

Plataforma de Administración Digital

Autores: Minaberrigaray Rodrigo, Tubaro Federico, Lara Soledad

Colaboradores: Scaziga Raúl, Giner Claudia, Juarez Juan Pablo, Formica Daniel,
Narvarte María José

Dirección Provincial de Sistemas de Información y Tecnologías
Subsecretaría para la Modernización del Estado
Provincia de Buenos Aires

Resumen. Las colosales dimensiones de los Estados modernos complejizan las diversas tramas de la relación administración-ciudadano, significando un esfuerzo para los gobiernos comprometidos con la promulgación de mecanismos de comunicación más fluidos y eficientes.

En la actualidad, los procedimientos administrativos (trámites) son instancias de relación en la cual el Estado se vincula con ciudadanos particulares y empresas en situaciones concretas. La calidad de este vínculo, fundamentalmente el carácter responsivo de la Administración, ha evolucionado a lo largo de la historia en proporción a un binomio inobjetable: las herramientas disponibles y la voluntad política de los gobernantes.

La Plataforma de Administración Digital de la Provincia de Buenos Aires, objeto del presente trabajo, es el conjunto de aplicaciones, portales, plataformas y servicios transversales hacia los organismos que posibilitan la transformación digital de la administración pública provincial. Introduce la tecnología necesaria para eficazmente permitir rapidez en el desarrollo y resolución de las actuaciones; simplifica los trámites de forma tal que cualquier sujeto pueda gestionar desde variados tipos de dispositivos (interfaz responsiva) y comprender, sin importar los impedimentos físicos o cognitivos que el sujeto tenga (Normativa AA), los requisitos del procedimiento y las decisiones e intervenciones estatales consecuentes.

1 Introducción

En los últimos años la relación Administración-Ciudadano se ha complejizado profundamente, y la tendencia sugiere que éste proceso continuará por el mismo camino, debido principalmente a las dimensiones de los Estados modernos. En éste contexto,

los gobiernos decididos a construir mecanismos de vinculación eficientes y a la altura de la realidad tecnológica, se enfrentan a una tarea compleja que requiere determinación y esfuerzo.

En este marco, y basado en el lineamiento del decreto 34/18 deviene oportuno implementar el Plan estratégico de Modernización de la Administración Pública de la Provincia de Buenos Aires, conforme a lo establecido en la Ley N° 14828, Decreto reglamentario N° 1018/16 y normativas complementarias.

El desarrollo de una Plataforma de Administración Digital se erige como una réplica necesaria al cambio de paradigma en la relación Estado/Ciudadanía que trajo consigo la incorporación de las nuevas tecnologías de información y comunicaciones (TICS) en los órganos de la Administración Pública. Se trata de un conjunto de servicios transversales que facilitan la implementación, gestión y ejecución de los trámites. A su vez, se integran aplicaciones, portales y tableros que facilitan su implementación conjuntamente con los organismos de la provincia de Buenos Aires. Cimentada en la digitalización de los procedimientos administrativos y la simplificación procedimental, la nueva plataforma de administración constituye una alternativa que contribuye al acortamiento de las distancias físicas, el fomento de la despapelización y una profunda reducción en la inversión de tiempos/costos.

Las políticas públicas que guían la transformación del Estado hacia una eficaz Administración Digital, conforman el marco sobre el que se desarrolla la Plataforma, y operan de manera articulada sobre dos dimensiones: por un lado, la constante mejora de la calidad de vida del ciudadano, y por el otro, el fortalecimiento de las instituciones y una mayor fluidez de la cooperación entre todas las unidades del Estado.

2 Situación-Problema

Una de las cuestiones de mayor interés práctico en la actividad cotidiana de la Administración Pública con los ciudadanos y viceversa, es todo aquello que se relaciona con los procedimientos administrativos (trámites), su comunicación y la correspondiente recepción a través de los diferentes medios que pueden emplearse.

