes se construirá una matriz de actores, siguiendo los lineamientos teóricos de Estévez en su texto: “Construcción de una Matriz de Actores para Políticas Públicas y Proyectos dentro de un contexto de Reforma del Estado”. Asimismo, se realizarán entrevistas a aquellos actores identificados a fin

de conocer lo anteriormente expuesto. 4) Para analizar la interrelación entre las cuatro dimensiones del Modelo de Administración Electrónica, se adoptará una postura neoinstitucionalista en la que se utilizarán los aportes de Serna en tu texto “Gobierno Electrónico y Gobierno Locales”. Asimismo, se realizarán entrevistas a los funcionarios intervinientes en el proceso, y se analizarán los documentos y normativa emitida. 5) Se efectuará el procesamiento de datos. 6) Se realizará la discusión sobre los resultados obtenidos y elaboración del informe final.

DESARROLLO

De la información extraída a lo largo del presente trabajo y analizando la documentación obrante, notas periodísticas y entrevistas realizadas, se observan los siguientes hallazgos.

En primer lugar, se mencionarán cuestiones relativas al diseño y la estrategia de implementación de la política pública en general y en particular en el MJyDDHH. Segundo, y dados los aportes realizados por los informantes claves a lo largo de sus entrevistas, se hará hincapié en los cambios en las rutinas de trabajo antes y después de la implementación de GDE en dicha jurisdicción de gobierno. En una tercera instancia, se darán a conocer los factores que facilitaron la implementación, seguidos, en cuarto lugar, por los obstáculos que se fueron presentando y que pusieron en riesgo el éxito de la política. Quinto, se presentará la matriz de los actores intervinientes en el proceso de implementación de GDE y, por último, se analizarán las siguientes dimensiones de GE: externa, de promoción, de red e interna en relación con el caso de estudio.

GDE como política pública. Diseño y estrategia de implementación

Tal como se observa en la parte inicial de este trabajo, el Sistema de Gestión Documental Electrónica tienen un antecedente y es la implementación del sistema SADE en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires. En relación con ello, en algunas de las entrevistas realizadas se pudieron encontrar referencias a esto. Tal es así que el Informante Clave N° 1 refirió que “Se venía de una experiencia de 8 años de digitalización en el Gobierno de la Ciudad, donde hubo algunos denominadores comunes y algunos cambios de cara a abordar el Sector Público Nacional”.

Por esta costumbre, las personas entrevistadas coinciden en que no se hizo un diagnóstico previo a la implementación. Más bien se sabía que la Nación tramitaba en formato papel y se tenía muy en claro el proyecto que se estaba por impulsar, sin hacer tanto foco en la situación de base, sino con los objetivos y los resultados bien planteados en la estrategia. El Informante Clave N°1 desarrolla este tema:

Ciudad (...) empezó como una necesidad de tener trámites digitales porque realmente el Jefe de Gobierno firmaba cosas que no tenía la menor idea (...) entonces más que política pública, en Ciudad

empezó, bueno, tenemos que tener datos, y después cuando llegamos a Nación, ahí sí creo que nos tomamos la molestia de pensarlo como una política pública federal, y el sueño era que todas las administraciones públicas de toda la Argentina pudieran interoperar información en línea, portable como era el papel antes, que vos mandabas una nota desde Tierra del Fuego hasta Cancillería de Nación y nadie cuestionaba esos sellos ni esa firma..

Y en cuanto al diagnóstico sostiene lo siguiente: “(...) se decidió no hacer ningún diagnóstico (...). Lo poco que se intentó, ir y ver en las mesas de entrada, que tenían, con COMDOC sin COMDOC (...) te daban una lista de trámites (...) y después eso no se traducía nada (...)”.

Por otra parte, el Informante Clave N° 1 agregó que

La realidad es que no tomó mucho tiempo para el diagnóstico. Se partió por un lado de una base que daba la experiencia en el Gobierno de la Ciudad, que no deja de ser un gobierno municipal, pero que nos había dado una gran experiencia de conocimiento de algunas cosas que son comunes a todas las administraciones públicas. Pero la realidad es que a medida que se iba haciendo pie en los ministerios y en los organismos, se iba conociendo las particularidades de cada uno y cómo ir modificando la estrategia y haciéndola flexible, inclusive las funcionalidades, a medida que ibas relevando y haciendo el diagnóstico.

La estrategia de implementación, en contraposición al diagnóstico, sí estuvo planificada. En lo general, se puede observar que consistió —básicamente— en garantizar el uso del sistema en poco tiempo y en todas las jurisdicciones de gobierno. Según el Informante Clave N° 1, “La estrategia de implementación fue muy, muy veloz, muy agresiva hasta cierto punto, para lograr con el objetivo y no dar tiempo a algunas resistencias culturales (...)”.

Particularmente, en el MJyDDHH la estrategia consistió en integrar a varios equipos de trabajo, incluidos los del entonces Ministerio de Modernización. Si bien, este último organismo determinaba los hitos que se debían cumplir, ambos dispositivos operaban en conjunto. En primer lugar, se debía comenzar a utilizar el módulo de comunicaciones oficiales para todas las notas y memos que se efectuaran desde el MJyDDHH. En segundo lugar, se volvía obligatorio generar y firmar en GDE —módulo GEDO— todos los actos administrativos. En tercer lugar, tocaba efectuar trámites transversales a todas las administraciones públicas (estos trámites eran definidos por el MM) por GDE (módulo EE). Por último, todas las actuaciones se deberían hacer por medio de esta herramienta. Para llevar adelante este proceso, el MJyDDHH, según el Informante Clave N° 4 se organizó de la siguiente manera:

Se hacían reuniones introductorias para presentar el sistema. ¿La estrategia cuál fue? Dar a conocer el producto, como si vos fueras un vendedor. Tengo este producto, y yo al producto no lo compré, a pesar de que sabía que tenía algunas cosas de mejora, era lo que había, y lo que teníamos que ofrecer, para que la gente lo compre. Y después, lo que se armó fueron equipos, que lo ideal era, vos hacés formador de formadores (...).

Por otra parte, el Informante Clave N° 3 sostuvo lo siguiente:

La estrategia de implementación tuvo como dos partes para mí. A nivel interno, nosotros por ejemplo lo primero que hicimos fue solicitar a todas las reparticiones que definieran responsables, referente los llamamos nosotros, y lo que hicimos fue juntar a todos esos referentes de implementación, capacitarlos y pedir que ellos fueron nuestro nexo para todo lo que fuera altas de usuarios, generación de sectores, tener un interlocutor con quien poder hablar para organizar el área (...) Entonces hicimos eso, y también con los referentes si teníamos alguna novedad, qué sé yo, alguna funcionalidad nueva, alguna directiva, que nos avisaban que se iba a cortar el sistema... lo que sea, la función nuestra era avisar a los referentes y después ellos, cada uno en su área. Ellos también, en algunos lugares más que en otros, funcionaban, bueno, como referentes para las dudas, las consultas. Y así nos organizamos como Ministerio (...) Después en relación con la implementación de los trámites, lo que hicimos con equipos de modernización, íbamos a visitar los diferentes lugares, como para relevar los trámites, ahí Modernización llevó, se hizo cargo del trabajo de relevamiento. Nosotros íbamos colaborando, ayudando, haciendo de nexos, pero era Modernización que llevaba adelante realmente el relevamiento del trámite.

De la información extraída en todas las entrevistas aquí mencionadas, se puede ver cómo se pensó la estrategia. Si bien había un organismo rector de todo el proceso, el MJyDDHH también formaba parte de los equipos de trabajo, por lo que de alguna manera se resolvían los diversos temas en conjunto. Además, es posible ver cómo se fueron desarrollando las fases de uso del sistema, desde lo más sencillo hacia los trámites más complejos, para finalmente dejar de usar el papel.

Cambios en las rutinas de trabajo

De la información extraída a lo largo del presente trabajo y analizando la documentación obrante, notas periodísticas y entrevistas realizadas, se observan los siguientes hallazgos.

Preliminarmente, cabe recordar algunas cuestiones relativas al proceso de implementación de GDE como Política Pública.

En varias de las entrevistas realizadas, al preguntar sobre los cambios en las rutinas de trabajo bajo la modalidad papel y la modalidad virtual, surgieron respuestas interesantes. En todos los casos se mencionaron prácticas laborales en torno al sistema COMDOC, que era la plataforma destinada al seguimiento de expediente previo a la aparición de GDE.

Un dato interesante sobre este tema surge de la entrevista al Informante Clave N° 4 cuando comenta que el COMDOC “Se había implementado en la época de Aníbal Fernández y se implementó, digamos, manos militares, como si yo te digo, bueno, en veinte días esto tiene que estar funcionando. Entonces, también fue muy maratónica la implementación”. Y en cuanto a la herramienta propiamente dicha, explica “(...) si bien respetaba el número de origen del expediente papel, vos tenías que re-caratular para poder tramitarlo, y era otro sistema, contenido como de gestión de expedientes”.

Para conocer en detalle la forma de trabajo con el sistema COMDOC, el Informante Clave N° 4 agrega: “(...) el COMDOC que la gente lo hacía medio a desgano (...) le recibías los expedientes pero no te los aceptaban, porque no había nadie que los obligara. Cuando te los giraban, recién ahí lo aceptaban y te lo giraban, entonces vos entrabas al expediente y lo tenía Despacho, pero no, Despacho no lo tenía”.

Por su parte, el Informante Clave N° 3 se refiere a las prácticas habituales de los empleados cuando —en tramitación papel— detectaban algún error en el expediente: “(...) el contenido digital, desglosar o quitar parte del contenido, tiene sus vueltas y está bien cuando uno quiere proteger la información porque nadie puede arrancar una parte, y en papel sí se podía”, o como sostiene en otro pasaje de la entrevista “(...) con papel era mucho más sencillo decir: no, pará que me equivoqué en el informe este, me faltó tal cosa que le tengo que agregar (...)”.

Por otro lado, el Informante Clave N° 2 sostuvo que a su criterio se dieron tres cuestiones importantes en relación con las rutinas de trabajo. Una de ellas positiva: “(...) la gente veía dónde estaba el expediente, quién lo tenía, o sea que lo tenía fulanito, bueno, eso generó otra dinámica de trabajo”.

El aspecto más negativo que se resalta es que las personas que tramitaban las actuaciones, justamente, por esta apertura de la visualización de los trámites en función al nuevo sistema, empezaron a estar más pendientes de cuántos días tenían las actuaciones en su buzón personal de GDE y, según la Informante Clave N° 2 “(...) a la gente le agarraba nerviosismo y se lo quería sacar de encima al expediente, entonces empezamos a ver que se hacían como unas calesitas de expedientes por, simplemente porque a la gente le ponía nerviosa tenerlo en el buzón y se lo mandaba otro”.

Esto último supuso que el entonces MM comenzara a poner atención no solamente en que las reparticiones estatales usaran GDE sino también en los procesos administrativos que subyacían a estos trámites. Es decir, cuánto tardaban, por qué aras pasaban, quiénes intervenían el expediente en forma indispensable y quiénes lo hacían simplemente por jerarquía funcional, etc. El Informante Clave N° 2 se refirió a este punto y sostuvo: “(...) bueno, si el expediente tiene noventa pases, tenemos que hacer lo posible para achicar todos estos caminos”.

Sobre este punto, también se expresa el Informante Clave N° 4, cuando aborda el tema de la transparencia: “(...) esto que esté disponible para todo el mundo, todo el tiempo, por ahí para las personas que lo trabajan es razonable que esté disponible, pero al abrir la visibilidad a toda la gente de un área, de una repartición fue un poco escandaloso en algún punto (...)”.

Aquí, el informante clave explica los resguardos que se tenían con el papel, que a pesar de que no

estaba exento de filtraciones, al menos —destaca— había roles establecido que impartían responsabilidades. Es por ello que “Si bien el expediente viajaba en manos de un ordenanza y podía abrirlo y sacarle copias a lo que se quisiera, por lo menos este trabajo —a nivel oficina— hace que ciertas personas se encarguen de tal cosa, y abrirlos a todas las personas que tenían GDE generó culturalmente algo distinto”.

El tercer cambio, vinculado al anterior, fue que la constitución del GDE como un sistema horizontal que permite que cualquier usuario pueda enviar notas y expediente a otro generó cambios en las formas de tramitación.

(...) creo que lo que más cambió la rutina de trabajo en el Estado es el tema del expediente, el tema este que tiene el Estado, que vos, si yo le quiero pasar una nota o un expediente a la persona que lo trabaja, en realidad por rango, tengo que ir para arriba, el tema de los rangos y de la operación, esa estructura administrativa (...) o sea que además de los noventa pases que existen y que son como una calesita, todo va como para arriba, para finalmente ir para abajo (...). (Informante Clave N° 2)

Es importante mencionar que en varias de las entrevistas aparecen dichos referidos a la labor de las mesas de entrada. Al principio de la implementación de GDE, en la percepción de los trabajadores de esos sectores circulaba la idea de que con la aparición de este sistema su trabajo iba a perder razón en virtud a la desaparición del papel, pero del análisis de varias de las entrevistas surgen dichos que atribuyen un mayor volumen de trabajo a esas áreas.

Por ejemplo, el Informante Clave N° 2 en relación con este tema sostuvo: “Después nosotros ya sabemos que tienen más trabajo, que tienen que empezar a digitalizar todo, que en realidad se les triplica el trabajo, pero la primera sensación es: me quedé sin trabajo (...)”.

Por su parte, el Informante Clave N° 3 también se expresó sobre las cargas de trabajo e indicó “Sí, al principio más carga de trabajo, fue en algunos casos pensar contingencias porque no se podía, con la velocidad de procesamiento de GDE más algunas cuestiones, no era posible cumplir con el trabajo diario (...)”. Y avanzó en su argumentación al citar ejemplos de cambios de rutinas de trabajo:

Nos pasó, por ejemplo en Automotor, lo que tuvimos que hacer, se definieron distintos horarios de trabajo. Es decir, la gente entraba mucho más temprano para poder caratular, medimos los tiempos, algo que tardaba tres minutos anteriormente, por ahí tardaba once en GDE y no daban los tiempos en horas y personas para eso, hicimos un informe, tratamos de elevarlo, porque había que decidir qué hacer. O se destinaban más recursos para el área, porque con la cantidad de personas y la cantidad de horas no se podía hacer todo el trabajo que esa oficina tenía.

Pero lo que también ocurrió, según las palabras del Informante Clave N° 1, es que “(...) hay perfiles laborales que se enriquecieron, hoy un recurso que sepa digitalizar los trámites y que sepa operar estas herramientas tecnológicas que se implementaron pasa a formar parte de un requisito más del

perfil de los administrativos de gobierno (...).”

Factores que facilitaron la implementación

Habiendo analizado, por un lado, el diseño y la estrategia de la política y, por el otro la modificación en las labores diarias de los agentes del MJyDDHH, conviene abordar los factores que facilitaron la implementación. Una vez más, aquí tenemos información que va desde lo general hacia lo particular y que resulta más que atractivo mencionar.

El primero de ellos es la experiencia previa de implementación del sistema SADE —de donde surge GDE— en GCABA. Tal como se mencionó anteriormente en este trabajo, el sistema GDE es una réplica —aunque con modificaciones y desarrollos específicos— del sistema de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires. Esto supuso que los equipos de trabajo de esta jurisdicción pasaran a prestar servicios en Nación, lo que trajo aparejado un equipo de funcionarios con una gran experiencia en el tema.

Al respecto, el Informante Clave N° 2, al preguntársele por aquellas cuestiones que facilitaron la implementación de GDE, sostuvo que “La experiencia de Ciudad, a nosotros como equipo por supuesto, porque ya sabíamos hacer cosas, pero también —en el imaginario popular— como ciudad, ya era cien por ciento digital, esa comparación la Ciudad es digital y la Nación no, servía muchísimo”. Además, con el cambio de gestión, hacía finales del 2015, no solo funcionarios pasaron a formar parte de la planta del nuevo MM, sino que también muchos otros fueron a cumplir sus funciones a otros organismos públicos, como es el caso del MJyDDHH. Esto en la práctica implicaba que aquellos funcionarios que en Ciudad firmaran en digital pasaran a hacerlo en GDE. Al respecto el mismo informante clave dijo “Había funcionarios que estaban en Ciudad y que se habían acostumbrado a firmar todo digitalmente. Cuando pasaron a Nación, sintieron que habían retrocedido 30 años y ellos mismos eran como un inspirador, impulsores para modernizar”. Sobre esto último, es interesante el comentario que realiza el Informante Clave N° 3 al preguntársele también por los factores que facilitaron la implementación:

Dentro del Ministerio de Justicia, el primer factor que facilitó la implementación fue el Ministro. O sea, que el Ministro estaba decidido a darle un impulso a esto. Entonces, era el Ministro el que bajaba línea, era el Ministro el que —cuando tenía reuniones de Gabinete— reunía a las áreas y les decía: “Me dijeron que ustedes no sé, pónganse las pilas con tal cosa”. Eso para mí fue fundamental, si el Ministro no hubiera acompañado tanto la implementación como la acompañó, hubiera sido un desastre, más allá de que hubiéramos tenido referentes (...). Si no hubiera venido la orden de arriba, algunos no hubieran usado GDE.

También, el Informante Clave N° 4 se refiere a esto, aunque con diferencias que serán abordadas más adelante. Sin perjuicio de ello, sostiene “Si yo todo lo que te estoy contando, de que a pesar

de que estaban las normas, a pesar de que estaba el apoyo político, porque Garavano venía del Gobierno de la Ciudad, conocía el sistema y dijo ‘Nosotros vamos a ser los primeros’. De hecho, si vos mirás volúmenes de inicio, creo que éramos el Ministerio que más volumen hacía”.

Asimismo, el apoyo político a nivel nacional instaba a que los organismos utilizaran la herramienta, como por ejemplo menciona el Informante Clave N° 2: “(...) mucho discurso del Presidente en cualquier acto, el Presidente mencionaba esto, y es al día de hoy que el ex Presidente sigue mencionando este tema como un hito de su gestión (...)”. Y por su parte, el Informante Clave N° 1 afirma: “La decisión política es fundamental, ningún cambio transversal en la organización se hace sin decisión (...)”. Asimismo, del análisis de documentos periodísticos realizado, se pueden observar citas del entonces Presidente de la Nación sosteniendo que “Cuando llegamos a esta administración, todo era manual, todo era papel, y ahora hemos empezado a implementar el GDE, y cada vez funciona mejor, y sé que en varias provincias y en varios municipios están haciendo lo mismo” (Macri, 2017).

El aspecto normativo también obró como facilitador de la implementación. Si bien, como se mencionó más arriba, había un fuerte apoyo político, la coacción que ejercía la obligatoriedad sobre el uso de la plataforma incentivó el uso, aunque hubo algunos sectores del MJyDDHH que aun así se resistían a utilizarlo. Tal es el caso de la Secretaría de Derechos Humanos de la Nación, que será abordado más adelante. El Informante Clave N° 4 se refiere a este tema:

Primero, cosas que a uno pueden no gustarle las imposiciones, pero la normativa fue estableciendo plazos de cumplimiento, supónete los actos administrativos, en que vos tenías un cumplimiento obligatorio, como todo lo protocolizábamos nosotros, hasta los de derechos humanos, hubo que hacerlo, es decir, no dependías de un tercero para lograrlo porque estaba centralizado en mi Dirección.

Por último, es importante mencionar que una de las cosas que facilitó la implementación de GDE fue la conformación de los equipos de trabajo, tanto los del MM como los del MJyDDHH. En varias de las entrevistas, esto aparece, y en particular el Informante Clave N° 3 afirma:

Después, creo que esto de haber definido estos referentes estuvo piola, estuvimos piolas en la estrategia, porque era como que teníamos un aliado en cada lugar que acompañaba la implementación, que velaba por la implementación, que si había algún problema nos lo anticipaba, porque era difícil sino la cobertura. Entonces tener alguien del área que estaba mirando, a nivel comunicación, todo eso nos ayudó un montonazo.

Por su parte, el Informante Clave N° 1 destaca el rol del equipo de implementación —junto a otros equipos— en ese proceso. En particular sostiene que “El equipo de implementación, aquel que tiene más conocimiento del quehacer administrativo, que es más cercano a los empleados públicos

(...) me parece que acorta la brecha, sensiblemente cuando trata de inducir, asistir, asesorar, organizar (...).”

Obstáculos a la implementación

Así como surgieron facilitadores de la implementación de GDE, lógicamente aparecieron obstáculos.

En cuanto al primero de esos obstáculos, de diversas entrevistas surge la dificultad —sobre todo en la primera etapa del proyecto— de gestionar grandes volúmenes de documentación en el sistema, dificultades con la administración de los usuarios de GDE y reserva de documentación, entre otros. Incluso de la lectura de las entrevistas se observa que había organismos dependientes del MJyDDHH que ya tenían dificultades para tramitar en papel por la baja disponibilidad de recursos materiales, por lo que el acceso a la tecnología lo hacía aún más difícil, lo cual implicó que se retrasara la implementación, a saber: “(...) si yo tengo que cargar cada cosa, cada traslado de un condenado, no tengo gente, es un expediente y tengo cientos de expedientes por cargar, quizás el producto no va a ser el mejor”, dijo el Informante Clave N° 4.

Con respecto a los correos electrónicos, dicho informante sostiene que para tener acceso GDE hacía falta tener un correo electrónico oficial y que, por el contrario, en algunos lugares no tenían: “Otro gran problema fue el de los correos institucionales, vos tenías que tener un correo, no había correos institucionales”. Otro ejemplo que se vislumbra es el del funcionamiento del sistema, la misma persona sostiene que “(...) yo por ejemplo tengo que buscar un expediente porque tengo que dar una información, lo cargo todo, y el sistema de búsqueda no está disponible, sale un cartelito”.

Por otro lado, el Informante Clave N° 3 afirmó que

(...) uno de los obstáculos más grandes es que había algunas áreas que tenían muy armado su workflow interno, con sistemas propios, entonces la propuesta era: bueno, no, ahora usás GDE, pero GDE no tiene la inteligencia de lo que hace su workflow interno, y entonces, claro, para la gente era doble trabajo, se desquiciaron algunos porque era como imposible, en algunos dijeron, le vamos a dar la entrada y salida, pero no vamos a hacer nuestro workflow interno por GDE, por lo que ello supone. Y de hecho, yo un caso particular lo hablé, y fuimos con la gente de Modernización a recorrer para que lo vieran y fue el caso de Reincidencia, todas sus etapas, los dactilógrafos, digamos, todo eso, lo que se convino en ese momento es que no se iba a hacer un pasaje a GDE por cada una de esas cosas porque era duplicarle el trabajo a la gente, no se iban a cumplir con los plazos tampoco, tenían un caudal muy grande, así que ese fue un tema (...).

Algunas funcionalidades de GDE se volvieron un obstáculo a su uso, es el caso de los expediente reservados, según el Informante Clave N° 4:

Y, en los expedientes reservados también hay un poco de trabas, que tenés que fundarlo, que tenés que hacer un acto, (...) yo quise perfeccionar la posibilidad de que me permitan tener expedientes

reservados y GEDO reservado, no tengo autorización. La única herramienta que tengo es un oficio reservado, entonces suponete, protección de testigos, debería tener su trata reservada, trata de personas debería tener su trata, es decir, hay un montón de organismos que deberían tener ellos mismos su trata reservada, pero llegaron hasta un punto y no hicieron más nada, quedó trunco, o porque cambió un ministro, o porque no se le dio la gana de seguir, entonces si a mí me entra algo, la única alternativa que tengo es forzarlo y poner oficio judicial reservado. Que es la alternativa que le ofrezco al funcionario, me lo manda a mí, hago el oficio reservado, porque hay temas que realmente son reservados.

Otro testimonio, del Informante Clave N° 3, se refiere a lo siguiente:

Garantizar que todo documento fuera un GEDO dentro de GDE por ahí no era tan sencillo, hubo mucha resistencia en relación con las áreas que manejaban confidencialidad. (...) al principio salimos con uno de los trámites que era confidencial, que era para todo lo de Leyes Reparatorias, pero había además un montón de cuestiones, me acuerdo inclusive “Sumarios”, había cosas que se implementaron posteriormente por la confidencialidad, entonces mientras tanto había como un gris fuerte, porque la gente decía: “Yo no voy a poner esto acá, estoy incumpliendo”, y bueno, se generó un poco de ruido en relación con eso.

Por otro lado, también se detectaron ciertas resistencias al uso del sistema. Tal es el caso de la Secretaría de Derechos Humanos, quien según los dichos del Informante Clave N° 4 “(...) jamás hizo una providencia o un informe por GDE, hasta la pandemia. Estamos en el 2021, hasta la pandemia ellos seguían con su Word, lo agregaban en el Word, y yo pensaba como directora, si toda esa información la tenés en GDE, la tenés disponible, no había forma de hacérselos entender”.

Actores intervinientes en el proceso de implementación de GDE

A continuación se puede observar la matriz de actores construida con aquellas instituciones/personas que formaron parte —en distinta medida— del proceso de implementación de GDE en el MJyDDHH.

Actor	Demanda	Interés	Impacto del proyecto	Jerarquización de su poder
Presidente de la Nación	Plan de Modernización del Estado	Implementar GDE en el MYDDHH, contar con datos e información de gestión para la toma de decisiones, modernizar las reparticiones del Estado, acceder a información calificada.	Mejorar su imagen como gobierno haciendo hincapié en la modernización del Estado contra el atraso, el ocultamiento de información y la falta de transparencia.	Muy Alto
Secretaría Legal y Técnica de la Nación	Asesor jurídico en la implementación de GDE	Acompañar con la emisión de normativa específica y con hechos concretos sobre el uso de GDE al MM, de forma tal de disciplinar al resto de los organismos públicos, en este caso al MJYDDHH.	Manejo de todas las publicaciones de actos administrativos del MJYDDHH. Socio institucional del MM	Alto
Ministerio de Modernización de la Nación	Implementar el Sistema de Gestión Documental Electrónica en el Ministerio de Justicia y Derechos Humanos de la Nación	Digitalizar los trámites, mejorar los tiempos de tramitación, obtener datos de gestión.	Gran acatamiento de algunos sectores dentro del MHYDD en lo que hace al uso de GDE. Mejoras en la tramitación de los expedientes. Bajo acatamiento en otras áreas, como ser la Secretaría de Derechos Humanos de la Nación.	Alto
Equipo de implementación del MM	Coordinar la implementación de GDE	Establecer los hitos de implementación de GDE y velar por el cumplimiento de estos.	Digitalizar gran parte del MJYDDHH, incorporar trámites administrativos y específicos del Ministerio. Lograr la utilización de los módulos principales de GDE. Gestionar incidentes en la plataforma de GDE. Relevante trámites.	Bajo
Mesa de Ayuda de GDE	Gestionar los incidentes de la plataforma	Recibir los reportes de incidentes de GDE por parte de los usuarios y gestionarlos para su resolución	Dificultades para gestionar en tiempo y forma las demandas de los usuarios de GDE.	Nulo
Ministerio de Justicia y Derechos Humanos de la Nación	Acatar lo dispuesto por el Ministerio de Modernización y acompañar la implementación de GDE	Implementar GDE en algunas áreas del Ministerio	Dificultades para implementar el sistema en todo el Ministerio. Pérdida del manejo de la tramitación de los expedientes en forma independiente y exclusiva.	Medio
Equipo de implementación del MJYDDHH	Coordinar con el equipo de implementación de GDE los hitos del proyecto.	Coordinar junto al equipo de implementación del MM los diferentes hitos del proyecto, formar a ciertas áreas del MJYDDHH en GDE, recibir reportes de errores de la plataforma y gestionarlos con MM. Articular con el resto de las áreas del MJYDDHH.	Gran capacidad para articular con el resto de las áreas del MJYDDHH las medidas impartidas por el MM. Fuerte vínculo con el equipo de implementación en su capacidad para negociar ciertos hitos.	Bajo
Ciudadanos	Mejor calidad en la toma de trámites	Disminuir tiempo y esfuerzo en la realización de trámites con el MJYDDHH	Dedicar menor cantidad de tiempo personal para el traslado físico hacia las reparticiones del MJYDDHH	Nulo

Presidente de la Nación

Actor clave del proyecto en general y en particular en el MJYDDHH. Tal como se mencionó en el capítulo de Factores que facilitaron la implementación, es el principal agente que interviene en el proceso. En cuanto a las demandas de este, desde lo formal se ha identificado la postura de este actor. Toda la normativa que se fue mencionando a lo largo de este trabajo invita a pensar en que se trató de la formalización de estas demandas. Comienza el ciclo con la Ley de Firma Digital, que si bien es anterior a la implementación de GDE, es el pilar sobre el cual se construye todo el proyecto y sobre el que se sostiene el uso de plataformas digitales para la firma de documentos. Por ello, desde el punto de vista formal, se habla de modernizar el Estado. Sin embargo, desde el punto de vista de los intereses, esto se amplía.

