

Agilización tramitación del DNI y Pasaporte: el desarrollo de la capacidad operativa en el sector público

Por: Mariano Ramírez y Gastón Martín.

Introducción

En el año 2011, la revista Caras y Caretas publicó un reportaje al entonces Ministro del Interior, Florencio Randazzo.

En ese reportaje, se destacaba una anécdota del inicio de su gestión:

Le cuento una imagen grabada a fuego del día que llegué a conocer la sede del Registro Nacional de las Personas de la calle Perón. Fue una de las experiencias más frustrantes de mi vida como funcionario. Todavía me acuerdo de que entré en una habitación húmeda del subsuelo donde encontré una empleada que perforaba a mano los DNI; tenía un gesto de fastidio absoluto, justificado por las condiciones infrahumanas de trabajo y fumaba cerca de miles de papeles con todo el riesgo que eso implicaba. Había cientos de bolsines tirados en el piso con las fichas de los ciudadanos, el panorama era espantoso, los empleados eran víctimas de esa situación.

Realmente salí deprimido, pero con la convicción de que íbamos a poder terminar con esa situación e íbamos a iniciar la transformación que realizamos. Por eso creo que era el peor problema que había que afrontar, ya que existía un total descreimiento de que se pudiera llevar adelante un proceso de modernización como el que se hizo, además de la capacitación para todo el personal. Hasta ese momento habían sufrido distintos procesos en los que siempre fueron empeorando sus condiciones de trabajo, y nunca habían sido considerados en la participación de un proyecto de modernización.

Esa visita dio origen al proyecto que terminaría transformando el sistema documentario de la República Argentina.

Resultaba imprescindible incrementar la productividad, acortar los plazos de producción y entrega de DNI, mejorar la calidad de los servicios prestados y optimizar la gestión en forma transversal, mejorando la relación del gobierno con los ciudadanos y dando justa y oportuna respuesta al derecho a la identidad.

Desafíos

“Nos convocan a una reunión en Casa Rosada”, dijo el Director General de Gestión Informática del Ministerio del Interior a su equipo, días después.

En el Salón de los Escudos estaban el ministro, el secretario de Interior, la directora del ReNaPer, el director de Gestión Informática del ministerio, y una veintena de directores de áreas técnicas del MI y el ReNaPer.

El mensaje fue claro: era prioritaria para la gestión la modernización integral del Registro Nacional de las Personas. En menos de dos años debía lanzarse un nuevo DNI, emitido más rápido (en menos de 15 días desde el inicio del trámite hasta su recepción), con trámites simplificados, y más seguro.

El entusiasmo convivía con la preocupación. Si bien la gestión se había iniciado hacía un par de meses, era conocido por todos el estado de virtual abandono que había tenido el organismo por décadas.

“Las libretas se confeccionan a mano, los cotejos se hacen con lupa o cuentahílos, el archivo es un caos. ¡Si hasta tenemos buscadores, personas dedicadas nada más que a ubicar fichas!”

“Encima no se devuelven a su ubicación original, ¿cuántos archivos hay?”

“¿Sabés lo que me pasó a mí? Pedí tener acceso a la base de personas, y la respuesta fue ¿‘a cuál?’ ¿Cómo que a cuál? ¡Sólo debería existir una!”

“La gente está cansada, cuando les hablás de modernizar el ReNaPer te miran con cara de ‘otra vez con ese cuento?’”.

Situación inicial

Luego del planteo inicial, el equipo tuvo dos semanas para relevar la situación. Pasaron volando.

Para la próxima reunión, cada miembro del equipo de trabajo llegó con anotaciones, propuestas, e ideas.

Cada propuesta (y cada objeción) revelaba el perfil y orientación de quien las enunciaba:

“Podemos emitir una tarjeta inteligente, incluir datos biométricos, utilizando los materiales y medidas de seguridad más avanzados”

“Deberíamos incluir otras cosas en la tarjeta: licencia de conductor, historia clínica, certificado de discapacidad...”

“¿Tarjeta?. ¿Y cómo hacemos para que en las próximas elecciones la autoridad de mesa firme y selle como constancia de votación?”

"Modificamos la normativa!"

"Eso significa modificar la ley Electoral, necesitamos aprobación por mayoría absoluta en ambas cámaras..."

"Tenemos que reemplazar los formularios en papel por electrónicos para optimizar los tiempos. Terminemos con traslado de papeles de las delegaciones a los centros concentradores de cada provincia, y desde ahí al ReNaPer..."

"¿Y cómo hacemos con las huellas que vienen en tinta?, y la firma del ciudadano...?"

"Hablando de huellas, ¿cómo van a cotejarlas los peritos si no vienen en papel, y dónde van a firmar la verificación de la identidad del ciudadano?"

"¿Cómo vamos a comunicar las novedades a la Justicia Electoral para la actualización del Padrón Electoral?"