Los procedimientos administrativos representan circunstancias de interacción entre el Estado y el ciudadano. En su misión de construir un vínculo de calidad, el accionar de la Administración está impulsado por principios como eficiencia, rapidez y simplicidad. La irrupción de las nuevas tecnologías de información y comunicación, y la extensión de su uso en todos los niveles del Estado, es fundamental para la persecución de dichos principios, posibilitando una mejora en la administración del binomio tiempo/costo.

En el marco de una tendencia global a la informatización de procedimientos administrativos, es de carácter obligatorio para el diseño de una solución efectiva contemplar las particularidades del territorio sobre el cual se opera, para comprender en toda

su dimensión la relación Estado/Ciudadano, y las problemáticas existentes en su vinculación.

La Administración de la Provincia de Buenos Aires supone una alta complejidad en cuanto su gestión, dado que tiene bajo su cargo una extensa superficie, cuyo número de habitantes es superior al de cualquier otra provincia, e incluso la provincia de Buenos Aires cuenta con la magnitud de un país, porque por ejemplo es más grande que Italia, y la cantidad de habitantes es similar a Países Bajos, Chile, Guatemala o Ecuador, lo cual implica un importante desafío en la comunicación entre las partes. Actualmente cuando el Estado necesita notificar sobre la resolución de un trámite, solicitar o comunicar información a un ciudadano, empresa u organización, la principal herramienta de contacto es el envío postal, una solución que resulta insuficiente tanto para la realidad territorial en la que opera, como para las alternativas tecnológicas disponibles (más rápidas, menos costosas, y más seguras). La necesidad de adaptarse a las posibilidades actuales que brindan las TICs son percibidas por los diversos organismos, que muchas veces intentan subsanar ésta problemática con alternativas digitales como la notificación vía mail o la publicación de información en redes sociales o sitios web, generando un universo de canales de comunicación que se vuelve ineficaz, ya que exige al ciudadano un esfuerzo desmedido para mantenerse informado.

Así mismo, el carácter presencial como requisito para realización de trámites, la centralización de las oficinas habilitadas para efectuarlos en unas pocas ciudades (que dicho sea de paso se encuentran también restringidas en cuanto a días y horarios de atención), y el desconocimiento de los requisitos para llevarlos a cabo (producto de lo dispersa que se encuentra la información sobre las tramitaciones) demanda al ciudadano un esfuerzo que dista mucho del objetivo de brindarle un servicio de calidad. Además, en muchos casos el trámite no sólo es presencial sino también personal, privando a quien lo inicia de la capacidad de delegar responsabilidad sobre la ejecución del mismo, tanto si se trata de una empresa que desea ser representada por una persona física, o de un ciudadano que opta por designar a otro para resolver una tramitación.

Muchos de los pasos a seguir en todo procedimiento administrativo son recurrentes y comunes en los innumerables trámites de la Administración Pública (identificar al ciudadano, obtener los requisitos para la tramitación que desea realizar, mantenerlo informado de la evolución del mismo), sin embargo, las soluciones ofrecidas por los diversos organismos encargados son innecesariamente heterogéneas. Ésta multiplicidad de herramientas desarrolladas para un mismo fin, genera además esfuerzos repetidos que se traducen en un gasto en tiempo, dinero y recursos humanos por parte de los organismos para arribar a soluciones ya existentes.

3 Solución

De acuerdo a lo anteriormente planteado surge la necesidad de implementar la Plataforma de Administración Digital en la Dirección Provincial de Sistemas de Informa-

ción y Tecnologías (DPSIT) dependiente de la Subsecretaría para la Modernización del Estado, basada en una arquitectura de servicios (SOA), compuesta por servicios web (REST, SOAP) y desarrollada con productos open source, integrando un ecosistema digital que provee la solución a la estrategia elegida por el gobierno de la provincia [1].