No se trata solamente de desarrollar un entorno de trabajo más moderno y amigable con los tiempos que corren sino también de hacerse de los datos de gestión que permitan —posteriormente— tomar decisiones de política pública. Esto también implica que ya no es necesario requerirle al MJYDDHH información que esa repartición tiene, puesto que puede ser consultada virtualmente. En cuanto al impacto del proyecto, lo que se puede observar es —desde el punto de vista político— mejorar su imagen como gobierno haciendo hincapié en la modernización del Estado contra el atraso, el

ocultamiento de información y la falta de transparencia de gobiernos anteriores.

Esto puede ser visto en diversos recortes periodísticos, como por ejemplo el siguiente: “se trata de un nuevo y esperado avance en el proceso de desburocratización del Estado que nos acerca un paso más al objetivo de poner al Estado al servicio de la ciudadanía, acortar y eficientizar los procesos administrativos y al mismo tiempo eliminar costos innecesarios” (Gómez A. Boltri & Tercelan, s.f.). Dicha cita recuerda a aquellos valores que enaltecen las teorías del NPM, como ser la eficiencia o los costos.

Por último, el poder de veto del ex Presidente es Muy Alto dado que por su carácter de primer mandatario en cabeza del proyecto, era capaz de sentar a la mesa al MJyDDHH y decirle lo que tenía que hacer.

Secretaría Legal y Técnica de la Nación

A lo largo de algunas de las entrevistas, ha surgido este actor institucional como un agente clave a la hora de impulsar el proyecto de implementación de GDE. No solo, por ejemplo, publicando únicamente —en el Boletín Oficial de la República Argentina— actos administrativos firmados digitalmente, en concordancia con las normas que emitía el entonces MM, sino también como asesor jurídico de todas las normas generales y particulares que se fueron emitiendo a lo largo de todo el periodo analizado. Por ello es menester introducir a este organismo público como un agente destacado.

Desde el punto de vista de las demandas, resulta oportuno mencionar lo que comentó el Informante Clave N° 1 sobre este actor:

(...) la realidad es que tuvo mucho impacto la asociación de los referentes jurídicos oficiales en la Administración Pública, en nuestro caso fue Secretaría Legal y Técnica, que esa participación en el proyecto también fue definitiva porque funcionaba como órgano rector para varias modificaciones que había que hacer en el procedimiento administrativo para llevar a cabo la digitalización y porque en la inmensa mayoría de los casos, uno de los primeros organismos que siempre se sumaba a los nuevos hitos era Presidencia. Con lo cual culturalmente eso en la organización, más allá del análisis jurídico y la necesidad normativa, tenía un impacto simbólico importante.

Y además, desde el punto de vista de los intereses, también es pertinente introducir un comentario del informante antes referido, porque:

Si, sin algunos roles, el de Legal y Técnica es básico por básicamente (...) es la decisión política, más allá de la decisión política de las autoridades de Modernización, que eran los órganos rectores sobre la digitalización de gobierno, que el otro órgano rector jurídico administrativo —pero no de tecnología— de la administración compartiera la misma decisión política y acompañara en cada una de las fases de la estrategia fue clave. Yo creo que, que sin, sin autoridades o con ese rol adentro de la organización, o al menos con de alguna manera, aunque tengan otro rol, poder político —como podría haber sido la Jefatura de Gabinete de Ministros— no hubiera sido posible. Quizás, o no se hubiera hecho, o se hubiera hecho de una manera más parcial, un poco menos ambiciosa, quizás sin haber completado el 100% de la digitalización en gobierno.

En línea con esto, al preguntársele por la estrategia de implementación adoptada (al Informante Clave N° 2) este también se refirió al rol de dicho actor: “(...) la estrategia fue esa, primero comunicaciones oficiales, después tramites transversales, trámites verticales y después mostrar mucha, muchos mensajes de voluntad política desde arriba, con el Presidente, Secretaría Legal y Técnica y Jefatura de Gabinete, siendo los primeros implementadores de todo, y muchos mensajes con respecto a eso, el primero en firmar decretos, el primero en tener su tramitación cien por ciento digital (...)”.

Dicho esto, es posible afirmar que el impacto de este actor sobre el proyecto es positivo, dado que con su sola acción —desde el punto de vista formal con la emisión de normativa y desde el punto de vista político— incentivaba a los organismos públicos, y en este caso al MJyDDHH a que impulsaran ellos también el proyecto de GDE. Por eso, se considera que tiene un poder de veto, por el peso político propio, pero también por la cercanía con el entonces Presidente de la Nación, quien encabezaba el proyecto.

Ministerio de Modernización de la Nación

Este actor —sin dudas— tuvo un rol clave en el desarrollo de la política pública. Fue tan decisivo, que incluso fue creado específicamente para llevar adelante el Plan de Modernización del Estado al que ya se ha hecho mención en el presente trabajo.

En cuanto a las demandas, claramente surge la implementación de GDE en el MJyDDHH. Tal es así que dicho actor —como se mencionó anteriormente en este trabajo— emitió diversa normativa que obligaba al MJyDDHH a utilizar el sistema. Esto, reiteramos, fue una de las cosas que mayor impacto tuvo en los niveles de uso del sistema.

Del análisis de la documentación sobre los niveles de uso del sistema, se observa que durante el periodo analizado (2016-2019xi) existían 18.522 usuarios dados de alta. En cuanto a documentos generados, se observan 12.481.307 y, por último, 774.795 expedientes generados.

Por otro lado, en relación con los intereses, se observa la digitalización de los trámites, la mejora en los tiempos de tramitación y la obtención de datos de gestión del MJyDDHH, pero desde el punto de vista del impacto sobre el proyecto, se notan impactos positivos y negativos. Por un lado, un gran acatamiento de algunos sectores dentro del MJyDDHH en lo que hace al uso de GDE, ello reflejado en mejoras en la tramitación de los expedientes; pero en otras áreas —como la Secretaría de Derechos Humanos, Reincidencia o Automotores— se observó un bajo acatamiento. En algunos casos porque el cambio dificultaba aún más las labores diarias, y en otras por resistencias culturales y políticas a la digitalización de los trámites.

Por último, el poder de veto de este actor es alto dada su llegada política a los actores antes

mencionados, eso hace que quien encabezaba este organismo pudiera hablar directamente con el entonces Presidente e informar sobre los niveles de uso del sistema en el MJyDDHH.

Equipo de implementación del entonces Ministerio de Modernización

Desde el punto de vista de las demandas, el primordial fue coordinar la implementación de GDE en el MJyDDHH. Tal es así, que al preguntar al Informante Clave N° 1 sobre la estrategia de implementación adoptada, este respondió lo siguiente:

El equipo de implementación es la tercera pata (...) para diseñar en el microdetalle las estrategias de implementación, colaborar en la planificación de los hitos, hacer la gestión en lo que las distintas jurisdicciones y el desembarco con esas primeras inducciones, (...) para generar en esos grupos de trabajo (...) un vínculo más personalizado, al menos durante los primeros meses de implementación de cada hito, para que—aunque en forma acelerada y rápida por la limitación de la gestión de 4 años— tuvieran todo el apoyo necesario para acompañar esa implementación —que no era opcional, estaba normada y era obligatoria— pero con la mayor asistencia posible.

Al respecto, es interesante ver que en algunas de las entrevistas realizadas, también se destaca el rol de este actor. Es el caso del Informante Clave N° 3, cuando se le preguntó si GDE presentaba errores en su funcionamiento, sostuvo:

(...) y hemos tenido problemas gravísimos, todos esos problemas han trascendido gracias al equipo de implementación de GDE. Yo llamaba y decía “Tengo acá al Ministro y no puede firmar (risas) no puedo molestarlo con pedirle que me mande una captura de la pantallita, no le puedo pedir al Ministro que me mande la foto en la pantalla y ustedes deberían compartir la misma preocupación que yo, que el Ministro no puede firmar”.

El impacto desde el actor sobre el proyecto resulta positivo, ya que de las diferentes consultas realizadas a las personas entrevistadas, tal como se observa en las diversas citas agregadas, se destaca la labor de este equipo en la coordinación de los requerimientos y sugerencias de los organismos, y del cumplimiento de la normativa vigente. Por último, sus tareas estaban dirigidas a velar por el cumplimiento de las normas y de los diferentes hitos. No obstante ello, por formar parte del equipo del entonces MM, tiene llegada a funcionarios claves dentro de ese organismo, por lo que si bien no tiene capacidad para hacer que hagan algo o lo dejen de hacer, sí puede transmitir mensajes a quienes tienen un alto poder de veto.

Mesa de Ayuda

Esta Mesa, aunque con menor grado de influencia en el proyecto, ha sido incorporada a la matriz de actores, ya que apareció mencionada en algunas de las entrevistas realizadas. En cuanto a su rol, se destaca el de recibir y gestionar los errores en la plataforma GDE, y sobre todo, al principio de la implementación tuvo un gran caudal de trabajo producto de las incidencias registradas. Esto último forma parte de las demandas y de los incidentes de este agente.

En cuanto al impacto sobre el proyecto, se puede decir, que si bien —como surge de los testimonios— se esperaba que tuviera un rol mucho más activo y resolutivo, en la práctica se observaron muchas dificultades para gestionar en tiempo y forma las demandas de los usuarios de GDE. En palabras del Informante Clave N° 3:

Si querés, no me lo preguntaste, pero agrego como un tema, la Mesa de Ayuda de GDE. La verdad es que no ayudó mucho, no ayuda mucho digamos, porque —esto también que se pusieron muy estrictos, que si no me mandás una captura de pantalla, no te reporto el problema, y si no te cargo una incidencia nunca técnicamente se van a enterar del problema (...) La Mesa de Ayuda, yo tenía una expectativa que brindara más un servicio, y le falta como el aspecto de servicio a mi criterio.

O bien, el comentario del Informante Clave N° 4 al respecto:

Lo que pasa es que a veces eso era burocrático porque te decían, sacame la imagen desde no sé dónde, esa no me sirve porque tiene que decir el dato, fíjate en la punta tal, hay un dato y yo lo tengo que ver, entonces vos tenés que tomarte cinco minutos para ver, sacar, qué sé yo, y a lo mejor vos estás haciendo otras cosas en el ínterin.

Por último, el nivel de poder de veto de este actor es nulo.

Ministerio de Justicia y Derechos Humanos de la Nación

Las demandas de este Ministerio, al igual que sucedía en muchos otros, consistían en acatar lo dispuesto por el órgano rector que era el entonces Ministerio de Modernización. Como ya se mencionó en otras secciones de este trabajo, además, el entonces ministro Germán Garavano, al conocer previamente el sistema, tenía interés en acompañar esa implementación, por las ventajas que para este suponía pasar de una tramitación papel a una digital. Para ello, se dispuso la conformación de un equipo de implementación dentro del MJyDDHH que oficiara de enlace con el de implementación del entonces MM.

Si bien el impacto fue positivo porque finalmente dicho Ministerio utilizó GDE, en algunas áreas fue negativo, como ser —lo ya mencionado— en cuanto a la Secretaría de Derechos Humanos y otras reparticiones dependientes de este organismo.

Por ello, en virtud a los antecedentes relatados, el poder de veto que este actor tiene es medio, ya que en algunas áreas logró no implementar el sistema.

Equipo de Implementación MJyDDHH

En lo que hace a las demandas de este actor, se destaca la coordinación con el equipo de implementación de GDE en lo relativo a los hitos del proyecto. Por otro lado, en lo que a intereses se refiere, se observa formar a ciertas áreas del MJyDDHH en GDE, recibir reportes de errores de la plataforma y gestionarlos con MM y articular con el resto de las áreas del MJyDDHH, lo que

formó parte de la estrategia de implementación.

En cuanto al impacto sobre el proyecto, se observan momentos positivos de una muy buena capacidad para canalizar las demandas internas del MJyDDHH y de negociar ciertas medidas que habían sido definidas por MM.

Por último, el poder de veto es Bajo porque si bien este equipo no era el que sentaba a negociar con los funcionarios que llevaban a cabo las decisiones, sí podían plantear ciertas cuestiones al equipo de implementación de MM y reformular, en algunos casos, hacer cesar la implementación de GDE, tal como se mencionó en el caso de Reincidencia.

Ciudadanos

Último actor presente en la matriz de actores, pero no por eso menos importante. En este caso, los ciudadanos demandaban una mejora en la calidad de los trámites con el Estado, en este caso el MJyDDHH, sus intereses apuntaban a disminuir el tiempo y el esfuerzo destinados a la realización de trámites. El impacto sobre el proyecto está vinculado a dedicar menor cantidad de tiempo personal en el traslado físico hacia las reparticiones del MJyDDHH.

Por último, este actor no tiene capacidad de veto, es decir que es Nula.

Abordaje de las dimensiones de Gobierno Electrónico

Tal como se mencionó en el marco teórico del presente trabajo, adoptando una perspectiva neoinstitucionalista se pretende analizar las cuatro dimensiones de Gobierno Electrónico propuestas por Serna para la implementación de GDE en el Ministerio de Justicia y Derechos Humanos de la Nación entre el año 2016 y el año 2019 y cómo se articulan entre ellas.

La dimensión externa

Al hablar de esta dimensión surgen los ciudadanos como actores principales. Ello es así porque está orientada a la prestación de servicios a la ciudadanía y a la capacidad de interacción entre estos últimos y el Estado.

Al respecto, para abordar este punto en particular fue clave haber realizado entrevistas a personas que hayan realizado trámites con el Estado (2 ante el MJyDDHH y 1 ante otro organismo público) por medio de la Plataforma de Trámites a Distancia.

De las entrevistas realizadas a quienes participaron de la implementación de GDE en el MJyDDHH, surge que el Informante Clave N°3, al preguntársele por los desafíos que surgieron a partir de la implementación de este sistema, afirma:

(...) a mi criterio hay mucha carga puesta en la persona, en el valor de la firma electrónica que me parece que un desafío sería seguir viendo como uno hace para que el que está del otro lado sea quien es. Ya sea algunas cuestiones, sobre todo las que son más de TAD y todo eso, ya sea a través de huella, reconocimiento facial, me parece que hay que seguir ampliando formas de poder garantizar que el otro es quien es.

Y en cuanto a si los hitos de implementación eran consensuados con el equipo de implementación, la persona entrevistada responde: “Creo que se fueron consensuando más otros módulos de GDE, por ahí los registros, RLM o TAD, o esas cuestiones”.

Ahora bien, desde el punto de vista del ciudadano, al preguntársele sobre aquellos aspectos positivos y negativos de la tramitación digital, el Informante Clave N° 5 sostuvo:

Los aspectos positivos de TAD creo que implican la agilidad y la facilidad para hacer un trámite administrativo. El no tener que solicitar turnos para recurrir a las dependencias públicas, evitar los traslados que en muchos casos eran por trayectos largos, evitar un dispendio excesivo de tiempo, son detalles que no resultan menores, tanto para el ciudadano común, como para la empresa o el profesional que los asiste. Asimismo, la tramitación online unifica criterios a la hora de realizar trámites, cuestión que parece resultar muy difícil solución para la Administración Pública —en todos sus niveles— cuando nos atienden presencialmente.

Y si bien esta persona afirma que prefiere utilizar este tipo de herramientas para la presentación de trámites ante el MJyDDHH, en su experiencia personal comenta lo siguiente:

Sí, he tenido varios problemas utilizando el TAD. En varias ocasiones falla el sistema al otorgar autorizaciones a terceras personas para hacer determinados trámites, misma situación sucede con las empresas que quieren apoderar a terceros (...) (...) concibo la utilización de TAD para la tramitación de expedientes en el Tribunal Fiscal de la Nación como un grave error. Es una herramienta que no fue creada para los fines de tramitar un expediente judicial (si bien el TFN es sede administrativa, el procedimiento se asemeja al judicial), y fue forzada para que encaje en un sistema que simplemente no resulta.

Por otro lado, el Informante Clave N° 6 refirió: “Me parece mucho más práctica la tramitación mediante el sistema TAD, debido a que la podés hacer desde cualquier punto de la Argentina y en cualquier horario, sin tener que estar pidiendo permiso en el trabajo o demás”. Y en relación con la experiencia a efectuar trámites por TAD ante el MJyDDHH sostuvo:

Mi experiencia fue buena, aunque compleja al inicio. Porque si bien el TAD te simplifica un montón de cosas, para encontrar los trámites, al principio cuando arrancás es bastante engorroso y bastante difícil poder encontrar exactamente qué trámite tenés que hacer, dónde ver los pendientes, dónde va lo que tenés que cargar, dónde queda si te dice “bueno, tenés que cargar tal cosa” o tenés un trámite pendiente, hasta que le agarrás la mano es medio complejo al inicio. Después es más sencillo, pero al principio, cuando recién empezás, que no sabés bien lo de los pendientes y eso, por eso es complejo.

Al preguntar a todos los entrevistados sobre si la plataforma presenta errores y si existen lugares para reportarlos, sus respuestas fueron variadas. El Informante Clave N° 5 manifestó que “En cuanto

a los errores que me he encontrado, intentaba solucionarlos telefónicamente o vía email. Algunos eran solucionados a la brevedad, y otros no eran solucionados por nadie”. Por su parte, el Informante Clave N° 6 dijo: “Sí, en la plataforma tienen tutoriales muy sencillos de comprender”. Y por último, el Informante Clave N° 7 sostuvo: “Desconozco, porque no lo necesité. De todas formas en Google siempre está todo”.

Por lo expuesto, si bien se observan intentos destacables en relación con la formulación de herramientas para el intercambio entre la ciudadanía y el MJyDDHH, se presentan algunas dificultades que podrían ser propias de un proyecto que recién comienza. De todas formas, en las entrevistas se destaca el rol positivo que cumple la tramitación digital al acortar los costos de movilidad y el tiempo que se le dedicaba a los trámites. En relación con la dimensión interna que será abordada a continuación, en las entrevistas mencionadas en este apartado surge que la implementación de este módulo supuso mayores niveles de participación —en la toma de decisiones y la definición de los hitos— del equipo de implementación del MJyDDHH que la implementación de los módulos CCOO, GEDO y EE de GDE.

La dimensión interna

Esta dimensión está estrechamente vinculada con el impacto que tiene —en las organizaciones— la adopción de medidas de Gobierno Electrónico. A lo largo de este trabajo, y específicamente en el capítulo que trata los cambios en las rutinas de trabajo, se ha hecho referencia a cómo estas se han visto interpeladas por la aparición de este tipo de dinámicas de trabajo.

La implementación de GDE en el MJyDDHH no solo representó un cambio en la modalidad de generación de documentación sino también en las acciones diarias de todas las reparticiones de dicha organización.

Al preguntar a los entrevistadas sobre los cambios a partir de la implementación de este sistema, surgió algo interesante que también es abordado en el texto de Serna, esto es, que las tecnologías por sí solas no modifican la cultura organizacional ni los procesos. En línea con eso, el Informante Clave N° 1 sostuvo: “(...) también algunas resistencias que tuvieron que ver más con lo político y que sin duda digitalizar los trámites, se está a un paso más de la transparencia en la Administración Pública, pero no es tampoco sinónimo de transparencia. Eso me parece que tiene que ver con otras decisiones políticas y otra profundización (...) de la implementación de tecnologías”.

Asimismo, el Informante Clave N° 4 también se refiere a ello:

Muchos empleados que ya estaban en el 2016, lo conocieron en pandemia a GDE, (...) No lo conocían. (...) El problema de los sistemas Melisa va a ser la gente (risas), (...) Distinto es cuando vos tenés un Ministerio nuevo, suponete Modernización, con un grupo de gente nueva, con cabeza nueva con ideas distintas, (...). Pero en el Ministerio están muy arraigados. Ahora ya se ha hecho un

cambio generacional, pero es muy difícil cualquier modificación (...).

Por otro lado, al preguntar a los entrevistados sobre la infraestructura que tenían en ese momento, cabe recordar las palabras del Informante Clave N° 4 en la sección de obstáculos, cuando refirió — a modo de ejemplo— las dificultades que contaban algunas reparticiones del MJyDDHH para tramitar incluso en papel, o bien la inexistencia de correos electrónicos. Por otro lado, el Informante Clave N° 3 detalló un poco más sobre este punto y añadió:

(...) la tecnología del sistema era vieja para el momento. Se salió con un sistema que entendimos que era lo que ya tenían, entonces se salió a ampliar, pero por ahí era una tecnología un poco vieja, que a nivel de lo que nosotros teníamos en el Ministerio, los equipos que teníamos podían usar perfectamente GDE porque no tenía como una gran exigencia. Yo lo que vi a nivel tecnología es más problema del lado de los servidores que tenían, digamos nosotros nos encontramos con muchos problemas de concurrencia, todo el mundo lo quería usar. Había momentos del día en que querías hacer algo, te ibas a hacer un café y volvías y seguía procesando, y eso no tenía que ver con el equipamiento del Ministerio. En algunas áreas sí, porque hay de todo. El Servicio Penitenciario, por ejemplo, tenía nada, había como una mezcla, pero en su grueso el equipamiento que teníamos era satisfactorio para usar GDE porque además es una aplicación web y no requiere tanto del cliente, pero notábamos problemas en los servidores.

Siguiendo con el concepto de dimensión interna de Serna y teniendo en cuenta, que según este autor, introducir avances tecnológicos no supone necesariamente un proyecto de cambio radical a nivel TIC, en este caso es posible ver que de todas formas, existían problemas para utilizar el sistema y que podían estar relacionados con los servidores y con la capacidad para procesar datos. Por lo que instalar un nuevo sistema con estos problemas puede ocasionar riesgos tanto para los usuarios externos (que quieren realizar sus trámites por medio de TAD, y por errores del sistema no pueden) como a nivel interno, en los trabajos diarios de los agentes del MJyDDHH.

La dimensión relacional

En cuanto a esta dimensión, no se observan trabajos en relación con la incorporación de sectores externos a la administración en la configuración de las nuevas modalidades. Más bien, del análisis de las entrevistas surge que para el caso de expedientes judiciales, tal como se mencionó en una cita anterior: “(...) concibo la utilización de TAD para la tramitación de expedientes en el Tribunal Fiscal de la Nación como un grave error. Es una herramienta que no fue creada para los fines de tramitar un expediente judicial (si bien el TFN es sede administrativa, el procedimiento se asemeja al judicial), y fue forzada para que encaje en un sistema que simplemente no resulta”.

Asimismo, el Informante Clave N° 4 afirma que “(...) teníamos el TAD, el trámite a distancia, (...), si bien el TAD existía, la gente tenía una gran resistencia a usar el expediente electrónico, la gente quería ir con el papelito a la Mesa de Entradas”.

La dimensión de promoción

Esta última dimensión que hace referencia a brindar las herramientas para el acceso a los recursos (TIC) fue abordada en las distintas entrevistas, y se obtuvieron resultados interesantes. Todos los entrevistados refirieron haber recibido capacitaciones o bien dieron cuenta de la existencia de tutoriales y videos en las páginas oficiales de gobierno. Por ejemplo, el Informante Clave N° 3 sostuvo:

El equipo de implementación recibió la capacitación completa de GDE y capacitación para administradores locales. Revivieron esas dos capacitaciones, y lo que hicimos nosotros fue armar capacitaciones internas. Entonces nosotros nos pusimos al hombro la capacitación del Ministerio de Justicia, porque en ese momento estaba muy desbordada la posibilidad de capacitaciones de Modernización, entonces lo que se definió es que el equipo de implementación, generamos un montón de capacitaciones y capacitamos a todo el Ministerio”.

En igual sentido, el Informante Clave N° 4 afirmó:

(...) yo he ido a capacitarme. Vos tenías las internas, para que los chicos aprender a usarlo y las que daba Modernización. Estaban a disposición, y después nosotros con recursos humanos, se hicieron infinidad de capacitaciones que daban créditos, y la verdad es que la gente hace las capacitaciones por los créditos, vos tenés los tutoriales y tenés de todo, pero cuando le ofrecés los créditos, entonces ahí hay un mayor interés, un mayor entusiasmo. Pero la gente podía optar por aulas propias del Registro de la Propiedad del Inmueble o por los mismos lugares de trabajo para capacitarse, o utilizar las que ofrecía el sistema de capacitación nacional, que era ir a hacer los cursos del INAP.

Por lo expuesto, es posible ver que si bien se trataba de equipos de diferentes organismos, en el marco de este proyecto se llevaron a cabo tareas en conjunto —entre las áreas internas del MJyDDHH— pero también con el equipo de implementación del MM y los capacitadores del INAP, también dependiente del MM.

Finalmente, del análisis de la relación entre las cuatro dimensiones del GE de Serna, es posible ver que tres de ellas (Interna, Externa y de Promoción) están desarrolladas en mayor medida que la relacional. Asimismo, es posible ver una mayor conexión entre la dimensión interna y la relacional al existir trabajo conjunto en muchas áreas del MJyDDHH y del MM, lo que lleva a promocionar una mayor cohesión social dentro de la organización. En este sentido, que todos los organismos del Estado (en este caso el MJyDDHH) hablen un mismo idioma —o en palabras del Informante Clave N° 4, “(...) que todos habláramos el mismo idioma, o sea que en todos lados todos manejamos los expedientes de la misma manera, a mí me pareció un gran aporte”— contribuyó, aunque preliminarmente, a unificar criterios dentro del Estado.

Esto también se vio reflejado en la relación con la dimensión externa, puesto que al existir un organismo rector (MM) que releve, diseñe e implemente los trámites del MJyDDHH se armoniza la presentación de estos por parte del ciudadano evitando diferencias entre reparticiones públicas de una misma jurisdicción en la toma de trámites. A partir de ese momento —con todas las dificultades

descriptas— los expedientes se realizan, sin importar en qué parte del país se esté y de qué actuación se trate, en la misma ventanilla virtual y bajo una misma modalidad.

DESAFÍOS

Sin dudas, analizar la implementación de medidas de Gobierno Electrónico hoy en día, a la luz de los hechos actuales, supone pensar en aquellos desafíos que esta política pública planteó.

La virtualidad, en razón de los tiempos que vivimos, se volvió indispensable y permitió que la Administración Pública —particularmente el MJyDDHH—, con sus dificultades y sus fortalezas, continúe en funcionamiento. Por ello, durante las entrevistas se les preguntó a los diversos informantes clave sobre los aportes y los desafíos que esta política supuso.

Interesa destacar el aporte del Informante Clave N° 3: “Creo que GDE vino a dar respuesta a ciertas cuestiones que se están viendo hoy, como por ejemplo la pandemia que transmite en forma online, me parece que hay un desafío grande respecto de la identidad”. O bien, los dichos del Informante Clave N° 1:

(...) los mismos empleados públicos que se sintieron afectados por esa implementación tan agresiva, cuatro años y pico después advierten que con ese contexto apocalíptico, también tuvo su incidencia tener un software de gestión digital transversal a todo el gobierno con el cual poder —al menos para el empleado administrativo— hacer el trabajo remoto. Desafíos para continuar (ya) que todavía falta mucho trabajo de estandarización de trámites, de reingeniería, simplificación, de que se aborde con mucha mayor decisión, no solo el compartir documentos y expedientes, que es lo que la Administración Pública ya aprendió a hacer, sino datos, compartir bases de datos que no necesariamente están en un expediente y que son varias y son muy grandes en gobierno y que no debieran depender de solicitudes especiales, convenios, debiera terminar de hacerse la plataforma de servicios para que todos los organismos pueda ser proveedores y clientes y validar.

Asimismo, resulta llamativa la respuesta del Informante Clave N° 2 sobre este punto:

(...) yo personalmente creo que el paso que sigue es Inteligencia Artificial y no por algo que sea de ciencia ficción, sino porque es algo que en realidad, la historia de datos que hoy tiene la Nación, no tiene nadie ese historial de datos, (...) se va a destacar en Latinoamérica haciendo proyectos de Inteligencia Artificial, con aprendizaje supervisado porque realmente hay historia de datos, y eso es riquísimo, con lo cual, no importa si lo están haciendo ahora, pero seguramente, en distintas áreas, por ahí no como política central, pero seguramente debe haber muchos que están trabajando en inteligencia artificial, y se van a cambiar las cosas seguramente ahí.

