



ArchiBA

Nuevo Modelo de Gestión Documental

2015-2021

Secretaría Legal y Técnica

Contenido

I.	Introducción	2
	Marco Teórico	2
	Antecedentes en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires	2
	Gobierno Analógico. Guarda física.....	3
	Gobierno Electrónico. Nuevo modelo de Gestión Documental.....	5
II.	Proyecto ArchiBA.....	7
	El Proyecto	7
	Financiamiento e inversión del proyecto.....	7
	Etapas del proyecto.....	9
	Digitalización	12
III.	Gobierno Digital. Nuevo modelo de datos.....	14
	Indexación Inteligente.....	14
	Plan de Acción	15
IV.	Casos de éxito.....	16
	Caso I. Dirección General Registro del Estado Civil y Capacidad de las Personas.....	17
	Caso II. Ministerio de Justicia y Seguridad - Dirección General de Administración de Infracciones – DGAI (2020).....	18
	Caso III. Ministerio de Educación - Dirección General de Coordinación Legal e Institucional – Gerencia Operativa de Títulos y Legalizaciones (2018-2019)	18
V.	Conclusiones y recomendaciones	19
	Anexos.....	22
	Anexo I. Normativa.....	22
	Anexo II. Detalle de archivos físicos migrados por repartición.....	24
	Siglarío	25
	Bibliografía	26

I. Introducción

Marco Teórico

A partir de la convergencia entre los procesos de reforma del Estado y el desarrollo y popularización de las tecnologías de información y comunicación (TIC) (ONU, CEPAL, 2007), el Gobierno electrónico (GE) se estableció como una necesidad para que la administración pública, en todos los contextos y latitudes, se ponga a la altura del siglo XXI. Un nuevo Estado de derecho exige así un Gobierno distinto. El GE se sustenta sobre un marco más efectivo porque establece mejores procesos y sistemas que apuntan a una mayor eficiencia, efectividad, inclusión y sustentabilidad. Esto redunda en un marco de efectiva e-gobernanza institucional (ONU, 2012)

El GE se presenta como la transformación de todo el Gobierno y un cambio de paradigma en la gestión gubernamental (ONU, CEPAL, 2011). Bajo este punto de vista, se basa y fundamenta su aplicación, teniendo como objetivo contribuir al uso de las TIC para mejorar los servicios e información ofrecida a los ciudadanos y organizaciones, mejorar y simplificar los procesos de soporte institucional y facilitar la creación de canales que permitan aumentar la transparencia y la participación ciudadana.

Si bien ha habido experiencias previas desde mediados del siglo XX, la preocupación de los gobiernos latinoamericanos por la modernización de la gestión pública se acentuó desde fines de los noventa, coincidiendo con el desarrollo de las TIC, que rápidamente ingresaron en la vida cotidiana de los ciudadanos.

La magnitud del desafío de transformación del Gobierno de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires (GCBA) de pasar de una organización burocrática basada en la gestión de papeles a un gobierno con gestión documental completamente electrónica en apenas cinco años, exigió un abordaje con una variedad de herramientas electrónicas, organizacionales y socioculturales. Entre las claves para el éxito del proceso estuvieron la fuerte visión de cambio con la voluntad política para implementarlo, el diagnóstico profundo y multinivel, la estrategia flexible para el abordaje y un conjunto de sistemas modulares desarrollados a la medida de las necesidades locales.

Antecedentes en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires

La Ciudad Autónoma de Buenos Aires (CABA) tiene una estructura y complejidad particular, por su cantidad de habitantes y visitantes diarios, por su organización administrativa y gestión de

trámites, entre otros. A diario, millones de personas ingresan a la Ciudad no sólo a trabajar y a estudiar, sino también a realizar una diversidad de trámites y gestiones en diferentes Organismos y Poderes del Estado.

Los Organismos Públicos, reciben y generan diariamente miles de documentos en virtud de sus funciones propias, principalmente estos documentos respaldan actos y decisiones de Gobierno, guardan información para control y consulta interna y también para disponer la misma a los ciudadanos, organismos de control y otros Poderes del Estado cuando fuera necesario.

Hacia el año 2009, todos los organismos del GCBA realizaban sus gestiones en papel, lo que evidenció la necesidad de un cambio en la cultura organizacional y un enorme desafío de gestión. El modelo de gestión basado en soporte papel implicaba, además del impacto negativo en el medio ambiente, la existencia de grandes volúmenes de archivos ocupando espacio físico en oficinas administrativas, con los correspondientes costos asociados a los traslados físicos de las cajas contenedoras. Asimismo, se incurrían en costos relacionados con la demora en la búsqueda de documentación que se trasladaban al ciudadano y a los organismos requirentes de información y documentación. En este contexto, el GCBA inició una transformación sin precedentes en la administración local para dejar atrás la gestión basada en papel e iniciar un camino hacia un gobierno electrónico basado en la gestión documental digital¹.

3

El camino fue complejo y requirió abordar el cambio desde dos perspectivas: por un lado, el nuevo camino de la gestión digital de cara al futuro y, por otro, la gestión de la documentación en soporte papel que contenía documentación histórica de la CABA. Para ello, resultó necesario replantear la gestión documental considerando el almacenamiento, registro y guarda o archivo de los documentos, el resguardo seguro de la información para su recuperación o consulta y el flujo o circulación de los documentos que se gestionan dentro del GCBA. En este contexto, la Secretaría Legal y Técnica (SECLyT) inició el proyecto denominado Archivo Único (ArchíBA) a fin de gestionar el archivo de la CABA con foco en la transformación de un archivo papel a un archivo digital.

Gobierno Analógico. Guarda física.

Previo a la génesis del proyecto, la gestión de la burocracia se tramitaba en formato físico. Esto generaba volúmenes importantes de papel que debían ser gestionados y administrados con los correspondientes costos administrativos (se realizaban viajes y traslados de documentación

¹ Mediante Ley N° 3.304/19, se creó el Plan de Modernización de la Administración Pública.

mediante el uso de vehículos, choferes, cadetes y correos internos) y costos generados por el uso del espacio físico para la guarda. Asimismo, la tercerización dificultaba la depuración de la guarda física de aquella documentación u actuación que, cumpliendo los plazos correspondientes y habiendo sido digitalizada, podía ser depurada.