El proyecto tuvo su inicio en abril del 2017, cuando se avanzó en el análisis y desarrollo de la plataforma. Habida cuenta de la magnitud y alcance del mismo se han implementado sus componentes de forma modular y gradual, ensamblando, cada evolutivo con la solución manteniendo una alta disponibilidad.

Al finalizar el año 2019, se espera poner en producción la totalidad de los módulos, aplicaciones y servicios correspondientes a la misma (Figura 1).

La DPSIT impulsó, desde un ambiente centralizado, el desarrollo e implementación de las herramientas claves que constituyen la actual Plataforma de Administración Digital y que son utilizadas por todos los organismos provinciales.

La Plataforma de Administración Digital (Figura 1) provee un conjunto de aplicaciones y servicios digitales transversales que disponibiliza a los organismos para que focalicen los desarrollos propios en la lógica de negocio de cada uno de ellos.

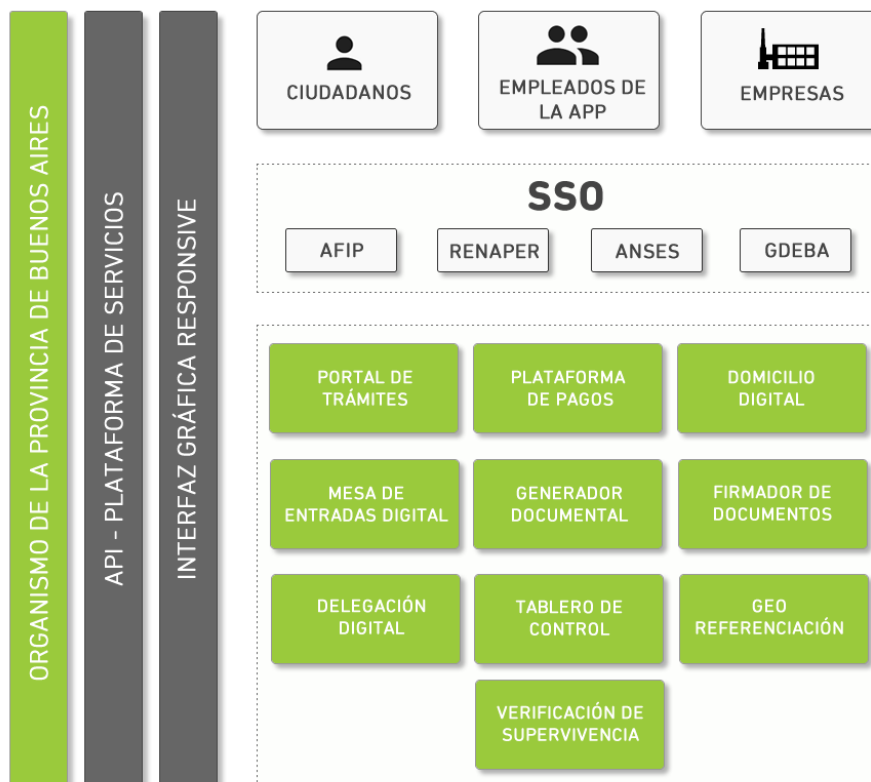


Figura 1- Plataforma de Administración Digital

Portal de trámites

El Portal de Trámites constituye una plataforma de servicios dirigidos a los ciudadanos, empresas y organismos que se relacionan con la Provincia de Buenos Aires. Esta disponibilidad de servicios permite que desde los organismos los operadores carguen trámites en forma interactiva con la interfaz gráfica. Posteriormente el área de Atención y Servicios al Ciudadano, que está encargada de autorizar la publicación de comunicaciones a la ciudadanía, revisa, formatea y publica en el Portal al cual accede la ciudadanía.

Una vez publicados, los trámites podrán ser visualizados por los ciudadanos o integrados a los sistemas de cada organismo, utilizando para ello una interfaz serviciada. Los ciudadanos acceden al Portal de Trámites por medio del SSO federado de la provincia, el cual está integrado actualmente con AFIP, GDEBA, RENAPER y ANSES.