Las voces se iban elevando, la discusión se tornaba caótica, hasta que se escuchó la voz del ministro:

"Muchachos, lo ideal es enemigo de lo posible. El Registro Nacional de las Personas tiene una deuda de un millón y medio de documentos. ¡Estamos demorando hasta dos años en entregar un DNI!. Demos un salto cualitativo, pero no 'volemós'. Seamos realistas, sin perder de vista el objetivo, hagamos cosas que simplifiquen la vida de la gente".

Con esos lineamientos claros, partiendo del diagnóstico inicial empezaron a delinearse las propuestas:

Sistema de producción documentaria colapsado

El sistema era 100% manual, con escasa aplicación de tecnología en el proceso de producción del DNI. Los documentos aún se confeccionaban como en 1948, causando dificultades en la gestión y respuestas lentas. La infraestructura edilicia era inadecuada, era evidente la desorganización y la falta de planeamiento.

Por otro lado, había una notable desorganización y deterioro del archivo de fichas identificatorias.

El crecimiento vegetativo de la población, la demanda creciente de DNI (2,2 millones en 2007), y capacidad de emisión inferior a la demanda (se tomaban en todo el país 8000 trámites y se producían 6000 DNI por día) lo cual, sumado a la obsolescencia de los métodos y herramientas empleadas llevó a generar una deuda documental aproximada de 1.500.000.

Armado de la fábrica

Un elemento clave para el éxito del proyecto fue la decisión de montar una nueva línea de producción en instalaciones de 8000 metros cuadrados cubiertos, en el barrio de Parque Patricios, desplazando a esta planta la producción del Nuevo DNI.

La fábrica contiene a todas las áreas intervinientes en el proceso de identificación y emisión del DNI, desde la recepción del formulario digital hasta el envío del documento al domicilio del ciudadano.

Responde al rediseño integral y la informatización de cada uno de sus procesos, contiene el data center que aloja los servidores y almacena los legajos digitales de toda la población.

Su adecuación requirió la instalación de 480 terminales, servidores, enlaces de comunicaciones, equipamiento eléctrico (generadores, UPS), telefónico, de detección y extinción de incendios, control de accesos, sistema de video vigilancia.

Cuenta con tres bóvedas para el almacenamiento y gestión controlada de insumos de seguridad y documentos terminados previo a su envío.

Dentro de sus instalaciones se montó un comedor y área de descanso.

Se inauguró en noviembre de 2009. Funciona las 24 horas, los 365 días del año.

Deuda Cero

La deuda debía saldarse.

La transición del sistema de producción manual al digital se inició mediante el programa “Deuda Cero”, cuyo objetivo fue regularizar la deuda documentaria existente y reducir las demoras en la entrega de DNI.

Con ese objetivo, entre septiembre de 2008 y noviembre de 2009 se destinó un equipo de trabajo dedicado, a triple turno, a regularizar la situación en la sede central del ReNaPer. Se incorporó hardware en áreas críticas y se desarrollaron nuevas aplicaciones para la informatización de procesos clave de cara a la futura automatización.

Por primera vez en varias décadas, el ReNaPer comunicó a la Justicia Electoral el total de avisos sobre cambios de domicilio, nuevos votantes y bajas. Fueron 4.000.000 de novedades para el Registro Nacional de Electores.

Archivo Central de Identificación de Personas

Luego de 60 años, se produjo el reordenamiento y mudanza del Archivo Central de Identificación de Personas, testimonio documental del potencial humano del país.

El archivo de fichas dactilares (Formulario 1 o F1 en la jerga del ReNaPer) es clave en el proceso de producción del DNI. Consta de 50.000.000 de fichas, ordenadas por número de matrícula.

Previo a la emisión de un documento debe verificarse la identidad del solicitante mediante el cotejo de las huellas del formulario versus las registradas en las fichas almacenadas en el archivo central del ReNaPer.

Estas fichas se generan en el momento del enrolamiento, cuando el ciudadano solicita el documento de mayor de edad, registrándose sus diez huellas.

El cotejo está a cargo de peritos dactiloscópicos, responsables de la verificación de identidad en cada solicitud, aprobando u observando la misma.

El fichero ya no era uno, sino uno central y varios paralelos en distintas ubicaciones. ¿Cómo se llegó a esta situación?. Los buscadores de fichas retiraban las solicitadas para procesar los trámites, pero debido a la gran demanda no alcanzaban a devolverla a su posición original. Este supuesto ahorro de tiempo en la devolución, significaba una creciente demora en la próxima búsqueda.

Para optimizar la producción era imprescindible organizar el fichero.

La estrategia definida fue la siguiente: en primer lugar se procedió a la digitalización de la totalidad de las fichas de identificación de los ciudadanos, a través de un operativo realizado con personal del ReNaPer y mediante la utilización de decenas de scanners de alta producción. Las imágenes escaneadas fueron asociadas a su titular y resguardadas en una base de datos.

Se estaban construyendo los cimientos del nuevo sistema de producción documental.

Una vez digitalizadas, las fichas se embalaban en cajas que posteriormente se enviaban al archivo de Chutro. Allí, en un recinto con acceso controlado, nuevos ficheros, y medidas de seguridad acordes a la sensibilidad del material, se las archivaba consolidando los n archivos en uno.