Mediante la aprobación de normas que regulaban el archivo, se implementaron métodos y modelos de ordenamiento, registro y circulación de documentación administrativa. Se establecieron los plazos de guarda para cada organismo de acuerdo con la naturaleza o importancia del tema tramitado y los intereses jurídicos comprometidos. En este sentido, la Dirección General Mesa General de Entradas, Salidas y Archivo (MGEYA) registraba, clasificaba, distribuía y archivaba la documentación. También se reguló la centralización de los datos recopilados, según su ubicación y trámite, de todos los expedientes que circulaban en el ámbito de la administración, siendo de su competencia controlar la recolección de datos y su registro. Adicionalmente, se establecieron las condiciones de archivo de todos los expedientes que hubieran finalizado su tramitación, los documentos que custodiaba y mantenía en condiciones de conservación de manera tal que permitiese acceder a su consulta en todo momento. Estas competencias se mantuvieron en el tiempo y fueron evolucionando conforme los cambios que atravesó el GCBA.

4

Originalmente, el Archivo de la SECLyT estaba ubicado en el Palacio Municipal, donde se gestionaban aproximadamente 1.500.000 expedientes con un total de sesenta y dos millones (62.000.000) de fojas. Otras reparticiones tenían sus archivos propios en distintas oficinas gubernamentales, conforme lo establecía la normativa vigente.

El archivo de los expedientes y documentos en soporte papel generados por el GCBA se registraban en el entonces denominado Sistema Único de Mesa de Entradas (SUME), el cual permitía consultar los movimientos y la localización de las actuaciones. En virtud de ello, muchas tareas eran realizadas en forma manual. Se realizaban viajes y traslados de documentación mediante el uso de vehículos, choferes, cadetes y correos internos. Asimismo, se ocupaba espacio físico en oficinas administrativas y las auditorías de control de manejo de documentación se realizaban en forma manual.

A su vez, la descentralización de los archivos era uno de los principales problemas del gobierno que no permitía avanzar en una gestión eficiente y eficaz en el manejo de la documentación e información en poder del Estado. Es así que el GCBA avanzaba con el desarrollo e implementación de nuevos métodos y sistemas de cara a una nueva gestión.

Gobierno Electrónico. Nuevo modelo de Gestión Documental.

Uno de los objetivos centrales para avanzar hacia una administración electrónica fue la despapelización. En este sentido, resultó prioritario digitalizar todos los documentos de la ciudad y ubicarlos en un repositorio para su posterior tramitación, así como crear un entorno que diera valor legal, registral y de guarda al documento digital. En el año 2009, mediante la Ley N° 3.304 se creó el Plan de Modernización de la Administración Pública con el fin de encarar un proceso de modernización administrativa en el GCBA, dando comienzo al Modelo de Gestión Documental. Para llevar adelante esta agenda, se trabajó sobre el ordenamiento en el stock de la normativa, el soporte de la información, la simplificación de los procesos y la forma de trabajar de la administración. Asimismo, en su diseño se incorporaron distintos componentes como gobierno electrónico y nuevas tecnologías de la información y comunicación y, por consiguiente, la digitalización de los procesos administrativos.

Los objetivos generales y específicos del referido Plan fueron el de promover e introducir el uso de las nuevas tecnologías de información y comunicación de manera de responder con mayor celeridad y efectividad a las demandas de la sociedad. Los objetivos específicos planteados fueron el desarrollo de los sistemas informáticos, la propuesta y/o adecuación de la normativa correspondiente para la digitalización de los procesos administrativos a los fines de facilitar la gestión, el acceso y la perdurabilidad de la información y la reducción de los plazos en las tramitaciones.

Para ello, se definió el enfoque del expediente electrónico desde la lógica de los documentos electrónicos que se guardan en el Repositorio Único de Documentos Oficiales (con identificación y firma electrónica) y la vinculación entre sí para conformar un expediente. Para la gestión de esta nueva forma de administrar, se definieron la nueva normativa, el diseño y la implementación del Sistema de Administración de Expedientes (SADE) que reemplazó al SUME. Este sistema permite la creación, tramitación y guarda de los documentos digitales (con validez legal y formal) y la interacción entre módulos del ecosistema que actúan en conjunto para gestionar los trámites y actos administrativos. De esta manera, se desarrolla un ecosistema de módulos integrados² al alcance de todos los funcionarios y trabajadores a través de un Escritorio Único (EU).

² Los módulos iniciales del ecosistema SADE fueron el Expediente Electrónico (EE), el Generador Electrónico de Documentos Oficiales (GEDO) y las Comunicaciones Electrónicas Oficiales (CCOO).

A partir de la implementación de este sistema se fueron presentando nuevos desafíos en miras de avanzar hacia una gestión más efectiva, eficiente, transparente y de cercanía. Entre ellos, la reingeniería de los procesos, el reacomodamiento del personal y sus roles, la integración de todos los sistemas, la automatización de tareas para reducir la discrecionalidad y el error humano, la interoperabilidad con los sistemas y la digitalización de la documentación previa a la implementación de la gestión documental electrónica que permanece en formato papel. Así, la necesidad de organizar el Archivo de la CABA en línea con los parámetros de Modernización de la Administración Pública y la centralización de la información para una eficiente y eficaz gestión documental se puso en evidencia.

En ese sentido, se inició un cambio de paradigma respecto de la gestión de los archivos de la Ciudad, enfocado en soluciones documentales integrales con el fin de agilizar los procesos y brindar un mayor acceso a la información, haciendo foco en una nueva forma de gestionar y administrar los documentos basada en la forma de disponer, preservar y digitalizar. En el marco del objetivo planteado, se estableció el concepto de Archivo electrónico con el fin de reemplazar el archivo en soporte papel por archivos digitales, otorgándole valor jurídico y probatorio a la documentación existente y a la que se incorpore a los archivos de la CABA, mediante la utilización de tecnología que garantice la perdurabilidad, inmutabilidad e inalterabilidad del soporte de guarda físico de la mencionada documentación.

Para ello, se dispuso entonces que la documentación administrativa original en soporte papel sea archivada y conservada en soporte electrónico. En línea con lo expuesto, se aprobó el proceso de digitalización de expedientes en soporte papel a los fines de su archivo electrónico, mediante Resolución Conjunta N° 18-GCABA-MJGGC-SECLYT/11. En consonancia a ello, se aprobó el Reglamento para la Gestión de Actuaciones Administrativas conforme lo previsto en la Resolución N° 130-GCABA-SECLYT/14 y modificatorias para establecer el destino, los parámetros, el procedimiento de digitalización del papel y el archivo de expedientes electrónicos.

El nuevo modelo de gestión documental contempló principalmente los siguientes objetivos: agilizar los procesos, contribuir con la nueva política de gobierno electrónico, propender a la transparencia y el acceso a la información ciudadana y cooperar con la relocalización de edificios del GCBA. Asimismo, consideró una reingeniería de procesos, teniendo en cuenta los siguientes principios:

- Procesos internos seguros y eficientes a través del fortalecimiento de las capacidades de gestión de tecnologías de información.