Esta plataforma de servicios interacciona con otros servicios fundamentales en un estado digital, tales como la Plataforma de Pagos (permite abonar tasas presencial-

mente o en línea) y Georreferenciación (para los trámites presenciales es necesario indicar los puntos en los cuales se pueden tramitar y los mismos son tomados de entre ciertas capas de puntos georreferenciados que administra cada organismo).

La plataforma permite que los ciudadanos realicen trámites en línea, tanto en los sitios de gestión de cada organismo como en la Mesa de Entradas Digital de la provincia... Además de ello existe la posibilidad que un ciudadano (o empresa) delegue en otro la realización de ciertos trámites. Para ello se utiliza el servicio autogestionado de Delegación Digital.

Plataforma de Pagos

Este servicio permite a cada organismo, incorporar un circuito de pago de tasas no impositivas, homologado por Tesorería General de la Provincia de Buenos Aires, sin necesidad de firmar convenios con los distintos medios de pago existentes.

El alcance de la herramienta abarca todo el circuito de pagos, desde que el organismo define el monto a abonar de la tasa, hasta la rendición final de los pagos que se acreditaron en la cuenta, una vez abonados por cualquiera de los canales habilitados.

La Plataforma de Pagos posee una gran flexibilidad para manejar las múltiples variables que puede tener un organismo al momento de generar un comprobante de pago y permite realizar un seguimiento del comprobante, permitiendo conocer en cualquier momento el estado del mismo.

Generador Documental

El servicio de generación documental permite a los organismos la generación de documentos en diversos formatos. Para su utilización, únicamente se debe indicar la información a incluir en el documento, seleccionar una plantilla de diseño (que es donde se inserta la información) y definir por último el formato de documento de salida deseado.

Sistema de Asignación de Roles de Acceso

Permite gestionar usuarios y roles de una aplicación, asignando permisos de acceso a dichas aplicaciones para los usuarios existentes.

Esto posibilita a los administradores de cada organismo definir quiénes pueden utilizar las funciones disponibles de cada aplicación.

Plataforma de Firma Digital

La herramienta de Firma Digital, permite a los organismos, firmar un documento en nombre de la Provincia de Buenos Aires. Además, brinda la posibilidad de asociarse

al servicio Generador Documental mencionado previamente, permitiendo firmar el documento generado, y asegurando la integridad de la información.

Georreferenciación

Esta aplicación permite a los organismos posicionar entidades con sus características respectivas, a través de funciones de geoposicionamiento, generando mapas con distintos puntos de interés.

Además, permite al organismo obtener una vista gráfica pública (mapa) para que la misma sea accedida por los ciudadanos.

Autenticación SSO

Este servicio permite a los organismos identificar a los usuarios con CUIT / CUIL mediante la federación de identidad, para luego brindarle acceso a sus aplicaciones.

El servicio utiliza federación de identidad con los siguientes proveedores:

Acceso a Sistemas Provinciales

Para operar en los sistemas de la Provincia de Buenos Aires debe estar registrado en alguno de los siguientes Proveedores de Identidad.

IDENTIDAD DIGITAL NIVELES DE SEGURIDAD



 INGRESAR <small>Ayuda Primer Ingreso</small>	 INGRESAR	 INGRESAR	 USO INTERNO INGRESAR
--	---	---	--

Domicilio Digital

Permite gestionar los mensajes que van a ser enviados a los usuarios de los servicios digitales. Estos mensajes son visualizados en la bandeja de entrada del Domicilio Digital de los usuarios habilitados.

Delegación Digital

La Delegación Digital permite al ciudadano o empresa “Delegante” encomendar funciones a un tercero “Delegado”. Este mandato es efectivo desde el momento en que el tercero “Delegado” acepta la función a ser realizada. Y deja de ser efectivo en el

momento que cualquiera de ellos decide revocar el mandato o la aceptación del mismo.

