

**ESTUDIOS DE CASO:** CONSTRUYENDO CAPACIDADES ESTATALES  
PARA LA IMPLEMENTACIÓN EFECTIVA DE POLÍTICAS Y PROYECTOS

1

# **DIGITALIZACIÓN DEL GOBIERNO DE LA CIUDAD AUTÓNOMA DE BUENOS AIRES**

## TRES ELEMENTOS PARA UNA EFECTIVA IMPLEMENTACIÓN



---

VIOLETA LANZA ROBLES  
SANDRA NARANJO BAUTISTA  
EDGARDO MOSQUEIRA



Clasificaciones JEL: H4, H7, H8, Y2

Palabras clave: capacidad estatal, digitalización, estudios de caso, Buenos Aires, Argentina

Copyright © 2024 Banco Interamericano de Desarrollo (BID). Esta obra se encuentra sujeta a una licencia Creative Commons CC BY 3.0 IGO (<https://creativecommons.org/licenses/by/3.0/igo/legalcode>). Se deberá cumplir los términos y condiciones señalados en el enlace URL y otorgar el respectivo reconocimiento al BID.

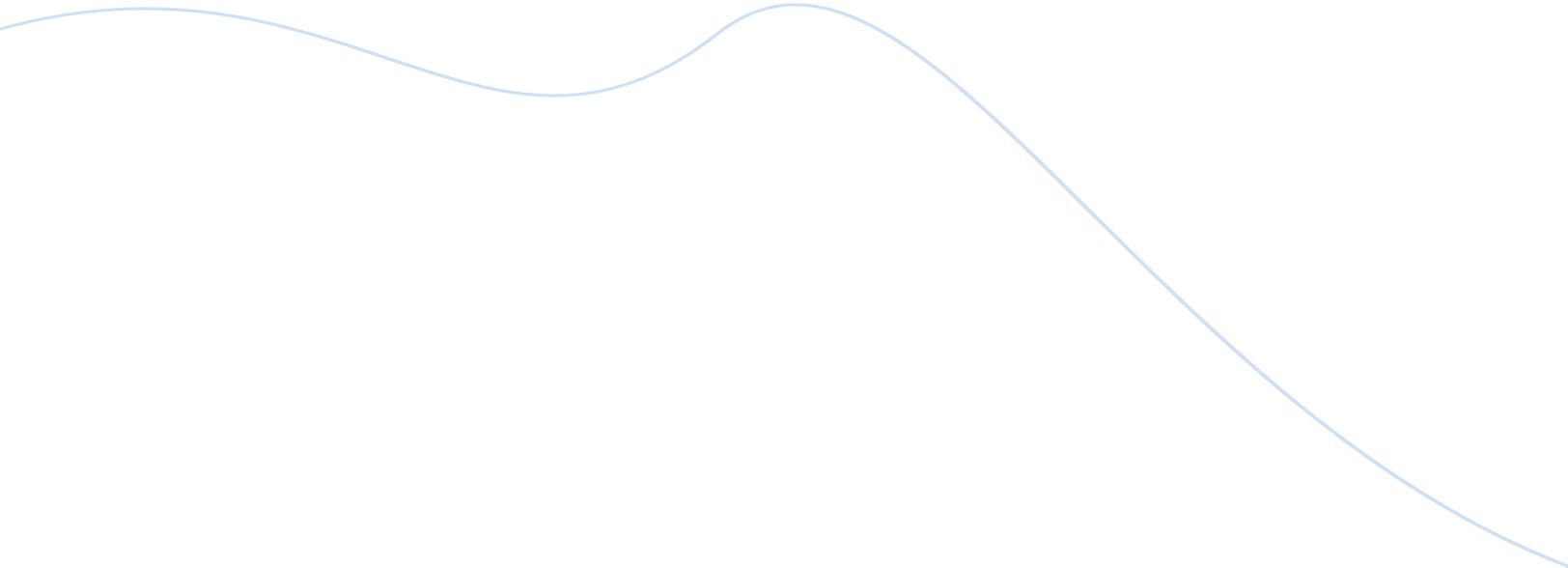
En alcance a la sección 8 de la licencia indicada, cualquier mediación relacionada con disputas que surjan bajo esta licencia será llevada a cabo de conformidad con el Reglamento de Mediación de la OMPI. Cualquier disputa relacionada con el uso de las obras del BID que no pueda resolverse amistosamente se someterá a arbitraje de conformidad con las reglas de la Comisión de las Naciones Unidas para el Derecho Mercantil (CNUDMI). El uso del nombre del BID para cualquier fin distinto al reconocimiento respectivo y el uso del logotipo del BID no están autorizados por esta licencia y requieren de un acuerdo de licencia adicional.

Nótese que el enlace URL incluye términos y condiciones que forman parte integral de esta licencia.

Las opiniones expresadas en esta obra son exclusivamente de los autores y no necesariamente reflejan el punto de vista del BID, de su Directorio Ejecutivo ni de los países que representa.



Banco Interamericano de Desarrollo  
1300 New York Avenue, N.W.  
Washington, D.C. 20577  
[www.iadb.org](http://www.iadb.org)



Este documento es parte de una serie de estudios de caso enfocados en la construcción de capacidades estatales para la implementación efectiva de reformas liderada por el sector de Instituciones para el Desarrollo del Banco Interamericano de Desarrollo (BID).

Los autores desean expresar su más sincero agradecimiento por los valiosos aportes recibidos de Daniel Abadie, Maribel Dalio, Eduardo Martelli y María José Martelo, quienes forman parte del equipo implementador entrevistado. También extienden su gratitud a Manuel Fernandini, Mauricio García, Antonio García Zaballos, Arturo Munte, Miguel Porrúa, Joan Prats y Javier Reyes, cuyas contribuciones han sido fundamentales para la elaboración de la presente publicación.