Cumplir con la digitalización de los 50.000.000 de fichas fue un hito fundamental en la modernización del sistema, permitió que el cotejo de huellas dactilares, eje de la identificación de personas, se realice en forma ágil y precisa, evitando la mayor demora dentro del circuito de producción.

En esos días se realizó en Buenos Aires una reunión del Consejo Federal de Registros Civiles. Como parte de las actividades, hubo una visita guiada a la que empezaba a ser llamada fábrica de documentos. Al ver el otrora caótico archivo ordenado, bien iluminado, con las fichas rápidamente accesibles se escuchó al director de un importante registro decir "Esta vez se hace".

Si bien el nuevo archivo es impactante, lo cierto es que las fichas físicas empezaban a perder relevancia, ya que las imágenes digitalizadas eran ahora el dato a contrastar, quedando el papel como respaldo en caso de inconvenientes en el momento del cotejo.

Como resultado de la implementación del Programa Deuda Cero y la Digitalización, Mudanza y Organización del Archivo Central de Identificación de Personas, se triplicó la producción documentaria, alcanzando los 18.000 DNI emitidos por día, y se logró en 9 meses una reducción neta de 1.200.000 de la deuda total acumulada.

Simplificación de trámites - Formularios

Inicialmente existía un formulario papel diferente para cada tipo de trámite: nacimiento, actualización, cambio de domicilio, nuevo ejemplar. Muchos de ellos, además eran redundantes, exigiendo al ciudadano reiterar datos ya declarados manualmente una y otra vez, demorando la atención en las delegaciones, generando problemas de logística, tratamiento y archivo.

A partir del análisis de los mismos, se diseñó un formulario único, compuesto por varios cuerpos que en su combinación cubrían las distintas variantes de trámites, incluyendo dos grandes bloques: biográfico y biométrico.

Se lo pensó de manera tal que pudiera ser digitalizado e incorporado al sistema de producción documental que se estaba desarrollando. Esto haría posible que el tratamiento de un trámite originado en un formulario papel, una vez digitalizado e incorporado a la plataforma, fuera el mismo que un trámite originado en un formulario electrónico.

Recepción y clasificación de trámites

En la sede central del ReNaPer se recibían todos los trámites provenientes de los registros civiles provinciales, que llegaban en bolsines por vía aérea o terrestre.

La primera selección consistía en diferenciar los trámites tomados en formularios viejos, de aquellos volcados en formulario único. Los formularios viejos pasaban a la línea de producción del Programa Deuda Cero, en la misma sede de la calle Perón, mientras que los formularios únicos se enviaban a la línea de producción de la nueva fábrica que se estaba montando en Pedro Chutro 2780, Parque Patricios.

Además, se controlaba el cumplimiento de los requisitos formales de cada tipo de trámite y la correcta presentación de foto, firma e impresiones digitales, de manera de darles curso u observarlos.

Plataforma de Gestión Documental

Para cumplir con el objetivo de tener un nuevo DNI emitido más rápido, con trámites simplificados, y más seguro, el proceso de identificación y documentación completo debía estar soportado por una herramienta informática, desde la toma del trámite hasta la entrega al ciudadano.

La pregunta era: ¿desarrollamos internamente o adquirimos una solución?

Debían analizarse distintos factores, y la decisión sería determinante para el resultado del proyecto:

Las múltiples particularidades del proceso: cada país tiene su sistema documentario particular, que proviene de un marco normativo y una realidad que le es propia, lo cual hace imposible extrapolar una solución exitosa sin adaptarla previamente. Según el caso, ese esfuerzo podría ser incluso mayor que el de la construcción de una solución desde cero.

Las restricciones de tiempo: contábamos con un máximo de 24 meses para la puesta en marcha. Un proyecto de estas características, por su envergadura, en caso de tercerizarse requeriría de una o más licitaciones internacionales las cuales, sumadas a los tiempos de ejecución, comprometerían seriamente las posibilidades de realización del proyecto en los plazos definidos políticamente.

La sensibilidad de los datos: Una de las principales objeciones para la eventual tercerización de la prestación de los servicios de TI tenía que ver con la manipulación de la base de datos biométricos y biográficos de todos los ciudadanos de la República Argentina. La decisión tomada puede resumirse en "la identificación es un servicio esencial a cargo del estado, y los datos que se utilizan para brindar ese servicio no pueden ser administrados fuera del estado".

Las experiencias previas: Los empleados del ReNaPer, actores fundamentales y factor crítico de éxito, tenían malas experiencias fruto de intentos fallidos de modernización. Estaba tan claro que sólo sería posible vencer la resistencia al cambio si sentían que esta vez sería su proyecto, como que esa resistencia sería aún mayor si volvía a intentarse desnaturalizar al Registro dejando sus procesos esenciales en manos de una empresa.

Finalmente se decidió que el desarrollo de la plataforma se realizara internamente. Un elemento que resultó determinante para tomar la crucial decisión fue la existencia de un equipo propio con capacidad de desarrollo, con conocimiento de la dinámica de los procesos del Registro, e integrado por las áreas técnicas del ReNaPer y del Ministerio del Interior, que hicieron de este proyecto su principal prioridad de gestión.