Por lo que resulta de gran interés analizar —de aquí a unos años— el impacto que tuvo la implementación de GDE en el MJyDDHH durante la pandemia y cómo se fueron resolviendo esos desafíos.

Por último, y tal como ha sido mencionado en algunas de las entrevistas, los datos constituyen un gran activo que posee el Estado a la hora de gestionar sus asuntos. Es importante poder pensar no solo en herramientas de digitalización de trámites sino también en cómo el Estado (en este caso, como cabeza del MJyDDHH) utiliza las tecnologías en favor del ciudadano y de todo aquel que realice trámites ante este organismo, para facilitar el acceso y la disponibilidad de información. De

nada sirve que el Estado tenga los datos si estos no van a ser reutilizados y compartidos entre organismos en pos de evitar pedirle al ciudadano lo que este ya tiene.

Por lo que a partir de este tipo de proyectos, resulta relevante pensar en herramientas de validación automática y de entrecruzamiento información. No solo para evitar pedir documentación de la que el Estado ya dispone —como se dijo— sino también para evitar los errores en los que se incurre cuando los datos que ingresan vía trámites son validados por agentes del Estado en forma manual. En definitiva, es un gran desafío también reorientar los recursos humanos —capacitándolos y dotándolos de recursos materiales— hacia tareas de mayor valor agregado, dejando que las validaciones de datos las realicen las herramientas tecnológicas.

CONCLUSIONES

El presente trabajo tuvo por objetivo analizar el proceso de implementación del Sistema de Gestión Documental Electrónica (GDE) en el Ministerio de Justicia y Derechos Humanos de la Nación entre el año 2016 y el 2019. Asimismo, los objetivos específicos fueron: 1) identificar las razones que facilitaron o dificultaron la implementación; 2) construir una matriz de datos sosteniendo que los actores tienen determinados incentivos institucionales para actuar; y por último, 3) determinar cómo se articulan las cuatro dimensiones del Modelo de Administración Electrónica adoptando una postura neoinstitucionalista.

El caso seleccionado obedece a la gran relevancia que tiene dicho organismo en la conformación general del aparato del Estado, no solo por la cantidad de gente que se desempeña en él, sino también por la gran cantidad de trámites que se realizan a diario, las competencias asignadas y la envergadura de las reparticiones que dependen de él.

En cuanto al primero de los objetivos —analizar el proceso de implementación de GDE en el MJyDDHH entre el año 2016 y 2019—, se han encontrado diversos hallazgos que han permitido conocer el diseño de la política pública, su estrategia y su implementación. Es interesante recordar algunos puntos, como la inexistencia previa de un diagnóstico sobre el organismo, la construcción de un corpus normativo capaz de plasmar en lo formal todos los intereses y objetivos que se plantearon, la conformación de los equipos de trabajo y la relación entre quienes se desempeñaban en el entonces Ministerio de Modernización y en el Ministerio de Justicia y Derechos Humanos de la Nación.

Asimismo, se han podido desarrollar en profundidad aquellos obstáculos y aquellas situaciones que han facilitado la implementación. Por mencionar algunas dificultades a la hora de implementar, se destacan las resistencias en el área de Derechos Humanos, miedos en torno a subir información reservada a GDE, fallas en el sistema que imposibilitaban su uso en forma rápida y ágil, aumento de la carga de trabajo —sobre todo en las mesas de entrada de los organismos— en contraposición a la creencia inicial de pérdida de esos puestos de trabajo. En cuanto a aquellas cuestiones que facilitaron

su implementación, se observaron referencias a la experiencia previa —de implementación del SADE— en CABA y la conformación de los equipos de trabajo de implementación, tanto del lado del entonces MM como del MJyDDHH.

En lo respecta al análisis de actores, se observó voluntad política para implementarlo. En primer lugar, del propio ex Presidente de la Nación, quien manifestó en forma pública su interés por implementar la política; el Ministerio de Modernización encabezando el proyecto; la Secretaría Legal y Técnica de la Nación en carácter de socia institucional del MM; el Ministerio de Justicia y Derechos Humanos, lógicamente por ser quien debió adecuarse a la nueva modalidad de trabajo digital; los equipos de implementación de ambos ministerios, quienes en la práctica y en lo operativo fueron quienes se ocuparon de coordinar el cumplimiento de los hitos de gestión; la Mesa de Ayuda de GDE, quien debía gestionar las incidencias con el sistema; y los ciudadanos, quienes comenzaron a interactuar con el MJyDDHH en forma electrónica.

Por otro lado, se han estudiado y entrecruzado las cuatro dimensiones de Gobierno Electrónico mencionadas anteriormente, y se pudo ver una gran articulación entre la dimensión interna y la promocional, y entre la externa y la interna. Por último, no se pudo abarcar con detalle las gestiones que se efectuaron en torno a la dimensión relacional.

Finalmente, se han vertido algunas consideraciones en torno a los desafíos que planteó la implementación de GDE como ser ¿cuál es el rol de GDE en la pandemia? ¿Cuáles son los caminos que se abren en torno al uso de los datos que el Estado tiene?

BIBLIOGRAFÍA

Aguilera Izaguirre, G. (2008). *El Gobierno Electrónico en México*. Victoria: Universidad Autónoma de Tamaulipas.

Argentina, E. P. (2002). Decreto 2628/2002. Reglamentación de la Ley N° 25.506. Ciudad Autónoma de Buenos Aires, Argentina:
<http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/80000-84999/80733/texact.htm>.

Argentina, E. P. (2015). Decreto 21/2015. Desígnese Ministro. Ciudad Autónoma de Buenos Aires, Argentina:
<http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/255000-259999/256617/norma.htm>.

Argentina, E. P. (2016). Decreto 434/2016. Plan de Modernización del Estado. Aprobación. Ciudad Autónoma de Buenos Aires, Argentina:

<http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/255000-259999/259082/norma.htm>.

Argentina, E. P. (2016). Sistema de Gestión Documental Electrónica. Decreto 561/2016. Apruébese la implementación. Ciudad Autónoma de Buenos Aires, Argentina: <http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/260000-264999/260145/texact.htm>.

Boltri, D. & Tercelan, G. Mariano. (2018). Blog Abogados.com.ar. Decreto 733/2018: Un nuevo paso en la Modernización del Estado (2018). Obtenido de <https://abogados.com.ar/index.php/decreto-7332018-un-nuevo-paso-en-la-modernizacion-del-estado/21942>.

Castiglione, J. iPropUP. (2019). La herencia "buena": mirá los avances de Macri en transformación digital del Estado que deberá continuar Alberto. Obtenido de <https://www.iproup.com/innovacion/9263-transformacion-digital-del-estadola-herencia-de-macri-a-alberto>.

Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo. (2007). *CLAD Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo*. Obtenido de <http://old.clad.org/documentos/declaraciones/cartagobelec.pdf>.

Cerdeira, L. (2020). *FORBES NADA PERSONAL, SÓLO NEGOCIOS*. Obtenido de <https://forbes.es/empresas/76138/lo-que-podemos-aprender-de-estonia-el-pais-mas-digitalizado-del-mundo>.

Clusellas, P., Martell, E., & 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: Paragraph Producción de Contenidos.

Clusellas, P., Martelli, E., & Martelo, M. J. (2019). *Un gobierno inteligente. El cambio de la Administración Pública de la Nación Argentina 2016-2019*. Ciudad Autónoma de Buenos Aires.

EL NOTARIADO.COM. (2015). Obtenido de <https://www.elnotariado.com/en-que-consiste-sistema-comdoc-5145.html>.

- El Senado y Cámara de Diputados de la Nación Argentina. (2001). Ley N° 25.506 de Firma Digital. Ciudad Autónoma de Buenos Aires, Argentina:
<http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/70000-74999/70749/texact.htm>.
- Evans, P. (1996). *UNER Facultad de Trabajo Social*. Obtenido de http://www.fts.uner.edu.ar/catedras03/politica_social/documentos/estado_y_politicas_publicas_y_sociales/Evans.pdf.
- Gawianski, G. (2019). *Infobae*. Obtenido de <https://www.infobae.com/economia/2019/01/21/que-es-blockchain-y-por-que-es-tan-importante>.
- Gil-García, J. M. (2008). *Gobierno Electrónico en México*. Telecom.Cide.
- Gordillo, A. (2017). *Tratado de Derecho Administrativo y Obras Selectas*. Buenos Aires: Fundación de Derecho Administrativo. Capítulo XVII. El procedimiento Administrativo en la práctica.
- Gutiérrez, C., Bastarrica, M. C., Frez, R., Fuenzalida, C., Ochoa, S. F., Rossell, P. O., & Villena, A. (s.f.). *Ciencias de la Computación. Universidad de Chile*. Obtenido de <https://users.dcc.uchile.cl/~prossel/descarga/articulos/PaperIN3Final.pdf>.
- Jiménez, S. (2018). *Analítica Pública*. Obtenido de <https://analiticapublica.es/transformacion-digital-en-reino-unido-poner-el-ojo-en-los-servicios>.
- López, A. (s.f.). *Biblioteca Digital*. Obtenido de <http://biblioteca.municipios.unq.edu.ar/modules/mislibros/archivos/INAPngpfinal.pdf>.
- Luna-Reyes, L.; Hernández García, J. & Gil-García R. (2009). Revista Scielo, Gestión y Política Pública. Obtenido de http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1405-10792009000200003.
- Macri, M. (s.f.). Casa Rosada Presidencia. El presidente Mauricio Macri presentó el Compromiso Federal para la Modernización del Estado. Obtenido de

<https://www.casarosada.gob.ar/%E2%80%A6/39289-el-presidente-mauricio>.

Martelo, M. J., & Yoder, P. (2017). La Modernización del Estado en la era de la información: la implementación del Ecosistema de Gestión Documental Electrónica (GDE) en el Sector Público Nacional. *Aportes para el Estado y la Administración Gubernamental*, 99-134.

Mibuenosairesweb. (s.f.). Obtenido de <https://mibuenosairesweb.gob.ar/sites/default/files/tramites/Material%20bibliografico%20Introduccion%20al%20SADE.pdf>.

Ministerio de Economía. (s.f.). Obtenido de <https://dgsiaf.mecon.gov.ar/esidif/>.

Gobierno de España. Ministerio de Política Territorial y Administración Pública. (2010). *eGovernment. Estudio sobre Mejores Prácticas en Gobierno Electrónico en Europa*. Obtenido de file:///Users/melisamartin/Downloads/2010_Estudio_mejores_practicas_Europa.pdf.

Naser, A. (s.f.). *Comisión Económica para América Latina y el Caribe -CEPAL-*. Obtenido de https://www.cepal.org/ilpes/noticias/paginas/5/39255/gobierno_electronico_anas.pdf

online, E. M. (2008). *emol.Tecnología*. Obtenido de <https://www.emol.com/noticias/tecnologia/2008/11/17/331134/gobierno-presenta-chilecliccl-nuevo-portal-de-acceso-a-los-servicios-del-estado.html>

Orihuela, A. (2015). *Ley de Procedimientos Administrativos Comentada*. Buenos Aires: Estudio.

Organización de los Estados Americanos. (s.f.) Obtenido de https://www.oas.org/es/sap/dgpe/guia_egov.asp

Oszlak, O. (2006). BUROCRACIA ESTATAL: POLÍTICA Y POLÍTICAS. *POSTData*

Revista de Reflexión y Análisis Político. Vol. XI.

Pitiot, C. (s.f.). *CARLA PITIOT*. Obtenido de <http://www.carlapitiot.com.ar/index.php/2017/08/17/gobierno-abierto/>

Presidencia de la Nación en Acuerdo General de Ministros. (2015). LEY DE MINISTERIOS. Decreto 13/2015. Modificación. Ciudad Autónoma de Buenos Aires, Argentina: <http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/255000-259999/256606/norma.htm>.

Rivolta, M. (2017). Políticas de Modernización del Estado: la Administración del Siglo XXI. *Aportes para el Estado y la Administración Gubernamental.*, 135-174.

Roseth, B., Reyes, A., & Santiso, C. (2018). *El fin del trámite eterno, Ciudadanos, burocracia y gobierno digital*. Washington D.C.: Banco Interamericano de Desarrollo.

Villoria, M., & Alujas, Á. R. (2013). *Los modelos de Gobierno Electrónico y sus fases de desarrollo. Un análisis desde la Teoría Política*. VOLUMEN temático 2013 Gobierno Electrónico.

Weber, M. (s.f.). *¿Qué es la Burocracia?* Obtenido de Universidad del CEMA https://ucema.edu.ar/u/ame/Weber_burocracia.pdf

NOTAS

ⁱ Para mayor información sobre dicho sistema, se sugiere la lectura del siguiente artículo web: <https://www.elnotariado.com/en-que-consiste-sistema-comdoc-5145.html>

ⁱⁱ Para mayor información sobre dicho sistema, se sugiere la lectura del siguiente artículo web: <https://dgsiaf.mecon.gov.ar/esidif/>

ⁱⁱⁱ Para mayor información sobre dicho sistema, se sugiere la lectura del siguiente artículo web <https://mibuenosairesweb.gob.ar/sites/default/files/tramites/Material%20bibliogr%C3%A1fico%20Introducci%C3%B3n%20al%20SADE.pdf>

^{iv} Para mayor información, se sugiere la lectura del siguiente artículo

<http://www.carlapitiot.com.ar/index.php/2017/08/17/gobierno-abierto/>

v “Se llama blockchain porque es justamente una cadena de bloques: la información se almacena en una cadena en bloques de transacciones unidos al bloque previo a través de criptografía avanzada. Esto permite que se sepa en qué orden se verificaron las transacciones. De este modo queda el registro para saber que si transfiero un bitcoin, por ejemplo, dejo de tenerlo yo y ahora pertenece a alguien más. Esto resuelve el problema de la copia de bits en el pago online”. (Gawianski, 2019)

vi De la consulta a diversa bibliografía, se pudo observar que algunos textos sitúan a la implementación de TrámiteFacil en el año 2000 y otros en el 2002. Para este trabajo, se ha tomado el año 2002, conforme surge del trabajo realizado por el BID, el Fin del Trámite Eterno.

vii Para mayor información, se sugiere la consulta del siguiente portal web:
<https://tramitefacil.online/>

viii Para mayor información, se sugiere la consulta del siguiente portal web:
<http://www.subdere.gov.cl/chileclic>

ix Para mayor información, se sugiere la consulta del siguiente portal web:
<https://www.chileatiende.gob.cl/>

x Para mayor información, se sugiere ingresar al siguiente portal web:
<https://www.gob.mx/tramites/comunicaciones>

xi Los datos suministrados por la actual Secretaría de Innovación Pública van desde el 1/4/2016 al 9/12/2019. El reporte completo consta en el ANEXO del presente.

ANEXO

ENTREVISTA A INFORMANTES CLAVE

Se realizaron dos entrevistas semiestructuradas a aquellos funcionarios que formaron parte del diseño y de la implementación de GDE, de modo tal de obtener una mayor profundidad y precisión sobre el proceso. A continuación se detallan las preguntas estipuladas. Si bien están escritas con un orden, la idea es ir haciéndolas en el momento oportuno y sobre la base de las respuestas del presentador, por lo que el orden de aparición escrito aquí no se refleja en las entrevistas realizadas.

Como primera instancia, el entrevistador se presentó y le comunicó al entrevistado el trabajo que

se encontraba realizando y para qué sería utilizada la entrevista, todo ello a fin de ponerlo en contexto.

- ¿Cómo cambiaron las rutinas de trabajo con la implementación de GDE?
- ¿Qué podría decir del diseño de esta política pública?
- ¿Cuáles considera que son los factores que facilitaron la implementación de la política pública?
- ¿Cómo cambiaron las rutinas de trabajo con la implementación de GDE?
- ¿Cuál fue la estrategia de implementación adoptada para llevar a cabo la política?
- ¿Se realizó un diagnóstico de las dinámicas de trabajo previas a la digitalización?
- ¿Cuál considera que es el mayor aporte que la implementación de dicha política ocasionó?
- ¿Cuáles fueron las estrategias utilizadas —más allá de la normativa— para garantizar que los organismos utilicen verdaderamente la herramienta?
- ¿Cuáles son los desafíos que la implementación de dicha política propició?
- ¿Cómo fue la dinámica con los demás actores intervinientes en el proceso, por ejemplo, funcionarios de otros organismos, equipos de trabajo, Jefatura de Gabinete de Ministros, Secretaría Legal y Técnica?
- Usos del sistema según cada organismo.
- ¿Quisiera agregar algo más?

Se realizaron dos entrevistas semiestructuradas a personas con diversos rangos dentro de la estructura orgánica del MJyDDHH, que participaron de la implementación de GDE en el MJyDDHH, a fin de conocer en detalle el proceso.

Preguntas para el personal que participó de la implementación de GDE en el MJyDDHH.

- ¿Cómo trabajabas antes de GDE y cómo cambió con la implementación de GDE?
- ¿Cómo fue la relación entre el equipo de implementación de GDE a la hora de discutir dicha implementación? ¿Consensuaban conjuntamente las cosas que iban haciendo?
- ¿Cuál fue la estrategia utilizada para implementar GDE?
- ¿Cuáles considera que son los factores que facilitaron la implementación de la política pública?
- ¿Les dieron cursos de capacitación sobre GDE?
- ¿Tenían la tecnología suficiente para implementar GDE?

-
- ¿Funcionaba bien el sistema, tenía muchos errores/incidentes? ¿Cómo se reportaban esos errores?
 - ¿Cuáles fueron los obstáculos que surgieron durante la implementación de GDE?
 - ¿Cuáles fueron los desafíos que planteó la política?
 - ¿Cuál fue el principal aporte de la implementación de GDE?
 - ¿Desea agregar algo más?

Entrevista Semiestructurada destinada a abordar la dimensión externa.

Destinatarios: Aquellas personas que hayan realizado algún trámite mediante la Plataforma de Trámites a Distancia, que sean abogados.

- En tu experiencia personal o laboral, ¿tuviste que realizar algún trámite ante el Ministerio de Justicia y Derechos Humanos de la Nación en formato papel, es decir, en forma presencial y luego en forma virtual, por medio de la Plataforma de Trámites a Distancia (TAD)?
- ¿Qué diferencias encontrás entre un tipo de tramitación y el otro? ¿Alguna te parece mejor que otra? ¿Por qué?
- ¿Cómo fue tu experiencia a la hora de realizar un trámite por medio de TAD?
- ¿Te resultó fácil acceder a la plataforma? ¿Encontraste rápidamente el trámite que querías hacer?
- ¿Tuviste algún problema mientras estabas haciendo el trámite (cuestiones técnicas de la plataforma, de la forma en que visualizaron los trámites, etcétera)?
- ¿Existe algún lugar donde reportar errores a la hora de cargar los trámites, o bien algún sitio donde poder hacer consultas, acceder a videos tutoriales, preguntas frecuentes, etcétera?
- ¿Qué aspectos de la plataforma TAD destacás como positivos y cuáles considerás que deberían mejorar?
- Por último, ¿considerás que más allá de cambiar la forma en la presentación de los trámites, la gestión de estos mejoró (se resuelven más rápido, se simplificó la documentación que se

requiere, es más satisfactoria al respuesta de la administración), o sigue siendo igual que cuando era en papel? ¿Por qué?

- ¿Te gustaría agregar algo más?

Entrevistas

Informante Clave N° 1

EN: Entrevistadora

EN1: Entrevistado Número 1

EN: Hola, ¿cómo estás? Antes que nada quería presentarme, mi nombre es Melisa Martín, y estoy haciendo la Tesis de la Maestría en Políticas Públicas de la Universidad Torcuato Di Tella. Mi trabajo consiste en analizar cómo fue el proceso de implementación de GDE en el Ministerio de Justicia y Derechos Humanos de la Nación entre el año 2016 y el año 2019. En relación con ello, quería hacerte unas preguntas.

Yo quería comenzar, digamos, por preguntarte: A tu criterio, ¿en qué crees que cambiaron las rutinas de trabajo a partir de la implementación del Sistema de Gestión Documental Electrónica?

EN1: Yo creo que seguramente hay gente que, hay perfiles laborales que se enriquecieron, hoy un recurso que sepa digitalizar los trámites y que sepa operar estas herramientas tecnológicas que se implementaron pasa a formar parte de un requisito más del perfil de los administrativos en gobierno, cuando las búsquedas de recursos humanos se publican, es evidente. Seguramente hay roles en el Estado que se reconvirtieron porque pasaron a ser referentes, más allá de saber usar los sistemas o no, pasaron a ser referentes del tema en su jurisdicción y en sus organismos, algunos con más participación, otros con menos, quizá si ese tipo de roles estuvieran un poco más institucionalizados o las áreas de tecnología se hubieran hecho un poco más dueñas del proyecto en sus jurisdicciones, se notaría más, ahora se trata de una cuestión de interés y motivación propia de esos referentes, y yo creo que más de uno también se deben haber reconvertido ante otras tareas, porque si bien la estrategia de implementación que siempre se usó no suponía empezar por la digitalización del pasado, sin dudas promovió proyectos de digitalización, con lo cual esos proyectos en gobierno iban a necesitar roles para llevarlos adelante para empezar a digitalizar archivo papel, que se quisieran incorporar a, a la implementación para poder tramitarlos junto al resto de lo digital, a grandes rasgos esos roles seguro que, en cuanto a roles del empleado público.

Después en cuanto a modalidades de tramitación, lo que antes por ahí se manejaba, no de una forma oficial, por mail, hace muchos años por fax, se empezó a oficializar a través de las herramientas, sin

tener que bajarlos después a papel —porque la implementación incluye firma digital y firma electrónica—, y yo creo que después de cuatro años de uso, hay algunas nociones de agilización de trámites en lo digital que, que ya están incorporadas en las áreas. Siempre queda mucho por hacer, pero me parece que aquellas áreas que más estaban preparadas y que más conocían sus procedimientos administrativos en papel lograron aprovechar mejor la digitalización.

EN: Bien, y en cuanto a lo que es el diseño, a lo que fue el diseño de la política pública, ¿vos formaste parte? ¿Tenés, digamos, conocimiento de cómo se diseñó y cómo se pensó desde cero esta política pública?

EN1: Formé parte desde el inicio, no de todas las definiciones, pero sí (tengo) conocimiento desde que se concibieron, lo, el modelo de gestión documental y el modelo de digitalización que se propusieron las autoridades que llevaron adelante este proyecto, tenía que ver con encontrar modalidades transversales, de digitalizar grandes grupos de trámites, determinados tipos documentales dentro de la organización, y con distintos hitos ir implementando a un mismo tiempo en todas las jurisdicciones, por lo menos en principio era la Administración Pública Centralizada. Lo que se descartó es no trabajar solamente con hitos de trámites específicos en algunos sectores de gobierno, para por un lado, para generar un mayor impacto en la administración y por el otro lado, porque en gestiones de cuatro años en países como el nuestro, donde la continuidad política no abunda entre gestiones, haber elegido hitos específicos de negocios específicos dentro de la Administración Pública, trámites a trámites, hubiera significado quizás terminar con un veinte por ciento de lo digitalizado en cuatro años. La estrategia se fue reconvirtiendo, y hay distintas fases, pero, pero, el, uno de los fundamentos más importantes de la estrategia es ese. No sé si querés que desarrolle.

EN: Sí, sí, porque justo más adelante te iba a preguntar específicamente la estrategia, digamos, no solamente la estrategia de implementación en cuanto a cómo implementar el sistema, sino desde el armado de los equipos de trabajo, digamos, los equipos que llevaban a cabo tanto los funcionarios, como los equipos de las personas que iban a asistir, los de infraestructura, digamos.

EN1: Continuando con ese tema entonces, también hubo antecedentes fundamentales para definir esa estrategia. Se venía de una experiencia de ocho años de digitalización en el Gobierno de la Ciudad, donde hubo algunos denominadores comunes y algunos cambios de cara a abordar el Sector Público Nacional. Los denominadores comunes fueron —aparte del tema de elegir hitos transversales que impactaran en la inmensa mayoría de los organismos al mismo tiempo—esto que me mencionabas de la conformación de los equipos de trabajo. La base de los equipos de trabajo fue totalmente homologada a lo que se había hecho en su momento en el Gobierno de la Ciudad, era el

mismo equipo de trabajo que se nutrió de referentes que... algunos vinieron de afuera, otros trabajaban ya en el Sector Público Nacional, pero que tenía que tener un equipo jurídico —en nuestro caso fue particular— porque si bien había algunos asesores legales, que colaboraron en la conformación de las distintas normas de implementación que se necesitaron, la realidad es que tuvo mucho impacto la asociación de los referentes jurídicos oficiales en la Administración Pública, en nuestro caso fue la Secretaría Legal y Técnica, esa participación en el proyecto también fue definitiva porque funcionaba como órgano rector para varias modificaciones que había que hacer en el procedimiento administrativo para llevar a cabo la digitalización y porque en la inmensa mayoría de los casos, uno de los primeros organismos que siempre se sumaba a los nuevos hitos era Presidencia. Con lo cual culturalmente eso en la organización, más allá del análisis jurídico y la necesidad normativa, tenía un impacto simbólico importante.

Otro de los cuatro equipos fundamentales, el equipo técnico para soportar toda la infraestructura del sistema que la administra centralmente estas áreas de tecnología. El equipo de implementación, es la tercera pata para hacer la, para diseñar en el microdetalle las estrategias de implementación, colaborar en la planificación de los hitos, hacer la gestión en lo que las distintas jurisdicciones y el desembarco con esas primeras inducciones, para, si bien había equipos de capacitaciones y Mesa de Ayuda, para generar en esos grupos de trabajo —que tenían que implementar las nuevas herramientas—, un vínculo más personalizado, al menos durante los primeros meses de implementación de cada hito, para intentar —que si bien era acelerado y rápido por la limitación de la gestión de cuatro años— tuvieran todo el apoyo necesario para acompañar esa implementación —que no era opcional, estaba normada y era obligatoria— pero con la mayor asistencia posible.

Y después una cuarta, un cuarto equipo, que en este caso fue un servicio que el gobierno decidió tercerizar, que podría haber sido (bueno como fue) totalmente tercerizado, totalmente público o una versión híbrida. En este caso, desde el lado del desarrollo del código que ese equipo (estoy hablando del desarrollo del mantenimiento del código) fue un, fue tercerizado con proveedores, había una porción que tenía que ver con el mantenimiento del código, que era, que es todo un equipo de analistas funcionales que son los, fueron, los líderes de proyecto que fueron los interlocutores con el proveedor para los nuevos desarrollos que se necesitaron y para el mantenimiento evolutivo y correctivo que tiene cualquier sistema. Pero a grandes rasgos esos son los cuatro pilares que sirvieron a una implementación exitosa en el Gobierno de la Ciudad, que continua al día de hoy, y a una implementación exitosa en el Sector Público Nacional.

Después digamos hay variados, la estrategia muy a grandes rasgos tenía que ver, más allá de estos hitos transversales que mencionaba antes, (con) alcanzar en un periodo corto de tiempo la digitalización de todos los trámites de gobierno y todos sus documentos (básicamente que no hubiera trámites ni gestiones nuevas en papel, y que aquellas que se presentaban por obvias razones, porque las ventanillas públicas presenciales siempre, siempre estuvieron abiertas), tuvieran la infraestructura necesaria para que fueran digitalizadas e incorporada desde el inicio de los trámites

a las herramientas de gestión documental. Pero una vez conseguido ese hito, sí se empezaron a promover algunos proyectos de desarrollo más dedicados para, por ejemplo grandes registros oficiales de gobierno, como el registro de la propiedad inmueble, o algún proyecto como el registro de la propiedad inmueble que decía recién, implementación de póliza electrónica, que solo se, que digamos, si bien impactaba en distintos trámites de gobierno, era un proyecto dedicado para la Superintendencia de Seguros de la Nación, se derivaron en otro tipo de proyectos, como por ejemplo una plataforma de *book* de servicios, en el cual toda la Administración Pública —que tuviera servicios sistematizados y con determinados protocolos de intercambio de datos, en este caso eran servicios rest— pudiera ser cliente y proveedor para promover otra etapa de la estrategia que fue la etapa de simplificar y agilizar los trámites una vez que fueron digitales. Porque la primera etapa, si bien digitalizó todos los trámites, no se ocupó —salvo en oportunidades muy concretas— de hacer reingenierías de procesos, reducción de etapas, depuración en muchos casos de procesos administrativos, hubo una segunda etapa que no se llegó a terminar, y que hoy en día continúa —porque es mucho más larga que la de digitalizar—, que es intentar estandarizar, intentar que los trámites que no lo requieran no sean tan largos, intentar que los organismos no se pidan entre sí información que podría estar compartida por invocación de servicios, que entre organismos no debieran firmar (organismos públicos, ¿no?), firmarse convenios para compartir datos, y se está intentando algo de continuidad de, por ejemplo, esa otra gran parte del proyecto.