# ÍNDICE

<b>ABREVIACIONES</b>	<b>II</b>
<b>INTRODUCCIÓN</b>	<b>III</b>
<b>DEL PAPEL A LA EFICIENCIA DIGITAL: TRANSFORMACIÓN DE LA GESTIÓN DOCUMENTAL</b>	<b>IV</b>
<b>1 DECISIONES ESTRATÉGICAS PARA UN BUEN DISEÑO DE LOS SISTEMAS INFORMÁTICOS</b>	<b>1</b>
UN MODELO CONCEPTUAL CLARO PARA UN DISEÑO EFECTIVO	3
<b>2 ESTRATEGIAS PARA POTENCIAR LAS CAPACIDADES EXISTENTES</b>	<b>7</b>
EL CABALLO DE TROYA: INICIAR CON UN MÓDULO SENCILLO	7
ESTRATEGIA DEL BEBEDERO: IMPONER LA OBLIGATORIEDAD DE UN MÓDULO ESENCIAL	7
SUPERAR RETOS: ALLANAR EL CAMINO HACIA LA TRANSFORMACIÓN DIGITAL	8
<b>3 AFRONTAR LA RESISTENCIA: CÓMO CAPITALIZAR EL APOYO POLÍTICO PARA GENERAR UN ENTORNO FAVORABLE A LA REFORMA</b>	<b>10</b>
<b>4 REFLEXIONES FINALES</b>	<b>14</b>
<b>LECTURAS RECOMENDADAS</b>	<b>15</b>
<b>REFERENCIAS</b>	<b>15</b>

# ABREVIACIONES

**CABA** Ciudad Autónoma de Buenos Aires

**CCOO** Comunicaciones Oficiales

**EE** Expediente electrónico

**GDE** Gestión Documental Electrónica

**GEDO** Generador Electrónico de Documentos Oficiales

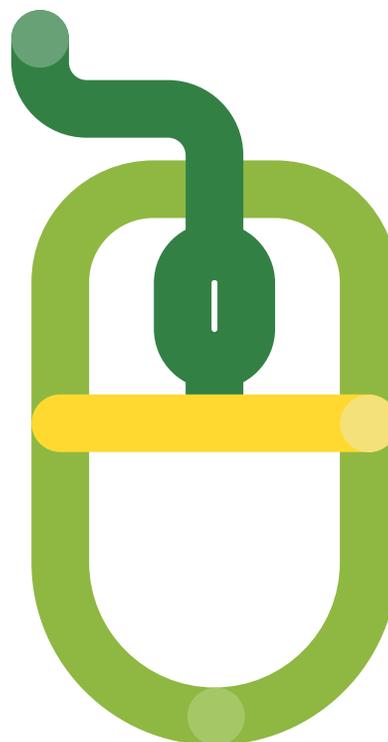
**TIC** Tecnologías de la información y la comunicación



# INTRODUCCIÓN

**Este estudio de caso detalla la implementación de uno de los proyectos de transformación digital más exitosos de Argentina.** Para ello, analiza tres factores claves para el éxito de la reforma, también conocidos como partes esenciales del “triángulo estratégico para el fortalecimiento de las capacidades estatales”.<sup>1</sup> Se trata de tres condiciones que deben ocurrir de manera simultánea. En primer lugar, contar con un **diseño técnicamente sólido**, que responda a las necesidades específicas de los usuarios a los que se dirige la reforma. Esta solidez técnica se complementa con las **capacidades administrativas** necesarias para ejecutar la estrategia, incluida la modificación de las relaciones de rendición de cuentas para que los usuarios se apropien de la reforma y la pongan en práctica. Finalmente, la tercera dimensión del triángulo consiste en la **construcción de las condiciones de gobernanza**, que permite legitimar y viabilizar la reforma. El documento resume cómo el equipo implementador llevó a cabo la reforma y extrae lecciones prácticas que pueden ser adaptadas y aplicadas en contextos similares.

- 
1. El triángulo estratégico es parte del marco conceptual desarrollado por el sector de Instituciones para el Desarrollo del BID. Se ha elaborado con base en el marco conceptual desarrollado por Moore (1997) y se complementa con el trabajo de Andrews, Pritchett y Woolcock (2017), así como con los principios para el diseño y la implementación efectiva de proyectos como Doing Development Differently (DDD), Problem Driven Iterative Adaptation (PDIA), Thinking and Working Politically (TWP) y Collaboration, Learning and Adaptation (CLA), entre otros.



# DEL PAPEL A LA EFICIENCIA DIGITAL: TRANSFORMACIÓN DE LA GESTIÓN DOCUMENTAL

**En 2009, las dependencias de la administración pública de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires (CABA) estaban repletas de enormes cantidades de papel.** En efecto, hasta ese año los trámites se hacían a través de papel o mediante sistemas informáticos obsoletos y desconectados entre sí, cuyo producto final estaba hecho, de nuevo, en papel, que luego debía almacenarse en carpetas de diversos materiales. Como se puede deducir, la gestión documental de ese gran cúmulo de papel generaba problemas de ineficiencia y falta de control. Por ejemplo, el seguimiento de la tramitación de los expedientes era casi inexistente y no resultaba posible conocer el tiempo de resolución de un trámite cualquiera ni la persona que estaba a cargo en ese momento. Si bien existía un sistema de monitoreo llamado "SUME", este requería que se instalase en cada computadora, por lo que su uso estaba fragmentado y limitado. Un análisis de la información del SUME, realizado como parte de la preparación del proceso de digitalización, identificó 17 millones de rutas de expedientes incompletas, es decir, trámites que se iniciaron y no culminaron en el sistema.

Estos datos permiten ilustrar la falta de confiabilidad que generaba este sistema. Otro buen ejemplo es el hecho de que los documentos que formaban parte de un expediente podían ser cambiados por otros sin que se pudiera verificar las firmas respectivas.

Por otro lado, la asignación manual de un determinado "número oficial" a los actos administrativos facilitaba la práctica informal de reservar números para agilizar los trámites futuros, ya que eso permitía ahorrar el tiempo transcurrido entre la solicitud del número y su asignación.

Sin embargo, en muchas ocasiones, estos trámites no llegaban a realizarse nunca, lo que impactaba directamente en el presupuesto, que se inflaba de manera ficticia y sin que existiesen cambios reales en los actos administrativos. Todo esto refleja muchas de las debilidades de la gestión documental en papel.

**Entre 2009 y 2014, la gestión documental de la administración pública de CABA dio un giro de 180 grados.** El desarrollo y la efectiva implementación de la Gestión Documental Electrónica (GDE) permitieron digitalizar todos los trámites internos de la administración pública. También se dieron pasos importantes en la digitalización de los trámites de la ciudadanía, los cuales no forman parte del objeto de este caso de estudio. Luego de cinco años, las reformas culminaron dejando un número de más de 2.500 trámites digitalizados, 15 millones de documentos electrónicos generados anualmente y 55.000 usuarios activos.

Estos buenos resultados trascendieron la esfera de la ciudad y en 2015 el mismo equipo que impulsó la digitalización de la administración pública de CABA pasó a liderar una reforma idéntica a nivel nacional. En los siguientes tres años no solamente se implementó la digitalización de la administración nacional, sino que también se impulsó la de otras entidades territoriales, incluyendo siete provincias y 30 municipios con altos niveles de población.

**Como se dijo, este caso de estudio se centra en la fase de la implementación.** Su propósito es sintetizar cómo el equipo que impulsó la GDE llevó a cabo la reforma y resumir algunas de las lecciones prácticas que esta experiencia ha dejado.