La solución informática comprende desde la toma de trámites en las delegaciones hasta que el Nuevo DNI llega a manos del ciudadano, pasando por el peritaje dactiloscópico, la verificación de datos, la impresión y el envío de los documentos.

Es importante destacar que todo el desarrollo es propiedad del Estado Argentino. Al haber sido programado internamente, el código fuente de cada uno de los módulos que lo componen está disponible para su adaptación, actualización y mantenimiento permanente.

La puesta en marcha del sistema, representó un cambio significativo no solo para el ReNaPer como institución sino también para cada uno de los empleados del Registro, que vieron modernizados sus puestos de trabajo. Un caso especialmente representativo es el de los peritos dactiloscópicos, que abandonaron sus guardapolvos y lupa tradicionales para pasar a realizar la importante tarea de cotejo de huellas mediante el uso de PC, mouse, herramientas de zoom digital, y firmando electrónicamente el resultado de la verificación.

“Con la nueva tecnología, se puede hacer zoom tanto en la firma como en las huellas, y la comprobación es mucho más sencilla. El margen de error es mínimo”. María Eugenia, supervisora de dactiloscopia del turno tarde.

Capacitación:

La capacitación se planificó no sólo como preparación o adaptación del personal al nuevo proceso productivo, sino como una forma de que hicieran “suyo” el proyecto.

Constó de dos etapas:

- Acompañar y concientizar a todo el personal para que estuvieran seguros de que conservarían su puesto de trabajo, logrando participación y compromiso por parte de los trabajadores

- Capacitación formal: durante un año por línea de trabajo, transición progresiva del personal, finalizando en el nuevo puesto de trabajo para su adecuación y apropiación. Desde formación básica en herramientas informáticas a digitalización, gráfica e imprenta.

Integración

Además de tener a su cargo el desarrollo del software, el equipo de Informática tuvo a su cargo la integración de todos los componente que integran el sistema. Al no realizarse una compra general sino múltiples adquisiciones generales, la tarea de integración de los distintos elementos: puestos de toma, servidores, dispositivos de almacenamiento, impresoras, ensobradoras, y un largo etcétera debió hacerse internamente, tratando con distintos proveedores de diversas especialidades.

Tarjeta + libreta

Se planteó una discusión intensa a la hora de definir las características que debía tener el nuevo DNI.

"La libreta es una antigüedad. Se arruga, se moja, se arrancan las hojas... El nuevo documento de identidad tiene que ser en formato tarjeta"

La mayoría de los asistentes a la reunión de seguimiento asintieron, hasta que alguien dijo:

"Sí, todo muy lindo con la tarjeta, pero te recuerdo que el 2009 es un año de elecciones, y salvo que se cambie la ley electoral, la autoridad de mesa necesita un espacio en el cual firmar y sellar la constancia del voto".

"Sabemos que hay una reforma electoral en marcha, pero no vamos a supeditarnos a lo que suceda en el Congreso. Si la libreta es hoy necesaria para votar, emitamos libretas... pero también tarjetas. Si todo sale tal como esperamos, daremos de baja las libretas, y unificamos todo en un solo soporte"

El 4 de noviembre de 2009, entró en vigencia la Resolución RNP N° 1800/2009, por la cual se autoriza la emisión del Nuevo DNI en dos formatos: libreta y tarjeta.

Ese día quedó grabado en la memoria de todo el equipo, porque coincidió con la inauguración de la fábrica y la emisión del primer ejemplar del Nuevo DNI argentino.

Se montó una línea de rústica en la fábrica de documentación, que permitió confeccionar las libretas de color celeste, reemplazando a las de tapa verde hasta entonces fabricadas por el Instituto Geográfico Militar. La línea incluía guillotinas, cosedoras, dobladoras, encoladoras y prensas automáticas. La producción se integraba verticalmente.

Por otra parte, se articuló una línea con 24 impresoras mixtas de termoformación por fusión, que personalizaban libretas y tarjetas en paralelo.

En cuanto a las medidas de seguridad, el nuevo DNI incorporó numerosas medidas de seguridad, entre las que se encuentran: tintas de variación óptica (OVI), imágenes latentes, microembozado con imágenes holográficas, kinegrama, fondos guilliches genuinos, tintas invisibles, grabado láser, rosetas guilliches en relieve y nanotextos.

Una vez aprobada la Reforma Electoral, estaban dadas las condiciones para abandonar la producción de libretas. Se dictó la Resolución 797/2012, por la cual el ReNaPer deja de emitir el Documento Nacional de Identidad en formato libreta, y el DNI pasa a tener como único formato el de tarjeta para todos los ciudadanos argentinos y residentes extranjeros de cualquier edad.

Esto significó reorganizar el proceso productivo, duplicando la capacidad de la fábrica y reduciendo a menos de la mitad los costos de materiales e insumos utilizados en la producción. Ya no se emitirían dos soportes por ciudadano sino uno.