Así hay varios, pero nombré, también se desarrolló una plataforma de autenticación que va integrada a las herramientas de tramitación digital, hay, hubo distintas iniciativas que sí se ocuparon después de, de carencias del Estado más precisas y más particulares. Pero una vez que, y eso también es basamento de la estrategia, una vez que trabajo en digital y no trabajo más en papel, también hay una base para aplicar otras mejoras y otros escalones de tecnología y que tienen que ver con otras instancias de la gestión documental. La plataforma de autenticación, por ejemplo, también (se) relaciona con que todos los trámites que se habían digitalizado, de forma continua, se iban subiendo a la plataforma de tramitación a distancia remota para ciudadanos, administrados, empresas, organizaciones para terceros, básicamente, entonces el Estado tiene distintas maneras de autenticarte, RENAPER con el DNI, AFIP con el CUIT y otras, pero también esa es una plataforma que administra distintas modalidades que el Estado tiene de ofrecer servicios de autenticación para por ejemplo, poder tramitar remoto sin presentaciones presenciales de los ciudadanos. No sé si me fui un poco, pero...

EN: No, no, está perfecto, yo me quedé pensando en algo que mencionaste de los distintos roles, y de los distintos perfiles de funcionario y líderes de implementación y demás. En eso que mencionaste de bueno, que había una experiencia previa que era GDE, bueno con otro nombre en el Gobierno de la Ciudad, y lo que yo te quería preguntar es si vos crees que se hizo un diagnóstico previo a la implementación de GDE en la Administración Pública Nacional, o si un poco, por esto que vos decís

de la implementación rápida y demás, el diagnóstico se fue haciendo un poco a la par de la implementación.

EN1: La realidad es que no (se) tomó mucho tiempo para el diagnóstico. Se partió por un lado de una base que daba la experiencia en el Gobierno de la Ciudad, que no deja de ser un gobierno municipal, pero que nos había dado una gran experiencia de conocimiento de algunas cosas que son comunes a todas las administraciones públicas. Pero la realidad es que a medida que se iba haciendo pie en los ministerios y en los organismos, se iban conociendo las particularidades de cada uno y cómo ir modificando la estrategia y haciéndola flexible, inclusive las funcionalidades, a medida que ibas relevando y haciendo el diagnóstico. La estrategia de implementación fue muy, muy veloz, muy agresiva hasta cierto punto, para lograr el objetivo y no dar tiempo a algunas resistencias culturales, que en todas las organizaciones grandes hay, pero eso también en desmedro de poder haber dedicado, por ejemplo aunque sea tres meses enteros al relevamiento. Igual yo creo que el balance es positivo.

EN: Bien, y un poco cuando también hablabas de la estrategia de implementación mencionaste a Legal y Técnica como un actor muy importante en todo lo que fue la estrategia. Entonces yo ahí te quería preguntar, más allá de los roles dentro de la organización, de lo que fue el Ministerio de Modernización de ese momento, ¿qué otros actores, digamos, que fueron necesarios para la implementación, pero que por ahí estaban en otros organismos vos podés identificar en todo el proceso?

EN1: Sí, sin algunos roles, el de Legal y Técnica es básico por básicamente es el, es la traducción sería, es la decisión política, más allá de la decisión política de las autoridades de Modernización, que eran los órganos rectores sobre la digitalización de gobierno, que el otro órgano rector jurídico administrativo —pero no de tecnología— de la administración compartiera la misma decisión política y acompañara en cada una de las fases de la estrategia fue clave. Yo creo que, que sin, sin autoridades o con ese rol adentro de la organización, o al menos con de alguna manera, aunque tengan otro rol, poder político —como podría haber sido la Jefatura de Gabinete de Ministros— no hubiera sido posible. Quizás no se hubiera hecho, o se hubiera hecho de una manera más parcial, un poco menos ambiciosa, quizás sin haber completado el cien por ciento de la digitalización en gobierno.

Roles como podrían ser una Secretaría Legal y Técnica o una Jefatura de Gabinete son claves a mi entender por eso, porque también hay autoridades inclusive de altos niveles de gestión, ministros, secretarios, secretarias, que por distintas razones pueden no estar interesados o pueden no estar por la labor de, que sus equipos de trabajo y todo su Ministerio entero, o si están en la Presidencia de un descentralizado, ocupen, pueden, no necesariamente va a estar en contra en su mayoría, pero puede darles lo mismo. En general los objetivos de gestión de todos los organismos no pasan por innovar

o modernizarse en su quehacer interno. Primero porque cada uno tiene sus competencias, sus responsabilidades y sus objetivos de gestión, y segundo porque no vende. Esto no es algo que en estas primeras fases de implementación difícilmente se incluya en campañas políticas o en eventos que no sean específicos del ámbito de tecnología, no es algo que llegue rápidamente a la ciudadanía. Recién llega posterior(mente) a ser este gran salto para todos los empleados públicos, recién llega cuando el trámite es cien por ciento digital y un ciudadano lo puede hacer desde su casa sin ir, o una empresa que está buscando importar o exportar productos. Ahí es cuando tiene una llegada microciudadano a ciudadano, empresa-empresa o ONG a ONG (si está pidiendo un acceso a la información pública) y ni siquiera se tiene que acercar a la oficina, pero a priori hay muchas veces en que eso no es tan fácil de ver, o quizás nosotros no lo supimos transmitir con las autoridades más hacia arriba, más nucleares de los ministerios, y en algunos casos también con autoridades de menor rango. Pero sin dudas, si la autoridad ministerial no acompaña, difícilmente otras autoridades de menor rango —que quizá sí tiene interés en implementar la digitalización porque si atendieron, advirtieron que les va a permitir, por ejemplo, gestionar más rápido—, pero no necesariamente van a acompañar a los equipos de implementación o a lo que fue en ese momento el Ministerio de Modernización si su ministro o ministra no lo dice, no lo comparte, a pesar de que hubiera decretos presidenciales implementándolo como algo obligatorio y no opcional. Entonces hubo ministerios que tomaron esa actitud, donde costó más llegar, pero se llegó, hubo ministerios que simplemente fueron acompañándonos y cumpliendo los hitos, y hubo otros ministerios que simplemente acompañándonos y cumpliendo los hitos de implementación, trámites que quisieron implementar primero, proyectos que nos alcanzaron de reingeniería de procesos, donde muchas veces directamente los funcionarios eran quienes promovían la herramienta, eso también sirve, no es solo el órgano jurídico o Jefatura de Gabinete. A medida que todos lo van haciendo y soy el único Ministerio que no avanza, quedo en evidencia.

EN: Volviendo un poco a la fase más de implementación, ¿hubo diferencias entre la implementación en organismos de la administración centralizada, los descentralizados y el resto del Sector Público, sociedades anónimas?, ¿se emplearon estrategias distintas?

ENI: Sí, hubo diferencias. Un poco tiene que ver con la cultura organizacional de esos organismos. Si bien no hay un diagnóstico completo, sabíamos que básicamente los organismos descentralizados y las sociedades estatales tienen más autonomía, y en algunos casos manejan presupuesto propio, con lo cual, y por lo general, salvo que sean organismos nuevos, en muchos de ellos, en algunos casos, ya había algunos avances de otros sistemas de tecnología, no necesariamente de gestión documental, pero sí de seguimiento, de *tracking*, muchas veces en algunos ministerios tampoco había (ni) siquiera eso, con lo cual, en algunos casos en los descentralizados la estrategia cambió, por ejemplo, se requerían más integraciones entre sistemas, en algunos casos teniendo ellos sistemas

verticales propios que tenían que ver con la administración financiera o con un seguimiento más detallado de registros públicos oficiales que manejaran. En algunos casos, tenían implementaciones de SAP, por ejemplo, y en otros casos, que también en los ministerios pasó, si bien tenían algún sistema propio, si realmente no tenía funcionalidad dedicada específica al quehacer del organismo, se evaluaba, ahí sí se hacía un diagnóstico y se evaluaba si ameritaba una integración o no. Entonces por un lado, la estrategia cambia, porque empieza a aparecer un poco más la necesidad de integraciones, por el otro lado, sí se hace un análisis jurídico de cada uno de los organismos descentralizados y de los organismos de las sociedades estatales, o de todo, o algunas inclusive con participación privada y pública, u organismos multijurisdiccionales entre provincias y municipios, nación, se hace un análisis jurídico de básicamente cuál es su constitución jurídica, cómo se formaron, qué incidencia tienen sobre sus presupuestos, si reciben presupuesto del presupuesto nacional o administran directamente sus propios ingresos, y en función, básicamente porque en algunos casos, también hubo si pertenecen al Poder Ejecutivo o no, porque había algunos organismos que dentro del sector público nacional, esto, compartían jurisdicción con otros, con municipios o provincias, o alguno inclusive que pertenecía al Poder Legislativo. Entonces sobre la base de ese análisis y de ese diagnóstico, se evaluaba qué tan apropiado a nivel jurídico iba a ser que esos organismos compartieran datos y el mismo ambiente productivo y de operación que la Administración Pública nacional centralizada. En la inmensa mayoría de los centralizados sí se fue a la misma modalidad de implementación, después de ese análisis, porque se evaluó básicamente eso, su naturaleza jurídica de un descentralizado más del Ministerio y que respondía a los titulares de cartera de cada uno de los ministerios, y en otros no, porque ya lo terminaba su constitución o porque pertenecían a otro poder o a otra jurisdicción, entonces se modeló otra solución de implementación en la cual algunos organismos, por ejemplo, los hospitales que conforman la Red SAMIC, o empresas del Estado como AYSA o digamos, hay varias, ahora no me vienen otras a la cabeza, tuvieran un ambiente propio, pero no una instalación local en su infraestructura y tampoco a nivel físico. Un ambiente propio utilizando los recursos de infraestructura de Modernización y ARSAT, pero que ni la APN tuviera acceso a sus datos, a sus expedientes, a sus documentos, a sus registros oficiales, ni esos organismos al revés, pero que sí pudieran interoperar trámites, porque en general son organismos que tramitan con los ministerios que orbitan, o en algunos casos puede ser con la Jefatura y en algunos casos entre ellos. Por ejemplo, los entes reguladores de servicios están en el ambiente compartido con la Administración Pública Nacional, con muchos, con los ministerios centralizados y muchos descentralizados, pero el Ente Regulador de AYSA utiliza ese ambiente, y sin embargo AYSA tiene esta otra definición de ambiente, que fue necesario pensar y definir ante la necesidad de relevamiento, y sabiendo que la estructura jurídica, presupuestaria y muchas veces cultural, que se da en estos organismos que muchas veces son más autónomas, era distinta, hubo, esa fue la fase dos, una vez se terminó de abordar, o por lo menos se terminaron los primeros hitos de implementación con ministerios. También se dividió por la necesidad de real de no poder abarcar

los casi doscientos organismos que se implementaron en toda la Administración Pública centralizada y descentralizada.

EN: Y a nivel de uso del sistema, ¿también hubo como diferencias entre las distintas jurisdicciones, o sea la administración centralizada tenía un comportamiento a la hora de utilizar el sistema distinto que por ejemplo una sociedad anónima con participación estatal mayoritaria?, ¿o no había diferencias?

EN1: No, sí hubo diferencias por distintos motivos. Por un lado, en lo real son, por ejemplo una empresa del Estado cien por ciento autónoma, con lo cual si bien nuestra normativa indicaba que estas implementaciones abarcaban todo el sector público nacional, las empresas del Estado y algunos descentralizados tienen una gran autonomía para tomar decisiones, para manejar sus propios calendarios de implementación, caso de la implementación de estos sistemas, y también hay, para mí, el peso cultural sobre todo cuando no son ni agencias, ni descentralizados, ni sociedades del estado nuevas, pesan. Digamos, la costumbre y los años de tomar, de tener amplia competencia para decidir absolutamente todo sobre su administración y sobre su gestión, hicieron que los niveles de uso —en muchos casos— no fueran los mismos que en la administración centralizada. Y después por otras cuestiones prácticas, también en muchos casos, en las sociedades del Estado por ejemplo se concretaron distintos hitos de implementación, y distintas herramientas, y distintos módulos, pero aquellas que estaban integradas con el sistema de administración financiera de la administración centralizada —que se llama e-SIDIF— no iban a ser aplicadas en algunas empresas del Estado porque no utilizaban ese sistema, entonces algunos módulos perdían realmente el sentido, porque la mitad de la funcionalidad era, era una integración cerrada con el sistema financiero de la APN centralizada. Así y todo, hubo algunas excepciones, y para algunos casos se iniciaron proyectos de integración, es el caso que mencionaba antes de empresas que utilizaban SAP y que no utilizaban e-SIDIF, que sí iniciaron algunos proyectos de relevamiento y de definición de servicios para poder integrar las herramientas de GDE con SAP, pero finalmente no llegó a ninguna producción, yo creo que por falta de tiempo, y serán decisiones todavía pendientes a tomar si todavía, si se aplican los recursos ahí. Y, digamos, no todos tuvieron el mismo diagnóstico acerca de los sistemas verticales que ya tenían y se habían integrado o cuán fuerte era la cultura interna del lugar como para promover un cambio transversal de este tipo, también hubo muchos casos en que los niveles de uso fueron comparables con los de los ministerios, y también hubo uno o dos ministerios que muy avanzada la gestión, todavía había que impulsar a que realmente usaran el cien por ciento de las herramientas, sin que tuvieran excepciones en papel.

EN: Bien, ¿y cuáles considerás que son los factores que facilitaron la implementación de este nuevo sistema en general?

EN1: En general, que no hayamos nombrado, que hayan facilitado quizás voy a volver a repetir, pero también para poder pensar cuánto peso tienen otros. La decisión política es fundamental, ningún cambio transversal en la organización se hace sin decisión, en este caso política, pero me parece que es común a cualquier organización. Los modelos de implementación y de estrategia después pueden ejecutarse, ser más graduales, de mayor ambición como este, pero básicamente la decisión tiene que ser sostenida y planificada. Los socios institucionales y de alguna manera también que la Secretaría Legal y Técnica sea un socio institucional al ser el organismo administrativo de gobierno, pero que también por su posición sea un referente cultural de poder dentro de la administración, también me parece fundamental. Haber tenido un antecedente de volumen con cincuenta mil usuarios en el Gobierno de la Ciudad no es menor. Haber tenido esa experiencia para poder abordar una implementación más compleja, simplemente por su volumen y por la variedad de competencias y de negocios que tiene la Nación, también es vital. Los cuatro pilares, los cuatro ejes de los equipos de trabajo sin duda lo es, muchas veces, yo creo que hoy en día se ve un poco menos, pero muchas se pone a diseñar funcionalidades, implementar sistemas sobre todo que a roles que son extremadamente técnicos (programadores, administradores de centros de cómputos, administradores de base de datos), profesionales en distintas carreras en tecnología, inclusive analistas funcionales, pero que no sé, o líderes de proyecto, pero que no se ajustan a lo que es el rol del implementador. Me parece que hasta hace unos años, por lo menos tanto en lo público como en lo privado, no estaba tan definido, el implementador no es ni el analista funcional, ni el programador, ni el administrador del centro de cómputos, es aquel que planifica hitos de implementación, que también los ejecuta y específicamente, en lo que fue la gestión documental en gobierno, esa figura fue clave, porque también fue un equipo de implementación en su gran mayoría diverso, otra vez, no eran perfiles de tecnología, si bien dominaban las tecnologías que tenían que implementar y tuvieron su proceso de inducción y también por falta de tiempo, algunas cosas las fueron incorporando sobre la marcha, eran perfiles —en muchos casos— con experiencia en la Administración Pública habiéndose desempeñado en otros roles, implementando otras políticas públicas totalmente disímiles, son perfiles, esto, de las más diversas profesiones: sociólogos, economistas, trabajadores sociales, estudiantes de tecnología también, pero los perfiles técnicos se ocuparon más en otros equipos de trabajo, tanto el de infraestructura como el de desarrollo. El equipo de implementación, aquel que tiene más conocimiento del quehacer administrativo, que es más cercano a los empleados públicos, en muchos casos por ya haber desarrollado ese tipo de trabajos, inclusive abogados, contadores, o estudiantes de todo tipo, politólogos, estudiantes de todas estas carreras, me parece que acortar la brecha, sensiblemente, cuando tienen que inducir, asistir, asesorar, organizar, en cada una de las oficinas de gobierno, como es esto de un día trabajar en papel y al otro día empezar en digital. Eso para mí también es decisivo, seguramente haya otros actores, me parece que sin duda los más importantes son esos.

EN: Bien, y vos también, a lo largo de toda la entrevista, fuiste hablando de algunos, si se quiere, obstáculos o situaciones más problemáticas que tuvieron que ir, que fueron apareciendo a lo largo de la implementación, ¿querrías mencionar alguno más?

EN1: Sí, digamos, los distintos obstáculos, más allá de, hubo algunos quizás más esperados y otros contextuales, del momento. Obstáculos que por ahí son más intrínsecos a este tipo de cambios tan transversales, en organizaciones tan grandes que es difícil encontrar organizaciones con, por lo menos más de ciento veinte mil usuarios que implementen determinados hitos en tantos organismos distintos, en un mismo tiempo, y en muchos casos distribuidos geográficamente por el país, es difícil a veces encontrar en organizaciones privadas experiencias comparables, digamos, en ese sentido para mí no es comparable. Entonces, si bien esa amplitud y diversidad de la Administración Pública no lo tomo como un obstáculo en sí mismo, es parte de la estrategia de implementación y de alguna manera hasta casi es una obviedad saber que es así, también es, es mucha cantidad de gente que hay que, con la cual hay que trabajar, muchos organismos distintos con un mayor o menor poder político, con más antigüedad en la administración y con menos, y por tanto a veces con más resistencia a este tipo de cambios, a veces simplemente por el cambio en sí mismo, porque lleva mucho trabajo, no fuimos nosotros los únicos que trabajamos, no es el implementador el único que encuentra desafíos, sino los equipos de trabajo también y tiene que, que tener un mínimo de espacio y un mínimo de tiempo para dejar que lo asesoren, que lo asistan, que lo induzcan, en ese sentido. Y hay perfiles más resistentes y otros menos, también algunas resistencias que tuvieron que ver más con lo político y que sin duda digitalizar los trámites, se está a un paso más de la transparencia en la Administración Pública, pero no es tampoco sinónimo de transparencia. Eso me parece que tiene que ver con otras decisiones políticas y otra profundización de, de la implementación de tecnologías, pero sí, salir del papel para entrar en el digital y en la firma digital supone haber cambiado el formato estándar de trabajo a un estándar mucho más flexible a la hora de publicar datos, a la hora de brindar acceso a la información, a la hora de acceder tanto para los terceros como para los propios empleados del Estado. A veces en papel es más fácil centralizar la información, que pocos la tengan, no compartirla quizás con intenciones puntuales o de poderío político o de algún otro tipo de estrategia, o digamos en algunos escenarios yo creo que haber cambiado de soporte no solo es tener documentos digitales, sino (que) es tener los datos estandarizados e información estandarizada de gobierno, con lo cual se supone que si hay una decisión política, tampoco es automático, tiene que haber una decisión, puede haber un control de gestión más efectivo y prácticamente on-line de las gestiones de los organismos. Y hay organismos que quizás no leyeron rápidamente eso, y no les interesaba que otras autoridades del Estado tuvieran —inclusive sus superiores— acceso más fácilmente a la información, o a malos manejos en determinadas gestiones públicas muy intrincadas en conductas históricas de los organismos de hace años. Hay varios organismos con los que tuvimos ese tipo de resistencia, no esa resistencia al cambio, sino estas herramientas facilitan un mayor acceso a las autoridades, voy a

tratar de resistirlo lo más posible. Después por ahí, obstáculos que tienen más que ver con lo contextual, en general por lo menos en muchas administraciones públicas de países subdesarrollados nunca sobran los recursos, con lo cual eso también atenta contra avanzar en proyectos de gestión, que si bien el objetivo era avanzar lo más posible en cuatro años, pudieran tener continuidad en, pudieran tener continuidad en gestiones futuras, y de alguna manera, como los recursos no abundan y suelen estar —históricamente en todas las áreas— suelen estar mal pagos, salvo excepciones, y más en proyectos de tecnología en que la competencia con el privado, que no para de crecer el sector privado en tecnología, el Estado queda muy lejos de los sueldos y de los valores que se pagan, un obstáculo y un desafío al mismo tiempo es mantener esos equipos de trabajo que forman los cuatro pilares, que vayan especializándose, que vayan documentando su experiencia, que tengan alguna motivación más allá de lo salarial, que es donde el Estado flaquea, no solo para sostener cuatro años sino para que esa experiencia rinda frutos en gestiones próximas. Ese es uno, me parece que es un obstáculo en muchos proyectos de políticas públicas constante, en que el desafío es ese, cómo no perder esos equipos de trabajo que están especializados en distintas materias. Y este claramente no fue la excepción. Y después hubo obstáculos puntuales, de algunos hitos de implementación que, y algunos objetivos que no se consiguieron, que tenían que ver con extender aún más el modelo de gestión documental digital quizás a otros poderes, Poder Judicial, Poder Legislativo, que se dirimían todo por cuestiones políticas y que exceden. Y después, sobre el cuarto equipo de trabajo hay distintas, que el técnico, el técnico de desarrollo de *software* y de mantenimiento, sin contar con los analistas funcionales y líderes de proyecto, que si eran propios de la administración, hay distintas opiniones, me parece que sí es vital y termina siendo un obstáculo que si yo tengo una estrategia de implementación ambiciosa y vengo con un producto que me lo cedió otra Administración Pública, a la que lógicamente voy a tener que ir acondicionando y agregándole funcionalidades y manteniéndolo, pero como tengo que cumplir con esta estrategia de implementación ambiciosa, elijo la tercerización del mantenimiento para no tener que formar de cero un grupo de programadores que en muchos casos tampoco el Estado quiere pagar, puede ser una estrategia válida, pero creo que en algún momento debe darse el cambio. Mínimamente ir a un modelo híbrido donde yo puedo tercerizar servicios de, técnico de tecnologías, pero donde tengo que tener como Estado un equipo propio de desarrollo, mano solo de análisis funcional, un equipo propio también de administración de cómputos, el otro equipo, que sean interlocutores preparados y válidos, con todo el *know how* y la experiencia que se fue ganando a lo largo de la implementación. En este caso, eso no sucedió, está sucediendo ahora, pero bueno, cuanto más se demora también en hacer eso, más costos es que el Estado tome las riendas sobre el código. Que en este caso es propietario, es dedicado, no es un código de *software* libre, por las necesidades específicas que tiene el Estado, y si bien hay *software* libre, no era factible implementar enlatados. Eso, llevado un momento también puede ser un obstáculo. Generar una alta dependencia con proveedores y tener un equipo técnico débil y mal pago.

EN: Y ya como para ir concluyendo, ¿cuál creés que es el mayor aporte que dejó la implementación de esta política, y cuáles son los desafíos?

EN1: El mayor aporte para mí tiene que ver con, en lo que es eminentemente de ejecución y gestión, mirando indicadores, mirando, comparando la evolución de tiempos del Estado a la hora de gestionar y resolver trámites, básicamente, el simple hecho de pasar del papel al digital agiliza, el simple hecho de ampliar el acceso a la información para los mismos empleados del Estado, más allá del ciudadano, también agiliza. Tener todos los trámites digitalizados y poder no solo tener ventanillas presenciales, sino tener ventanillas virtuales donde doy inicio y termino el trámite en forma remota en un país como el nuestro, que es muy extenso geográficamente y donde no necesariamente todos los servicios públicos están lo suficientemente descentralizados, para mí ese también es un activo innegable que se deja, y que repercute en las provincias. Porque todo el tiempo estamos hablando de, de los organismos de la Administración Pública Nacional y de la jurisdicción nacional, pero muchas veces los habitantes de las provincias tienen que tramitar con el Estado nacional. Entonces tener una ventanilla virtual, no tener que viajar a Buenos Aires, o no tener que viajar a la capital de su provincia es innegable. Es inevitable mencionar que en el contexto pandémico, la Administración Pública, por supuesto hubiera seguido funcionando de otra manera, pero fue mucho más fácil, y los mismos empleados públicos que se sintieron afectados por esa implementación tan agresiva, cuatro años y pico después, advierten que con ese contexto apocalíptico, también tuvo su incidencia tener un *software* de gestión digital transversal a todo el gobierno con el cual poder, sino todas, al menos todo el que sea administrativo, poder hacerlo remoto. Desafíos para continuar que todavía falta mucho trabajo de estandarización de trámites, de reingeniería, simplificación, de que se aborde con mucha mayor decisión, no solo el compartir documentos y expedientes, que es lo que la Administración Pública ya aprendió a hacer, sino datos, compartir bases de datos que no necesariamente están en un expediente y que son varias y son muy grandes en gobierno y que no debieran depender de solicitudes especiales, convenios, debiera terminar de hacerse la plataforma de servicios para que todos los organismos pueda ser proveedores y clientes y validar. Eso también serviría para (que) trabajos en territorios y determinadas tareas de fiscalización del Estado pudieran llevarse a cabo a partir de aplicaciones móviles en las cuales pudieran validar que determinada documentación que les presenta un transportista, o que les presenta un ciudadano, o que les presenta un importador o un exportador, por mencionar algunas, son válidas porque las puedo consultar en línea contra la base de datos de la AFIP o contra la base de datos de RENAPER, o contra las bases de datos de las Fuerzas de Seguridad o contra las tantas que tiene gobierno que a diario los empelados usan, y a diario las personas presentan para poder hacer trámites, sería un avance también en simplificar, agilizar, que los trámites sean más rápidos, falta la difusión de la firma digital, falta un plan e implementación en toda la ciudadanía, que es un desafío enorme, y que también conlleva

como toda una evaluación de recursos económicos, son un montón de desafíos. Simplemente voy normando a medida que aparecen, pero esto tendría que haber sido el puntapié. Pero falta mucha más modernización todavía.

EN: Clarísimo, ¿algo que quieras agregar?

EN1: Creo que no, realmente no es que lo tenía preparado, lo fui recuperando mediante tus preguntas y de la experiencia, seguro hay muchísimo más para aportar, pero sin haber, siendo el marco de una entrevista y no de una exposición o un simposio, me parece que está bien hasta ahora todo lo que preguntaste y todo lo que pude ir incorporando y contestando.

EN: Gracias.

Informante Clave N° 2

EN: Entrevistadora

EN2: Entrevistado Número 2

EN: Hola, ¿cómo estás? Antes que nada quería presentarme, mi nombre es Melisa Martín, y estoy haciendo la Tesis de la Maestría en Políticas Públicas de la Universidad Torcuato Di Tella. Mi trabajo consiste en analizar cómo fue el proceso de implementación de GDE en el Ministerio de Justicia y Derechos Humanos de la Nación entre el año 2016 y el año 2019. En relación con ello, quería unas preguntas.

Para arrancar, quería empezar preguntándote cómo crees vos que cambiaron las rutinas de trabajo a partir de la implementación del Sistema de Gestión Documental Electrónica.