# DECISIONES ESTRATÉGICAS PARA UN BUEN DISEÑO DE LOS SISTEMAS INFORMÁTICOS

**El diseño de la GDE se inició con la exploración de las lecciones aprendidas de otras experiencias de digitalización.** Antes de comenzar con el diseño, el equipo implementador analizó los éxitos y fracasos de experiencias similares llevadas a cabo en Canadá, España y Estados Unidos lo que incluyó visitar algunas ciudades de estos países. El objetivo fue aprender de otras reformas e incorporar las buenas prácticas identificadas en el diseño y la implementación de la iniciativa argentina. Entre las lecciones aprendidas se destacaron la importancia de no trabajar en demasiadas reformas al mismo tiempo y de considerar, además del desarrollo tecnológico, estrategias dirigidas a asegurar que los funcionarios transmitan de manera apropiada las necesidades que las herramientas tecnológicas deben atender y conozcan su diseño (para que puedan manejar las nuevas herramientas), de modo de garantizar su utilización efectiva en el trabajo diario.

**Estas lecciones impulsaron al equipo a no centrarse exclusivamente en el diseño de los sistemas, sino a desplegar una estrategia intensiva de implementación participativa que incluyó a los usuarios.** Estas dos dimensiones –el diseño y la implementación– no fueron tratadas como “compartimentos independientes”, sino que muchas decisiones de diseño se tomaron para facilitar la implementación de los sistemas.<sup>2</sup> Esta decisión de diseño buscó alimentar la solidez de lo que en el triángulo se denomina “capacidad técnica”.

**La primera decisión fue tomar distancia de las soluciones informáticas existentes en el mercado, y desarrollar una propia en función de las necesidades de la ciudad y con miras a aumentar la eficiencia y reducir los costos.** El equipo consideraba que las herramientas disponibles en el mercado no se adaptaban a las particularidades

---

2. Un reciente estudio del BID muestra que una falla constante en la implementación de los sistemas informáticos –particularmente, en los casos de sistemas públicos de administración financiera– consiste en diseñar herramientas sin contar con un modelo conceptual que recoja las necesidades y perspectivas sobre la automatización que puedan tener los futuros usuarios de la herramienta. Para más información, véase el capítulo 2 de Porrúa et al. (2021).

administrativas de CABA. Con eso en mente, se decidió partir de la base de una solución informática desarrollada por una empresa privada y, con la ayuda de un equipo de consultores externos a cargo de las tareas de programación, comenzar con el diseño de módulos dirigidos a realizar distintas funciones transversales, como la generación de documentos electrónicos de la cual se ocupaba el módulo Generador Electrónico de Documentos Oficiales (GEDO). Después de GEDO, los módulos más importantes eran el contenedor Expediente Electrónico (EE) y el Escritorio Único (EU). Los módulos también podían realizar, además de funciones transversales, trámites específicos tales como la Tramitación Única de Subsidios (TUS), el Legajo Único de Empleados (LUE) y muchos otros. Esta estructura modular permitió avanzar gradualmente en el diseño y la implementación de la GDE.

**Cuando un módulo se ponía en marcha exitosamente, se pasaba al siguiente.** Esto permitió construir el sistema de manera gradual y sin pausa. Asimismo, se decidió que el programa (*software*) fuera de código abierto (*open source*), de manera que cualquier otra entidad física o jurídica pudiera adoptarlo sin tener que pagar una licencia.<sup>3</sup> Posteriormente, este aspecto resultó clave para la adopción de la GDE en la administración nacional, así como para su empleo en otras entidades territoriales (provincias y municipios). Esta primera decisión reforzó la capacidad técnica mediante una metodología de implementación iterativa destinada a buscar las mejores soluciones, lo que permitió ir aprendiendo, corrigiendo y mejorando las aplicaciones a

medida que se implementaban los diversos módulos de manera secuencial.<sup>4</sup>

**Otra de las decisiones de diseño que buscaban facilitar la implementación del sistema fue el tratamiento separado de la gestión del documento y la gestión del contenedor del documento.**<sup>5</sup> Dicha separación entre documento y contenedor tiene algunas ventajas. La más importante, contar con un solo circuito de generación, firma y protocolo para todos los documentos. Al no tener que programar los circuitos para la generación y la firma de los documentos dentro de cada uno de los trámites, como sucede con los sistemas basados en procesos (planificación de recursos empresariales [ERP]), se evita la duplicación de dichos circuitos, lo que permite optimizar mejor los recursos en materia de programación y mantenimiento. Además, ayuda a evitar duplicidades de documentos, ya que no se necesita generar los mismos documentos para cada contenedor (es decir, tantas veces como contenedores incluyan dicho documento), lo que reduce significativamente los costos. Este enfoque contrastaba considerablemente con los adoptados por las administraciones de otros países que el equipo visitó, en los que cada contenedor debía generar sus propios documentos. Aquí, los documentos electrónicos, tras ser generados por GEDO, pasaban a formar parte del Repositorio Único de Documentos Oficiales (RUDO) y allí se almacenaban independientemente de los contenedores que los incluyesen o requiriesen. Si, por ejemplo, el expediente A debía incluir un documento concreto, la vinculación se realizaba a través del repositorio único. De igual manera sucedía si, por ejemplo, el mismo documento era requerido por el expediente B.

3. El programa es de código abierto para el gobierno que lo compró, no para la comunidad en general.

4. Como lo explica el análisis de Cordeiro Guerra (2023), estas metodologías son las que actualmente informan con mayor impacto el diseño de las teorías de cambio de los proyectos de desarrollo.

5. Un contenedor podía ser un expediente, una carpeta o un legajo, entre otros instrumentos. Por definición, un contenedor consiste en un elemento que contiene varios documentos.

Por lo tanto, se trataba de un único documento, sin duplicaciones, que existía en el repositorio y podía vincularse a expedientes distintos. De esta manera no resultaba necesario que cada contenedor generara sus propios documentos.

**También se decidió que el sistema de gestión documental debía ser enteramente electrónico, sin dejar ningún margen para el uso del papel.**

Las lecciones aprendidas de las experiencias internacionales sugerían impedir cualquier posibilidad por parte de la administración de aferrarse al papel, y así asegurar la digitalización de todos los trámites. Sin embargo, y si bien es cierto que al culminar la digitalización no quedó espacio para el papel, sí se permitió su uso restringido durante una fase de transición. Una vez que se aprobaba una norma que obligaba a utilizar la GDE para un trámite, ya no se permitía comenzar ningún trámite nuevo en papel, con la salvedad de que cuando un trámite ya había sido comenzado en papel al momento de salir la norma, debía terminarse en dicho formato. En esta etapa, los documentos se generaban electrónicamente, pero podían imprimirse y ser guardados junto al resto de la documentación física del trámite. Esto sin dudas facilitó la transición del papel a lo digital.

