

La Modernización del Estado en el Gobierno Nacional Marco Normativo

INDICE

1. Resumen ejecutivo	3
2. Introducción	4
3. El Ministerio de Modernización	4
4. Marco normativo del plan de modernización.....	4
• El Plan de Modernización	4
• Normativa modificada por el Plan de Modernización	8
• Normativa que modifica al Plan de Modernización	8
5. Marco normativo de la Gestión Documental Electrónica	11
6. Conclusiones	12

1. Resumen ejecutivo

La voluntad política del nuevo gobierno iniciado el 10 de diciembre de 2015 en cuanto a implantar un nuevo paradigma en el Sector Público Nacional queda manifiesta en robusto marco normativo que se llegó a desarrollar. La política de modernización del Estado Nacional se presenta como un proyecto de elevada relevancia para lo cual se elaboró el Plan de Modernización del Estado a tan solo 3 meses de iniciado el ciclo político.

La estructura normativa elaborada respecto a la modernización del estado refleja el camino hacia un Estado eficiente, transparente y con la capacidad de brindar servicios de calidad. Una vez diseñado esta hoja de ruta, será competente evaluar su cumplimiento, lo cual, asimismo, ocupa un rol fundamental en el Plan de Modernización.

Este proyecto es integral y compete a todos los organismos del Estado Nacional, lo cual genera las condiciones para la interoperabilidad y el manejo conjunto de información y datos.

Por otro lado, se plantean dos aristas fundamentales, la primera es la despapelización de la gestión pública, para lograr la optimización de los procedimientos internos, y, segundo, el estrechamiento de la relación con los ciudadanos, ya sea a través de la utilización de plataformas de trámites a distancia o del incentivo de una participación ciudadana más activa.

Por último, cabe destacar que este es un proyecto que tuvo éxito en el Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires y, por lo tanto, se verá si existe la oportunidad de extrapolar la experiencia a nivel Nacional.

2. Introducción

El 10 de diciembre de 2015, con la llegada del nuevo ciclo político, se constituye el Ministerio de Modernización a nivel nacional, institución encargada de ejecutar y gestionar la transformación del Estado. Casi tres meses luego de su creación, el mismo se encarga de aprobar el Plan de Modernización del Estado, hoja de ruta hacia el cambio institucional que se estaba planteando. De allí en adelante se comenzó a tejer la estructura normativa necesaria para dar concreción a un proyecto de Estado eficiente y al servicio de los ciudadanos. A continuación, se describirán las normas y los marcos reglamentarios dentro de los cuales continúa operando la política de Modernización del Estado.

3. El Ministerio de Modernización

Como se mencionó, el mismo se creó el 10 de diciembre de 2015 bajo el Decreto 13/2015 que modifica la Ley de Ministerios (Ley N° 22.250). Si bien su marco de acción es amplio y comprende la intervención en distintas áreas como son los procesos administrativos, la capacitación del personal, la política salarial, la política de compras del sector público y la aplicación de nuevas tecnologías en la gestión pública, nosotros nos centraremos en su rol como ejecutor y coordinador de la política de modernización del Estado a nivel nacional.

4. Marco normativo del plan de modernización

- **El Plan de Modernización**

El 2 de marzo de 2016, en el Boletín Oficial bajo el Decreto 434/2016 fue publicado el Plan de Modernización del Estado, donde se encomienda al Ministerio de Modernización la realización de todo acto necesario para que este plan sea efectivamente logrado. Este plan sustituye al Plan Nacional de Modernización de la Administración Pública Nacional decretado en 2001 por considerarlo obsoleto ante los adelantos tecnológicos de los últimos años. En esencia, esta nueva política de modernización pretende realizar un cambio integral del paradigma de la administración pública con el fin de alcanzar una gestión pública eficiente, eficaz y que brinde servicios de calidad al ciudadano, como lo expresa el objetivo general de este Plan. Al respecto, se estructuraron cinco objetivos específicos. El primero manifiesta la puesta en práctica de una administración transparente donde tenga lugar distintos canales de participación, comunicación y sistemas de rendición de cuentas para diseñar una gestión orientada al servicio del ciudadano. Por otro lado, el segundo objetivo específico se centra en la aplicación de nuevas tecnologías para brindar servicios de manera más rápida y eficaz. En tercer lugar, se plantea la misión de alcanzar un nuevo diseño organizacional que incremente el rendimiento de las mismas mediante el “planeamiento estratégico, el proceso de programación presupuestaria, la reingeniería de procesos, el monitoreo de gestión y la rendición de cuentas por resultados” (Decreto 434/2016; Buenos Aires; p. 4). El cuarto objetivo específico se centra en el rol de los recursos humanos, es decir, planifica estructurar la profesión del empleado público y jerarquizarlo a través de proyectos como el establecimiento de una carrera pública, el desarrollo de la meritocracia y mediante distintas actividades de capacitación, en coordinación con la tonificación de los sistemas de gestión del personal. El quinto y último objetivo específico manifiesta que el camino hacia la modernización del estado

se logrará mediante el trabajo en conjunto de los distintos poderes y de las variadas provincias y municipios del país.