- Modelo de gestión documental basado en datos como insumo de gestión.
- Implementación de nuevas tecnologías para mejorar el servicio.
- Seguridad física y prevención mediante sistemas de control para asegurar la correcta preservación de los documentos que por normativa deben conservarse.
- Gestión integral de los documentos para reducir los costos.

Para llevar adelante los objetivos mencionados se creó, mediante Resolución N° 118-SECLYT/16, el Sistema Único de Archivo del GCBA (ArchiBA) como modelo de gestión documental eficiente y eficaz en el guardado y protección de la información pública.

II. Proyecto ArchiBA

El Proyecto

En el 2016, la necesidad de organizar al Archivo de la CABA, en línea con los parámetros de Modernización de la Administración Pública y la centralización de la información para una eficiente y eficaz gestión documental, se puso en evidencia. De esta manera, surge el proyecto de Único de Archivo del GCBA gestionado por la SECLYT.

Este proyecto implicó la informatización del acervo documental a través de la digitalización de los documentos, almacenamiento e incorporación de las imágenes y archivos en soportes digitales. Para ello, se planteó como meta incrementar los registros documentales existentes en ArchiBA, concentrando las actuaciones y expedientes de los archivos de ciertas reparticiones y de aquellas que poseían sus archivos en empresas tercerizadas.

Se definió que ArchiBA debía poder brindar soluciones integrales, centralizar, regular y unificar el acervo del Poder Ejecutivo y, asimismo, debía poder brindar soluciones modernas acorde a los nuevos tiempos y al plan de modernización de la administración pública. En ese sentido, era primordial transformar la documentación a través de procesos de digitalización de calidad que brinden acceso inmediato, ordenado y completo tanto para las distintas reparticiones y organismos como para garantizar la celeridad en la respuesta a los vecinos de la Ciudad cuando así lo requieran.

Financiamiento e inversión del proyecto

El gasto en materia de guarda y digitalización en el 2016 ascendía a la suma de setenta y ocho millones de pesos (\$78.000.000) y debido a las políticas de relocalizaciones de edificios

gubernamentales, había una proyección para el 2017 de ciento treinta y ocho millones de pesos (\$138.000.000)³.

Para el año 2017, el GCBA contaba con aproximadamente tres millones cuatrocientos mil (3.400.000) actuaciones en soporte papel, las cuales se encontraban distribuidas en aproximadamente ciento dieciocho (118) áreas de archivo de diferentes reparticiones del Poder Ejecutivo como así también en terceros que prestaban servicios de traslado, guarda y digitalización de documentación.

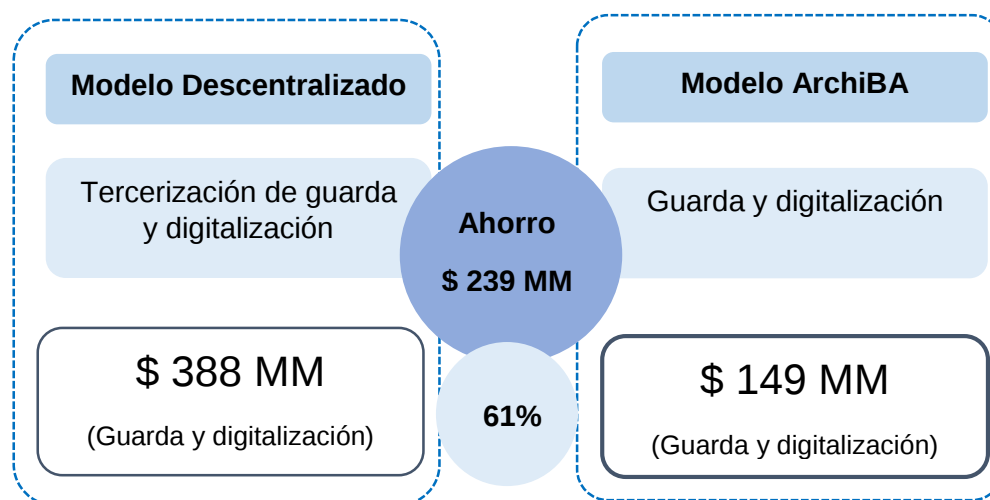
En virtud del diagnóstico y los relevamientos realizados, se decidió abordar la mudanza de un volumen de archivo y guarda de aproximadamente el 22% del universo. El mencionado universo se componía de documentación alojada en dependencias propias y en poder de empresas tercerizadas. Conforme lo expuesto, se seleccionaron tres categorías para el inicio del proyecto: legal, financiera y administrativa. La categoría legal está compuesta por dictámenes, actos administrativos, contrataciones, convenios, etc. La financiera por obligaciones tributarias, pago de contribuciones, licitaciones, títulos, etc. Y la administrativa por legajos, habilitaciones, partidas de nacimientos, libros, planos, fojas, carpetas, etc.

Para financiar el proyecto, se construyó un modelo económico a partir de los costos del modelo de archivo descentralizado y los ahorros generados por el nuevo modelo centralizado. En esta dirección, se propuso como estrategia, invertir lo que correspondería afrontar en concepto de tercerización por guarda y digitalización por el stock relevado durante los ejercicios 2018-2021. Adicionalmente, se trabajó en un plan de inversión definiendo los servicios a brindar internamente, las necesidades operativas para la puesta en marcha del proyecto y los recursos humanos para hacer frente al nuevo proceso de transformación.

En el período 2018-2021, se ahorraron doscientos treinta y nueve millones de pesos (\$ 239.000.000), producto de haber producido 66.393.000 millones de imágenes y de haber guardado 130.000 cajas de documentación administrativa equivalentes a 4.100.000 millones de documentos. Si se hubiese contratado a un tercero para prestar estos servicios de guarda y digitalización, se habría erogado un total de trescientos ochenta y ocho millones de pesos (\$ 388.000.000). No obstante, con los recursos propios esta erogación se redujo a ciento cuarenta y nueve millones de pesos (\$ 149.000.000). Por lo tanto, la diferencia representó un ahorro de doscientos treinta y nueve millones (\$ 239.000.000) de pesos

³ Datos provenientes de las órdenes de pago del servicio de digitalización integral y archivo transitorio.

1-GASTO EJECUTADO 2018-2021.



FUENTE: ELABORACIÓN PROPIA

El proyecto tuvo una inversión total de doscientos cuarenta millones cuatrocientos cincuenta y tres mil setecientos dieciocho pesos (\$240.453.718). Se utilizó un horizonte temporal de cuatro años que contempló los siguientes ítems: la obra civil de la Nave 1, el equipamiento y maquinaria, el mantenimiento de los equipos de digitalización, los contratos de locación de servicio, la mudanza de los archivos tercerizados, el software de gestión del archivo y la locación de edificios.