**Comenzar digitalizando trámites internos de la administración fue otra decisión estratégica de diseño.**

El equipo reformador tomó nota de otras experiencias en las que una administración pública había generado un trámite electrónico para el ciudadano mediante el empleo de una interfaz de usuario atractiva, pero sin haber digitalizado primero el procesamiento de los trámites internos, lo que ocasionaba grandes obstáculos para resolver eficazmente los trámites de la ciudadanía. Para evitar que esto ocurriera, el equipo decidió comenzar la digitalización desde adentro de la administración. Una vez que los trámites internos estuvieran digitalizados, se los pondría a disposición de los ciudadanos y las

empresas a través de la plataforma de Tramitación a Distancia (TAD), que es un módulo de la GDE.



## UN MODELO CONCEPTUAL CLARO PARA UN DISEÑO EFECTIVO

**En esta sección se ilustra el proceso de diseño del módulo GEDO para mostrar la dinámica del equipo durante el proceso de diseño.**

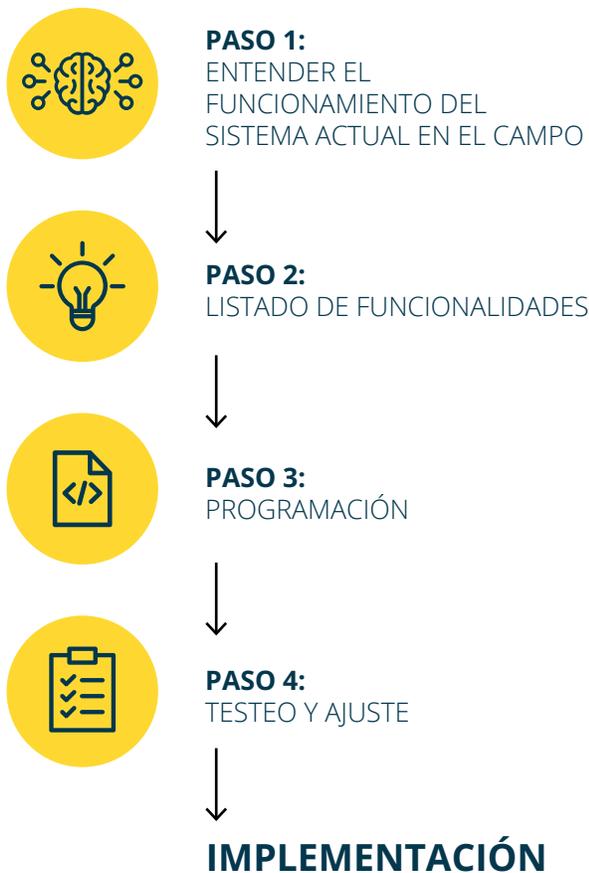
El diseño de un módulo de la GDE requería de un equipo multidisciplinario. A su vez, el equipo reformador se dividía en el equipo de implementación, el equipo funcional, el equipo legal y el equipo de las tecnologías de la información y la comunicación (TIC). En términos genéricos, el proceso de diseño tenía cuatro fases:

- Listado de las funcionalidades que el módulo debía incluir.
- Programación del módulo.
- Testeo.
- Lanzamiento (véase el gráfico 1).

No obstante, en la práctica estas fases genéricas se solapaban parcialmente en un proceso iterativo de mejora y ajuste constante. Un listado inicial de funcionalidades servía de base para programar un módulo y, eventualmente, podía detectarse la necesidad de añadir nuevas funcionalidades que requirieran ajustes de programación. El módulo GEDO

resultaba fundamental para la GDE, puesto que generaba los documentos que utilizaban los demás módulos. Antes de la existencia del módulo GEDO, los documentos se escribían en una computadora, se imprimían en papel, se numeraban a mano, se registraban en libros y finalmente se incorporaban a un contenedor físico. Este proceso generaba importantes riesgos de malas prácticas, lo que incluía cambios de documentos entre carpetas, posibles adulteraciones de firmas y la reserva de números oficiales para trámites que nunca llegaban a ser iniciados. La generación electrónica de los documentos a través de GEDO impidió estas prácticas.

### GRÁFICO 1: PROCESO DE DISEÑO DE MÓDULOS



**El primer paso para diseñar el GEDO fue entender cómo funcionaba el sistema actual.** El equipo implementador lideró un estudio intensivo de todos los documentos existentes en papel para identificar las principales características de los documentos usados en la administración, incluyendo los tipos fundamentales de documentos y las figuras legales que intervenían en su generación (p. ej., el firmante y el revisor). Estas características se volcaron en un primer listado de funcionalidades que debía incluir GEDO. Parte del equipo era responsable del “estudio de campo”, lo que en la práctica consistía en visitar personalmente todas las dependencias que conformaban la administración pública de CABA para entender los documentos que utilizaban. La tarea era inmensa, por su magnitud, y compleja, porque implicaba entender el contexto real de trabajo. Para esa fecha, en la administración pública de la ciudad trabajaban más de 125.000 funcionarios, entre los cuales había más de 55.000 usuarios que debían ser incorporados al sistema informático en 600 puestos a nivel de dirección general, 33 hospitales y 1.200 escuelas.

Para entender mejor la complejidad de esta tarea, parece oportuno presentar un ejemplo: los documentos relacionados con la flota automovilística de la administración pública de la ciudad. Con el propósito de comprender las características de la documentación, el equipo acudía en persona hasta donde se encontraba el parque automovilístico, hablaba con los conductores y observaba qué documentos manejaban. Muchas veces esto implicaba interactuar con funcionarios que no manejaban computadoras o, cuando lo hacían, tenían un nivel de manejo básico. Además de entrevistar a los funcionarios, se realizaba una exploración de los contenedores físicos de los documentos y revisaba la normativa respectiva para entender completamente su contenido.

El equipo decidió no imponer nuevas maneras de hacer los documentos, sino limitarse a entender lo que ya existía para ser capaz de adaptarlo luego al soporte digital. Esta dinámica se replicó en todas las dependencias que conformaban la administración de CABA, así como también la lógica de entender que lo que sucedía “en el campo” debía emplearse para el diseño de los módulos. Esta buena práctica, que puede parecer propia del sentido común, no siempre se realiza.<sup>6</sup>

**Los resultados del estudio de campo se traducían en un esquema gráfico que asociaba cada puesto de trabajo con los documentos que debían producirse y sus características.**

Se listaron los atributos de cada tipo de documento: por ejemplo, si se trataba de firma conjunta, el nivel de jerarquía que debían tener los firmantes o si la visualización del documento debía estar restringida para ciertos usuarios. Cada tipo de documento estaba asociado a un conjunto particular de atributos, que se estructuraba mediante una tabla de código que GEDO luego emplearía para generarlos. En ocasiones, los funcionarios abogaban por la unicidad de los documentos que manejaban, en cuyo caso el equipo volvía a visitarlos y a revisar la documentación. La decisión final la tenía el equipo de tablas, un subgrupo del equipo funcional que estaba encargado de evitar que se duplicaran los tipos de documentos para que la complejidad del sistema, que ya incluía miles de tipos de documentos distintos, fuera manejable.