Retiro versus delivery

Una de las características asociadas a la gestión del DNI, y que hacía que perderlo tuviese ribetes casi dramáticos, era la obligación de volver a la oficina en la cual uno había iniciado el trámite una y otra vez, durante meses, para averiguar si el documento estaba disponible para su retiro.

Eso estaba en las antípodas de "simplificarle la vida a la gente", y de cumplir el objetivo de que el ciudadano contara con su documento en menos de 15 días. Por ello, se decidió que directamente desde la fábrica se enviaran por correo postal los documentos hasta el domicilio declarado por el ciudadano.

Incorporando la fotografía del ciudadano desde el inicio del trámite, ahora el DNI sale de fábrica como un producto terminado. Anteriormente, una vez confeccionadas las libretas (perforadas y completadas), las mismas viajaban sin foto, sin firma, y sin huella, hasta la oficina de origen del trámite; pudiendo ser alteradas, interceptadas, sujetas a pérdidas y/o daños durante el traslado.

En el caso de los trámites observados, se envía una comunicación ("sobre gris") informando sobre el motivo de la observación para que el ciudadano concurra nuevamente a la delegación para cumplimentar datos.

Esto requirió montar en la fábrica un área de ensobrado, y la instalación de oficinas de correo para gestionar los envíos de miles de piezas diarias. Posteriormente, la demanda de documentación creció tanto que se hizo necesario automatizar el ensobrado y la clasificación de las piezas postales por provincia.

Acercando el estado al ciudadano

Inicialmente, el Ministerio del Interior instaló su propio Centro de Documentación Rápida (CDR) en Paseo Colón y Humberto Primo, CABA. Cuenta con un sistema de turnos vía web para evitar colas, cuarenta y cuatro puestos de toma de trámites distribuidos dos plantas que le dan una capacidad de toma de más de 2000 trámites diarios.

Cada puesto de toma consta de una PC, una cámara fotográfica, un pad de firma, un escáner de huellas dactilares, un escáner plano para digitalizar documentación respaldatoria, una impresora, y demás elementos que permiten tomar los trámites en vivo en forma totalmente digital.

Los datos impactan directamente en la fábrica, sin formularios papel de ningún tipo. El ciudadano no debe llevar fotografía, ni entintarse los dedos. El tiempo promedio de atención es de 15 minutos.

Este modelo de atención al público se fue replicando en todo el territorio nacional. Para ello, el Ministerio del Interior brindó apoyo financiero y asistencia técnica para que cada provincia tuviera en su capital un CDR (Centro de Documentación Rápida) con mayor capacidad que cualquiera de sus delegaciones, más allá de las oficinas que el ReNaPer montara por sí mismo, en ejercicio de sus atribuciones. Durante el periodo 2010-2015 se equiparon ocho Centros Digitales de alta capacidad con dependencia directa de ReNaPer: cuatro en CABA (Paseo Colón, Banade, Callao, Libertador), y uno en La Plata, Rosario, Córdoba, y Olavarría.

Debido a que la demanda ciudadana y la capacidad de producción tuvieron un comportamiento de crecimiento sostenido, este esquema debió ser expandido, equipando con puestos de captura digitales más de 2.500 delegaciones provinciales. En un esquema progresivo, se comenzó digitalizando las oficinas de las grandes ciudades, avanzando hasta llegar a poblaciones de mucho menor población.

Como parte de la política de acercamiento de la oferta de servicios, el ReNaPer pasó a habilitar decenas de centros digitales de atención en espacios no tradicionales como los stands ubicados en centros comerciales, estaciones de ferrocarril y operativos especiales. Durante el periodo 2010-2015 se equiparon puestos digitales en Villas de emergencia de la ciudad de Buenos Aires y el Gran Buenos Aires, en la Exposición Rural, en oficinas en entidades de bien público, ONGs, clubes sociales. En todos los casos, el ReNaPer proveyó el equipamiento, así como también efectuó las reparaciones y sustituciones de equipos ante roturas y desperfectos. Cada año se instaló un Centro Digital Integral en la Feria de Ciencia y Tecnología "Tecnópolis", donde desde su primera edición, se pudieron realizar trámites de documentación.

Oficinas móviles

El proyecto estaba en marcha. Se inauguraban o digitalizaban oficinas en todo el país a un ritmo de más de 25 por semana, la producción diaria crecía a igual ritmo. Los trámites originados en formato digital ya superaban a los basados en formularios papel.

Empezaron a registrarse casos de localidades en las cuales no podía ponerse en marcha una nueva oficina, por interrupciones o directamente falta de conectividad.

Era momento de asumir otro desafío.

En la siguiente reunión surgió la inquietud: "¿Cómo hacemos para llegar hasta el último rincón del país, superando las restricciones que nos impone la geografía o la infraestructura de comunicaciones?".