9

Etapas del proyecto

I. Nuevo Sede del Archivo de la Ciudad

Como primera etapa del proyecto ArchiBA, y para contar con un archivo con administración centralizada en un único espacio físico, se proyectó la mudanza al edificio arrendado situado en Los Patos N° 2151 de la CABA. Allí se construyeron, en diversas naves, el Centro de Digitalización y al Centro de Documentación y Archivo.

Se proyectó una inversión inicial de doscientos cuarenta millones cuatrocientos cincuenta y tres mil setecientos dieciocho pesos (\$240.453.718) para realizar obras de adecuación y adaptación del espacio físico, incorporar equipamiento informático y recursos humanos, alquilar servicios

de logística para las mudanzas de los archivos (en reparticiones propias y tercerizadas) y adquirir licencias de software, entre otros.

Centro de Documentación y Archivo

El diseño funcional del Centro de Documentación y Archivo se centró en dos sectores: uno de descarga e ingreso de la documentación remitida al Archivo y otro de almacenamiento destinado a la guarda de los documentos existentes en formato papel. El esquema de uso de espacio se organizó en tres niveles: planta baja, primer y segundo piso, dotados de estanterías metálicas, sistema de monitoreo, detección temprana de incendio, extinción automatizada y control de acceso a la documentación.

En la etapa inicial, durante el 2018, se migraron 57.572 cajas provenientes de diferentes reparticiones del Poder Ejecutivo en poder de terceros. Las áreas alcanzadas fueron la Dirección General de Registro del Estado Civil y Capacidad de las Personas, la Sindicatura, la Dirección General Administración y Liquidación de Haberes, la MGEYA, el entonces Ministerio de Desarrollo Urbano y Transporte y la Dirección General Registro de Obras y Catastro. Durante el 2019 se migraron 38.647 archivos; en 2020, 9.571 y en 2021, 9.928, alcanzando las 115.718 posiciones relocalizadas en el nuevo archivo.

10

Espacios de guarda

- a) Nave 1.** El predio tiene una superficie cubierta aproximada de dos mil cuatrocientos (2400) metros cuadrados (m²). Está compuesto por un espacio de carga y descarga, oficinas administrativas y la nave destinada a la guarda de documentación con una capacidad de 112.000 cajas archivo. El espacio de guarda se acondicionó conforme la última tecnología de gestión documental según las normas internacionales publicadas por la Asociación Nacional de Protección contra el Fuego⁴: tiene un sistema de detección temprana de incendio, sistema contra incendio por rociadores sectorizados y nichos hidrantes.

Se dispusieron 3 niveles de acopio organizados con circulaciones principales y secundarias. Dentro de las circulaciones principales, se encuentran las circulaciones horizontales y verticales. En el pasillo central, se encuentran las circulaciones verticales principales, compuestas de un montacargas hidráulico y cuatro cuerpos de escaleras que

⁴ En inglés, se denomina la National Fire Protection Association (NFPA).

acompañan a las estanterías instaladas y aseguran la correcta circulación para la operación de ingreso y egreso de cajas.

- b) **Nave 2.** Se incorporó un espacio de guarda secundario de aproximadamente dos mil quinientos (2500) metros cuadrados (m²), equipado con un sistema de racks selectivos de carga de archivos. El diseño se compuso de 3 niveles de carga con soporte de dos mil (2.000) kilogramos (kg) de par (estructuras metálicas, regulables y desarmables), permitiendo una guarda ordenada con capacidad para 85.000 cajas archivo (aproximadamente 1.670 posiciones de *pallets*).

II. Incorporación de soluciones tecnológicas

Parte del proyecto contempló el desarrollo de un software para la gestión integral del archivo físico de todos los documentos. Este sistema contiene todos los procesos de las actuaciones que ingresan al archivo en soporte físico hasta su transformación en soporte electrónico. Se incorporan dispositivos para la identificación y captura del movimiento de los contenedores que permiten brindar la trazabilidad y agilidad en todas las operaciones que se realizan en el archivo. La gestión está basada a partir de la interoperación de los siguientes módulos: módulo general de administración, módulo organización física, módulo movimientos, consulta y reporte, referenciación y digitalización. Este servicio de alta calidad en la gestión de los archivos es equiparable al servicio que brindan las empresas líderes del mercado, pero con un costo de operación reducido.

11

2- DESCRIPCIÓN DE MÓDULOS SISTEMA ARCHIBA.

Módulo	Descripción
General de Administración	Administra los usuarios que acceden a la aplicación, así como también las reparticiones, sectores, tareas, tipos de contenedores, insumos, series documentales y servicios.
Organización física	Configura la estructura física adónde van a estar almacenados los contenedores en el espacio físico. Estos se identifican mediante una etiqueta con un código QR.
Movimientos	Registra movimientos online del ingreso de contenedores, documentos, hojas de ruta y guarda. Este módulo permite la generación de información que respalda los movimientos efectuados.

Consulta y reporte	Se generan reportes y consultas de contenedores, eventos, recibos, referencias, monitoreo de pedidos, y consulta de documentos
Referenciación	Permite identificar el contenido de un contenedor mediante la referenciación sin importar la clase de documentación que contenga el mismo
Digitalización	Administración de proyectos y monitoreo de las tareas (ingreso/egreso de lotes). Generación de estadísticas de proyectos y de usuarios. Administración y monitoreo de proyectos de digitalización.

FUENTE: ELABORACIÓN PROPIA

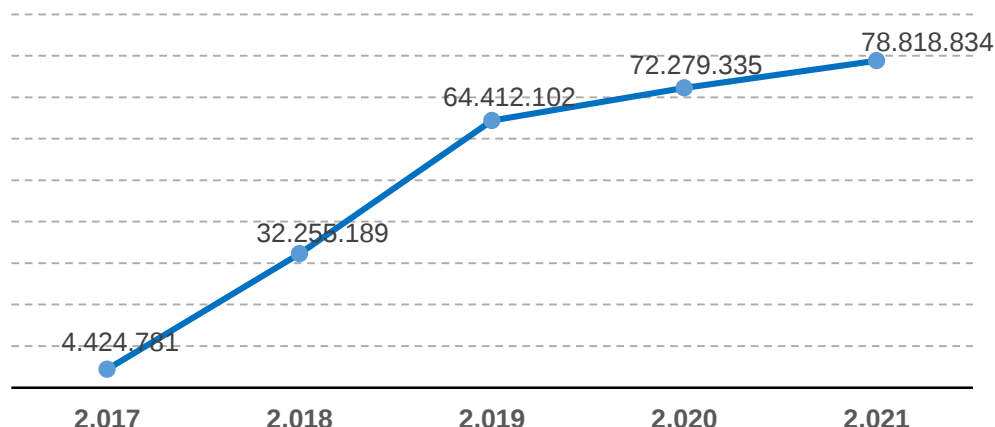
Digitalización

El proyecto contempló una nueva locación para instalar el Centro de Digitalización. Para ello se adecuó una nave del edificio mediante la incorporación de equipamiento técnico e informático. Se instalaron islas de digitalización y áreas específicas de armado y desarmado.