**Tras el estudio de campo y la traducción en las tablas de códigos, el equipo listaba las funcionalidades de cada módulo.**

En el caso de GEDO, estas funcionalidades incluían la división en cuatro clases básicas de documentos: editables, informes gráficos (documentos escaneados), plantillas (formularios predefinidos) y formularios controlados (estos son los documentos más complejos, ya que contiene campos lógicos y generan un archivo PDF firmado y protocolizado, y, a su vez, una base de datos); la posibilidad de asignar al documento un número especial para mejorar su identificación o por motivos legales, y la existencia del repositorio único, donde se almacenaban los documentos una vez generados. Otros módulos incluían diferentes funcionalidades. El módulo de EE, por ejemplo, incluía las funcionalidades de caratulación (generación de un registro o carátula que incluye los principales atributos del trámite por realizar) y vinculación (la asociación de un expediente a un conjunto determinado de documentos).

**El listado de funcionalidades que debía contener un módulo se enviaba a los programadores del equipo TIC.**

Este equipo estaba conformado por un pilar de *hardware* y otro de *software*. El pilar de *hardware* –que, entre otras tareas, tenía a su cargo los servidores– estaba formado por funcionarios de la administración y no intervenía en la programación. En cambio, el equipo de *software* estaba constituido por una consultora externa, contratada por licitación pública con recursos de CABA, que debía encargarse

6. Para más información, véase el capítulo 2 de Porrúa et al. (2021).

de la programación de la GDE en un lapso de cuatro años. La posibilidad de que un equipo interno de la administración diseñara el *software* fue descartada desde el principio por la imposibilidad de realizar contrataciones de personal con salarios competitivos en relación con el sector privado. Los programadores del equipo TIC diseñaban los módulos a partir de las funcionalidades solicitadas por el equipo funcional. También se desestimó desde el principio la posibilidad de que los programadores participaran de los estudios funcionales, dado que se consideraba muy difícil entender el funcionamiento de la administración pública desde fuera. En la práctica, el diseño funcional fue informado directamente por los usuarios de los procesos, lo que constituyó un aspecto relevante que también incidió en el entendimiento y la apropiación de la reforma por parte de los funcionarios. En suma, la reforma fue realizada desde adentro (el centro de la organización) hacia afuera (las diversas áreas de la administración).

**Los módulos programados se ponían en fase de prueba antes de pasar a producción e implementación.**

La etapa de testeo permitía a los usuarios probar el sistema y abría la posibilidad de incluir mejoras. A menudo, se verificó que los funcionarios no realizaban esta prueba de los sistemas, incluso luego de haber solicitado una extensión del plazo para hacerlo. Frente esta situación, el equipo decidió seguir adelante con los plazos definidos para el testeo. Una vez vencidos dichos plazos, e incluso cuando los funcionarios no hubieran probado los sistemas, estos pasaban a la etapa de producción. Luego, se daba por finalizada la fase de diseño y los sistemas estaban listos para ser utilizados. El siguiente paso consistía en implementar los sistemas en la práctica del día a día de los funcionarios.



# 2

## ESTRATEGIAS PARA POTENCIAR LAS CAPACIDADES EXISTENTES

**Con el sistema informático listo, el gran reto era lograr que los funcionarios lo usaran.** El equipo reformador adoptó dos estrategias para facilitar la adopción de dichos sistemas por parte de los funcionarios. Ambas estaban relacionadas con el tipo de trámites que debía digitalizarse primero.



### EL CABALLO DE TROYA: INICIAR CON UN MÓDULO SENCILLO

**La primera estrategia, bautizada por el equipo como “caballo de Troya”, se utilizó para el primer módulo de la estrategia de digitalización.** Sin avisar que se trataría de un primer paso conducente a una digitalización total, se estableció mediante una norma la obligatoriedad de emplear el módulo de Comunicaciones Oficiales (CCOO). Este primer módulo sustituía las notas y los memorandos en papel que se utilizaban para la comunicación interna en la administración. Se trataba de

un módulo sencillo, similar a un correo electrónico, que incorporaba algunos conceptos nuevos para los funcionarios, como la firma electrónica. Por su sencillez sirvió para generar una primera grieta en el uso del papel, habituando a los funcionarios al soporte digital. El CCOO era igual que GEDO pero con una interfaz un poco distinta que permitía mandar o recibir notas y memos. Cada vez que hacían una nota, los funcionarios, sin saberlo, estaban entrenándose para usar GEDO con el resto de los documentos. De manera gradual se fueron instaurando los demás módulos.



### ESTRATEGIA DEL BEBEDERO: IMPONER LA OBLIGATORIEDAD DE UN MÓDULO ESENCIAL

**La segunda estrategia que se utilizó para facilitar la adopción de los sistemas electrónicos en**

**toda la administración pública fue, en palabras del líder del equipo, Eduardo Martelli, la “estrategia del bebedero”.** Esta denominación obedece a una analogía con el pastoreo de ovejas que se lleva a cabo en la Patagonia argentina. El elevado número de ovejas que se debe pastorear, sumado a la gran extensión del territorio, hace imposible que el pastor las puede reunir a todas yendo detrás de cada una. Por consiguiente, para reunir las, el pastor cierra todos los bebederos del campo excepto uno. De este modo, son las propias ovejas quienes acuden al bebedero y permanecen allí, sin que el pastor deba hacer el esfuerzo imposible de buscarlas una por una.

**La estrategia identificó un trámite que era esencial para todas las entidades.** De manera análoga al pastor de ovejas, el equipo reformador decidió no acudir a todas y cada una de las dependencias públicas para intentar que los funcionarios manejaran todos los trámites electrónicos. Por el contrario, decidió empezar con la digitalización de ciertos trámites cruciales para todas las entidades de la administración. Uno de ellos era la “Solicitud de ajuste presupuestario al Ministerio de Hacienda”, el cual resultaba esencial cuando se necesitaba un aumento de presupuesto con cierta urgencia. La obligatoriedad de que este trámite fuera electrónico hizo que la capacitación de los funcionarios no fuera pasiva (es decir, basada en recibir información) sino activa, de modo que los mismos funcionarios se esforzaran por entender el trámite electrónico, ya que lo necesitaban para obtener el presupuesto. Si bien existía el riesgo de una posible paralización de las actividades gubernamentales por falta de uso del sistema, el equipo decidió asumir dicho riesgo considerando que incluso ese escenario no era peor que la situación en que se encontraban. La estrategia fue exitosa y facilitó la adopción de los trámites posteriores por parte de los funcionarios.