Como respuesta surgieron dos nuevas modalidades de toma de trámites y producción de documentos de identidad:

Camiones Fábrica

Si el objetivo era lograr que el ciudadano iniciara el trámite y pudiera retirar el DNI en el día, debían reunirse la oficina de toma y la fábrica en un solo punto. Para ello, se diseñaron camiones fábrica. Cada uno cuenta con 12 puestos de toma, un equipo de impresión y termofusión de tarjetas, antena satelital para conectarse a la fábrica (necesaria para la verificación de datos y cotejo de huellas), y grupo electrógeno que le permitiera funcionar aún sin suministro eléctrico.

Móviles Satelitales

A fin de llegar a puntos de difícil acceso, a lugares sin conectividad, o con el propósito de reforzar la capacidad operativa, se crearon unidades móviles satelitales de toma de trámites. Se trata de camionetas equipadas con todos los elementos necesarios para circular e instalarse en los lugares más remotos del país. Al tener conectividad propia, ingresa los trámites en línea, para que el DNI llegue al domicilio del ciudadano dentro de los 15 días.

Operativos de Verano

En cada temporada estival desde el verano 2009-2010, el Ministerio del Interior, desplegó operativos verano que trasladaron todos los servicios de prestación directa a los ciudadanos a las principales ciudades balnearias de la costa atlántica y puntos de atractivo turístico del interior del país. Durante estos operativos, el Registro Nacional de las Personas movilizó una parte importante de sus recursos tecnológicos (camiones fábrica, unidades satelitales). Asimismo, se instalaron centros de captura digital en stands, balnearios y parques de la costa atlántica.

Oficinas en el exterior

Una tarde de mayo de 2011, sonó el teléfono del Director de Tecnología y Seguridad del Ministerio del Interior.

"Llaman del consulado en Montreal, para hacer una consulta".

- Pasámela, por favor.

Luego de las presentaciones de rigor, se presentó el problema "tengo frente a mí a una familia argentina residente en esta ciudad. Tienen la intención de viajar a Buenos Aires para renovar sus DNI y pasaportes. ¿Si van al CDR de Paseo Colón, podrán tramitarlos ahí?".

- Eh... sí, ¡claro!

Una vez superado el asombro por el planteo (volar más de 9000 km para hacer un trámite sonaba exagerado), se trató el tema en la siguiente reunión de seguimiento.

La experiencia del personal del ReNaPer contribuyó a la comprensión de la problemática.

"¿Saben qué pasa, chicos?. Los DNI y pasaportes se tramitan en formularios papel en cada consulado, que viajan por valija diplomática más o menos una vez al mes. Si todo está bien, el trámite entra a la línea de producción, y una vez generado el documento se envía a Cancillería para que se incluya en la próxima valija destinada a la oficina consular de origen".

- Entonces, aún con todo el esfuerzo que hicimos para mejorar los tiempos, entre los traslados internacionales, sumados a los desde/hasta Cancillería, digitalización del papel, etc. sería difícil que el trámite demore menos de dos meses, no?

"Yo diría que es un muy buen tiempo. Y ni hablar si hubiera algún faltante o error formal. Sería el mismo lapso para que en lugar del documento vuelva un sobre gris, indicando lo que le faltaba para que el trámite avance."

La digitalización de las oficinas de toma avanzó más allá del territorio nacional. Primero se enviaron kits de toma a los cinco consulados con más actividad (Madrid, Barcelona, Miami, Nueva York, Los Angeles) y luego, en un trabajo conjunto con el Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto, se instaló el sistema en el resto de las oficinas consulares.

Actualización del Registro Nacional de Electores

Durante el periodo 2008-2010, se trabajó exhaustivamente en el reordenamiento de las tareas vinculadas con la recepción, procesamiento y comunicación a la Justicia Electoral, de las novedades de electores en formato papel, provenientes de los registros civiles de todo el país y de las unidades consulares de la Cancillería.

Para ello, se digitalizaron más de 10 millones de avisos, que requirieron operativos de carga con decenas de terminales de PC y lectores de código de barras, así como la operación de scanners de alta producción para conservar la imagen digital como resguardo.

De esa manera, como una consecuencia de la modernización del sistema de documentación, pudo generarse un padrón electoral depurado y más confiable.

Biometría / AFIS

Una tarea central en el proceso de emisión de documentos de identidad y viaje es el cotejo de las huellas propuestas por el ciudadano. Históricamente esta fue la tarea que más tiempo demandaba, por un distintos motivos: se demoraba mucho en ubicar las fichas, y su archivo distaba de estar en condiciones óptimas para la conservación del material.

Por otra parte, el proceso de cotejo en sí era 100% humano, basado en la comparación con instrumental óptico de las huellas impresas.

La combinación "guardapolvos y lupa" era todo un símbolo del "viejo DNI".

Si bien como parte de la capacitación se estaban formando nuevos peritos, estaba claro que la modernización también debía alcanzar a esta fase del proceso.

En ese sentido, la incorporación de un AFIS (sistema automático de identificación de huellas) significó un salto cualitativo. El sistema es una gran base de datos biométricos, que permite hacer no sólo verificación de identidad (confirmar que soy quien digo ser, 1 a 1 en términos informáticos), sino también identificación (dado un conjunto de huellas, responder a quién pertenecen, o 1 a N).