Mesa de Entradas Digital

El servicio de Mesa de Entradas Digital brinda a los ciudadanos la posibilidad de realizar una presentación de documentación al Estado.

Además, permite realizar presentaciones en nombre de otro ciudadano o empresa, utilizando el servicio de Delegación Digital.

Verificación de supervivencia

El trámite para obtener un certificado de supervivencia hasta el momento se podía realizar únicamente de forma presencial. La Verificación de supervivencia permite a cualquier ciudadano realizar una prueba de vida con el objetivo de generar un certificado de supervivencia para presentar ante cualquier organismo que lo solicite, pudiendo obtenerlo de forma online por medio de un reconocimiento facial. A su vez permite que el ciudadano descargue cualquier otro certificado que haya generado presencialmente.

La verificación de supervivencia está presente como un trámite dentro del Portal de Trámites, y permite pagar la tasa asociada al mismo a través de la Plataforma de Pagos.

4 Innovación e inéditos

La Plataforma de Administración Digital constituye una transformación sin precedentes en la historia de la Administración Provincial, en su misión de construir un Estado presente, cercano y eficaz en todos y cada uno de los rincones de la Provincia de Buenos Aires. La unificación de todos los procesos administrativos en una plataforma digital constituye a su vez una descentralización en términos territoriales que democratiza la figura del Estado y fortalece su vínculo con el ciudadano.

Es necesario destacar también que la estructura diseñada para la construcción de ésta plataforma permite organizar y articular las diversas necesidades de todos los organismos de la provincia, conformando una capa de abstracción que pone al ciudadano de cara a la figura de un Estado compacto y uniforme, que va más allá de la mera suma de sus partes. No sólo se trata de centralizar la información, sino que por primera vez confluyen también todos los procedimientos administrativos (trámites, comunicaciones, pagos), hasta la fecha dispersos y con realidades procedimentales muy heterogéneas.

Por último, se plantea un nuevo paradigma para el desarrollo de aplicaciones en todas las Áreas de Tecnología de la Información de la Administración Pública Provin-

cial. Desde el punto de vista técnico, dado que la orquestación de Servicios Web permitirá ahorrar tiempo y costo en los desarrollos verticales de cada Organización y a nivel jurídico, porque la batería de Normas y Acuerdos de servicios allanará el camino.

5 Beneficiarios

La implementación de la Plataforma de Administración Digital fue concebida teniendo como eje una transformación cualitativa en la vinculación Estado/Ciudadano. Se determinó que, para lograr una mejoría en la relación entre ambas partes, ésta debía ser comprendida y trabajada en sus dos dimensiones: por un lado, el funcionamiento interno del Estado, compuesto por sus diversos organismos interrelacionados; por el otro, el ciudadano y la mejoría en su calidad de vida.

El impacto de la Plataforma en el desarrollo de las funciones que lleva adelante la Administración Pública Provincial, no sólo se reduce a la optimización en la administración de recursos (comprendidos tanto en términos de costos como de tiempo), sino que también simplifica las tareas de gestión, evitando esfuerzos para establecer nuevos convenios con determinadas entidades, y proponiendo una nueva mecánica para el desarrollo de aplicaciones en diversos organismos del Estado.

Por otro lado, desde la perspectiva del ciudadano, y comprendiendo al trámite como el elemento vinculante en su relación con el Estado, se brinda un conjunto integral de soluciones que facilita el proceso completo de tramitación, abarcando desde su comienzo hasta su efectivización.

6 Relevancia para el Interés Público

En las últimas décadas, se ha tornado un elemento estratégico para el desarrollo de los países el modo en que los gobiernos ofrecen los servicios a los distintos sectores de la sociedad y su capacidad de interacción con los ciudadanos. Cobra central importancia el desarrollo, implementación y aplicación de las TIC en los órganos de la Administración Pública, con el fin de mejorar los servicios ofrecidos a los ciudadanos y la información, orientar la eficacia y eficiencia de la gestión pública e incrementar la activa participación de los ciudadanos.