EN2: Por ahí la palabra “rutina”, no conozco tanto la rutina, pero sí por ahí las prácticas de trabajo, bueno, sobre todo el tema de la, de que ahora la gente veía dónde estaba el expediente, quién lo tenía, o sea que lo tenía fulanito, bueno, eso generó otra dinámica de trabajo que rompió lo que es, bueno, está en el sector tal, está en la mesa de TAD, ¿no? Que uno sabía quién lo tenía con nombre y apellido, desde y hasta cuándo, creo que eso cambió mucho, el sistema es como más buchón de quién trabaja las cosas, y eso generó que cambie la dinámica de trabajo porque a la gente no le gustaba tener el expediente sin trabajarlo, y por otro lado, también, esta era la parte buena, y la parte mala, a la gente le agarraba nerviosismo y se lo quería sacar de encima al expediente, entonces empezamos a ver que se hacían como unas calesitas de expedientes por, simplemente porque a la gente le ponía nerviosa tenerlo en el buzón y se lo mandaba a otro. Bueno, también como rutina de trabajo, cuando empezamos a ver que un expediente tenía más de noventa pases, eso también

empezó a generar que hubiera una mirada más integral del trámite. No solamente por el órgano rector sino por el que interviene en el trámite, empezar a decir, bueno si el expediente tiene noventa pases, tenemos que hacer lo posible para achicar todos estos caminos. Y después creo que lo que más cambió la rutina de trabajo en el Estado es el tema del expediente, el tema este que tiene el Estado, que vos, si yo le quiero pasar una nota o un expediente a la persona que lo trabaja, en realidad por rango, tengo que ir para arriba, el tema de los rangos y de la operación, esa estructura administrativa, yo ahora por ejemplo, lo estoy viendo en la UBA, que implementamos los trámites de concurso de profesores, y entonces cada facultad, que ellos llaman unidad académica, bueno, hasta que les llega la parte de la afectación presupuestaria al tipo que realmente lo tiene que hacer, en la Facultad pasa hasta al Decano, el Decano lo va bajando, o sea además de los 90 pases que existen y que son como una calesita, todo va como para arriba, para finalmente ir para abajo, para el chico que va a apretar el botón y realmente sabe lo que tiene que hacer. Esa cosa de los rangos y de las estructuras, bueno, me parece que el sistema este lo cambió bastante, lo cambia bastante y es una de las cosas que al principio cuando implementás un trámite más molesta, y porque hay gente que solamente hacía eso, pasaba cosas, pasaba expedientes. En la UBA también, en la UBA recién el año pasado empezó con una implementación fuerte. Antes hacía algunos trámites de CBC, y bueno, todas las mesas de entrada de las facultades están todas tristes, tienen mucho miedo a quedarse sin trabajo, eso genera un cambio. Después nosotros ya sabemos que tienen más trabajo, que tienen que empezar a digitalizar todo, que en realidad se les triplica el trabajo, pero la primera sensación es: me quedé sin trabajo, y todavía hay prácticas que intentan que no caratule cualquiera, yo lo sigo viendo en la UBA, siguen resistiendo al anhelo de que caratule cualquiera, y nosotros ya sabemos que es cuestión de tiempo, o el sistema mismo ya hizo que empezaran a caratular todos y los de las mesas de entrada no se dieron cuenta de que empezaron a caratular todos. Sí, eso me parece como de los cambios más fuertes, por ahí, porque yo lo tengo todo muy reciente por la UBA.

EN: Sí, porque también es como que ya lo viste en organismos anteriores, entonces ahora ves que se repiten las mismas, los mismos miedos, los mismos obstáculos que ya tuvieron otros.

EN2: Sí, el tema este del rango, de la estructura, que vos no podés hablar directamente con alguien operativo del otro lado, sino que todo se le pasa al de arriba, es muy loco, ¿no? A nivel de procesos que las administraciones funciones así, es muy loco, es como un paradigma donde no había volúmenes, cantidades.

EN: Bien, y yendo un poco más ya al diseño de la política, de la estrategia y demás, vos entiendo que participaste en el diseño de la implementación de GDE, ¿qué podrías decir de cómo se ideó el diseño de esta política pública? ¿Cómo se pensó inicialmente?

EN2: Cuando fuimos a Nación, por ahí, la política pública viene desde Ciudad. Ciudad por ahí no empezó como una política pública, empezó como una necesidad de tener trámites digitales porque realmente el Jefe de Gobierno firmaba cosas que no tenía la menor idea, no tenía confianza al no tener datos, entonces más que política pública, en Ciudad empezó, bueno, tenemos que tener datos, y después cuando llegamos a Nación, ahí sí creo que nos tomamos la molestia de pensarlo como una política pública federal, y el sueño era que todas las administraciones públicas de toda la Argentina pudieran interoperar información en línea, portable como era el papel antes, que vos mandabas una nota desde Tierra del Fuego hasta Cancillería de Nación, y nadie cuestionaba esos sellos, ni esa firma, bueno, que fuera interoperable toda la tramitación de toda la Argentina sin que importara en qué jurisdicción estabas, esa fue la política, y creo que en parte se logró y se implementó, y creo que se sigue incrementando, yo por lo menos veo en Twitter, lo veo, o veo cosas de la Secretaría que está ahora, y la política es la misma, después, bueno, se pueden cuestionar los modos de implementarla, pero me parece que la política se sostuvo. Me parece que se sostuvo de gestión a gestión y trascendió la gestión, yo por las cosas que leo, la idea es la misma, darles estas herramientas a todos para que la Argentina pueda interoperar expedientes y documentos, después poder cuestionar aprendizajes, o lo que sea, pero me parece que esa política trascendió, con lo cual para mí, ese es el mayor éxito logrado y alcanzado, es ese, sin dudas.

EN: Y en esto que comentabas de que, bueno, obviamente es una política pública que venía de una experiencia en Ciudad y demás, digamos ya venía con una experiencia adquirida, ¿creés que se pudo hacer un diagnóstico del nuevo destinatario —que sería Nación— y toda la estructura que tiene Nación en sí misma, o bueno, que los mismos tiempos de la gestión hicieron que no se pudiera llevar a cabo un diagnóstico?

EN2: No, no se hizo ningún diagnóstico, se decidió no hacer ningún diagnóstico, y no se hizo ni siquiera antes, estando afuera, y no se hizo por varias cosas. Primero por la famosa línea de base, que todos los organismos internacionales te recomiendan, ¿cuál es tu línea de base? Lo poco que se intentó ir, y ver en las mesas de entrada, que tenían, con COMDOC sin COMDOC —qué sé yo—, te daban una lista de trámites, entonces al tiempo, fue el año más loco el 2016, es un año en el que no recuerdo mi vida personal directamente, intentamos con Rita ir por la prolija, bueno, cuál es tu línea de base, el INDEC, dame tus trámites, el listado de tus trámites, y después eso no se traducía en nada, en los trámites que había que terminar creando ni nada, con lo cual hacíamos estos cafés todos los días, a las 9 de la mañana, en que contábamos cuál era la política, cuáles eran los pasos básicos del rol del administrador local y eso, y arrancábamos, pero no, no hubo ningún diagnóstico. Sí después, el diagnóstico fue como al revés, fuimos descubriendo cuáles eran los patrones de tramitación, las cosas que se repetían, las conductas repetidas, y es verdad que el hecho de haber implementado dos mil y pico de trámites en la Ciudad te preparaba como para decir, éramos capaces

de ver cualquier trámite y buscarle una vuelta, nada te iba a asustar, nadie iba a decir “Uy, qué cosa rara”, pero la Nación es más compleja que la Ciudad, sin duda, sin duda es mucho más compleja. Tal es así que a la gente que trabajó en Nación, después ir a trabajar a Ciudad no la motiva para nada, porque le parece que es superchiquito, es como una intendencia, que es todo muy chiquito, de hecho ahora me pasa que me dedico a otra cosa en la Ciudad, pero cuando los escucho digo “Nada, vos ya pasaste por ANSES, PAMI, AFIP”, ya es como que la realidad es esa, pero no, no hicimos un diagnóstico. O sea, más o menos sabíamos que la tramitación era en papel y dijimos “Bueno, vamos a ir descubriendo qué volúmenes, qué frecuencias, patrones y todo”. No, no hicimos diagnóstico.

EN: Bien, y puntualmente ya, bueno, con la decisión política de implementar la política, ¿cuál fue la estrategia que utilizaron para que efectivamente la gente utilice el sistema, para implementarlo?

EN2: Bueno, siempre la primera parte era comunicaciones oficiales, porque era un módulo muy simple, pero que te metía a todos en un universo digital con un ochenta por ciento de la funcionalidad que después iban a terminar usando, o sea que tiene un aspecto muy pedagógico, además hacía que tuviéramos cargada toda la estructura del Ministerio para que simplemente se mandaran estas notas, así que no generaba ninguna crisis tampoco, o sea que ahí teníamos ya a todos en el mundo digital sin generar crisis. Y después trabajar sobre los trámites transversales comunes a toda la Administración, que también, o sea que se repetían en todos los ministerios, porque eso iba a generar una masa crítica y también iba a generar, este, cierto aprendizaje gradual, y al meterlos a todos en este universo, y en paralelo trabajamos en trámites verticales propios del Ministerio, y bueno. Después también empezar a monitorear datos de reportes, de analítica como para ayudar a los ministerios a visualizar sobre sí mismos, sobre su propia tramitación, para que tuvieran su propia reflexión de lo que estaban haciendo y de su propia reflexión, nosotros también encontrar agujeros negros de la tramitación que te daban, que no te la daban, que te la daban porque no querían o porque no la veían, o porque no les parecía, o porque no dabas con el interlocutor apropiado, o porque las áreas también estaban intentando hacer un *start up* de lugares que tampoco conocían mucho, funcionarios primerizos conviviendo con funcionarios de otra línea, bueno, todo junto y a la vez, pero bueno, la estrategia fue esa, primero comunicaciones oficiales, después trámites transversales, trámites verticales y después mostrar mucha, muchos mensajes de voluntad política desde arriba, con el Presidente, Secretaría Legal y Técnica y Jefatura de Gabinete siendo los primeros implementadores de todo, y muchos mensajes con respecto a eso, el primero en firmar decretos, el primero en tener su tramitación cien por ciento digital, y en el medio te ibas encontrando con organismos que se subían por fanatismo como el INDEC, que nunca me voy a olvidar, fue el primero que puso enseguida cien por ciento todo digital, y nosotros usábamos eso como la vergüenza de pares para decir “Pero si el Presidente puede, INDEC puede, vos te estás quedando afuera”, digamos

todas las estrategias como para ir generando concientización y que se vayan subiendo, más toda la normativa supermandatoria y obligatoria y mucha normativa que recordaba que el tema estaba en agenda y también mucha voluntad política, mucho discurso del Presidente en cualquier acto, el Presidente mencionaba esto y es al día de hoy que el ex Presidente sigue mencionando este tema como un hito de su gestión, en cualquier acto, en cualquier nota, cualquier libro, como el que sacó ahora, o sea, y eso es voluntad política plena.

EN: Un poco hablando, vos ya mencionaste Legal y Técnica, obviamente la figura del Presidente de la Nación, cómo crees que fue la dinámica entre todos los actores que intervinieron en el proceso, porque esto tiene la particularidad de que hay un organismo rector donde están todos los funcionarios y el equipo que acompaña ese proceso, pero también están los roles de los demás ministerios que tenían que eran los que tenían que usar sí o sí el sistema. Cómo te parece a vos que fue la vinculación con todos esos actores y qué actores vos identificás.

EN2: La mayoría de los actores, pienso que hubo como distintos modelos de madurez. En el año, algunos actores sabían —desde la teoría— que iba a ser obligatorio y que iba a estar bueno porque ellos estaban luchando con los datos. Era el arranque del Ministerio y no podían dedicarle tiempo a esto, parece que todo jodía para lo que realmente los tipos tenían que hacer. Después, una vez que la mitad estaba adentro y la mitad estaba afuera vivimos un momento muy incómodo porque algunos adentro, otros afuera, era como todo un híbrido. Y ese híbrido como tan incómodo y con mucha voluntad política hizo que los ministerios se fueran sumando, para tener datos, más acomodados, para realmente poder hacer ellos reportes de su gestión y mostrar datos y mejoras y cambios de su gestión. Pero bueno, como en todos lados, había organismos muy de acuerdo con esto, y organismos más o menos, y organismos que de ningún modo te dejaban entrar. Y sorpresas, desde algunos ministerios superalineados con el Presidente y que se destacaban en la gestión, que su valor era “Soy una persona de gestión” y que sus resultados a veces te daban más problemas para implementar. Hay de todo, simplemente es tan vasta la Administración Pública, es tan vasta, que había de todo.

EN: Y en línea con esto que comentás de que hay algunos ministerios que, bueno, lo usaban, básicamente no hacía ni falta que tuvieran normativa porque se copaban y lo utilizaban igual. ¿También identificabas a nivel de uso entre un organismo que fuera un ministerio, un organismo descentralizado y, por ejemplo, una sociedad del Estado, una sociedad anónima en el nivel de uso del sistema?

EN2: Sí, había organismos que tenían un negocio particular que el expediente electrónico no lo agarraba, o sea que las empresas tienen un negocio que lo que hacen por expediente electrónico es totalmente periférico a su negocio, en cambio el resto de la Administración Pública es central, el

expediente electrónico es central. Entonces con las empresas del Estado, el intercambio era —por ahí— cuando tenían que hablar ellos con la Administración Pública y servía como vehículo, como metrobús periférico, pero obviamente el negocio, las necesidades tecnológicas, y operacionales y transaccionales de esas empresas era otra, y debía ser otra, o sea no tramitan su vida por expediente. Necesitaban un IEP u otra cosa para transaccionar y tener la operación, con lo cual también, bueno, eso un día lo entendimos. Que se iba a implementar, pero de manera periférica, porque esas empresas cuando pudieran hablar con la Administración u otros organismos del Estado, pero que la implementación fuerte a nivel de corazón, por lógica administrativa iba a ser la Administración Pública central. También te encontrabas con distintos niveles de heterogeneidad tecnológica y avances tecnológicos de procesos. Había organismos que trabajan como en 1970 y había otros que habían pegado un avance tecnológico importante, entonces te tenías como que adaptar a los dos.

EN: Bien, vos fuiste mencionando a lo largo de todas las preguntas algunas cosas como obstáculos o problemas que fueron encontrando a lo largo de la implementación, y dentro de las cosas que, por ahí a priori, parece que facilitaron, están la voluntad política obviamente, la experiencia de ciudad, ¿y hay algún otro punto o alguna otra referencia que vos tengas en mente, que haya facilitado la implementación de GDE?

EN2: La experiencia de Ciudad a nosotros como equipo, por supuesto, porque ya sabíamos hacer cosas, pero también en el imaginario popular, como Ciudad ya era cien por ciento digital, esa comparación —la Ciudad es digital, y la Nación no— servía muchísimo. Había funcionarios que estaban en la Ciudad y que se habían acostumbrado a firmar todo digitalmente, (que) cuando pasaron a Nación sintieron que habían retrocedido treinta años, y ellos mismos eran como un inspirador, impulsores para modernizar. Y también, sobre todo, yo siempre digo el tema de los abogados. En la Ciudad, a nosotros con este proyecto, nos llevó, los abogados nos combatieron sostenidamente durante dos años enteros por la firma digital. O sea, realmente, fueron dos años. Los primeros dos años de Ciudad no podíamos implementar porque todos los abogados de los ministerios más los principales organismos de la ciudad, Procuración, Escribanía, nos combatían como si fuéramos el peor de los males. Cuando fuimos a Nación, ya esa discusión no estaba, no se cuestionaba más la validez de la firma digital, y bueno, ese para mí, porque todos dicen: bueno, los funcionarios se habían acostumbrado porque firmaban digitalmente, sí, era cierto, que nosotros sabíamos cómo subir rápidamente trámites, sí, es cierto, pero para mí, la mayor facilidad en Nación fue que los abogados no nos peleaban más, no es que en Nación no había, pero en Ciudad se te venían en bloque, todos los abogados, todos juntos en bloque nos resistieron y lo trabaron dos años. Yo me acuerdo, teníamos la plataforma, teníamos los trámites dibujados y todo, y no lo podíamos implementar porque el Procurador hablaba con el Escribano. El Jefe de Gobierno llamaba al Procurador y le decía sí, sí, y no y no y no, y todo terminaba en unas discusiones hiperviolentas en la Ciudad, y bueno, finalmente

en unos años eso se destrabó, pero en Nación no, la verdad que no, así que estuvo buenísimo.

EN: ¿Algunas dificultades en la implementación en Nación que ocurran más allá de que había funcionarios —incluso del mismo color político— que no querían saber nada con el sistema, algunas dificultades de otra índole que fueron apareciendo en la implementación?

EN2: Sí, por ejemplo las áreas de sistemas que ahora, en los roles de consultoría que estoy haciendo, que es mas allá de GDE, es con otras transformaciones digitales, (...) llegar desde afuera, con una propuesta de transformación digital, llegás a las áreas de sistemas que siempre están desbordadas de pedidos y que cuando vos llegás con algo nuevo, ellos te dicen que en realidad ellos ya lo tenían en un cajón, lo que pasa que no tenían tiempo, o que un director de arriba no los había escuchado y no les había dado presupuesto. Entonces las áreas de Sistemas, en general, fueron lugares que se ponían celosos, que nos resistieron, que se resistían a que todo lo que ellos estaban desarrollando verticalmente, mejor, peor o más o menos, vos le tenías que decir “Bueno, ahora todo eso apágalo porque tenés que pasar a una plataforma transversal”. Y me pasa el día de hoy, que hablo mucho con las áreas de Sistemas, y es de manual, es siempre lo mismo. Voy con un producto nuevo, de inteligencia artificial, un robot y me dicen: “No, pero eso yo ya lo tenía acá y es igual”, “¿Y por qué no lo hiciste?”, “No, porque si a mí me hubieran escuchado, como a vos te escuchó el Gobernador, si me hubiera no sé qué, si me hubieran dado la plata que te están dando a vos para la consultoría, lo hubiera hecho”. Pero para mí, por definición, todas las áreas de Sistemas están explotadas, y para mí están explotadas porque no saben decir que no a muchos pedidos de los usuarios que son totalmente caprichosos, de gente que mira su mundito chiquitito y las áreas de Sistemas en realidad tienen que mirar servicios transversales, y lo chiquito tercerizarlo. Pero ellos tienen que asegurarse los servicios transversales del Ministerio. Bueno, que todo el Ministerio tenga servicios transversales y que después, si hay un área muy específica que necesite algo, tercerizarlo, y ya está. Pero lo veo ahora mucho con inteligencia artificial. De la nada te dicen “No, pero yo quería hacer inteligencia artificial”, ¿y qué paso? (risas), bueno, imaginate, “No tengo tiempo, me llaman porque está caído esto, porque además soy soporte informático”, y bueno, sí, no es lindo ser director de Sistemas en un Ministerio.

EN: Para ir finalizando, ¿cuál creés que es el mayor aporte que hizo la implementación de GDE?

EN2: El mayor aporte son los datos y el análisis de comportamiento digital. La información que te da para ver qué servicios está brindando la Administración al ciudadano. Creo que ese es el mayor aporte, ahora, me pregunto si alguien mirará esos tableros, algunos me imagino que sí, otros que no, pero en realidad es eso. Mucha gente divina me ha escrito, bueno lo de la pandemia no hubiera sido posible. Para mí hubiera sido posible, no es que GDE vino a resolver la pandemia, lo que vino a

resolver GDE es tener datos de cómo se está trabajando y cómo se está tramitando, porque hay muchos lugares, por ejemplo la Justicia, que (en) la pandemia operaron perfecto igual, simplemente lo hicieron por mail: antes era todo en papel, y nunca llegaba un proyecto tecnológico porque había tantas barreras jurídicas y no sé qué, y en la pandemia (recurrieron) al mail como nada. El mail y el WhatsApp en la Justicia hicieron que se siguiera tramitando igual, con lo cual, la Administración Pública Nacional si la agarraba la pandemia y GDE no existía, iba a seguir operando igual, iban a crear un formulario en la web, y la gente lo iba a cargar, yo por ejemplo vi qué hizo PAMI, porque cargo todas las recetas de mi mamá y los pedidos de tratamiento, por una aplicación. Lo hicieron en dos patadas, con lo cual para mí la pandemia lo iba a hacer igual, e iba a salir, creo que lo que hizo GDE es tener mapeados todos los códigos de trámite, con la armonización de los documentos y de los datos, te dio una usina de datos que te permite analizar el comportamiento de tramitación de toda la Administración Pública, y la política pública, el mismo sistema que usan todos te dio una usina de datos que no he conocido en ningún otro país, porque por ejemplo Inglaterra tiene todo digital, pero no es el mismo sistema que usan todos. Singapur lo mismo, Australia lo mismo, tienen todo digital, pero no es el mismo sistema. Ellos son muy eficientes en sus sistemas resolviendo algo y miran reportes todo el tiempo, miran todo integralidad, pero que realmente puedan ver los desvíos y todo eso, me parece que este sistema vino a aportar eso.

En Ciudad, cuando hacíamos esto, la gente nos decía “Es para no cortar tantos árboles, ¿no?”. Y nosotros decíamos “No, la verdad que no hacemos esto para dejar de cortar árboles”, y acá es lo mismo. Esa es la política pública para mí, tener datos y saber qué servicio le estamos dando al ciudadano.

EN: ¿Cuál creés que es el desafío que tiene por delante GDE?

EN2: No sé si GDE, pero para mí el desafío es eliminar la burocracia, la burocracia digital. Lo (que) hay que hacer es eliminar la burocracia. Creo que por los datos que llegamos a ver, a analizar, y todos los indicadores, toda la analítica, lo que vimos, fue una gran burocracia digital, pero burocracia al fin. Los números, los parámetros, coincidían totalmente con todos los números de Latinoamérica, por lo cual nuestros trámites siguen siendo largo, engorrosos, desprolijos, y hay que seguir trabajando en que sean sencillos, automáticos y consistentes. Nuestros trámites no son consistentes, me pasa de vuelta con la UBA (risas), lo veo y digo: “Fue refácil implementar UBA porque estaba la pandemia, entonces todos los que se resistían, vino la pandemia, y todos dijeron sí, sí, sí, y entró todo junto”, ahora yo miro los números en la UBA, y es una burocracia digital galopante, y lo que hay que lograr es bajar la burocracia. Lo vi en la Ciudad, yo ahora que volví a la Ciudad, es como que la burocracia crece sola, todo el tiempo, como las plantas silvestres (risas). Mirá, te cuento este detalle: en la Ciudad lo primero que implementamos fue LOYS, vos ahora si sos monotributista en la Ciudad, te hacen entregar tu título todos los meses con la factura. Porque ellos quieren volver a

chequear, porque no les gusta LOYS, y vos decís, a un monotributista, pedirle la factura todos los meses, suena a horror, estás loco, burocracia. Bueno, la cantidad de cosas que yo vi en la Ciudad es como un retroceso, pero claro, si no hay alguien mirando que la burocracia no te crezca, te sigue creciendo todos los días. Y después, también lo que pasa es que hay fanáticos de lo digital, pero al otro extremo te hablo, la burocracia es un embole, pero lo que pasa es que la Administración Pública tiene sus reglas, su normativa, tiene su procedimiento administrativo, que hay que cumplir, hay que ser prolijo con eso, entonces después están los fanáticos de la digitalización que creen que todo procedimiento administrativo, que no entienden, como creen que todo es burocracia, te plantean cosas como, no, no usemos más TAD, hagamos todo por WhatsApp (risas), pero necesitás estar en el marco de un expediente, necesitás que algo te venga mínimamente autenticado, firmado, bueno ahora hagamos todo por WhatsApp, bueno, entiendo que hay un montón de cosas que se pueden hacer por WhatsApp, pero siempre va a existir la Ley de Procedimiento Administrativo, o sea, hay cierta rigurosidad. Entonces, bueno, la hago corta, ni eliminar totalmente, porque hay reglas claras que son los códigos que tiene que tener la Administración, y tampoco esta cosa densa. Mirá, en Ciudad hay ejemplos infinitos, anda muy bien la Ciudad, tiene rebuena gestión, pero a veces decís “¡¡Qué locura esto!!”. Pero es que se crea sola (risas) todo el tiempo.

EN: ¿Te gustaría agregar algo más?

EN2: Bueno, que yo personalmente creo que el paso que sigue es inteligencia artificial y no por algo que sea de ciencia ficción, sino porque es algo que en realidad la historia de datos que hoy tiene la Nación, no tiene nadie ese historial de datos, yo que hago consultoría con algunos países de Latinoamérica, nunca tienen datos históricos de nada, bueno, ahora Nación tiene datos históricos, con lo cual es un lugar que para mí va a ser realmente, se va a destacar en Latinoamérica haciendo proyectos de inteligencia artificial, con aprendizaje supervisado, porque realmente hay historia de datos, y eso es riquísimo, con lo cual, no importa si lo están haciendo ahora, pero seguramente, en distintas áreas, por ahí no como política central, pero seguramente debe haber muchos que están trabajando en inteligencia artificial y se van a cambiar las cosas seguramente ahí.

Informante Clave N° 3

EN: Entrevistadora

EN3: Entrevistado Número 3

EN: Hola, ¿cómo estás? Antes que nada quería presentarme, mi nombre es Melisa Martín, y estoy haciendo la Tesis de la Maestría en Políticas Públicas de la Universidad Torcuato Di Tella. Mi trabajo consiste en analizar cómo fue el proceso de implementación de GDE en el Ministerio de

Justicia y Derechos Humanos de la Nación entre el año 2016 y el año 2019. En relación con ello, quería hacerte unas preguntas.

En primer lugar, me interesa que me comentes cómo trabajaban en el Ministerio de Justicia antes de GDE y cómo cambiaron las rutinas de trabajo a partir de la implementación del sistema.

EN3: En relación concretamente con los expedientes, se trabajaba con COMDOC, que es un sistema que trajo el Ministerio de Economía, y si bien, el COMDOC fue evolucionando y tenía la posibilidad de digitalizar, de enviar contenido digitalizado, en el Ministerio se utilizaba más como un seguimiento y la información viajaba en papel, ¿sí? Así que el COMDOC yo tampoco es que lo conozca tanto, porque yo, si bien, yo trabajo en Sistemas, y tanto el COMDOC como GDE son sistemas que se implementaron, yo no los utilizo, entonces no tengo como el día a día de la utilización de los expedientes en COMDOC. Sé que tenía algunas funcionalidades distintas, de cómo se enviaban las cosas, cómo se podían devolver, sobre todo, que eso es algo a veces difícil en GDE, este, pero bueno, eso.

EN: Si te acordás, en las rutinas de trabajo propiamente dichas, este pasaje, más allá de que existía el COMDOC, que tenía ciertas particularidades, que también para la época eran bastantes novedosas, por ahí cuando se pensó el COMDOC, propiamente dicho en las rutinas de trabajo, ¿vos notás algunas diferencias entre lo que era tramitar en papel y tramitar en electrónico, más allá de las funcionalidades que tenía el COMDOC?

EN3: Sí, la disponibilidad, digamos, el papel al viajar físico, salvo que te hicieras una copia, lo tenía quien lo tenía, y en todo caso, alguien podía tener una copia, hasta el momento en que lo trabajó. Al estar en digital y tener el número, está disponible todo el tiempo, la gente puede consultarlo y demás. Por otra parte, como contrapartida, o bueno, como ventaja también —según como cada uno lo mire— el contenido digital, desglosar, o quitar parte del contenido, tiene sus vueltas, y está bien cuando uno quiere proteger la información, porque nadie puede arrancar una parte, y en el papel sí se podía. De golpe, está bien, había que refoliar, no era como tan obvio, pero bueno, se podía desaparecer, arruinar una página, por ejemplo, una hoja, entonces en ese sentido todo lo que quedó en digital quedó más protegido e inalterable.

EN: Me imagino que la gente que trabajaba más en el día a día tuvo que readaptar esas rutinas o estas nuevas costumbres, claramente no me refiero a la discrecionalidad de sacar algo con malicia, simplemente sacaste algo porque estaba mal escrito, que es una pavada, pero había como esta tendencia a “Lo saco, lo vuelvo a foliar”, y ahora hay que adaptarse a que eso quede ahí, que lo vea todo lo mundo —si alguien quiere entrar y verlo—, me imagino que eso debe haber modificado la cultura de la organización.

EN3: Sí, no hay tanto margen para el error, sobre todo de lo que es, lo que pasaba de mano en mano dentro de una oficina, porque por ahí cuando pasa de área en área, listo, uno lo pasa a otra área y hay como mayor revisión, pero dentro de una oficina, lo trabaja uno, lo trabaja el otro, con papel era mucho más sencillo decir “No, pará, que me equivoqué en el informe este, me faltó tal cosa que le tengo que agregar” que en este momento. Después lo que cambió mucho es a nivel visibilidad de la información, porque, bueno, esto que esté disponible para todo el mundo, todo el tiempo, por ahí para las personas que lo trabajan es razonable que esté disponible, pero abrir la visibilidad a toda la gente de un área, de una repartición, fue un poco escandaloso en algún punto, este, bueno, puede llevar también a filtrar información que antes con el papel, eso sí estaba como más protegido, si bien el expediente viajaba en manos de un ordenanza y podía abrirlo, y sacarle copias a lo que quisiera, por lo menos este trabajo a nivel oficina hace que ciertas personas se encarguen de tal cosa, y abrirlos a todas las personas que tenían GDE generó culturalmente algo distinto.