De esta manera, una vez realizado el primer trámite e incorporadas las huellas del ciudadano en el AFIS, previa intervención de un perito humano, desde el segundo ejemplar en adelante es el sistema quien verifica la identidad en forma automática.

Como cada incorporación de un conjunto de huellas es una identificación (esto es, se coteja contra la totalidad de huellas preexistentes) se evita el robo de identidad. No puede ingresar a la base la misma huella más de una vez.

"Nos sentíamos esclavos de la birome, el sistema era obsoleto, teníamos que hacer todo a mano, y ni te cuento en épocas previas a las elecciones, se juntaba muchísima gente y todo colapsaba, nos teníamos que quedar trabajado hasta altísimas horas de la noche. Nos daba vergüenza decir que éramos empleadas del registro; es más, para salir del viejo edificio de la calle Perón, a veces nos hacíamos pasar por personas que iban a sacar sus documentos para no ser insultados".

Marta Lopes, Directora Nacional de Identificación

Y ahora... emitamos Pasaportes

Transcurría el mes de febrero de 2011, y el equipo nuevamente fue citado a una reunión en el Salón de los Escudos.

"Tengo novedades para ustedes", dijo el ministro, sonriente. "Debido al buen trabajo que han venido haciendo con el DNI, el ReNaPer va a asumir la emisión del pasaporte argentino, y la Cédula de Identidad deja de existir".

Dio algunas aclaraciones adicionales, y antes de retirarse dejó a la ya preocupada mesa "ah, me olvidaba, tenemos tres semanas para arrancar".

El responsable del software dijo: "No se preocupen, a nivel sistemas es sólo un producto más, y lo esencial es común al pasaporte y al DNI, la verificación de la identidad del solicitante".

Si bien eso es cierto, también lo era que al tratarse de un documento de viaje, debía validarse que el titular no tuviera vigente alguna restricción legal para solicitarlo, antecedentes penales, o se encontrara en listas de Interpol, con lo cual debieron desarrollarse controles automáticos específicos al pasaporte.

El hecho de haber desarrollado la plataforma internamente facilitó las cosas en ese sentido.

Si bien la emisión del pasaporte es competencia del ReNaPer desde su creación, se encontraba delegada desde ese entonces en la Policía Federal Argentina.

Asumir esa competencia significó el montaje de una línea completa de producción de pasaportes de lectura mecánica, la instalación de decenas de impresoras láser de alta producción, laminadoras térmicas y lectores de códigos. Asimismo, se montaron las oficinas y se proveyó el equipamiento para el despacho de la documentación por parte de las empresas de correo, en la misma fábrica.

El primer objetivo era emitir en el ReNaPer los mismos pasaportes que personalizaba la Policía Federal.

Para el ciudadano, el cambio fue significativo, puesto que se pasaba de unas 120 bocas de atención a las casi 2000 con las que contaba el Registro hasta ese momento.

Más allá de los plazos de difícil cumplimiento, en marzo de 2011 el ReNaPer comenzó a emitir pasaportes, comenzando un camino que ofrecería más desafíos.

Uno de ellos fue la creación del Pasaporte Express. Este servicio permite obtener un pasaporte dentro de las 48 horas de iniciado el trámite, abonando una tasa adicional realizando el pago a través de Internet o vía telefónica, exceptuando a las personas que deban viajar por razones de salud.

"Si emitimos DNI en el día, ¿qué nos impide hacer un pasaporte en el día?"

Más de un participante de la reunión de seguimiento miraba hacia el cielo, como diciendo "allá vamos nuevamente...".

"¿Cuánta gente se queda sin poder hacer un viaje por hacer perdido el pasaporte, darse cuenta de que lo tenía vencido al momento de viajar, o con una vigencia menor a la exigida por el país al que viaja?. Instalemos una oficina en Ezeiza, para que esas personas puedan resolver su problema en el momento".

De esa reunión surgió la idea del Pasaporte al Instante. Se trata de un nuevo servicio que permite obtener el pasaporte en un tiempo máximo de una hora.

Para lograrlo, fue necesario montar una oficina en el aeropuerto, con una línea que funciona las 24 horas. Cada punto en el que gestionan pasaportes al instante cuenta con uno o más puestos de toma, y una unidad modular de personalización de pasaportes.

Los controles son exactamente los mismos para todas las modalidades, al igual que el producto final. El cotejo de huellas y la verificación de datos siempre se realizan en la fábrica. A fines de 2011 comenzaron a emitirse pasaportes al instante en Ezeiza.

Posteriormente, se replicó en Aeroparque, en la estación de trenes de Rosario, en la de Alta Córdoba y en el aeropuerto de Mendoza.

Dichas oficinas, además de este servicio toman trámites regulares, priorizando a los ciudadanos que viajen en el día.

Pasaporte electrónico

Posteriormente, se decidió realizar una actualización tecnológica, pasando de un documento de viaje de lectura mecánica, a un pasaporte electrónico, o ePassport.