En este contexto, es primordial construir una herramienta que, a través de la digitalización de los procesos administrativos, traiga consigo un perfeccionamiento en el funcionamiento de la Administración Pública adentro. La nueva Plataforma de Administración Digital transforma este funcionamiento en múltiples y diversos niveles.

En primera instancia, la Plataforma representa una solución efectiva a dos grandes problemáticas que afectan a todo organismo administrador de recursos: el tiempo que

se tarda en realizar una tarea, y el costo material que la misma implica. La centralización de todos los trámites en un mismo Portal de Trámites, con los requisitos para su concreción debidamente explicados, simplifica un problema comunicacional unificando las vías de difusión, hasta hoy dispersas. La existencia de un servicio como Domicilio Digital en reemplazo del sistema postal, además de contribuir a la homogeneización de los canales de contacto, representa un ahorro en costes de logística y transporte a la hora de dirigirse a los ciudadanos, y contribuye a la reducción en el uso del soporte papel que, además de elevar el gasto público, es sumamente perjudicial en términos de protección ambiental, se encuentra expuesto al irreparable deterioro que se produce con el correr del tiempo y aumenta la posibilidad de daño o extravío.

Además del mencionado ahorro en materia de recursos, cabe destacar los enormes beneficios referidos a tareas de gestión dentro de los organismos provinciales. En primer lugar, el esquema de desarrollo sobre el que se edificó la plataforma, en el que todo es un servicio, permite que los pasos administrativos digitales (identificación, autorización, cobro de tasas, notificación postal, descargos) puedan ser desarrollados una única vez y luego utilizados por todos los sistemas informáticos de los organismos que componen la Administración Pública Provincial. El conjunto de aplicaciones, que disponibiliza de forma centralizada los pasos recurrentes de los diversos procedimientos administrativos, conlleva un uso eficiente de los recursos profesionales, especialización en cada uno de los servicios publicados y homogeneización procedimental de cara al ciudadano. A su vez, el hecho de que los organismos puedan consumir servicios de la Plataforma que ya se encuentran en funcionamiento, les evita la necesidad de negociar y firmar nuevamente convenios que ya fueron acordados por el organismo competente, agilizando procesos administrativos lentos y complejos.

En segunda instancia, la Plataforma implica un salto de calidad en la experiencia del ciudadano para con el Estado. En la ya mencionada relación entre la extensa dimensión territorial que posee la Provincia de Buenos Aires y la centralización en pocas áreas metropolitanas de oficinas capaces de resolver las tramitaciones, la existencia de un Portal de Trámites acorta las distancias para el ciudadano. La concentración de la información requerida en un sólo sitio, la posibilidad de realizar una gran cantidad de trámites en forma online en cualquier horario y lugar, y la existencia de un sistema como el de Georreferenciación, que acompaña la transición hacia un Estado 100% digital permitiendo recuperar las delegaciones donde se realizan los trámites presenciales, son pilares para la construcción de un vínculo Estado/Ciudadano rápido, seguro e integral. La unificación de vías de interacción con el ciudadano a través de la creación de un Domicilio Digital, que representa además un canal bidireccional que permite descargos por parte del ciudadano, agiliza el vínculo entre éste y el estado. A esto se suma el sistema de Delegación Digital, que brinda facilidades a personas físicas y jurídicas para delegar responsabilidades en la resolución de trámites.

El desarrollo de la Plataforma se llevó adelante teniendo en cuenta el conjunto de estándares y normas técnicas de accesibilidad de la WCAG (Pautas de Accesibilidad para el Contenido Web) establecidas por el W3C, a fin de proporcionar un acceso equitativo a los contenidos de la Web, garantizando la igualdad real de oportunidades para aquellas personas que tienen algún tipo de capacidad especial. A su vez, en todos los aplicativos que conforman la Plataforma, se apuntó a reducir al mínimo las dificul-

tades de uso inherentes a éstas herramientas informáticas, analizando la forma en que los usuarios utilizan las aplicaciones y sitios web con el objetivo de detectar los problemas que se le presentan y proponer alternativas para solucionarlos, de modo de que la interacción de dichos usuarios con las aplicaciones sea sencilla, agradable y productiva.