EN: ¿Vos decís que con el papel estaban asignados ciertos roles de responsabilidades, y vos sabías que lo había trabajado tal oficina, que X persona lo había trasladado a otra y tenías identificados estos roles, y por ahí en la tramitación digital un poco, al ganar accesibilidad, abris demasiado a que cualquiera pueda ver y a los roles se vuelven un poco más difusos, por ahí establecer responsabilidades?

EN3: Exacto, si bien hay algo implícito de uno como empleado de la APN, en la confidencialidad de la información y demás, de golpe hay gente que tenía usuario GDE porque tenía que gestionar sus licencias, por ejemplo, que por ejemplo, no tenía un rol realmente, no debería siquiera tener acceso a ciertas cuestiones, y quedó disponible para ciertas personas la información. Así que, digamos, se entiende la transparencia, pero se perdió el que un grupo pueda trabajar de algo y se disponibilizó mucho. Inclusive, qué sé yo, en cuestiones hasta gremiales.

EN: ¿Cómo fue la relación entre el equipo de implementación de GDE a la hora de discutir las modalidades, las estrategias de implementación? Puntualmente me interesa saber si se consensuaban los diferentes hitos de implementación, si simplemente se acataba lo que decía la normativa de Modernización, o si había cierto margen para intercambiar ideas y consensuar las formas de implementación del sistema.

EN3: La verdad es que fue difícil consensuar, yo traté de impulsar bastantes cosas que me parecían importantes en relación con esto. De hecho, en una de las primeras reuniones, me reuní con la Directora Nacional de GDE y el Director que estaba a cargo de la implementación de GDE para plantear esto que me parecía, de que como era un sistema transversal, estaba bueno que la forma de llevar adelante sobre todo los cambios, sentáramos a todos los líderes o al menos a algunos líderes

de algunos ministerios a la mesa y poder entre todos consensuar, bueno, priorizar funcionalidades que había que aplicar, consensuar como implementar algunas cuestiones. Porque me parecía que debería ser difícil escuchar de cada lado algo y tener que definir en relación con eso. Digo, es un producto que lo usamos todos, estaría bueno que entre todos consensuemos algunas cuestiones. Esto no lo logré (risas) concretamente, me encontré proponiendo muchas cosas, hubo muchas de las cosas que propusimos que finalmente pasaron los años y se implementaron, pero bueno, había cuestiones muy importantes por discutir entre nosotros que eran bastante pulseadas y algunos que, bueno, simplemente se dijo que no. Que creo que más por una cuestión de costo de implementación. Porque por ejemplo, nosotros lo que planteábamos es que para todo lo que vendría a ser comunicaciones oficiales, y dado como trabaja la APN y lo que son las mesas de entrada de cada una de las reparticiones, era importante que la información viajara a las mesas y después se redistribuyera en lugar de solamente a personas, usuarios particulares. Entonces eso al principio tratamos de impulsarlo bastante, no se logró, y hoy en día es medio engorroso. Se han agregado algunas funcionalidades, como secretario privado para poder ver la bandeja de un funcionario, pero tristemente, lo que terminaba ocurriendo —igual ocurre— es que algunos funcionarios prestaban su clave, cosa que a mí como informática (risas) no me gustaba nada. Así que, bueno, la verdad que yo siento que nosotros como Ministerio nos ganamos —si se quiere— un lugar en la mesa, es decir que eran aceptadas las cosas que proponíamos, pero no estábamos, no percibí que realmente pudiéramos negociar algunas cosas, que podíamos decir las a consideración y que quizá después, unos años se tomaba en cuenta, pero que a nivel producto, un producto que es transversal, yo lo hubiera implementado distinto, porque afectaba principalmente, era importante recoger de todos los ministerios, me parecía importante, yo lo hubiera hecho así.

EN: Como terminó siendo la estrategia de implementación que se llevó a cabo. ¿En qué consistía?

EN3: La estrategia de implementación tuvo como dos partes para mí. A nivel interno, nosotros por ejemplo lo primero que hicimos fue solicitar a todas las reparticiones que definieran responsables, referentes los llamamos nosotros, y lo que hicimos fue juntar a todos esos referentes de implementación, capacitarlos y pedir que ellos fueran nuestro nexo para todo lo que fuera altas de usuarios, generación de sectores, tener un interlocutor con quien poder hablar para organizar el área. Porque a veces era difícil llegar a los funcionarios y por ahí no lo tenían tan claro, y si los pedidos venían dispersos, eran por ahí muy diversos. Entonces hicimos eso, y también con los referentes si teníamos alguna novedad, qué sé yo, alguna funcionalidad nueva, alguna directiva, que nos avisaban que se iba a cortar el sistema... lo que sea, la función nuestra era avisar a los referentes y después ellos cada uno en su área. Ellos también, en algunos lugares más que en otros, funcionaban, bueno, como referentes para las dudas, las consultas. Y así nos organizamos como Ministerio. Y al principio también le pedimos a Modernización, en este caso, para hacer altas masivas de usuarios.

Organizamos planillas y les pedimos que las dieran de lata para poder rápidamente dar de alta a muchos usuarios.

Después, en relación con la implementación de los trámites, lo que hicimos con equipos de Modernización, íbamos a visitar los diferentes lugares, como para relevar los trámites, ahí Modernización llevó, se hizo cargo del trabajo de relevamiento. Nosotros íbamos colaborando, ayudando, haciendo de nexo, pero era Modernización (el) que llevaba adelante realmente el relevamiento del trámite.

EN: Una vez que se relevaba la información, las distintas etapas de los cierres de implementación, de toda la normativa que se fue sacando con respecto al Ministerio de Justicia, cierre de actos administrativos, obligatoriedad de la implementación de estos trámites, ¿eso era conversado con el equipo de Justicia, o era más una directiva que venía de Modernización en relación con las fechas qué trámites sí y cuáles no?

EN3: Las fechas, fue una definición de Modernización, y nosotros corrimos para con esas fechas y bajamos línea para con esas fechas. No tuvimos tampoco la posibilidad, el Ministerio es grande, y tampoco tenemos alcance a todos, se pautó de todas formas. Te doy un ejemplo, Servicio Penitenciario Federal depende del Ministerio de Justicia, pero si acordamos que esto en un principio no entra, no hay forma de que nosotros logremos que el Servicio Penitenciario deje de usar el papel. A todo esto también, en algunas áreas nos fuimos enterando de alguna área que alguna cosa la siguió manejando a su forma, como le parecía, porque por ahí la caratulación de los expedientes era más fácil de controlar, pero no la generación de documentos. Garantizar que todo documento fuera un GEDO dentro de GDE por ahí no era tan sencillo, hubo mucha resistencia en relación con las áreas que manejaban confidencialidad. Eso se consideró también, qué sé yo, al principio salimos con uno de los trámites que era confidencial, que era para todo lo de Leyes Reparatorias, pero había además un montón de cuestiones, me acuerdo inclusive “Sumarios”, había cosas que se implementaron posteriormente por la confidencialidad, entonces mientras tanto había como un gris fuerte, porque la gente decía: “Yo no voy a poner esto acá, estoy incumpliendo”, y bueno se generó un poco de ruido en relación con eso. Pero, bueno, creo que se fueron consensuando más otros módulos de GDE, por ahí los registros, RLM o TAD, o esas cuestiones. Bueno, al principio fue bajada de línea, tal fecha GEDOS y Comunicaciones Oficiales, a partir de tal fecha expedientes, y era Modernización que definía con algún criterio qué tipos de trámite y todo eso.

EN: ¿Cuáles pensás que fueron los factores que facilitaron la implementación del sistema?

EN3: Dentro del Ministerio de Justicia, el primer factor que facilitó la implementación fue el Ministro. O sea, que el Ministro estaba decidido a darle un impulso a esto. Entonces, era el Ministro

el que bajaba línea, era el Ministro el que —cuando tenía reuniones de Gabinete— reunía a las áreas y les decía: “Me dijeron que ustedes no sé, pónganse las pilas con tal cosa”. Eso para mí fue fundamental, si el Ministro no hubiera acompañado tanto la implementación como la acompañó, hubiera sido un desastre, más allá de que hubiéramos tenido referentes, la verdad es que es eso. Si no hubiera venido la orden de arriba, algunos no hubieran usado GDE.

Después, creo que esto de haber definido estos referentes estuvo piola, estuvimos piolas en la estrategia, porque era como que teníamos un aliado en cada lugar que acompañaba la implementación, que velaba por la implementación, que si había algún problema, nos lo anticipaba, porque era difícil sino la cobertura. Entonces tener alguien del área que estaba mirando, a nivel comunicación, todo eso, nos ayudó un montonazo.

EN: ¿Como equipo de implementación recibieron capacitación por parte de Modernización, algún tipo de instrucción sobre el sistema?

EN3: El equipo de implementación recibió la capacitación completa de GDE y capacitación para administradores locales. Revivieron esas dos capacitaciones, y lo que hicimos nosotros fue armar capacitaciones internas. Entonces nosotros nos pusimos al hombro la capacitación del Ministerio de Justicia, porque en ese momento estaba muy desbordada la posibilidad de capacitaciones de Modernización, entonces lo que se definió es que el equipo de implementación, generamos un montón de capacitaciones y capacitamos a todo el Ministerio. Al principio fue así, un grupete pudo tener la capacitación de Modernización, pero cuando vimos que eso estaba como obturado y a la vez había como un apuro por las fechas y por implementar, lo que se definió es hacernos cargo nosotros de la implementación para que la gente, porque esto de los referentes nuestros no capacitaban, eran más Mesa de Ayuda, por así decirlo. Si alguien tenía un problema, de “Ay, este GEDO, le pasó tal cosa”, el referente era alguien a quien acudir para destrabar un poco, pero si bien nosotros a los referentes les dimos una capacitación como más exhaustiva, por así decirlo, la verdad es que no capacitaban, no estaban capacitados para capacitar. Nos hubiera gustado, porque nos hubiera ayudado un montón, pero bueno, nos pareció que por ahí para ellos era mucho, así que era eso, sabían del tema y eran los que rápidamente nos acercaban cualquier bloqueante, cualquier problema, cualquier inquietud en relación con GDE.

EN: Yendo a la tecnología del momento, ¿vos crees que la tecnología —no solo a nivel sistemas o cuestiones complejas sino computadores, elementos más básicos— era suficiente en el momento en que se determinó implementar el sistema?

EN3: La tecnología del sistema era vieja para el momento. Se salió con un sistema que entendimos que era lo que ya tenían, entonces se salió a ampliar, pero por ahí era una tecnología un poco vieja,

que a nivel de lo que nosotros teníamos en el Ministerio, los equipos que teníamos podían usar perfectamente GDE, porque no tenía como una gran exigencia. Yo lo que vi a nivel tecnología es más problema del lado de los servidores que tenían, digamos nosotros nos encontramos con muchos problemas de concurrencia, todo el mundo lo quería usar. Había momentos del día en que querías hacer algo, te ibas a hacer un café y volvías, y seguía procesando, y eso no tenía que ver con el equipamiento del Ministerio. En algunas áreas sí, porque hay de todo. El Servicio Penitenciario, por ejemplo, tenía nada, había como una mezcla, pero en su grueso, el equipamiento que teníamos era satisfactorio para usar GDE porque además es una aplicación web y no requiere tanto del cliente, pero notábamos problemas en los servidores. Si querés, no me lo preguntaste, pero agrego como un tema, la Mesa de Ayuda de GDE. La verdad es que no ayudó mucho, no ayuda mucho digamos, porque —esto también, que se pusieron muy estrictos, que si no me mandás una captura de pantalla, no te reporto el problema— y si no te cargo una incidencia, nunca técnicamente se van a enterar del problema, y hemos tenido problemas gravísimos, todos esos problemas han trascendido gracias al equipo de implementación de GDE. Yo llamaba y decía “Tengo acá al Ministro y no puede firmar, no puedo molestarlo con pedirle que me mande una captura de la pantallita, no le puedo pedir al Ministro que me mande la foto en la pantalla, y ustedes deberían compartir la misma preocupación que yo, que el Ministro no puede firmar”. Hoy en día, por medio de la mesa se te vuelve más engorroso, porque otra vez, si no cargás la pantallita, no te dejan cargar la incidencia, y hay cosas que son graves, que tienen cierta urgencia, y que quedan ahí esperando porque esto genera mucho malestar. La Mesa de Ayuda, yo tenía una expectativa que brindara más un servicio, y le falta como el aspecto de servicio, a mi criterio.

EN: Justo venía la pregunta de los errores del sistema. (Risas)

EN3: Errores había un montón con el sistema, como varios errores, errores de sesiones compartidas, es decir, yo trabajaba, y venía otro, venía otro y trabajaba con mi usuario, digamos, un montón de cosas que hemos ido reportando. Hay errores producto de una arquitectura con varios servidores y no en todos replica, entonces querías armar una comunicación oficial, y no te tomaba el usuario, en otro servidor sí, hubo algunas cuestiones de esta arquitectura distribuida que tampoco ayudaban, y la gente en el momento te llama y no entiende, y presiona, y bueno, ahora hay algunas cosas que están un poco mejor.

EN: Ahora que mencionás esto, me surge otra pregunta, más allá de la parte de implementación y de consensuar algunas cosas y otras no, ¿había una comunicación de este tipo de cuestiones relacionadas con la construcción del sistema, donde estaban alojados los servidores? ¿Se compartía esta información con los organismos que lo iban a implementar, o era más bien información de Modernización, que no se blanqueaba tanto?

EN3: No se compartía como parte de la implementación del sistema. Yo preguntaba, y cada vez que pregunté, recibí una respuesta. Esa es la realidad, inclusive con cosas graves, yo pregunté: ¿qué pasó acá? Y siempre recibí respuestas, no sé si todos recibían, pero a mí me dieron las respuestas a lo que yo pregunté.

EN: Bien, mencionaste que una de las cosas que facilitó la implementación es la decisión del Ministro de que quería que todos utilicen el sistema, y eso incentivó a muchas áreas a que lo usen y quizá de otra forma no, y fuiste mencionando también algunos obstáculos, como por ejemplo las relacionadas con el uso del sistema, las mesas de ayuda, ¿hay algún otro obstáculo que no hayas mencionado, que pudiste identificar?

EN3: Sí, uno de los obstáculos más grandes es que había algunas áreas que tenían muy armado su *workflow* interno, con sistemas propios, entonces la propuesta era: bueno, no, ahora usás GDE, pero GDE no tiene la inteligencia de lo que hace su *workflow* interno, y entonces, claro, para la gente era doble trabajo, se desquiciaron algunos porque era como imposible, algunos dijeron “Le vamos a dar la entrada y salida, pero no vamos a hacer nuestro *workflow* interno por GDE”, por lo que ello supone. Y de hecho, yo un caso particular lo hablé, y fuimos con la gente de Modernización a recorrer para que lo vieran, y fue el caso de Reincidencia, todas sus etapas, los dactilógrafos, digamos, todo eso, lo que se convino en ese momento es que no se iba a hacer un pasaje a GDE por cada una de esas cosas porque era duplicarle el trabajo a la gente, no se iban a cumplir con los plazos también, tenían un caudal muy grande, así que ese fue un tema, que después se quedó como más para adelante, cuando empezaran a surgir las integraciones, ver cómo se podía integrar para que el expediente —por sistema—, uno le fuera agregando al expediente todas las etapas. La línea ente la obligatoriedad de GDE y la utilidad de GDE cuando ya había *workflows* resueltos de otra forma. Después un problema gravísimo que tuvimos fue que, claro, como antes se usaba papel y vos en el COMODC cargabas los datos y nada más, contra lo que era caratular un expediente en GDE con toda la documentación escaneada. Nos pasó, por ejemplo, en Automotor, lo que tuvimos que hacer, se definieron distintos horarios de trabajo. Es decir, la gente entraba mucho más temprano para poder caratular, medimos los tiempos, algo que tardaba tres minutos anteriormente, por ahí tardaba once en GDE y no daban los tiempo en horas y personas para eso, hicimos un informe tratamos de elevarlo, porque había que decidir qué hacer, o se destinaban más recursos para el área, pero con la cantidad de personas y la cantidad de horas no se podía hacer todo el trabajo que esa oficina tenía. Ese fue un ejemplo que alertó mucho, por ahí hubo otros, pero ese tenía como mucho caudal, y no se podía cumplir, y sobre todo cuando se trababa GDE, ahí tenían más problemas. De hecho tenía el teléfono del Director de la Mesa de Ayuda de Modernización y le decía: “Nos está pasando esto directamente porque había momentos complicados”.

EN: O sea que al principio lo que GDE venía a generar, que es que la Administración utilice un solo sistema, que se pueda comunicar más fácil, y que los trámites sean más sencillos, de alguna manera se simplifiquen, por ahí al principio no pasó, fue más carga de trabajo, ¿interpreto bien esto que estás comentando?

EN3: Sí, al principio más carga de trabajo, fue en algunos casos pensar contingencias porque no se podía, con la velocidad de procesamiento de GDE más algunas cuestiones, no era posible cumplir con el trabajo diario, así que sí, fue así como vos decís. En algunos lugares, en otros fue más trabajo, pero a medida que la gente se fue acostumbrando a eso, cambió la cultura laboral, y todo fluye.

EN: Para ir finalizando, ¿cuál creés que es el aporte más grande de esta política pública y cuáles son los desafíos que surgieron?

EN3: Para mí, el aporte más importante fue, desde ya, la información digitalizada toda, desde ya, generar el contenido digitalizado y tenerlo disponible, resguardado que no se pierda, eso desde ya fue un gran aporte. Otro fue que todos habláramos el mismo idioma, o sea que en todos lados todos manejamos los expedientes de la misma manera, a mí me pareció un gran aporte. A nivel visión me pareció buenísimo, tengo cuestiones sobre la implementación, pero la implementación excede a los equipos de trabajo, o sea por la herramienta si se quiere, para que se entienda, algunos ajustes del sistema o de funcionalidad.

Creo que GDE vino a dar respuesta a ciertas cuestiones que se están viendo hoy, como por ejemplo la pandemia que transmite en forma online, me parece que hay un desafío grande respecto de la identidad. A mi criterio, hay algunas cuestiones que se diluyeron, a mi criterio hay mucha carga puesta en la persona, en el valor de la firma electrónica, que me parece que un desafío sería seguir viendo cómo uno hace para que el que está del otro lado sea quien es. Ya sea algunas cuestiones, sobre todo las que son más de TAD y todo eso, ya sea por medio de la huella, reconocimiento facial, me parece que hay que seguir ampliando formas de poder garantizar que el otro es quien es. Eso me parece un desafío, y por otro lado, me parece que hay algunas cuestiones que estaría bueno seguir ahondando. A nivel funcionalidad, hay algunas cosas que no están bien resueltas. Por ejemplo, otros de los problemas que tuvimos y seguimos teniendo es que en algunos casos, nosotros por ejemplo, te cuento, el Servicio Penitenciario Federal, tiene usuarios que normativamente, cuando pasan a disponibilidad, no deberían tener acceso a los expedientes, pero que sí tienen que poder firmar una licencia, poder firmar algunos documentos que plantea algunas cuestiones que falta como resolver en el sistema. O decir, bueno, suspendo a una persona, por un tiempo poder suspenderla, y todas estas cuestiones relacionadas con los usuarios de áreas de reparticiones. Hay que resolverlo también, no lo plantearía en términos de desafíos sino en términos de cosas que faltan ajustar realmente

porque no está bueno. Que muevan un sector y que le aparezca al ministro, que aparezca en Unidad Ministro me parece demencial, aparecen usuarios de arriba, bueno, así y demás. Creo que el desafío es ese, en relación con cómo identificar a la persona y cómo seguir integrando. Hay mucho para hacer en integraciones que por ahí recaen mucho en las áreas, que por ahí se podría pensar algún equipo que acompañe las integraciones, facilitándolas realmente. No solo dando permisos, si no, pasa eso. Ahora en este momento en algunos lados hay un engendro.

EN: ¿Te gustaría agregar algo más?

EN3: Quisiera agregar que parte del éxito de la implementación tiene que ver con las personas. O sea, no olvidarnos que somos personas las que trabajamos y entonces cuando pudimos pensarnos todos como un gran equipo, eso anduvo y se aceptó, y en los casos en que eso no fue así, era: “¡Es tu culpa!”, “¡No, es tu culpa!”. Que también pasó en otras áreas, eso no ayudó, porque digamos es un objetivo en común que en la medida en que uno logre, que todos entendamos que tenemos un objetivo común y que todos somos parte para el éxito, me parece que eso es lo que ayuda a que se pueda.

Informante Clave N° 4

EN: Entrevistadora

EN4: Entrevistado Número 4

EN: Hola, ¿cómo estás? Antes que nada quería presentarme, mi nombre es Melisa Martín, y estoy haciendo la Tesis de la Maestría en Políticas Públicas de la Universidad Torcuato Di Tella. Mi trabajo consiste en analizar cómo fue el proceso de implementación de GDE en el Ministerio de Justicia y Derechos Humanos de la Nación entre el año 2016 y el año 2019. En relación con ello, quería hacerte unas preguntas:

¿Cómo se trabajaba antes de la implementación de GDE y cómo se empezó a trabajar con la implementación del sistema? ¿Qué cambios hubo entre una forma de trabajo y la otra?

EN4: Bueno, mirá, en realidad antes de GDE nosotros teníamos el COMDOC, el COMDOC de economía, el COMDOC Tres, que no hacía mucho que se había implementado. Se había implementado en la época de Aníbal Fernández y se implementó, digamos, manos militares, como si yo te digo, bueno, en veinte días esto tiene que estar funcionando. Entonces, también fue muy maratónica la implementación. Justicia, ya sabrás, es un Ministerio muy grande, tiene muchos registros, tiene mesas de entradas de los registros, sería de imposible cumplimiento tener una Mesa

de Entradas centralizada, entonces el COMDOC tenía la particularidad de que cualquiera de nosotros tenía un COMDOC, Procuración tenía otro, el Servicio Penitenciario tenía otro, no estaban interconectados, entonces cada vez que tenía una con una numeración distinta, vos lo tenías que cargar. El COMDOC tenía eso, que si bien respetaba el número de origen del expediente papel, vos tenías que recaratular para poder tramitarlo, y era otro sistema concebido como de gestión de expedientes. De tramitación de expedientes. La gran diferencia que trajo el GDE, donde yo puse el mayor hincapié, para aprovechar la oportunidad, es que era un sistema de gestión administrativa. Entonces, es una gran diferencia y una gran resistencia de la gente, en la concepción, porque si por ejemplo, te cuento, en el COMDOC todo era, en los pases “para su trámite” cuando vos tenías un campo de escritura, rico, donde vos podías hacer una providencia en el mismo pase, diciendo, por ejemplo: “con proyecto de resolución para la implementación del plan (ta ta)”, ¿no?, “con Resolución número sesenta y pico firmada por el Ministro para que se exceptúe”, la gente era todo para su trámite, es decir, es como que el operador del sistema, por lo general, la Mesa de Entradas, no era el personal más calificado, ¿no? Y era todo muy automatizado, entonces era muy difícil pedir un valor agregado. Si yo te cuento una anécdota, vos no lo vas a poder creer, mirá, en el Ministerio sí había un sistema propio antes del COMODC, el SEIEG, que para nosotros era bueno, porque era como un traje hecho a medida. Pero cuando yo llego a la Dirección, la Dirección qué hacía: archivaba y clasificaba las providencias, ¿no? Imaginate, la providencia es el último paso del expediente, lo que vos escribías en la providencia se fotocopiaba y se archivaba por número de expediente, imaginate cientos de biblioratos, porque el SEIEG iba por el ciento y pico mil, cientos de biblioratos con providencias, entonces yo decía: ¿para qué las archivan? No, para saber a qué fue. ¿Por qué no lo escribís en el sistema? Si vos lo escribís en el sistema, buscás en el sistema, y ya está para qué fue. Para que notifique, para que agreguen el informe, ¿no? Es decir, era muy rudimentario. Muchas veces, las herramientas informáticas son buenas, pero se usan mal, ¿no? Entonces yo tenía la experiencia del SEIEG, que era rudimentario en su uso, el COMODC, que la gente como lo hizo medio como a desgano, suponete vos, Unidad Ministro, ¿no?, le recibías los expedientes, pero no te los aceptaban, porque no había nadie que los obligara. Cuando te los giraban, recién ahí lo aceptaban y te lo giraban, entonces vos entrabas al expediente y lo tenía Despacho, pero no, Despacho no lo tenía. Después pedimos que se fuera haciendo el tema de depositarios, como una penalidad, tardaste hasta tres días, te queda el expediente, si no lo rebotás en el sistema, no lo aceptás, y te queda. Entonces vos tenías que estar marcando para que la gente lo sepa usar, ¿viste? Entonces, bueno, que es lo que nos pasa hoy. Mucha gente, ¿GDE es del año dos mil dieciséis?

EN: Sí.

EN4: Muchos empleados que ya estaban en el 2016 lo conocieron en pandemia a GDE, ¿no? No lo conocían. Tenés que hacer una licencia, es decir, nosotros tenemos la contra de que como la gente

es contratada, no tiene que hacer la licencia en GDE, ¿no? Entonces es más fácil pedirle que lo haga otro, levantar el teléfono. El problema de los sistemas, Melisa, va a ser la gente (risas), ¿no? Distinto es cuando vos tenés un Ministerio nuevo, suponete Modernización, con un grupo de gente nueva, con cabeza nueva, con ideas distintas, ¿no? Pero en el Ministerio están muy arraigados. Ahora ya se ha hecho un cambio generacional, pero es muy difícil cualquier modificación, ¿no? Eso sería lo que te puedo dar de inicio que te puede llegar a servir en lo que significó el GDE en mi concepción, ¿no? La diferencia en los sistemas es esa, había un sistema que era solamente en papel, esto en realidad lo que viene a hacer es sacar el papel del medio, si bien te dicen (que) lo que empieza en papel tiene que morir en papel, esa era la cantinela que nosotros decíamos, que también fue mal usado porque por ejemplo, lo que empieza en papel muere en papel, pero todo lo que va a dentro es electrónico, lo agregás al papel. Bueno, la Secretaría de Derechos Humanos jamás hizo una providencia o un informe por GDE, hasta la pandemia. Estamos en el 2021, hasta la pandemia ellos seguían con su Word, lo agregaban en el Word, y yo pensaba, como directora, “Si toda esa información la tenés en GDE, la tenés disponible”, no había forma de hacérselos entender. Ahora, que es lo que pasa en el sector por ejemplo, vos tenés mando sobre otros, yo no puedo obligar a otro sector que veo que trabaja mal a que trabaje bien, tengo que evangelizar al sector, ¿no? Ir desde las bondades... ahora, si vos del otro lado tenés una tapia, es muy difícil, si no tenés el apoyo político, es muy difícil. Por lo general, la dependencia de mi Dirección es de la Subsecretaría de Coordinación o de Gestión, como la llamen. Por lo general no se meten en los temas de Despacho, siempre están con los temas de los números, ¿entendés? Como que vos vas en piloto automático, te manejas sola, a lo sumo te pedirán algo. En quince días quiero esto, en veinte días quiero otro, que vos tenés un apoyo, ¿no? O pautas, o decir “Bueno, te faltan elementos, te arreglás un poco solo”, no sé si será por mi personalidad, que me manejé toda la vida autónoma, porque siempre dependimos del Ministro, después pasamos a depender de la Subsecretaría de Coordinación, pero como que no hay enlace. Por ejemplo, yo te digo, un subsecretario de Coordinación yo puedo llegar a verlo, o lo he llegado a ver dos veces en una administración, es una cosa extraña, ¿no?

EN: Y ahora mientras hablás del área de Despacho me surge una pregunta, ¿vos sentís, con la implementación de GDE, que las mesas de entrada empezaron a tener un cierto protagonismo? Positivo o negativo, porque digo, puede ser malo, pero empezaron a ser un área donde iba la gente de Modernización, donde empezaron a tener reuniones.