## SUPERAR RETOS: ALLANAR EL CAMINO HACIA LA TRANSFORMACIÓN DIGITAL

**Para facilitar la implementación de la GDE, el equipo reformador utilizó, de manera transversal a todos los trámites, la capacitación y la obligatoriedad de uso de los sistemas, establecida por vía normativa.** Respecto a la capacitación, una vez que los sistemas informáticos estuvieron diseñados, el equipo de implementación regresó a las diferentes dependencias para capacitar a los funcionarios en su uso. El trato cordial y cercano del equipo implementador, en su mayoría personas jóvenes recién egresadas de la universidad, favoreció la apertura al aprendizaje por parte de los funcionarios. A pesar de ello, el equipo implementador enfrentó varios retos.

**Uno de esos desafíos fue la falta de conectividad en algunas de las dependencias físicas de la administración pública.** Si bien con anterioridad se había llevado la conectividad hasta cada uno de los edificios de la administración de la ciudad, en ocasiones tal conectividad llegaba hasta la entrada del edificio, pero no estaba instalada de manera interna. Faltaban, por ejemplo, puntos de acceso Wi-Fi que permitieran una conexión sin cables a la red existente. El reto para el equipo consistió en demostrar que los problemas informados no podían atribuirse a un mal desempeño de la plataforma, sino que eran resultado de una mala conexión de las entidades. Para ello, el equipo de implementación optó por concurrir a las instalaciones

con equipos de medición de conexión para demostrar los problemas de conectividad. Con el tiempo, las distintas dependencias instalaron puntos Wi-Fi y otros equipos informáticos donde era necesario.

**Otro obstáculo que el equipo implementador encontró fue la falta de tiempo de los funcionarios para asistir a las capacitaciones.** A menudo los funcionarios debían atender grandes cantidades de trabajo, incluyendo largas filas de ciudadanos que esperaban ser atendidos, y no tenían un reemplazo que los cubriera y les permitiera aprender a manejar las nuevas herramientas. En un intento de mitigar el daño que esta resistencia podía causar en la motivación del equipo, sus miembros se reunían todas las tardes para tomar café, compartir experiencias y brindarse apoyo mutuo en una narrativa sobre la importancia crucial de la tarea que estaban realizando.

**Las resistencias encontradas fueron más allá de la negativa a aprender a manejar los nuevos sistemas: algunos funcionarios –incluso a pesar de saber utilizarlos– no siempre reconocían la validez jurídica del soporte digital.** Con frecuencia algunos abogados que trabajaban en distintas dependencias de la administración de la ciudad solicitaban que se creara nueva normativa o se añadieran artículos a la normativa existente para dar validez jurídica al formato digital. El equipo detectó que en ocasiones esta preocupación era genuina, mientras que en otras solo reflejaba una reticencia subyacente a adoptar nuevas maneras de trabajar. El equipo implementador se apoyó en la normativa existente, la que no explicitaba que el soporte administrativo debía ser en papel, para negar la necesidad de crear nuevas normas que validasen el soporte digital. Esta decisión pretendió frenar un proceso de ajuste normativo continuo que obstaculizaba seriamente la digitalización.

**Una resistencia similar a la del cambio apareció con el uso de la firma digital.** Un ejemplo temprano de resistencia al soporte digital fue protagonizado por los abogados de los ministros del Gobierno de la Ciudad, con excepción del Jefe de Gobierno y la Jefatura de Gabinete, en connivencia con la Procuración General de la Ciudad. Aproximadamente 450 abogados se negaron a reconocer la validez de la firma digital. Mitigar esta resistencia supuso un gran esfuerzo para el equipo implementador, que reunió a un grupo de abogados jóvenes para persuadir a los disidentes de manera individual. Para este proceso el equipo se apoyó en la ley sobre firma digital que se había aprobado en 2001. Aunque nunca había llegado a implementarse, la existencia de esta ley resultó de enorme utilidad para este propósito.

**El proceso de transformación digital estuvo acompañado de normas de implementación que estipulaban la obligatoriedad de que los funcionarios públicos utilizaran los sistemas informáticos a partir de determinadas fechas.** Estas normas fueron aprobadas por la Secretaría Legal y Técnica de CABA. El equipo se cuidó de fomentar la aprobación de normativas que obligaran a adoptar sistemas electrónicos que no estuviesen enteramente preparados o sin haber brindado a los funcionarios la capacitación necesaria de manera previa. Asimismo, en 2010 se aprobó la Ley de Modernización de la Administración Pública de la Ciudad de Buenos Aires, que explicitaba conceptos como la digitalización de los procesos administrativos y la firma electrónica y digital, lo que dio un importante respaldo a la autoridad del equipo. Sin embargo, en términos operativos, no se trató de un instrumento imprescindible para avanzar, ya que el equipo consideraba que la digitalización era plausible con el marco normativo anterior.

# 3

## AFRONTAR LA RESISTENCIA: CÓMO CAPITALIZAR EL APOYO POLÍTICO PARA GENERAR UN ENTORNO FAVORABLE A LA REFORMA

**Los cambios en la administración pública de CABA generaron modificaciones en el equipo de gobierno.** La reforma de la administración de la ciudad se impulsó durante los dos mandatos del presidente Mauricio Macri como jefe de Gobierno de la Ciudad, entre 2009 y 2015. Como suele ocurrir cuando se cambia de administración, el nuevo mandato implicó la salida de varios funcionarios<sup>7</sup> que tenían cargos políticos y contaban con contratos temporales. Los funcionarios de planta permanente, cuya vinculación laboral era, en principio, inamovible y por tiempo indeterminado, continuaron en sus funciones pese al cambio de administración. También permanecieron en sus cargos algunos funcionarios con contrato temporal que tenían funciones más técnicas y que no acompañaron a Macri al gobierno nacional.

**La implementación de la digitalización interna de la administración pública necesitaba voluntad política y la apropiación de la iniciativa por parte de los funcionarios.** Eduardo Martelli, jefe de Gabinete de la Secretaría Legal y Técnica, quien luego asumiría la flamante Subsecretaría de Modernización Administrativa, propuso al jefe de Gobierno un plan de digitalización de la documentación interna de la administración pública y fue quien lideró el equipo que impulsó la digitalización. El subsecretario, quien estuvo a cargo de liderar el proyecto, estaba convencido de que para alcanzar una implementación efectiva de la digitalización, además de diseñar y poner en marcha buenos sistemas informáticos, era necesario contar una firme voluntad política que ayudase a superar los obstáculos del camino.