Estos procesos de digitalización e indexación fueron un eje muy importante para el nuevo modelo de gestión documental porque permitió acompañar la lógica de los documentos electrónicos. Así se logró brindar acceso inmediato, otorgando una rápida respuesta a las solicitudes de información y/o pedidos de documentación. También posibilitó ordenar los documentos con otra lógica para facilitar la búsqueda y disponibilidad de los documentos almacenados.

La evolución de esta transformación se refleja en los datos: el año 2017 se digitalizó e indexaron 4.463.798 de documentos; en el año 2018 y 2019 se incrementó la productividad en un 529% y 16% respectivamente, es decir que se digitalizaron 27.830.405 y 32.156.913 documentos. Respecto de los años 2020 y 2021 con motivo de la emergencia sanitaria correspondiente a la Pandemia COVID-19 solo operó un equipo de guardia y se digitalizaron 7.867.233 y 6.539.499 respectivamente.

3- CANTIDAD DE DOCUMENTOS DIGITALIZADOS E INDEXADOS



FUENTE: ELABORACIÓN PROPIA

Para asegurar la calidad de los documentos y la transparencia de la gestión en la digitalización y la indexación, se establecieron los siguientes procesos operativos específicos:

Preparado: un equipo es el encargado de recibir la documentación deshaciéndose de cualquier elemento que impida la rápida captura de las imágenes.

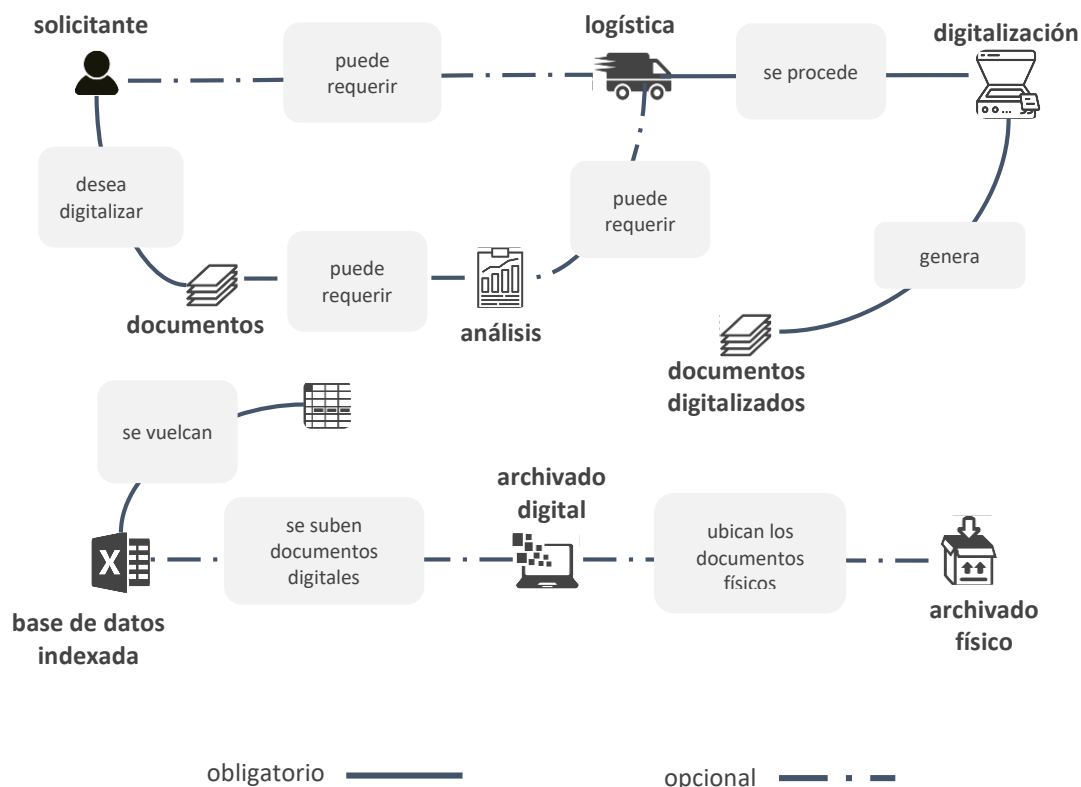
Digitalización y control: permite la obtención de la imagen digital del documento papel. La producción de imágenes se almacena en formato digital en los servidores del gobierno.

Indexado: se identifican los datos necesarios para la referenciación de cada documento para las futuras consultas de las áreas.

Inyección: se incorpora la documentación digitalizada al módulo Sistema Integrado de Archivo (ARCH) de SADE para la gestión de expedientes en guarda temporal y permanente.

13

4. PROCESO DE DIGITALIZACIÓN E INDEXACIÓN.



FUENTE: ELABORACIÓN PROPIA

III. Gobierno Digital. Nuevo modelo de datos

Indexación Inteligente

En términos generales, la indexación de documentos es el proceso mediante el cual se vinculan datos relevantes contenidos en un documento digital con el propósito de que pueda ser invocado o consultado por usuarios finales. Por su parte, y mediante la aplicación de aprendizaje automático, la indexación inteligente asimila por repetición dónde se encuentran los datos predefinidos en cada tipo documental, los clasifica y extrae automáticamente.

La principal ventaja consiste en eliminar la monotonía de la carga manual de datos, a medida que el servicio de auto aprendizaje reconoce la información clave y la usa para la indexación. Además, elimina la posibilidad de introducir los datos erróneamente si la solución no detecta el valor adecuado y esta pasa a una instancia de auditoría para su aprendizaje. Dicha corrección permite que la herramienta aprenda de las acciones lo que garantiza una posterior mejora en la exactitud del indexado que se incrementa con cada documento introducido.

Plan de Acción

Desde la implementación de ArchiBA, como única sede del Archivo General, se administra centralizadamente los archivos de las jurisdicciones y, desde el Centro de Digitalización, se brinda acceso inmediato, ordenado y completo ajustado a la normativa vigente. En este sentido, el trabajo se abordó en dos líneas. En primera instancia, y a través de la implementación de la administración centralizada de los archivos físicos, se generó un fondo documental conformado por las actuaciones y los expedientes de las diferentes áreas del gobierno. En segunda instancia, tiene como finalidad generar copias digitales que permitan la preservación a largo plazo de los actuados. Asimismo, se propicia la generación de un reservorio de documentación electrónica, a modo ficheros, para disponibilizarlo para las reparticiones.