7 Efectividad

Antes de la implementación de la Plataforma de Administración Digital, los organismos debían resolver de manera independiente, sin criterios unificados, y sin un lineamiento definido por el Estado de la Provincia de Buenos Aires, distintas necesidades para vincularse con otros organismos y con los ciudadanos.

Por lo expuesto anteriormente, se trabajó con los organismos que conforme a la normativa vigente se plegaron al uso de estas soluciones, siendo implementadas por un equipo de trabajo interdisciplinario, que cuenta con el conocimiento y la experiencia para llevar adelante las acciones en las etapas de análisis, diseño, arquitectura, desarrollo, testing y mantenimiento.

Desde la implementación de la Plataforma de Administración Digital se registra un notable crecimiento en la cantidad de organismos utilizando este conjunto de herramientas. Esto facilita que los organismos puedan focalizar sus recursos en potenciar su propia lógica de negocio, obteniendo información útil para la toma de decisiones propias de cada uno, redundando en beneficios tanto para el Estado provincial como para los ciudadanos que acceden en forma eficaz y transparente al entramado de la gestión administrativa de la provincia de Buenos Aires. Otros factores importantes que propiciaron la efectividad alcanzada fueron las capacitaciones y los instructivos. Se dictaron capacitaciones a los agentes de los organismos de la Administración Pública Provincial.

Las mismas fueron dictadas por personal involucrado en el desarrollo de estas herramientas. También se elaboraron guías de usuarios, flyers, e instructivos con la documentación técnica y operativa precisa, los cuales se encuentran disponibles en las aplicaciones y servicios implementados.

Con respecto a los ciudadanos, mejora la experiencia de usuario en cuanto a la gestión de sus trámites. En particular, la autenticación SSO, evita la creación de diferentes nombres de usuarios y contraseñas que surgen con el incremento de las aplicaciones y servicios.

Un ejemplo concreto que evidencia la efectividad de esta implementación es el crecimiento en el uso de la Plataforma para el pago de las tasas no impositivas. Al comenzar a utilizarse la nueva Plataforma de Pagos en el año 2018 la cantidad de pagos realizados creció un 45% con respecto al año anterior. En el mismo sentido la cantidad de organismos que la utilizan creció un 85%.

8 Facilidad de Reproducción

El desarrollo de cada servicio integrante de la plataforma se realizó utilizando software libre, y con estandarización en cada uno de los casos. Es por eso que la implementación en otra estructura administrativa estatal, e incluso privada, sería factible tanto desde lo financiero como desde lo técnico.

Cada aplicación cuenta con un esquema de datos aislado, en base de datos Postgres, y se comunica con las otras utilizando interfaces de servicios, tanto para consumir funcionalidad externa como al publicar la propia. La plataforma de desarrollo está basada en PHP por ende lo necesario a nivel infraestructura para publicar cada eslabón es de baja complejidad.

Las interfaces de usuario fueron desarrolladas por un área de Diseño de Interfaces, y los programadores se integraron a cada vista utilizando APIs de servicios en todos los casos. Esto hace que la parte visual de las aplicaciones sea manipulable y adaptable a cualquier organización con facilidad, sin entrar en interferencia con la programación de la misma.

Referencias

- [1] Saccani P.A., Cotter, S., Fontdevila P.A.: “Hacia un Estado sin Trámites”. Eduntref. Buenos Aires 2018.
- [2] James P. Lawler, H. Howell-Barber: “Service Oriented Architecture: Strategy, Methodology, and Technology”.