---

7. De acuerdo con el Código de Ética de la Función Pública, el término “funcionario” abarca a todos los empleados del sector público, sin importar que sean de planta permanente, temporales, de designación política o de otra modalidad. Además, los términos “funcionarios”, “servidor”, “agente”, “oficial” y “empleado” se utilizan como sinónimos.

**Tres argumentos favorecieron un apoyo total de la reforma por parte del jefe de Gobierno: eficiencia, mejor control y mejores decisiones.** El subsecretario presentó, además de los argumentos más tradicionales (p. ej., las ineficiencias generadas por la gestión documental basada en papel y la falta de control de la documentación), un argumento adicional: “la pirámide invertida de poder y toma de decisiones”. Los trámites administrativos en papel eran casi imposibles de monitorear y sistematizar, una situación que, para las autoridades, implicaba la disponibilidad de información veraz pero limitada para tomar decisiones. Esta limitación incluía conocer, por ejemplo, la demanda real de trámites, sus tiempos de resolución y qué funcionario se encontraba trabajando en cuál trámite en un momento dado, entre otros. En la práctica, eran los funcionarios –y no las autoridades electas– quienes tenían un absoluto control sobre qué se gestionaba y cómo, sin que los responsables de la toma de decisiones pudieran conocer la situación real.

**Una de las primeras decisiones para impulsar la digitalización y reducir la renuencia al cambio fue seleccionar al equipo que tendría a su cargo la reforma.** El subsecretario, previendo la resistencia de los funcionarios a la digitalización, conformó la mayor parte de su equipo con personas de fuera de la administración pública. Con el tiempo, el subsecretario también fue capaz de identificar a un grupo de funcionarios que formaban parte de la administración y tenían alta motivación y capacidades para impulsar el cambio. Su aporte al equipo reformador fue vital para el proceso de digitalización, entre otros motivos, debido a su gran conocimiento acerca de los procesos internos de la administración.

**La resistencia resultó inevitable. Frente a tal situación, la estrategia fue enfrentarla (en lugar de evitarla) con el apoyo político de los altos directivos de la administración, cuando era necesario.**



En contraste con el fuerte apoyo de la Jefatura de Gobierno, la aprobación mayoritaria de los funcionarios configuró un nuevo desafío. Si bien algunos funcionarios de los niveles superiores de responsabilidad apoyaban las reformas, había cierta reticencia de otros debido a la transparencia y el seguimiento interno que generaría la digitalización. El equipo decidió confrontar las principales resistencias de este tipo para agilizar la reforma y cumplir con el objetivo de concluir la digitalización interna en el primer mandato. Los retrasos injustificados no fueron aceptados. Para ello, el diseño del proyecto siempre puso en el centro a los usuarios finales, lo que permitió entender sus necesidades y demandas, así como también anticipar sus objeciones y responderlas. Se crearon espacios de diálogo, formales e informales, y se abrieron canales para resolver discrepancias. En caso de conflicto, este podía escalar incluso hasta el jefe de Gobierno, quien en última instancia apoyaba la digitalización. La existencia de este fuerte apoyo político, combinado con otras estrategias para involucrar a los funcionarios de manera estratégica, ayudó a desincentivar los conflictos.

**El trabajo coordinado con autoridades del equipo de gobierno contribuyó a apaciguar los posibles conflictos.** Para coordinar el proceso de digitalización, el equipo reformador se reunió semanalmente con el jefe de Gabinete de ministros y con altos directivos de diversos ministerios, en particular del ministerio de Hacienda y Finanzas. Cuando algún funcionario con una función de alta responsabilidad generaba resistencia, se le invitaba a estas reuniones para favorecer su alineación.

De igual forma, el subsecretario –quien, como se dijo, estaba cargo de liderar el proyecto– mantuvo un perfil bajo para asegurar que, en caso de conflictos por resistencia al cambio, no se percibiera su iniciativa como motivada por rivalidad o aspiraciones políticas, sino solo como una cuestión de racionalidad técnica. Todo

esto va en línea con lo sugerido en un estudio reciente que destaca el éxito en la coordinación de la implementación de las agendas de transformación digital desde el Centro de Gobierno (Shostak et al., 2023).

**Una de las fortalezas del equipo fue tener en claro lo que implicaba el éxito de la reforma y, por esa razón, se involucró estratégicamente a los funcionarios públicos.** Desde un inicio, el equipo definió que el éxito de la reforma se mediría por la adopción efectiva de los sistemas por parte de los funcionarios. Por ello, desde el comienzo se establecieron estrategias para involucrarlos y escucharlos. Se crearon espacios para entablar conversaciones en sus contextos cotidianos de trabajo y entender en detalle qué trámites realizaban, qué documentos implicaban los trámites y cómo podían adaptarse los trámites en papel al entorno digital de manera que resultara lo más sencillo posible (véase la sección “Decisiones estratégicas para el diseño de los sistemas informáticos”). El equipo decidió no efectuar alteraciones esenciales en los documentos y trámites, sino entender lo que ya existía para ser capaz de adaptarlo al soporte digital. Comprender claramente el contexto, desde la perspectiva del usuario del sistema, fue un elemento clave para lograr una reforma exitosa.

**La comunicación de la reforma también fue otro aspecto importante. La reforma se llevó a cabo de manera gradual y estructurada, sin anunciar la ambiciosa estrategia de digitalización que se avecinaba.** Al inicio, el equipo decidió no comunicar con mucha antelación todos los cambios que se efectuarían, principalmente debido a la resistencia que anticipaba y al poco margen de acción jurídico que tenía para prescindir de personal con bajo rendimiento. La digitalización realizada eventualmente permitió identificar y tomar acciones contra los funcionarios que no trabajaban en la documentación que les correspondía o que no acudían a trabajar sin motivos justificados.