Por otro lado, el Centro de Digitalización cuenta con diferentes etapas y estadios del tratamiento de la documentación, unos de los más importantes es el de indexación de documentos digitalizados para la obtención de metadatos necesarios para la incorporación de información de dichos documentos a los sistemas solicitados por las reparticiones.

Por cuestiones operativas, la capacidad del área de indexación del Centro de Digitalización, que se realiza de manera manual, se ajusta a una pequeña cantidad de metadatos indexados lo cual brindaban información de referencia justa y necesaria para la incorporación a sistemas como ARCH⁵.

Esta capacidad operativa manual abarcó en un primer momento las necesidades planteadas por las áreas, pero con el transcurso de los años, la información se convirtió en un activo de valor para brindar respuestas rápidas a los vecinos. Como el estado es la organización que mayor cantidad de datos produce, resultó necesario encontrar una herramienta de minería de datos que permita extraer esta información para mejorar la gestión y continuar brindando un servicio de calidad hacia las reparticiones que hoy tienen otras necesidades.

Desde la MGEYA, se comenzó a buscar una herramienta de Indexación inteligente para la explotación de estos universos que, utilizando Inteligencia Artificial (IA) y automatización, nos permita lograr dar un salto de calidad en la utilización de los datos contenidos en los documentos generados por la administración pública. Este proceso utiliza tecnología basada en Inteligencia de contenidos y consiste de las siguientes 4 etapas: digitalización, extracción (Reconocimiento Óptico de Caracteres, Reconocimiento Inteligente de Caracteres y Reconocimiento Óptico de Marcas, por sus siglas en inglés OCR, ICR y OMR respectivamente), indexación inteligente y

⁵ *Modulo del ecosistema SADE correspondiente a la gestión del Archivo digitalizado*

disponibilización. Utiliza una plataforma de alta precisión y escalabilidad para automatización de flujos de trabajo que inteligentemente capturan, clasifican, extraen y transfieren datos críticos de documentos estructurados y no estructurados a recipientes apropiados. Sumado a lo antedicho, esta plataforma reconoce las imágenes de documentos de múltiples páginas o conjuntos de documentos, su contenido y datos que se encuentran inteligentemente extraídos y validados automáticamente en modo desatendido.

Entre las funcionalidades del *software*, caben mencionar: validación automatizada, comparación contra base datos, conformidad con las reglas de validación incorporadas, cumplimiento de formato, normalización de datos y verificación definida por el usuario.

En primer lugar, ejecuta pruebas de consistencia para garantizar que todos los documentos relacionados con el caso se armen correctamente en un conjunto completo de documentos. Posteriormente, la extracción automática resulta una etapa fundamental y se realiza a partir de datos de una variedad de documentos de papel o de origen digital, estructurados y no estructurados, tales como expedientes, declaraciones fiscales, cuestionarios, solicitudes, contratos, facturas, emails, entre otros.

En otras palabras, utiliza técnicas de extracción como las redes neuronales mediante la utilización de OCR/ICR/OMR de alta precisión e integración de reconocimiento de códigos de barras. Cabe mencionar que esta herramienta es capaz de corregir y aprender de los errores de OCR producidos por la mala calidad de las imágenes del documento (ruido). Debe de poder visualizarse el antes y el después de realizar la limpieza del texto, que comprende la corrección de palabras, sintagmas y caracteres. Luego, la plataforma exporta automáticamente los datos reconocidos a archivos de diferentes formatos y después a bases de datos, sistemas de registro y otros puntos de destino acorde con las reglas definidas.

A partir de las capacidades instaladas y las digitalizaciones disponibles en MGEYA, el siguiente paso consiste en extraer los datos contenidos en los documentos para disponibilizarlos al área que los explotará e interrelacionará, con el objetivo de contribuir al diseño e implementación de políticas públicas basadas en evidencia.

IV. Casos de éxito

Desde la implementación de ArchiBA, se han desarrollado en conjunto con otras áreas del GCBA proyectos específicos para avanzar con las mejoras en la gestión documental. Estos proyectos

prevén la digitalización (documentos, imágenes y planos), indexación, guarda y depuración de los archivos físicos. A la fecha, marzo 2022, se digitalizaron más de 71 millones de documentos e imágenes.

Caso I. Dirección General Registro del Estado Civil y Capacidad de las Personas

Alcance del proyecto. El Registro del Estado Civil y Capacidad de las Personas se ocupa de la inscripción de todos los hechos y actos jurídicos que den origen, alteren o modifiquen el estado civil y la capacidad de las personas. Uno de sus desafíos actuales consiste en materializar el valor de cercanía, a partir de la reformulación de los trámites para hacerlos más eficientes y rápidos para el vecino. Los registros civiles locales están abocados a preservar la documentación en formato papel, tanto para las acciones de registro como para su consecuente archivo.

En el año 2013, el GCBA abordó el desafío de modernizar el Registro Civil mediante la implementación del módulo Registro Civil Electrónico (RCE) dentro del SADE en consonancia con el proceso de modernización de la administración.

La SECLyT colaboró con este proyecto mediante la digitalización e indexación de las actas. En total, se han digitalizado y disponibilizado 12.000.000 de documentos entre libros de nacimientos y defunciones del periodo comprendido entre 1950 y 2014 y matrimonios del periodo comprendido entre 1971 y 2014. Es importante destacar que la digitalización de las actas garantiza la inalterabilidad y preservación de la información y facilita su consulta e intercambio entre organismos, generando mayor agilidad y reduciendo los tiempos de respuesta a los ciudadanos, considerando que anualmente se piden más de 240.000 copias certificadas de las actas de nacimiento.

Impacto. La digitalización permitió que el trámite se realice de manera *online* a través de la plataforma de Trámites a Distancia (TAD), pudiendo solicitar las partidas desde cualquier dispositivo.

Actualmente el tiempo máximo del trámite de solicitud de partida es de 15 días y el trámite urgente se reduce a 72 hs. En formato papel, esta gestión demoraba 45 días aproximadamente.

Caso II. Ministerio de Justicia y Seguridad - Dirección General de Administración de Infracciones – DGAJ (2020)

Alcance del proyecto. La Dirección General de Administración de Infracciones tiene competencia en el tratamiento de las faltas comprendidas en la legislación vigente (Ley N° 451 Régimen de faltas) para la CABA. Esta facultad implica el juzgamiento de las infracciones a las normas de la Ciudad sujetas al poder de policía, así como las dictadas en consecuencia de las facultades ordenatorias delegadas por la legislación nacional al GCBA como autoridad de aplicación en materia de tránsito.