EN4: Mirá, yo creo que sí, lo único que eso no va acompañado de decisión política. Es decir, suponete que yo voy ahora (a) un cambio de subsecretario, se viene la presentación, a uno no le gusta llevar problemas a los funcionarios, pero le tenés que plantear la realidad, mi Dirección es la menor calificada de todo el Ministerio, si vos mirás la planta del personal es pequeña, no tenés letras altas, no tiene ninguna coordinación con función ejecutiva, no tiene todas las jefaturas de

departamento, no las tiene nombradas, no tienen suplemento por jefatura, es decir, la que está encargada tiene una categoría D, de “dedo”, la de “despacho”, D de “dedo”, el único calificado es biblioteca porque ese lo heredé. Ese departamento lo heredé, entonces vos pedís una categoría para una persona no te la dan, cuando se quiso meter un concurso, quedó trunco, cualquier cosa que te pidan no te la dan, pero tenés todo resistencia. Entonces, es protagonista, pero a la hora del reparto siempre es la cenicienta, viste, el patito feo. Nunca hay nada para este sector. O será que como yo soy de carrera, y hace treinta y pico de años que estoy en el Ministerio, y desde el noventa y cuatro que estoy en la Mesa de Entrada, es decir, obviamente yo no soy política para conseguir las cosas, entonces vos ves que un área consigue, no sé, Derechos Humanos, cada Ley reparatoria tenía su función ejecutiva, más la directora, más el otro director, ahora cuando tienen que hacer algo, no tienen nada, ¿a dónde lo van a pedir? A Despacho. Entonces vos decís, ¿cómo es esto?

EN: Claro, entonces como ellos no usan el sistema, no tienen la información.

EN4: Claro, llega un pedido de información y no lo pueden contestar porque no tienen datos. A mí me da vergüenza ajena. Vos decís, yo durante tantos años, ¿para qué te mandé el dato? Respuesta: “¿Vos te creés que yo tengo tiempo de buscar la nota que vos me mandás?”, “¿Para qué te la mando?”. Es decir, es muy complicado, pero esta realidad no creo que se replique en otros ministerios, realmente, desconozco, porque yo veo que hay estructuras más armadas en otros ministerios que han sido más nuevos, viste. Suponete en un año, con la gestión de Garavano, que yo pedí un refuerzo, me dijeron: “Mirá, Modernización controló todas las mesas de entradas, y tu planta es razonable”, ¿no? Entonces yo le dije: “Bueno, Modernización tuvo en cuenta que yo tengo el departamento de biblioteca que tiene gente también”, “No”. Porque todos los relevamientos que me mandaban a mí eran cantidad de trabajo (de) Despacho, cantidad de trabajo (de) mesa, tantos expedientes, ¿y biblioteca? Es decir, si vos no sabés que existe biblioteca, es una función que no me la das, y gente que no contás. Entonces, no me vas a decir que es lo mismo la Mesa de Entradas del Ministerio de Educación que la Mesa de Entradas de Justicia, ni Despacho de Justicia, porque por Despacho de Justicia pasan infinidad de trámites, tan distintos que vos tenés que tener un conocimiento muy amplio. No es lo mismo. No todos los ministerios reciben todos los oficios judiciales. En algunos los reciben otras áreas o jurídicos, nosotros somos apoyo, la elaboración de actos de renuncia o nombramiento de jueces, es decir, es distinto. Entonces, cuando te atan la estructura, o te ponen una planilla y no se dan cuenta de que la plantilla no es idéntica para todos los lugares, ahí es donde tenés la dificultad, ¿no? Y ahí vuelvo a la pregunta que me hiciste, si con GDE se revaloriza la Mesa de Entrada, y sin ser fanfarrona te digo que si no hubiera sido por nuestra Dirección, el Ministerio hubiera estado paralizado toda la pandemia, éramos cuatro gatos locos moviendo el Ministerio. Porque el Ministerio es la nada, una mesa virtual mediante un correo institucional donde entraba todo, hasta los oficios judiciales de los juzgados, todo lo que te puedas

imaginar, que no entraba físico, entraba por el correo virtual, teníamos el TAD, el trámite a distancia, empezamos a, si bien el TAD existía, la gente tenía una gran resistencia a usar el expediente electrónico, la gente quería ir con el papelito a la Mesa de Entradas, entonces teníamos notificaciones para hacer, las notificaciones hay que hacerlas por notificación fehaciente, ir al correo, en cambio, si el abogado me hace el TAD, me pide la notificación, yo estoy amparada por la Ley de Procedimiento de que esa notificación va a ser válida. Pero para que sea válida, tiene que tener un domicilio electrónico, tengo que notificarlo fehacientemente por una de las formas que me dice el reglamento. La gente, por ejemplo, no tenía razón porque se enteran que salió por mail. Yo no te la puedo mandar por mail para que sea una notificación fehaciente. Entonces hay un montón de cosas, que me parece que se logró (en) el Ministerio (hacer) funcionar, gracias a que la Mesa de Entrada estaba preparada, y que existía el GDE. Si no hubiera sido por el GDE, el Estado no podría haber funcionado, y la verdad es que hay que sacarse el sombrero con el GDE, viste, para mí. Porque te da una de las herramientas que no teníamos. Vos imaginate, ahora Derechos Humanos está digitalizando, aleluya, está digitalizando expedientes. Cuando lo podría haber empezado a digitalizar en el 2016, porque ellos fueron los únicos que tuvieron autorización por Modernización para seguir caratulando expedientes CUDAP. Para caratular expedientes durante la vigencia de GDE, y eso fue, resistencia.

EN: Ahí me das el pie a hacerte otra de las preguntas que tenía, ya más entrando en el proceso de implementación, de estos famosos hitos que Modernización iba armando y las distintas normas que salían, cómo era el trabajo con el equipo de Modernización, si se consensaban esas medidas, si se iban consensando los distintos hitos y las formas de implementación, o era Modernización que bajaba una línea y decía “A partir de tal día, actos administrativos...”.

EN4: Bueno, en realidad estuvo todo muy reglado, todo era normativa, es decir nosotros entramos dentro de los primeros ministerios en la implementación. Vos tenías una norma que te decía: “A partir de tal fecha, estos, estos (y) estos tendrán que hacer esto, esto (y) esto. Es decir, es la norma. Si bien uno puede no estar de acuerdo con los tiempos, porque fue maratónico, quizá fue la única manera de hacer las cosas. Si yo todo lo que te estoy contando, de que a pesar de que estaban las normas, a pesar de que estaba el apoyo político, porque Garavano venía del Gobierno de la Ciudad, conocía el sistema y dijo “Nosotros vamos a ser los primeros”. De hecho, si vos mirás volúmenes de inicio, creo que éramos el Ministerio que más volumen hacía. El primero que entró, el corte de actos administrativo. El corte tuvo una fecha, a partir de una fecha no se hace más la protocolización manual, se hace por GDE, se cumplió, se hizo el corte y al otro día se estaba protocolizando por GDE. Es decir, obviamente que hubo normas estrictas y fijas. Lo único que sí, es que nosotros trabajamos muy bien con el equipo de implementación. Trabajamos a la par, y yo siempre digo lo mismo, yo siempre agradezco —a pesar de todas las cosas que uno tiene que hacer— por mi lugar,

de haberme involucrado de inicio en la implementación. Porque vos no le podés pedir a otro que haga lo que vos no sabés hacer, ¿no? Entonces, al haberme metido yo en el tema, digamos, es como me parece que, los míos que están abajo me van siguiendo. No todo el mundo te sigue de la misma manera, pero yo siempre te digo, había hincapié en verlo como una oportunidad de gestión. Yo veía que administrativamente, el Ministerio, que teníamos recursos, tanto humanos como materiales. ¿Qué paso con Justicia? Vos imaginate que cuando yo entré a Justicia, era una planta de mil personas, con Arslanián, que le dio mucho impulso al Ministerio, éramos mil doscientos y logró cubrir las vacantes que faltaban, entró personal calificado, pero después (en) los otros ingresos del Ministerio, entraba gente sin preparación, como malón, se armaron direcciones de la nada sin uno que sepa. Entonces, cómo implementás ahí un procedimiento administrativo cuando no tenés nadie que lo pueda impulsar, como que se fue desdibujando el Ministerio. De haber sido un Ministerio con recursos, es decir, domésticamente, para que vos me puedas comprender. Vos entrabas al Ministerio, te cruzabas con una persona y la saludabas, sabías que era pepito que trabajaba en tal lugar, bueno, después te cruzabas con diez personas que no sabías ni quiénes eran, que ni tenían la delicadeza de saludarte. Es decir, si vos te cruzás en el Ministerio dos veces con la misma persona, quiere decir que sos compañero de trabajo, como que no había ese tamiz que en su momento se hacía cuando entraba una persona y vos la podías llegar a formar. Y bueno, después se ha politizado evidentemente. La gente que trabaja en Derechos Humanos, no quiero ser despectiva, pero no es personal que entró por ser un buen administrativo, por tener una formación, entró de otra manera, entonces si vos no tenés a alguien formador, las cosas por ósmosis no se hacen. Salvo que vos tengas una inquietud personal, que las hay, viste, un orgullo personal de tener que hacer las cosas bien, pero mucha gente no a “trabajar”, van a hacer cuestiones políticas, y son distintos. Entonces, lamentablemente, si vos en vez de hacer cuestiones políticas, tenés que sacar cientos de actos administrativos y tenés que manejar expedientes, porque todo eso se plasma en un acto, ahí necesitás la base administrativa, no se puede hacer de cualquier manera. Entonces, hay un gran trabajo que hubo que hacer, y como yo te digo, yo te puedo decir la mejor manera lo que no te puedo es ordenar. Bastante invasiva soy (risas), pero siempre buscando la vuelta para que las cosas se puedan hacer bien.

Yo agradezco haber estado. Se hacían reuniones introductorias para presentar el sistema. ¿La estrategia cuál fue? Dar a conocer el producto, como si vos fueras un vendedor. Tengo este producto, y yo al producto no lo compré, a pesar de que sabía que tenía algunas cosas de mejora, era lo que había, y lo que teníamos que ofrecer, para que la gente lo compre. Y después, lo que se armó fueron equipos, que lo ideal era, vos hacés formador de formadores, y bueno, junto con Laura, Laura trabajó con la gente de gestión, y es valorado, porque muchas veces, el informático o el desarrollador de Sistemas, puede saber mucho del sistema, pero no está detrás de las cosas para saber si esto es bueno, si esto me sirve, entonces hubo cosas que se pudieron sugerir. Vos tenías las mesas de ayuda también, tenías las herramientas, podías escribir, podías peticionar, bueno, no sé, yo quiero ver los

dos buzones, bueno, te daban el múltiple usuario, cuando me meto como múltiple usuario, me salta este error, y lo ponés, me ha pasado tal cosa. Imaginate, una vez me apareció a mí un documento firmado con mi firma de Economía (risas), yo te puedo asegurar que no firmo absolutamente nada sin leer, no lo mando a la bandeja de firma, nadie tiene mi firma, y vos decís “¿Cómo pudo haber pasado eso?”, porque alguien lo tuvo que haber mandado, bueno, no era un tema relevante, pero a mí me asustó un poquito. Entonces, bueno, eso lo reportás. Entonces por ahí te dicen, “Bueno, eso no puede ser”, print de pantalla y vos lo mandás. Me parece que había un vaso comunicante entre la gente, y la verdad que la gente que vino a Justicia, como que siempre trabajamos al lado. Yo siempre digo, tener que ponerte al lado de y no en frente de, porque si yo me pongo siempre en frente, no voy a lograr nada, porque si yo dificulto el trabajo y me enfrento con vos, yo no lo voy a conseguir; en cambio, si yo trabajo al lado tuyo y te digo “Mirá, a mí me parece que esta herramienta me podría servir, me parece que en eso se trabajó bien”.

EN: Entonces, por un lado, estaba dentro de lo que era Justicia, el área de Despacho donde estabas vos y donde todavía estás, el área de Tecnología, y entre estas dos áreas formaron el equipo de implementación del sistema en Justicia, que a su vez había hecho este equipo de formadores, este equipo de Mesa de Ayuda, y además trabajaban con el equipo de Modernización. ¿Esos serían los actores que intervinieron en el proceso?

EN4: Sí, y suponete que vos que tenías que hacer una trata, entonces, una trata de Derechos Humanos, que fue una de las primeras que se hizo y que lamentablemente no se implementó, generabas un expediente, lo mostrabas, se veían todos los pasos, se hacía un flujo, si había un flujo, siempre se mostraba, siempre se trabajó no con imposición, digamos, en el trabajo interno, para elaborar una trata, por ejemplo, siempre se trabajó, por lo menos esa es mi percepción, no te puedo decir en otros lugares, pero en lo que a mí me toca es así. Se intercambiaba, se discutían las trata. Concursos de jueces, de magistrados, bueno, había que hacer algo especial, era todo un ida y vuelta, vos hacías el GEDO específico o la carátula variable que necesitabas, y eso era siempre, con un ida y vuelta.

EN: Bien, mientras vos hablabas me fuiste mencionando algunos obstáculos a la implementación, como por ejemplo el área de Derechos Humanos, que se resistía a usar GDE, pero ¿qué factores creés que facilitaron la implementación de GDE, aunque sea en aquellas áreas donde efectivamente lo usaron?

EN4: Primero, a uno pueden no gustarle las imposiciones, pero la normativa fue estableciendo plazos de cumplimiento, suponete los actos administrativos que vos tenías (tenían) un cumplimiento obligatorio, como todo protocolizábamos nosotros, hasta los de Derechos Humanos, hubo que

hacerlo, es decir, no dependías de un tercero para lograrlo porque estaba centralizado en mi Dirección. Entonces ahí, qué obstáculo vas a tener si se cumplió. Pero ellos después tuvieron que hacer lo mismo con lo que firmaba el Secretario, que no pasaba por nosotros, como que, por ejemplo una Ley que surgió después, que es la veintiséis mil novecientos trece, pensiones gananciales, esa nunca pasó por registro nuestro, antes del GDE, porque es una Ley posterior, entonces bueno, ahora no les va a quedar otra que registrarla. Porque ahí no tenés alternativa.

EN: Otra consulta, ¿recibieron capacitaciones de parte de Modernización sobre el uso del sistema?

EN4: Sí, eso sí. Primero que yo he ido a capacitarme. Vos tenías las internas, para que los chicos aprender a usarlo, y las que daba Modernización. Estaban a disposición, y después nosotros con Recursos Humanos, se hicieron infinidad de capacitaciones que daban créditos, y la verdad es que la gente hace las capacitaciones por los créditos, vos tenés los tutoriales y tenés de todo, pero cuando le ofrecés los créditos, entonces ahí hay un mayor interés, un mayor entusiasmo. Pero la gente podía optar por aulas propias del Registro de la Propiedad del Inmueble o por los mismos lugares de trabajo (para ir) a capacitarse, o utilizar las que ofrecía el sistema de capacitación nacional, que era ir a hacer los cursos del INAP. Pero estas charlas que yo te digo primero fueron en el Ministerio, que yo digo evangelizadoras de veta del producto (risas), íbamos a cada lugar, y yo al principio acompañaba a los equipos. Los he acompañado a Inmueble, a la Procuración del Tesoro, al Servicio Penitenciario, después los capacitadores, desde los capacitadores que iban con Laura, que se hacían desde el Ministerio, eran de mi Dirección. Y hoy por hoy, cuando hay alguna dificultad, nos llaman.

EN: En cuanto a la gente de ese momento, cuando apareció GDE, me refiero desde las computadores hasta cuestiones más complejas de sistemas, hasta donde vos conozcas, ¿sentías que la tecnología que había instalada era suficiente para el uso de GDE?

EN4: Quizá en mi Dirección sí, pero imaginate vos el Servicio Penitenciario, cuando vos recibías los expedientes papel del Servicio Penitenciario, que ni siquiera tenían papel, que agarraban papeles usados, los daban vuelta, y vos tenías la providencia del expediente en un papel reutilizado. Es decir, imaginate la distribución logística territorial que tiene el Servicio Penitenciario. Otro gran problema fue el de los correos institucionales, vos tenías que tener un correo, no había correos institucionales. Eso estaba limitado, bueno, eso te lo puede decir Laura mejor que yo, pero creo que la mayor dificultad pasó en el Servicio Penitenciario, y el volumen. Es decir, uno puedo criticar al Servicio Penitenciario cuando hacía el CUDAP, porque, bueno, todo era para su trámite, las carátulas eran todas insuficientes en la lectura. Porque yo digo, bueno, cuanto mejor hago la carátula, más fácil era el trámite. Ahora bien, cuando uno veía los trámites del Servicio Penitenciario, uno rezongaba, los chicos me decían “Si usted ve la Mesa de Entrada del Servicio Penitenciario, tienen expedientes

hasta el techo, y no tienen otra forma de hacerlo”. Si yo tengo que cargar cada cosa, cada traslado de un condenado, no tengo gente, es un expediente y tengo cientos de expedientes que cargar, quizás el producto no va a ser el mejor. Y también el tema del recurso humano, mirá vos, hoy, estamos en dos mil veintiuno, si a mí me manda mi propia Mesa de Entradas un expediente, yo miro el pase, con ponerle la flechita yo puedo ver qué escribió sin abrirlo, imaginate que yo tengo que ver un montón de expedientes, cuando yo voy con la flechita veo “para su trámite”, te dan ganas de matarlo (risas), porque ¿para qué viene? Porque si me pone que viene para control formal, yo ya sé que se lo asigno al que hace control formal, si viene para notificar... sino ¿yo qué tengo que hacer? Abrir el expediente, ver el pase, para qué está, cuando se supone que el que lo recibió antes que yo tuvo que haber hecho eso. Entonces, por ejemplo, para su trámite sabés que no me gusta, tenés que leer el expediente, bueno, ¿qué me contesta la persona? Era un expediente reservado de Derechos Humanos, por eso no sabían que iba. ¿Qué le respondo? El expediente reservado, cuando lo podés ver, si vos lo adquiriste para trabajarlo, lo podés ver, podés leerlo. No sabía, fue la respuesta. Estamos en el 2021, hay cosas, Melisa (risas), que son difícil de comprender en mi cabeza el día de hoy. Son difíciles de comprender en mi cabeza (risas), quizás falte capacitación, pero falta también más formación. No todo el mundo está formado. Vos imaginate, que yo tengo chicos (sin ser despectivos) que a lo mejor no pueden trabajar desde la casa porque no tienen computadora, que la única manera que tienen de trabajar es en el lugar, que han hecho el secundario en el interior del país y sin ser despectiva, no tienen la ductilidad para escribir, entonces una cosa es pasar un expediente “para su trámite”, “para su trámite”, o sino la otra es “para la prosecución del trámite”, “para los efectos que estime corresponder”, todos los pases son así, entonces yo les digo “No, ustedes le tienen que agregar valor al pase”. Eso quizá creo que es lo que más dificulta con el sistema, darse cuenta de que uno le tiene que dar un valor agregado. Que por más que sea un sistema, no es apretar una tecla. Pero eso es capacitación. Y después la otra cosa que vos vas a ver en un expediente, que también es desconocimiento, el funcionario hace el informe, se lo pasa a la mesa, la mesa lo pasa a pepito, pepito se lo pasa a zutanito, entonces para ver vos por qué te lo pasaron, tenés que ver cuatro pasos adelante, porque los otros tres son “para su trámite”, “para su trámite”, “para su trámite”. Yo digo, pero qué tanto pase, sino mandalo directo, pero como no saben mandarlo, o no saben el sector, o no se tomaron el trabajo de aprender, entonces se lo pasan al único que lo sabe hacer y si ese no está, sonaste, porque se quedó el expediente ahí. Esa es la gran dificultad que yo veo del GDE. El GDE puede ser muy bueno, pero hay que seguir mejorando la capacitación. Hay cosas que, vos vas a un curso, cuatro horas, lo das en tres módulos, el resto tiene que ser, es más que eso, ahora si vos tenés organismos nuevos, que no tienen gente que sepa, y lamentablemente con los cambios, hay lugares donde cambia mucho el *staff*, que a veces no se quedan con la misma secretaría, traen a lo mejor una nueva secretaria que no maneja el GDE. Eso es un tema que excede, a lo mejor excede lo que te estoy diciendo porque ya no es implementación, sino es ejecución.

EN: Entre el 2016 y el 2019, ¿cómo funcionaba GDE?, ¿tenía muchos errores?, ¿había algún lugar donde reportarlos?

EN4: En realidad, sí, por ejemplo, hoy sigue habiendo un error que es el sistema de búsqueda. Que yo por ejemplo tengo que buscar un expediente porque tengo que dar una información, lo cargo todo, y el sistema de búsqueda no está disponible, sale un cartelito. Y eso también les pasa a los recurrentes, vos decís, ustedes pueden hacer el seguimiento del expediente, le das el link y la página no está disponible. Cuando quiera se la da, cuando no quiere no se la da, entonces eso sigue siendo una dificultad. Ni qué decirte cuando el GDE no anda, hay veces que GDE no anda, se cuelga. Antes se colgaba más que ahora, ahora se está colgando menos, no sé si será porque tiene menos usuarios, o se habrá mejorado algo, no sé, pero eso sí es una dificultad, cuando a vos te están apurando y el sistema no anda, o cuando a vos te están apurando y el sistema no puede consultar. ¿Qué hacés? Ahí es donde yo ¿qué le voy a decir al funcionario?, ¿“No me anda GDE”? Si le puedo decir “No me funciona el GDE”, y el funcionario me va a decir “¿Y a mí qué me importa?” (risas), porque vos tenés que sacar un producto, vos tenés que fijarte cómo. Yo te digo lo que tenés que hacer vos, fijate el cómo.

EN: ¿Y había algún lugar donde reportar los errores?

EN4: Sí, sí, había un lugar. Lo que pasa es que a veces eso era burocrático porque te decían “Sacame la imagen desde no sé dónde, esa no me sirve porque tiene que decir el dato, fijate en la punta tal, hay un dato, y yo lo tengo que ver”, entonces vos tenés que tomarte cinco minutos para ver, sacar, qué sé yo, y a lo mejor vos estás haciendo otras cosas en el ínterin. El sistema de consultas muchas veces no funciona, y se sigue colgando el sistema. Error quinientos tres, error cuatrocientos cuatro, entonces empiezan todos en el grupo: “¿A ustedes les anda?” (risas). Yo, por ejemplo, con el Mozilla, desde que tengo la máquina del trabajo en mi casa, no puedo entrar. En Chrome, bueno, no entro con esa, entro con otra. No sé por qué motivo, no tengo explicación. Una gran dificultad que para mí tiene el GDE, ojalá se pudiera arreglar. Tampoco lo puedo entender, porque no soy informática, es el tema de la capacidad. Suponete que a mí me mandan —yo soy responsable de acceso a la información pública—, los ciudadanos piden mucha información, y suponete que me manda el Servicio Penitenciario. Lo quiero descargar, error en la descarga, error en la descarga. Bueno, le tengo que pedir a alguien que a lo mejor tiene otra máquina si lo puede ver y descargar, lo tiene que subir a la nube, eso no debería ser así. Para mí tiene menos capacidad que lo que admite el sistema del Poder Judicial, y yo no sé si no debería haber dentro de GDE una forma de bajar la información que yo desconozco, o más comprimida, o de una manera distinta que sea más visible. Suponete, un expediente que tiene seis cuerpos de cárceles, un expediente muy complicado que había estado en la UNIREM desde, imaginate que viene desde el congelamiento del 2001, que lo

necesitaban digitalizado, Economía no te recibe ningún expediente en papel. Imaginate, tres días estuvo la persona para digitalizar ese expediente, se armó el expediente electrónico, Jurídicos no lo podía abrir, yo no lo podía abrir, entonces lo que digo es, si yo no lo puedo abrir, el abogado dictaminante no lo puede abrir, no me sirve. Ahora, alguien me tendría que explicar, que esto ya se lo pregunté a Informática, pero hay una persona nueva en Informática, de director, que no sé si siquiera me entendió lo que le estaba diciendo, que hoy por hoy, hay expedientes voluminosos que yo los quiero digitalizar, pero tiene que dar las herramientas para que yo pueda, o decirme cómo, o darme la tecnología o ampliar la capacidad del GDE. Lo mismo está pasando con el tema de los expedientes judiciales, con el sistema del Poder Judicial. Y a mí eso me genera intriga, de cómo trabajar mejor, porque a mí no me gusta que un empleado esté trabajando al divino botón, es más, ¿cómo se hizo? Tuvo que, escaneó todos los cuerpos por separado. Yo por ejemplo, abrí un cuerpo al azar y lo pude descargar, la Directora de Jurídicos no lo podía descargar. ¿Qué hago yo? Si el sistema no me sirve. Y yo que culpa tengo. Por otro lado, me parece que habría que estar pensando en la mejor manera de digitalizar expedientes, porque a la larga, los archivos se van a tener que digitalizar, los pasivos también, los que están terminados, porque no estás exento de que te lo pida un juzgado, de que te sirva como antecedente para otra cosa, y yo no sé si está trabajando en eso, la verdad.

EN: Claro, y ya para ir finalizando, ¿cuál crees que es el mayor aporte que hizo la implementación de GDE?, ¿y cuáles son los desafíos que también planteó el sistema?

EN4: El mayor aporte para mí es que es un sistema de gestión administrativa. Lo peor que le veo es el tema de la búsqueda, es decir, está muy limitado para buscar, solo podés buscar cosas en tu jurisdicción, y así y todo a veces es difícil. Nosotros, por ejemplo, en la Mesa de Entradas armamos un Excel con todo lo que entra, y en realidad no deberíamos estar haciendo el doble trabajo teniendo GDE. Se supone que el sistema no es para que vos tengas otro sistema en paralelo, y en realidad, en la práctica tenemos que tener una base de datos en Excel, que nos facilita la búsqueda en el sistema. Porque a vos te pueden entrar expedientes que no son generados por vos, suponete en el caso nuestro que vienen expedientes de la Agencia, sobre todo de la Agencia de Acceso es TAD, que no es generado por mí. Si yo quisiera constatar, que no se me escape ningún expediente, tuve que pedir una autorización específica para poder buscar en Tableau los expedientes de raíz de acceso, ahora qué pasa si yo lo busco, tengo acceso de todo el Ministerio, cómo hago para saber si alguno no me lo cargaron, porque suponete que yo soy la responsable, pero si entra alguno en forma directa, que no pasara por mí, suponete que hay un pedido de acceso de un ciudadano que le pide algo al IGJ, el IGJ no me lo informa, yo tengo la obligación legal de llevar una base y ponerlo en datos abiertos, ahora, si el IGJ no la informa, o se le venció un plazo, y la carga es mía, yo no lo puedo ver. ¿Qué tengo que ver?, ¿todos los expedientes que le entraron a la Agencia, uno por uno, para saber si hay

alguno que no me haya informado algún organismo? Es decir, eso es un ejemplo. Tiene una búsqueda muy limitada, podés ver solamente las cosas de tu jurisdicción, la búsqueda en general es complicada, y tienen mucho recelo, es decir. Ahí es donde yo veo una contradicción. Si yo a vos te vendo un producto como el más transparente del mundo, y le pongo quinientos millones de trabas, ¿dónde está la transparencia? Si vos no tenés el número exacto, no podés buscarlo. Pero un expediente que no sea de tu jurisdicción, salvo que den el número o que seas mandraque, no lo vas a encontrar jamás. Entonces eso va contra la transparencia. Porque para eso está el expediente reservado. Y en los expedientes reservados también hay un poco de trabas, que tenés que fundarlo, que tenés que hacer un acto, entonces yo tengo por ejemplo —como es tan trabado— en mi Dirección, yo quise perfeccionar la posibilidad de que me permitan tener expedientes reservados y GEDO reservado, no tengo autorización. La única herramienta que tengo es un oficio reservado, entonces supónete, protección de testigos, debería tener su trata reservada, trata de personas debería tener su trata, es decir, hay un montón de organismos que deberían tener ellos mismos su trata reservada, pero llegaron hasta un punto y no hicieron más nada, quedó trunco, o porque cambió un ministro, o porque no se le dio la gana de seguir, entonces, si a mí me entra algo, la única alternativa que tengo es forzarlo y poner oficio judicial reservado. Que es la alternativa que le ofrezco al funcionario, me lo manda a mí, hago el oficio reservado, porque hay temas que realmente son reservados. Hay otros que para mí no, Derechos Humanos, todos los expedientes de GDE de Derechos Humanos son reservados, porque ellos entienden que son reservados, pero generan una dificultad enorme. Vos me pedís un dato, una persona, un recurrente te pide un dato, y yo quiero saber si recayó o no resolución, no puedo saberlo. Me puedo imaginar que si ya está en determinado lugar, ya hubo acto, si quiero bajar el acto, no puedo, ahora los expedientes de ellos papel están tirados en todos los pasillos, van y vienen sin un sobre cerrado, entonces eso es lo que no entiendo. La gente tiene tanto miedo y desconocimiento del GDE, que a veces toman recaudos que no toman en papel. Entonces yo digo, si este expediente en papel, iba y venía de la ESMA a Justicia, de Justicia al otro lugar, a Jurídicos, todo abierto, en cualquier oficina está arriba de un escritorio, no hay ningún tipo de reserva. Ni siquiera tenían la delicadeza de hacer reservadas las historias clínicas, que eso si debería estar obligatoriamente puesto en un sobre cerrado, y solamente será abierto por quien tiene que evaluar el daño, eso no lo hacían. Pero ahora todo es reservado, y eso no sabés lo que dificulta. Pero bueno, ellos son los dueños de esa trata, entonces vos podés ver desde tu punto, la dificultad, más que nada, quizás para la información. Nosotros seguimos teniendo el hábito de cargar en el mismo sistema donde cargábamos las resoluciones todo lo que se firma, todo lo que tiene número especial, y realmente es una herramienta válida, sino sería muy difícil encontrar en el GDE si vos no tenés el número. Si yo te digo a vos “Quiero la resolución que creó el Programa Búsqueda de Personas, andá a buscarlo al GDE”, es muy difícil que puedas encontrar el número. Ahora si yo tengo un sistema paralelo con eso, lo voy a encontrar y te voy a decir el número. Pero lo bueno es que como nosotros notificamos la resolución, a veces ese expediente viene para notificar y se carga,

entonces esa información sí la puedo dar. Entonces es como que tenés que seguir haciendo un trabajo paralelo manual, o duplicado, porque el sistema tiene esa falla.