**El equipo generó estrategias para reconocer y abordar las preocupaciones legítimas de algunos funcionarios, así como para responder a quienes usaban tales argumentos como excusas.**

Un claro entendimiento del problema y el diseño de soluciones adecuadas centradas en el usuario fueron una pieza clave en todo el proceso reformador. Por ejemplo, existía un legítimo temor de algunos funcionarios por la incapacidad de contar con las capacidades digitales necesarias. En respuesta a estas inquietudes, se desplegaron mecanismos intensivos de capacitación tales como talleres presenciales, entre otros (véase la sección “Estrategias para potenciar las capacidades existentes”). Además, todas las capacitaciones estuvieron disponibles a través de YouTube para garantizar un acceso a libre demanda. Esto permitió tanto capacitar a los funcionarios que lo necesitaban como dar respuesta al argumento que sostenía que la baja disponibilidad de capacitación suponía un obstáculo para la digitalización. Se habilitaron varios canales de consulta –a través de WhatsApp, correo electrónico y telefonía– para que los funcionarios que experimentaban dificultades en el uso de los sistemas pudieran resolverlas. El registro de las consultas permitió evidenciar que, en algunos casos, determinados funcionarios que afirmaban haber experimentado problemas nunca habían enviado ninguna consulta, lo que indicaba un bajo interés por usar los sistemas informáticos. Asimismo, se instauró un mecanismo automatizado para comprobar, cada treinta minutos, el correcto funcionamiento del sistema. Esto no solamente ayudó a remediar los problemas técnicos cuando realmente ocurrían, sino que también permitió contrarrestar afirmaciones falsas sobre el mal funcionamiento del sistema (y demostrar que funcionaba correctamente). Otra preocupación de un grupo de fun-

cionarios venía dada por la pérdida de importancia de sus roles; inevitablemente, algunas tareas –como aquellas relacionadas con el transporte físico de la documentación– desaparecerían con la digitalización. El equipo enfatizó en la necesidad de reemplazar dichas tareas por otras nuevas que fueran compatibles con la digitalización, por ejemplo, el escaneo de antiguos documentos. Sin embargo, en otros casos el principal cambio consistió en pasar del soporte en papel al electrónico. El equipo enfatizó que las nuevas herramientas aportarían datos para demostrar el valioso trabajo que ya se hacía, como el número de expedientes que se finalizaban. Este tipo de acciones contribuyó a mitigar las reticencias iniciales y a abrir espacio para algunas figuras “campeonas” de la digitalización de la propia administración. Algunos funcionarios brindaron incluso talleres de capacitación digital para sus pares.





## REFLEXIONES FINALES

**El equipo reformador destaca la coexistencia de tres elementos para el éxito de la reforma.** En primer lugar, **voluntad política de sostener una estrategia que construya acción colectiva** en favor de la reforma, involucrando activamente a los usuarios de los procesos. Segundo, un **adecuado diseño técnico** de los sistemas informáticos, con soluciones construidas a partir de la experiencia de operación y uso real de los procesos informada por los propios operadores de los procesos. Y, en tercer lugar, **estrategias para modificar las relaciones de rendición de cuentas**, lo que incluye el fomento de acciones dirigidas a reducir la resistencia al cambio tales como una correcta interpretación de las normas para que no sirvan de excusa para el incumplimiento e incentivar a los funcionarios a contribuir con la oportuna implementación de los sistemas. Según los integrantes del equipo, si alguno de estos tres elementos hubiera faltado, la reforma no se habría podido implementar con el mismo grado de éxito.

**Al preguntar qué podría haberse hecho distinto, los miembros del equipo destacaron dos elementos: mejores incentivos y avanzar con la siguiente etapa de la reforma.** Un mecanismo que podría haber sido de gran ayuda para impulsar la reforma más ágilmente es la posibilidad de retener recursos presupuestarios por falta de cumplimiento con las metas de digitalización. Esto se hubiese puesto en práctica cuando, por ejemplo, después de cierta fecha un ministerio no hubiera cumplido con su compromiso de alcanzar ciertos objetivos de uso de los sistemas informáticos; frente a ese tipo de casos, la posibilidad de retener ciertas partidas presupuestarias –no esenciales para el funcionamiento, pero sí relevantes– hasta que se diera el cumplimiento efectivo hubiese sido una herramienta sumamente eficaz. Por otra parte, una vez culminada la digitalización –es decir, el pasaje del soporte en papel al soporte electrónico–, hubiese sido importante avanzar hacia la simplificación (la reducción de la complejidad de cada proceso administrativo) y la desburocratización (la eliminación de los procesos administrativos superfluos).

# LECTURAS RECOMENDADAS

Clusellas, P., E. Martelli y M.J. Martelo. 2014. *Gestión documental electrónica: Una transformación de raíz hacia el gobierno electrónico en la ciudad de Buenos Aires 2009-2014*. Ciudad Autónoma de Buenos Aires: Secretaría de Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires. Disponible en: [https://www.boletinoficial.gob.ar/files/gde\\_version\\_online\\_0\\_1.pdf](https://www.boletinoficial.gob.ar/files/gde_version_online_0_1.pdf).

Clusellas, P., E. Martelli y MJ Martelo. 2019. *Un gobierno inteligente. El cambio de la Administración Pública de la Nación Argentina 2016-2019*. Ciudad Autónoma de Buenos Aires: Eduardo Martelli. Disponible en: [https://www.boletinoficial.gob.ar/pdfs/gobierno\\_inteligente.pdf](https://www.boletinoficial.gob.ar/pdfs/gobierno_inteligente.pdf).

Gobierno de Argentina. s. f. Manuales de uso del Sistema de Gestión Documental Electrónica (GDE). Ciudad Autónoma de Buenos Aires: Secretaría de Innovación Pública. Disponible en: <https://www.argentina.gob.ar/jefatura/innovacion-publica/innovacion-administrativa/manuales>.

---

## REFERENCIAS

Andrews, M., L. Pritchett y M. Woolcock. 2017. *Building State Capability: Evidence, Analysis, Action*. Cambridge: Oxford University Press. Disponible en: <https://bsc.cid.harvard.edu/publications/building-state-capability-evidence-analysis-action/>.

Cordeiro Guerra, S. 2023. Learning from What We Do and Doing What We Learn: What We Gain from a Solution-Search Approach to Building State Capacity. *Gobernarte*. Disponible en: <https://blogs.iadb.org/administracion-publica/en/solution-search-approach-to-building-state-capacity/>.

Moore, M.H. 1997. *Creating Public Value: Strategic Management in Government*. Cambridge: Harvard University Press.

Porrúa, M., M. Lafuente, B. Roseth, L. Ripani, E. Mosqueira, A. Reyes, et al. 2021. *Transformación digital y empleo público: El futuro del trabajo del gobierno*. Washington, D.C.: BID. Disponible en: <https://doi.org/10.18235/0003245>.

Shostak, R., M. Alessandro, P. Diamond, E. Mosqueira y M. Lafuente. 2023. *El centro de gobierno: nuevas perspectivas tras una década de reformas*. Washington, D.C.: BID. Disponible en: <https://publications.iadb.org/publications/spanish/viewer/El-centro-de-gobierno-nuevas-perspectivas-tras-una-decada-de-reformas.pdf>.