La emergencia sanitaria provocada por el COVID-19 requirió la adaptación e innovación a nuevas modalidades de trabajo y vinculación con el ciudadano. En ese marco, se trabajó en el proyecto de digitalización de las actas de infracciones en la vía pública.

Los servicios brindados fueron la digitalización, indexación e incorporación en el sistema oficial que utiliza la Dirección General, conforme el siguiente detalle: 455.600 imágenes generadas, 79.478 actas indexadas y 79.192 incorporaciones en el sistema.

Impacto. Se acrecentó el acervo documental del organismo colaborando con la prestación de servicios *online* para la resolución de las faltas administrativas.

18

Caso III. Ministerio de Educación - Dirección General de Coordinación Legal e Institucional – Gerencia Operativa de Títulos y Legalizaciones (2018-2019)

Alcances del proyecto. La Dirección General de Coordinación Legal e Institucional tiene bajo su responsabilidad programar la emisión, legalización, certificación y registro de todos los títulos de los establecimientos educativos de gestión pública y privada. La Dirección General contaba con aproximadamente seis millones de comprobantes de títulos ordenados por año y series. Estos documentos son consultados por ciudadanos, el poder judicial y demás instituciones y dan cuenta de los títulos emitidos.

A fin de poder reducir los tiempos de respuesta del organismo, se trabajó en la digitalización, indexación e inyección en EL módulo ARCH según el siguiente detalle: 6.187.796 comprobantes, 12.644.605 imágenes generadas y 4.228.329 indexaciones e inyecciones

Impacto: Esto permitió brindar mayor acceso a la información, y se mejoró exponencialmente el tiempo de respuesta pasando de 15 días a 10 minutos.

V. Conclusiones y recomendaciones

El proyecto surgió para acompañar los procesos de Modernización de la Administración, posibilitando el paso al GE. La digitalización de los archivos migrados permitió mejorar la gestión y la transparencia de las áreas. Asimismo, la nueva forma de administrar los expedientes físicos posibilitó generar valor rápidamente, considerando la capacidad instalada.

ArchiBA se proyectó como un centro de gestión documental de vanguardia para dar soporte con los estándares más altos del mercado. La inversión del proyecto fue de DOSCIENTOS CUARENTA MILLONES CUATROCIENTOS CINCUENTA Y TRES MIL SETECIENTOS DIECINUEVE (\$240.453.719) de pesos y hoy gestiona los archivos de más de 30 áreas del GCBA, que representan más de 115.000 cajas.

El aporte sustancial del proyecto fue robustecer el nuevo paradigma sobre los datos, estableciendo la posibilidad de consolidarlos como insumo de gestión para el GCBA. La incorporación de esta mirada sobre los datos es un salto de calidad que permite la utilización de los contenidos en los documentos generados por la administración pública, el fortalecimiento de su explotación, su interrelación y la construcción de políticas públicas basadas en evidencia.

Por otra parte, se realizó un aporte al eje de gobierno abierto con la apertura de información que estaba disgregada y fuera del alcance de los ciudadanos. Mediante el Ecosistema de Gobierno Abierto⁶ se disponibilizan datos digitalizados que mejoran la calidad de los servicios públicos y la cocreación con vecinos, academia y organizaciones de la sociedad civil.

La decisión de unificar los archivos del GCBA en una sola locación generó un ahorro entre los años 2015 y 2021 de aproximadamente doscientos treinta y nueve millones (\$239.000.000) de pesos según la proyección de los gastos que hubiera erogado el GCBA en proveedores externos por los servicios de guarda, consulta y digitalización. Este nivel de ahorro permitió la financiación del proyecto tanto para las obras de readecuación como para la adquisición de tecnologías (*hardware* y *software*) para poder brindar el servicio.

Dentro de los próximos desafíos, se destaca la necesidad de continuar con la política de centralización de guarda física de los archivos de las áreas que aún están localizados en los

⁶ El Ecosistema de Gobierno Abierto reúne iniciativas de la Ciudad que promueven la rendición de cuentas; transparencia; participación, colaboración y cocreación; apertura de datos e innovación.

distintos edificios para mejorar la política de gestión documental y reducir los costos operativos. En este sentido, resulta prioritario el diseño de nuevas normativas que reduzcan los plazos de guarda física, la depuración de grandes volúmenes físicos y promuevan la política de despapelización del GCBA.

Otro de los retos consiste en continuar con la política de indexación inteligente de los datos contenidos en los documentos generados por la administración pública. Cabe destacar que la digitalización de los documentos no es suficiente si no se acompaña con la indexación de los índices que luego permitan su recuperación e interrelación. Este proceso permite transformar la información contenida en datos que puedan ser explotados para la implementación de políticas públicas que hagan más eficiente a la administración y con ello su interacción con los ciudadanos. El uso de herramientas informáticas que extraen los índices o metadatos de los documentos utilizando tecnología basada en IA permite eficientizar los procesos

ArchiBA ofrece un paquete de servicios de gestión documental con criterios de guarda, depuración, digitalización e indexación unificados para generar valor agregado, considerando la capacidad instalada, las digitalizaciones disponibles del GCBA e implementando modelos de interrelaciones entre las áreas.

Dentro de los próximos desafíos podemos enmarcar la necesidad de continuar con la política de centralización de guarda física de los archivos de las áreas que aún están localizados en los distintos edificios para seguir bajando mejorar la política de gestión documental y bajar costos operativos. Será necesario profundizar sobre nuevas normativas que reduzcan los plazos de guarda física, la depuración de grandes volúmenes físicos y promuevan la política de despapelización del GCBA.

Del mismo modo, se recomienda profundizar con la política de indexación inteligente de los datos contenidos en los documentos generados por la administración pública. Cabe destacar que la digitalización de los documentos por sí misma no es suficiente si no se acompaña con la indexación de los índices que luego permitan su recuperación e interrelación. Este proceso permite transformar la información contenida en ellos, en datos que puedan ser explotados en pos de la implementación de políticas públicas que hagan más eficiente a la administración y con ello su interacción con los ciudadanos. El uso de herramientas informáticas que extraen los índices o metadatos⁷ de los documentos utilizando tecnología basada en inteligencia artificial

⁷ *Metadato es un dato que describe el contenido de un objeto y que luego puede ser utilizado para la búsqueda e interrelación del dato y del objeto*



permiten hoy dar un salto de calidad respecto al tema y enfocarse en proyecto de alto impacto mediante.