La principal característica de un pasaporte electrónico es la incorporación de un circuito o chip que almacena los datos del titular –biográficos y biométricos- para permitir su utilización en sistemas de reconocimiento automatizados de rostro, de huellas digitales o del iris.

Cambiar el soporte implicaba modificar la línea de producción. Pero a esta altura, habiendo pasado del DNI libreta + tarjeta a sólo tarjeta, integrado las ensobradoras, e incorporado la línea de pasaportes de lectura mecánica, el equipo se tenía confianza para lograrlo.

El día 13 de junio de 2012, por medio de la Resolución RNP 1474/2012, se aprueba la creación del Pasaporte Electrónico.

Otra de las medidas de seguridad adoptadas fue la incorporación de un nuevo diseño de lámina protectora con mayores medidas de seguridad según lo establecido en la Resolución RNP 2688/2011.

Resultados obtenidos y lecciones aprendidas

El largo camino transitado durante este proyecto y los esfuerzos de los empleados del Ministerio del Interior y el Registro Nacional de las Personas tuvieron, entre otros, los siguientes resultados:

- El proyecto Nuevo DNI significó partir de una demanda de 5 mil DNI diarios hasta llegar a una demanda y producción diaria de 50 mil DNI diarios en forma sostenida durante los años 2012, 2013 y 2014, hasta alcanzar más tarde el pico de demanda de 60 mil DNI diarios en promedio durante 2015, en todo el país.
- Desde 2010 hasta diciembre de 2015 se confeccionaron más de 48 millones de ejemplares de Nuevo DNI.
- Desde 2010, 3 camiones fábrica y 1 camión tomador de trámites recorrieron todo el país y entregaron el DNI en horas a más de 1,5 millones de personas.
- Se equiparon y distribuyeron entre las provincias argentinas y otras entidades del sector público 42 camionetas satelitales de documentación.

- Se amplió la red oficinas digitales hasta llegar a más de 2900 en todo el país, y se cubrió la demanda postergada en las oficinas registro civil de todo el país.
- Cada una de esas oficinas fue equipada con terminales y equipos provistos por el Ministerio del Interior, a través del ReNaPer, y a lo largo de 5 años fueron las responsables de capturar y transmitir los trámites digitales de DNI y pasaporte de todo el país.
- Se instalaron y equiparon 15 oficinas digitales en centros comerciales de la Ciudad de Buenos Aires y el Gran Buenos Aires.
- Se instalaron y equiparon 5 Centros Digitales en estaciones y terminales de ferrocarril.
- Se instalaron y equiparon 3 Centros Digitales en terminales de ómnibus.
- Se instalaron y equiparon Centros Digitales en 3 aeropuertos internacionales y en la terminal de Buquebús de Retiro.
- Desde marzo de 2011 hasta diciembre de 2015 se imprimieron más de 14 millones de pasaportes electrónicos. Y se comenzaron a emitir Pasaportes al Instante en Ezeiza, Aeroparque, el aeropuerto de Mendoza y en las ciudades de Córdoba capital y Rosario, manteniendo los máximos estándares de seguridad documental.
- Se incorporaron y almacenaron en la base de datos del ReNaPer, las imágenes de los rostros y las huellas digitales de más de 36 millones de personas, haciendo la base biométrica más importante del país.

Anexo I – línea de tiempo

- 29/09/1948 - Ley 13.482 - Creación del Registro Nacional de las Personas
- 29/02/1968 – Ley 17.671 - DNI
- 10/12/2007 – Inicio de la gestión
- 20/10/2009 – Decreto 1501/2009 - Autorízase la utilización de tecnologías digitales en la identificación de los ciudadanos nacionales y extranjeros como así también en la emisión del Documento Nacional de Identidad.
- 4/11/2009 – Resolución RNP 1800/2009 – Emisión del DNI en formato libreta y tarjeta / Inauguración de planta de producción en Parque Patricios
- 1/2010 - Camiones fábrica
- 3/2011 - Pasaporte emitido por el ReNaPer
- 9/2011 - Premio Nacional de Gobierno Electrónico – Iniciativas de Éxito
- Fines de 2011 - Pasaporte al instante
- 2/01/2012 – Resolución RNP 3459/2011 – DNI 0 año (para recién nacidos)
- 8/2011 - Pasaporte Express
- 16/4/2012 – Resolución RNP 797/2012 – Cese de emisión libretas
- 13/6/2012 - Pasaporte electrónico
- 12/2013 - Argentina, primer país latinoamericano en formar parte del programa de Directorio de Claves Públicas (PKD) de la OACI

Anexo II – Antes y después

Producción del DNI



Libretas confeccionadas a mano



Tarjetas personalizadas con medidas de seguridad

Toma de trámites



Toma de huellas en tinta / formularios papel



Enrolamiento, formularios y legajo digitales

Fichero Central



Múltiples ficheros desordenados



Fichero único con control ambiental y de acceso

Verificación de la Identidad



Cotejo utilizando lupa cuentahilos



Herramientas digitales de cotejo de huellas/AFIS

Circuito Productivo



Múltiples etapas de tratamiento manual



Optimización y automatización de procesos