EN: Claro, entiendo, sería algo por mejorar el tema de las búsquedas y demás. Bueno, yo no tengo más preguntas, salvo que vos quieras agregar algo más.

EN4: No, no está bien.

EN: Muchas gracias.

Informante Clave N° 5

EN: Entrevistadora

EN5: Entrevistado Número 5

EN: Hola, ¿cómo estás? Antes que nada quería presentarme, mi nombre es Melisa Martín, y estoy haciendo la Tesis de la Maestría en Políticas Públicas de la Universidad Torcuato Di Tella. Mi trabajo consiste en analizar cómo fue el proceso de implementación de GDE en el Ministerio de Justicia y Derechos Humanos de la Nación entre el año 2016 y el año 2019. En relación con ello, quería hacerte unas preguntas.

En tu experiencia personal o laboral, ¿tuviste que realizar algún trámite ante el Ministerio de Justicia y Derechos Humanos de la Nación en formato papel, es decir, en forma presencial y luego en forma virtual, por medio de la Plataforma de Trámites a Distancia (TAD)?

EN5: No, en mi experiencia no me ha pasado.

EN: ¿Qué diferencias encontrarías entre un tipo de tramitación y el otro? ¿Alguna te parece mejor que otra? ¿Por qué?

EN5: Siempre y cuando la explicación del trámite virtual esté detallada correctamente, prefiero esta modalidad. Ahorra tiempo y gastos económicos, y evita la atribución excesiva de facultades reglamentarias de algunas dependencias administrativas.

EN: ¿Cómo fue tu experiencia a la hora de realizar un trámite mediante TAD?

EN5: No fue positiva. En mi caso, por ejemplo, concibo la utilización de TAD para la tramitación de expedientes en el Tribunal Fiscal de la Nación como un grave error. Es una herramienta que no fue creada para los fines de tramitar un expediente judicial (si bien el TFN es sede administrativa, el procedimiento se asemeja al judicial), y fue forzada para que encaje en un sistema que simplemente no resulta.

EN: ¿Te resultó fácil de acceder a la plataforma? ¿Encontraste rápidamente el trámite que querías hacer?

EN5: El acceso es amigable, si uno entiende de tecnología. No lleva mayores dificultades encontrar los trámites.

EN: ¿Tuviste algún problema mientras estabas haciendo el trámite (cuestiones técnicas de la plataforma, de la forma en que visualizaron los trámites, etc.)?

EN5: Sí, he tenido varios problemas utilizando el TAD. En varias ocasiones falla el sistema al otorgar autorizaciones a terceras personas para hacer determinados trámites, la misma situación sucede con las empresas que quieren apoderar a terceros. Recuerdo también haber tenido recurrentes problemas al intentar visualizar notificaciones vinculadas a los procesos de otorgamiento de autorizaciones para exploraciones o explotaciones petroleras de la Secretaría de Energía.

EN: ¿Existe algún lugar donde reportar errores a la hora de cargar los trámites, o bien algún sitio donde poder hacer consultas, acceder a videos tutoriales, preguntas frecuentes, etcétera?

EN5: En cuanto a los errores que me he encontrado, intentaba solucionarlos telefónicamente o vía email. Algunos eran solucionados a la brevedad, y otros no eran solucionados por nadie.

EN: ¿Qué aspectos de la plataforma TAD destacás como positivos y cuáles considerás que deberían mejorar?

EN5: Los aspectos positivos de TAD creo que implican la agilidad y la facilidad para hacer un trámite administrativo. El no tener que solicitar turnos para recurrir a las dependencias públicas, evitar los traslados que en muchos casos eran por trayectos largos, evitar un dispendio excesivo de tiempo, son detalles que no resultan menores, tanto para el ciudadano común, como para la empresa o el profesional que los asiste. Asimismo, la tramitación online unifica criterios a la hora de realizar trámites, cuestión que parece resultar muy difícil solución para la Administración Pública —en todos sus niveles— cuando nos atienden presencialmente.

EN: Por último, ¿considerás que —más allá— de cambiar la forma en la presentación de los trámites, la gestión de estos mejoró (se resuelven más rápido, se simplificó la documentación que se requiere, es más satisfactoria la respuesta de la administración), o sigue siendo igual que cuando era en papel? ¿Por qué?

EN5: Si bien todavía hay un largo camino por recorrer, creo que es positivo el cambio que ha habido. Falta educar al ciudadano común en la utilización de los trámites, principalmente. Conozco muy poca gente por fuera del ámbito profesional en el que hayamos utilizado la plataforma que la conozcan.

EN: ¿Te gustaría agregar algo más?

Los puntos por mejorar de la plataforma TAD son los mismos que uno remarcaría en la Administración Pública. Es un espejo, si bien tecnológico, del manejo de la burocracia estatal. Tenemos muchas preguntas, y nos encontramos con que hay poca gente capacitada para responderlas correctamente. Las medidas tomadas como consecuencia de la pandemia del COVID-19 dejaron en evidencia las grandes falencias de nuestro sistema. Brevemente, y para ejemplificar, durante el año 2020 (entre los meses de marzo y septiembre) la AFIP no registraba nuevos contribuyentes, simplemente porque el trámite no estaba previsto para ser realizado digitalmente.

En el mes de septiembre, por fin, se reglamentó el procedimiento digital para obtener CUIT/CDI. Con un detalle: la documentación a presentar debía estar firmada digitalmente.

Si bien contamos con una ley de firma digital desde el año 2001, entre vaivenes reglamentarios y cambios de políticas sobre esta cuestión, hoy en día es el Estado Argentino quien designa las entidades que pueden validar las firmas digitales (y no se debe confundir el concepto de firma digital con el de firma electrónica, otro sinsentido de nuestra legislación). Claro que para obtener la firma digital, uno debía obtener un turno mediante la plataforma TAD, y luego acercarse a las entidades verificadoras a los fines de crear la firma y validar su identidad. ¿Cuál era el problema? Por la crisis sanitaria, ninguna de las entidades que generaba las firmas digitales atendía ni otorgaba turnos: no se podía realizar el trámite de CUIT/CDI digitalmente, ya que no se podían generar las firmas digitales. Como siempre, había que poner a trabajar la inventiva que nos caracteriza para sortear las trabas estatales.

El problema no es la plataforma TAD, el problema son las medidas inconsistentes que desconocen el impacto que generan sobre las distintas organizaciones intraestatales. Si hubiera un análisis real de la consecuencia de la norma, podríamos tener un sistema virtual de trámites a distancia realmente eficiente.

EN5: Muchas gracias.

Informante Clave N° 6

EN: Entrevistadora

EN6: Entrevistado Número 6

EN: Hola, ¿cómo estás? Antes que nada quería presentarme, mi nombre es Melisa Martín, y estoy haciendo la Tesis de la Maestría en Políticas Públicas de la Universidad Torcuato Di Tella. Mi trabajo consiste en analizar cómo fue el proceso de implementación de GDE en el Ministerio de Justicia y Derechos Humanos de la Nación entre el año 2016 y el año 2019. En relación con ello, quería hacerte unas preguntas.

En tu experiencia personal o laboral, ¿tuviste que realizar algún trámite ante el Ministerio de Justicia y Derechos Humanos de la Nación en formato papel, es decir, en forma presencial y luego en forma virtual, mediante la Plataforma de Trámites a Distancia (TAD)?

EN6: En papel nunca hice una presentación ante el Ministerio de Justicia, sino (que) siempre fueron por el TAD, porque eran contrataciones nuevas.

EN: ¿Qué diferencias encontrarás entre un tipo de tramitación y el otro? ¿Alguna te parece mejor que otra? ¿Por qué?

EN6: Me parece mucho más práctico la tramitación mediante el sistema TAD, debido a que lo podés hacer desde cualquier punto de la Argentina y en cualquier horario, sin tener que estar pidiendo permiso en el trabajo o demás.

EN: ¿Cómo fue tu experiencia a la hora de realizar un trámite por medio de TAD?

EN6: Mi experiencia fue buena, aunque compleja al inicio. Porque si bien el TAD te simplifica un montón de cosas, para encontrar los trámites, al principio cuando arrancás es bastante engorroso y bastante difícil poder encontrar exactamente qué trámite tenés que hacer, dónde ver los pendientes, dónde va lo que tenés que cargar, dónde queda si te dice “bueno, tenés que cargar tal cosa” o tenés un trámite pendiente, hasta que le agarrás la mano es medio complejo al inicio. Después es más sencillo, pero al principio, cuando recién empezás, que no sabés bien lo de los pendientes y eso, por eso es complejo.

EN: ¿Te resultó fácil acceder a la plataforma? ¿Encontraste rápidamente el trámite que querías hacer?

EN6: No, me pareció complejo poder encontrar el trámite al inicio y saber cuándo me notificaban a dónde iban los trámites pendientes.

EN: ¿Tuviste algún problema mientras estabas haciendo el trámite (cuestiones técnicas de la plataforma, de la forma en que visualizaron los trámites, etc.)?

EN6: No mientras lo realizaba, sino que a medida que avanzaba y el trámite volvía a mi buzón, se me complejizó, hasta que entendí cuál era la metodología de la plataforma.

EN: ¿Existe algún lugar donde reportar errores a la hora de cargar los trámites o bien, algún sitio donde poder hacer consultas, acceder a videos tutoriales, preguntas frecuentes, etcétera?

EN6: Sí, en la plataforma tienen tutoriales muy sencillos de comprender.

EN: ¿Qué aspectos de la plataforma TAD destacás como positivos y cuáles considerás que deberían mejorar?

EN6: Los aspectos destacados son la facilidad de poder acceder en cualquier horario y lugar, y las que deben mejorar son las formas de acceder a los trámites más comunes y recurrentes. Hay alguna cosa que para mí se podría poner para trámites comunes, o específicos y otra para trámites más utilizados. Como que haría tener algo más específico, y después tener ahí esos trámites y encontrarlos directamente.

EN: Por último, ¿considerás que cambiar la forma en la presentación de los trámites, la gestión de estos, mejoró (se resuelven más rápido, se simplificó la documentación que se requiere, es más satisfactoria la respuesta de la administración), o sigue siendo igual que cuando era en papel? ¿Por qué?

EN6: Sí, claro que mejoró, en lo más notorio fue en la agilidad para solicitar documentación faltante o la necesaria para la continuidad del trámite.

EN: ¿Te gustaría agregar algo más?

EN6: No, gracias.

EN: Muchas gracias.

Informante Clave N° 7

EN: Entrevistadora

EN7: Entrevistado Número 7

EN: Hola, ¿cómo estás? Antes que nada quería presentarme, mi nombre es Melisa Martín, y estoy haciendo la Tesis de la Maestría en Políticas Públicas de la Universidad Torcuato Di Tella. Mi trabajo consiste en analizar cómo fue el proceso de implementación de GDE en el Ministerio de Justicia y Derechos Humanos de la Nación entre el año 2016 y el año 2019. En relación con ello, quería hacerte unas preguntas.

En tu experiencia personal o laboral, ¿tuviste que realizar algún trámite ante el Ministerio de Justicia y Derechos Humanos de la Nación en formato papel, es decir, en forma presencial y luego en forma virtual, por medio de la Plataforma de Trámites a Distancia (TAD)?

EN7: Presencial no tuve que realizar ningún trámite. La primera vez que lo realicé fue por TAD.

EN: ¿Qué diferencias encontrás entre un tipo de tramitación y el otro? ¿Alguna te parece mejor que otra? ¿Por qué?

EN7: Si bien no realicé en forma presencial, la gran diferencia que encuentro es el ahorro de tiempo. Yo nunca había tenido que hacer ningún trámite en forma presencial, nunca fui al Ministerio a realizarlo, sí tengo conocidos que lo habían hecho en forma presencial, y eso te lo daban en el día o a las 48 horas. Ahora bien, ahora ya no se hace más presencial (yo siempre apunto a lo que es el trámite de la Haya), que es en realidad el único trámite que hice por TAD. Entonces la gran diferencia para mí es el tiempo en ir hasta el lugar a desarrollar esa tarea, ¿no? Ponele el papel para apostillarlo. Para mí la gran diferencia es esa, es el tiempo que uno se ahorra en ir hasta allá. La desventaja es que, hoy por hoy, por TAD, para realizar ese mismo trámite te demoran entre 45 y 50 días.

EN: ¿Cómo fue tu experiencia a la hora de realizar un trámite mediante TAD?

EN7: Mi experiencia fue muy buena, lo pude realizar sin problemas.

EN: ¿Te resultó fácil de acceder a la plataforma? ¿Encontraste rápidamente el trámite que querías hacer?

EN7: La primera vez que accedí a la plataforma fue con ayuda de YouTube. Luego ya me habitué porque además siempre realicé el mismo trámite. Ingresé al TAD, puse el trámite que quería hacer, y te aparecen unos tutoriales, porque hay trámites que requieren una aprobación previa y otros que no. Entonces me vi los tutoriales, y después como siempre hice el mismo trámite, ya me pude arreglar sola. Pero la primera vez, necesité ver ese tutorial porque si no, no sabía por dónde arrancar, digamos.

EN: ¿Tuviste algún problema mientras estabas haciendo el trámite (cuestiones técnicas de la plataforma, de la forma en que visualizaron los trámites, etc.)?

EN7: No tuve inconvenientes con el sistema.

EN: ¿Existe algún lugar donde reportar errores a la hora de cargar los trámites o bien, algún sitio donde poder hacer consultas, acceder a videos tutoriales, preguntas frecuentes, etcétera?

EN7: Desconozco porque no lo necesite. De todas formas en Google siempre está todo.

EN: ¿Qué aspectos de la plataforma TAD destacas como positivos y cuáles considerarás que deberían mejorar?

EN7: Lo positivo es el escaso tiempo y lo claro del sistema. Porque vos si ves el video es un trámite que cualquier persona podría desarrollar, no hace falta ser un experto en el sistema para poder hacerlo. Cargás el archivo, hacés dos o tres cosas que te indica ahí, y ya lo terminás al trámite. Como te decía, la única desventaja, o lo que para mí sería un punto para mejorar, es el tema de la resolución del trámite. Pero lo otro me parece que está bastante bien y que si mirás el tutorial, cualquier persona puede tener acceso.

EN: Por último, ¿considerás que —más allá de— cambiar la forma en la presentación de los trámites, la gestión de estos mejoró (se resuelven más rápido, se simplificó la documentación que se requiere, es más satisfactoria al respuesta de la administración) o sigue siendo igual que cuando era en papel? ¿Por qué?

EN7: Respecto de la apostilla, que es el trámite que yo realizo, el tiempo de demora es mucho, hasta incluso hay documentos que se vencen hasta que llega la notificación por TAD de que el trámite está finalizado. Anteriormente era en el día o en 48 horas.

EN: ¿Te gustaría agregar algo más?

EN7: No, nada más.

EN: Muchas gracias.

DATOS SOBRE USO DEL SISTEMA

Gráfico N° 1

Usuarios dados de alta en GDE entre el 01/01/2016 y el 09/12/2019

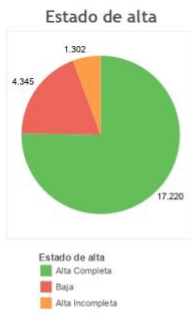


Ministerio: Ministerio de justicia y de...
 Organismo: Todo
 Repartición: Todo
 Fecha de generación: 01/04/2016 a 09/12/2019 y valores nulos



Usuarios por repartición

Ministerio	Organismo	Repartición	Alta Completa	Alta Incompleta	Baja	Total general
Total general			17.220	1.302	4.345	22.867
Ministerio de justicia y derechos humanos	Agencia nacional de materiales controlados	ANMAC#MJ - Agencia nacional de materiales controlados	11		11	22
		ANICOM#MJ - Agencia nacional de materiales controlados			3	3
		DABAN#MAC - Dirección de administración	8		3	11
		DCORYD#AN#MAC - Dirección de coordinación, gestión registral y d...	13	1	1	15
		DDALB#AN#MAC - Dirección de asuntos jurídicos	1			1
		DFBAN#MAC - Dirección de fiscalización	20	10		30
		DFCYC#GAN#MAC#MJ - Dirección de fiscalización y control de gestión...			2	2
		DNAAJY#BAN#MAC - Dirección nacional de administración, asuntos...	63		25	88
		DNAAJY#BAN#MJ - Dirección nacional de administración, asuntos juríd...			3	3
		DNFRYD#MAC#AN#MAC - Dirección nacional de fiscalización, resguar...	15		14	29
		DNPEPCYD#AN#MAC - Dirección nacional de planificación estratégi...	14		6	20
		DNRYD#AN#MAC - Dirección nacional de registro y delegaciones	145	8	69	222
		DTR#MJ - Dirección técnico registral	1			1
		UA#AN#MAC - Unidad de auditoría interna	2			2
Consejo interministerial de tierras rurales		CITR#MJ - Consejo interministerial de tierras rurales	1		1	2
Departamento comunicaciones y prensa		DCYPR#MJ - Departamento comunicaciones y prensa			3	3
Departamento de prensa, relaciones institucionales		DPRIY#MJ - Departamento de prensa, relaciones institucionales y...			1	1
Dirección de gestión de políticas reparatorias		DGPR#MJ - Dirección de gestión de políticas reparatorias	62		26	88
Dirección de monitoreo institucional		DM#MJ - Dirección de monitoreo institucional			3	3
Dirección general de comunicación, prensa y cerem.		DGCPY#MJ - Dirección general de comunicación, prensa y cerem...	15			15
Dirección general de monitoreo institucional		DGM#MJ - Dirección general de monitoreo institucional			1	1
Dirección general de planificación estratégica		DGPER#MJ - Dirección general de planificación estratégica			1	1
Dirección nacional de relaciones con la comunidad académica y la sociedad civil		DNRCASU#MJ - Dirección nacional de relaciones con la comunidad...			1	1
		DNRCAYS#MJ - Dirección nacional de relaciones con la comunid...	10		2	12
Dirección nacional del servicio penitenciario federal		ACM#SPF - Alcaldía del cuerpo médico forense	16	6	1	23
		AFC#SPF - Alcaldía federal de Córdoba	8			8
		AJ#SPF - Alcaldía correccional juncaí	6	1		7
		AP#SPF - Alcaldía penal coronel (r. e.) miguel ángel paiva	7	2		9
		ARP#SPF - Alcaldía penal inspector general (r.) d. roberto petinato	7		5	12
		ASEP#SPF - Dirección academia superior de estudios penitenciario...	20	1	1	22
		CFJ#SPF - Complejo federal para jóvenes adultos	413	49	43	505
		CFPHO#SPF - Centro federal penitenciario noroeste argentino			3	3
		CPF#SPF - Complejo penitenciario federal i	176	22	62	260
		CPF#AURIN#SPF - Anexo unidad residencial de ingreso	46	2	3	51
		CP#AN#EDUC - Dirección administrativa				



Datos actualizados al 06/04/2021

Gráfico N° 2

Documentos generados en GDE entre el 01/01/2016 y el 09/12/2019

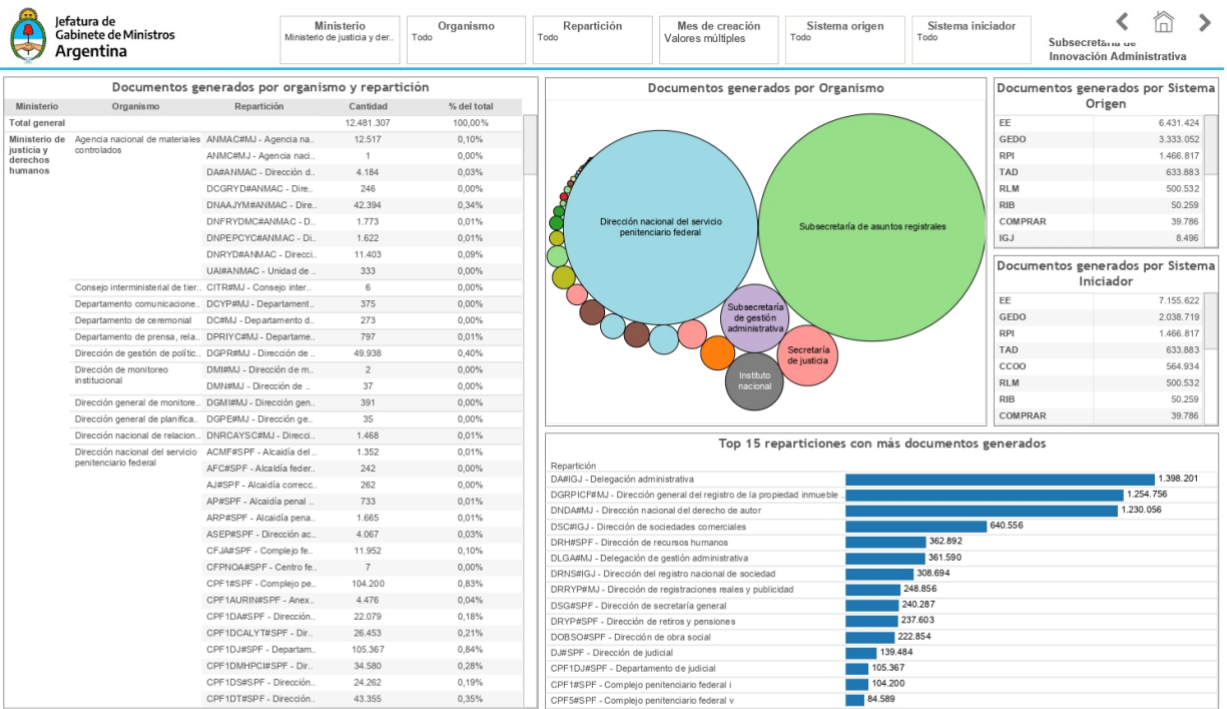


Gráfico N° 3

Expedientes generados en GDE entre el 01/01/2016 y el 09/12/2019



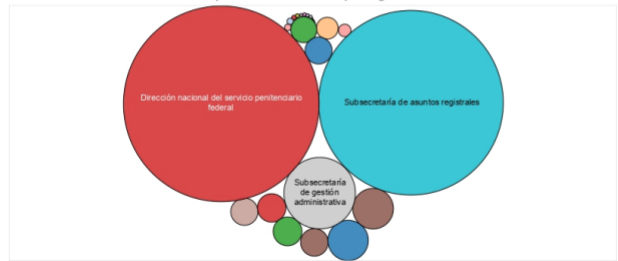
Ministerio Ministerio de just.	Organismo Todo	Repartición Todo	Sistema creador Todo	Mes de caratulación Todo	Fecha de caratulación 01/04/2016 a 09/12/2019 y valores nulos
-----------------------------------	-------------------	---------------------	-------------------------	-----------------------------	---

Subsecretaría de Innovación Administrativa

Expedientes caratulados por ministerio y repartición

Ministerio	Organismo	Repartición caratuladora	Cantidad	% del total	
Total general			774.795	100,00%	
Ministerio de Justicia y derechos humanos	Agencia nacional de materiales controlados	ANMAC - Agencia nacional...	310	0,04%	
		DAAANMAC - Dirección de adm.	702	0,09%	
		DNAANMAC - Dirección...	5.672	0,73%	
		DNFRYDANMAC - Direcc.	50	0,01%	
		DNPEPCANMAC - Direcc.	38	0,00%	
		DNRYDANMAC - Dirección na.	653	0,08%	
		UAANMAC - Unidad de audít.	3	0,00%	
		Departamento comunicaciones	DCYBAMJ - Departamento com.	10	0,00%
		Departamento de ceremonial	DCBMJ - Departamento de cere.	1	0,00%
		Departamento de prensa, relac.	DRYCaMJ - Departamento d.	3	0,00%
		Dirección de gestión de polítics.	DGPRBMJ - Dirección de gestió.	1.413	0,18%
		Dirección general de planificaci.	DGPRBMJ - Dirección general d.	1	0,00%
		Dirección nacional de relacione.	DNRCAYSCBMJ - Dirección na.	9	0,00%
		Dirección nacional del servicio penitenciario federal	AFCRSPF - Alcaldía federal de	4	0,00%
			ASEPSPF - Dirección academ.	40	0,01%
			CFJASPF - Complejo federal	1.131	0,15%
			CFJASPF - Complejo penitenc.	25.998	3,36%
			CFJDAJSPF - Dirección adm.	903	0,12%
			CFJDAJSPF - Departamento	14.370	1,85%
			CFJDAJSPF - Dirección	5	0,00%
			CFJDAJSPF - Dirección de tr.	1	0,00%
			CFJDAJSPF - Unidad resid.	2	0,00%
			CFJDAJSPF - Unidad resid.	3	0,00%
	CFJDAJSPF - Unidad resid.	1	0,00%		
	CFJDAJSPF - Complejo penitenc.	2.718	0,35%		
	CFJDAJSPF - Dirección adm.	668	0,09%		
	CFJDAJSPF - Dirección	200	0,03%		
	CFJDAJSPF - Departamento	47	0,01%		
	CFJDAJSPF - Dirección de se.	115	0,01%		
	CFJDAJSPF - Dirección de tr.	259	0,03%		
	CFJDAJSPF - Dirección u.	16	0,00%		
	CFJDAJSPF - Unidad resid.	98	0,01%		
	CFJDAJSPF - Unidad resid.	60	0,01%		
	CFJDAJSPF - Unidad resid.	6	0,00%		
	CFJDAJSPF - Unidad resid.	5	0,00%		
	CFJDAJSPF - Unidad resid.	1	0,00%		
	CFJDAJSPF - Dirección	1	0,00%		

Expedientes caratulados por organismo



Top 15 reparticiones con más caratulaciones de expedientes

Cod. Repartición	Repartición	Cantidad
DARIGJ	Delegación administrativa	83.533
DNDARMJ	Dirección nacional del derecho.	85.216
CFJDAJSPF	Departamento de judicial	14.370
CFJDAJSPF	Complejo penitenciario federal	25.998
DLGARMJ	Delegación de gestión admini.	53.808
DSCNGJ	Dirección de sociedades com.	36.669
CFJDAJSPF	Complejo penitenciario federal	17.781
DSEJSPF	División secretaría	29.310
CFJDAJSPF	Complejo penitenciario federal	8.548
DRNSHGJ	Dirección del registro nacional.	22.921
DSGJSPF	Dirección de secretaría general	20.368
DGDYDMJ	Dirección de gestión documen.	18.757
U4RSPF	Colonia penal de santa rosa (...)	9.346
DRHJSPF	Dirección de recursos humanos	21.850
DJSPF	Dirección de judicial	14.587

Datos actualizados al 06/04/2021