Anexos

Anexo I. Normativa

- **DNU 1.510/97. Ley de Procedimientos Administrativos de la Ciudad de Buenos Aires.**
- **Ley N° 6292/19** (texto consolidado por la Ley N° 63478 (BOCBA N° 5.363). Ley de Ministerios.
- **Ley N° 1.845/05.** Ley de protección de datos personales. Garantiza dentro del ámbito de la Ciudad de Buenos Aires la protección de datos personales referidos a personas físicas o de existencia ideal, asentados o destinados a ser asentados en archivos, registros, bases o bancos de datos del sector público.
- **Ley N° 2.751/08.** Adhiere a la Ley Nacional N° 25.506 (BO 14/12/01), de firma digital conforme lo establece su artículo 50.
- **Ley N° 3.304/09.** Ley de Modernización de la Administración Pública.
- **Ley N° 4.736/13.** Ley sobre la eficacia jurídica de la firma digital en el sector público de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires.
- **Decreto N° 935-GCABA/08.** Faculta a la Secretaría Legal y Técnica para actualizar y modificar el reglamento para inicio, ordenamiento, registro y circulación de expedientes y actuaciones administrativas. Modifica descripción y responsabilidades primarias de la Dirección General Mesa de Entradas, Salidas y Archivo.
- **Decreto N° 589-GCABA/09.** Prueba la implementación del SADE como sistema integrado de caratulación, numeración, seguimiento y registración de movimientos de todas las actuaciones y expedientes del Gobierno de la Ciudad. Designa a la Secretaría Legal y Técnica como administradora del SADE y le otorga competencias.
- **Decreto N° 28-GCABA/10.** Fija destino para documentación en custodia con antigüedad superior a cuarenta años. Vigencia administrativa.
- **Decreto N° 823-GCABA/10.** Reglamenta la Ley N° 3.304.
- **Decreto N° 463-GCABA/19** y modificatorios. Se modifica estructura organizativa de la Secretaría Legal y Técnica y sus órganos inferiores.
- **Resolución N°17-SECLYT/11.** Aprueba procedimiento de digitalización de expedientes en soporte papel, archivo electrónico e incorporación al repositorio único de documentos.
- **Resolución N° 130-SECLYT/14.** Aprueba el reglamento para la gestión de actuaciones administrativas.
- **Resolución N° 191-SECLYT/14.** Procedimiento de depuración de expedientes.

- **Resolución N° 335-SECLYT/14.** Aprueba el nomenclador de tratas.
- **Resolución N° 187-SECLYT/15.** Modifica el nomenclador de tratas.
- **Resolución N° 16-SECLYT/16.** Aprueba el nomenclador de tratas correspondiente al módulo EE de SADE. Plazos de guarda para EX y EE. Archivo de EX y EE.
- **Resolución N° 118-SECLYT/16.** Crea sistema único de archivo del Gobierno de la Ciudad. Procedimientos. Uso módulo ARCH.
- **Resolución N° 16-SECLYT/19.** Sustituye el anexo I de la Resolución N° 130-SECLYT/14. Reglamento para la Gestión de Actuaciones Administrativas.
- **Disposición N° 1-DGGDOC/15.** Aprueba procedimiento de archivo electrónico de expedientes digitalizados.
- **Disposición N° 16-MGEYA/16.** Se establece adecuación al ARCH.

Anexo II. Detalle de archivos físicos migrados por repartición

Desde el inicio del proyecto, se fueron realizando las migraciones de los diferentes archivos descentralizados en distintas locaciones hacia el edificio de ArchiBA.

5. CANTIDAD DE CAJAS MIGRADAS POR ÁREA.

Repartición	INGRESOS				Total de cajas
	2018	2019	2020	2021	
AGIP		1.005	3.495	74	4.574
APRA			3.672	30	3.702
ARCHIVO	23.680				23.680
ARCHIVO HISTORICO		16.500			16.500
BO-SECLYT			5		5
CENTRO DE ATENCION AL DOCENTE		1.288	512	2.569	4.369
CESAC			150		150
CESAC 4				78	78
CESAC 5				173	173
CESAC 29				21	21
CESAC 32			33		33
DG EMPRENDEDORES		12			12
DG PROYECTOS CON FINANCIAMIENTO ESTRUCTURADO			18		18
DGAI (ADMINISTRACION DE INFRACCIONES)		19.532	973	587	21.092
DGAR (ADMINISTRACION DE RECURSOS)				5.013	5.013
DGINURB (INFRAESTRUCTURA URBANA)				35	35
DGINYAR (INGENIERIA Y ARQUITECTURA)			36	81	117
DGRFISS (RECURSOS FISICOS EN SALUD)			666		666
DGTALMAYEP				20	20
DGTALMEPHU			11		11
DGTES (DIRECCION GENERAL DE TESORERIA)	474			541	1.015
DGINFE (INFRAESTRUCTURA ESCOLAR)		262			262
DIRECCION GENERAL DE CATASTRO	6.000				6.000
EHU (ENTE DE HIGIENE URBANA)		48			48
ENTUR (ENTE DE TURISMO)				274	274
FACOEP				432	432
MDU	1.681				1.681
IVC	4.089				4.089
Registro Civil	19.920				19.920
SGCBA (Sindicatura de la Ciudad)	1.728				1.728
	57.572	38.647	9.571	9.928	115.718

FUENTE: ELABORACIÓN PROPIA

Siglarlo

ArchIBA	Centro de Documentación y Archivo
CABA	Ciudad Autónoma de Buenos Aires
CCOO	Comunicaciones Electrónicas Oficiales
EE	Expediente Electrónico
EU	Escritorio Único
GCBA	Gobierno de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires
GE	Gobierno electrónico
GEDO	Generador Electrónico de Documentos Oficiales
IA	Inteligencia Artificial
ICR	Reconocimiento Inteligente de Caracteres
MGEYA	Dirección General Mesa General de Entradas, Salidas y Archivo
NFPA	National Fire Protection Association
OCR	Reconocimiento Óptico de Caracteres
OMR	Reconocimiento Óptico de Marcas
RCE	Registro Civil Electrónico
RUDO	Repositorio Único de Documentos Oficiales
SADE	Sistema de Administración de Expedientes
SECLyT	Secretaría Legal y Técnica
SIGAF	Sistema de Información de Gestión y Administración Financiera
SUME	Sistema Único de Mesa de Entradas
TAD	Trámites a Distancia
TIC	Tecnologías de información y comunicación



Bibliografía

GCBA; Eduardo Nicolas Martelli; Pablo Clusellas; María Jose Martelo. (2014). *Gestión documental electrónica*.

ONU. (2012). *Estudio de las Naciones Unidas sobre el Gobierno Electrónico, 2012 Gobierno electrónico para el pueblo*.

ONU, CEPAL. (2007). *El monopolio de Estado a la convergencia tecnológica: evolución y retos de la regulación de telecomunicaciones en América Latina*.

ONU, CEPAL. (2011). *El gobierno electronico en la gestion publica*.