Ahora bien, en consonancia con los objetivos, el **plan de modernización** se sustenta en **cinco ejes de trabajo**, el cual cada uno está compuesto por distintos instrumentos para alcanzar sus metas.

El **primer eje** es denominado Plan de Tecnología y Gobierno Digital. El mismo se plantea cuatro objetivos a lograr, donde el primero refiere a simplificar y realizar de manera eficiente la gestión documental y el manejo de la información a través de una plataforma informática de gestión documental y de expediente electrónico. Para ello se establecen tres actividades a ejecutar, a saber, la implementación de dicha plataforma, la puesta en marcha de una tercera plataforma de tramitación a distancia orientada al ciudadano y desarrollar los sistemas para la elaboración de estadísticas. Por otro lado, la instrumentación de nuevos sistemas y el desarrollo continuo de los mismos forma parte del segundo objetivo de este primer eje, con una visión integradora respecto a la necesidad de generar un desarrollo en la administración en su conjunto. En este marco se establece que el Estado será abastecido de la infraestructura tecnológica necesaria para incrementar la productividad en un entorno de interoperabilidad que propicie los sistemas de control y eficiencia con interfaces informáticas seguras; asimismo, se propone el fortalecimiento de compras electrónicas, el manejo y prevención de incidente informáticos y la necesidad de generar información estadística para la gestión del desempeño. En tercer lugar, se fija la meta de desarrollar una plataforma para la realización de trámites a distancia y de prestación de servicios digitales para lo cual se proyectan actividades como la implementación de firmas a distancia, la reingeniería de trámites y procesos y la instauración de estándares de calidad y servicio. El último cometido de este eje de trabajo es la optimización de la infraestructura tecnológica del Estado mediante la determinación de estándares y planes de acción, como así también mediante la capacitación en el uso de las nuevas tecnologías.

El **segundo eje** refiere a la Gestión Integral de los Recursos Humanos, desglosado en otros cuatro pilares. El primero, la jerarquización, prevé la revalorización del empleado público mediante la mejora en los métodos de selección, el desarrollo de la carrera donde se incluyen sistemas de evaluación de rendimientos y diversas capacitaciones y, por último, mediante la puesta en marcha de un sistema de méritos en la selección de altos directivos públicos. El segundo pilar refiere a calidad en la formación, es decir, la mejora en las capacidades de los recursos humanos, para lo cual se proyecta la organización del Sistema Nacional de Capacitaciones, la implementación de capacitaciones electrónicas y presenciales específicas para cada organismo y, por último, el desarrollo de habilidades gerenciales coherentes con la gestión de la motivación y la comunicación en un marco de modelo de gestión por competencias. Por otro lado, un objetivo adicional dentro de la Gestión Integral de los Recursos Humanos es la integración en un Sistema de Administración de Recursos Humanos para todos los organismos del Estado Nacional, el cual deberá brindar información estadística que contribuya a los procesos de toma de decisiones. El último pilar de este segundo eje determina el rol necesario que debe cumplir el régimen de Administración Integral del Legajo Único Personal Informatizado como sistema generador de información y de archivo de documentación.

Por su parte, el **tercer eje** se orienta a la Gestión por Resultados y compromisos públicos y sus pilares son cinco. El primero es la incorporación y fortalecimiento de los sistemas de planificación, es decir, optimizar la asignación de recursos y el uso de los mismos, bajo tiempos establecidos, con el objeto de incrementar la creación de valor público. Para esto se prevé la dotación de un marco metodológico estratégico y de los sistemas informáticos necesarios para que los planes sectoriales sean, al mismo tiempo, homogéneos a nivel nacional, pero con definición en la problemáticas y objetivos de cada organismo mientras que, a su vez, será necesario la supervisión de cada uno de ellos de acuerdo a los programas y recursos presupuestarios y sus respectivos indicadores de avance. El segundo pilar se enfoca en la reingeniería organizacional de procesos administrativos y de control con la meta de incrementar la eficiencia de los organismos del Estado, para lo cual se proyecta la necesidad de utilizar nuevas tecnologías y adaptar las organizaciones en línea con las políticas a lograr en cada una de ellas. Por otro lado, y siguiendo con el mismo eje de trabajo, se plantea el fortalecimiento del Sistema de Seguimiento de Metas, lo cual propone la utilización del tablero de control de avance y cumplimiento de compromisos y metas y el uso de indicadores de medición que impulsen la mejora en la calidad de los servicios públicos. En cuarto lugar, se adquiere el compromiso con el ciudadano de brindar servicios acordes a estándares de calidad y metas cuantificables para la evaluación del desempeño. Finalmente, la gestión de la calidad es el último pilar y refiere a la mejora continua acorde a las demandas de la comunidad, mediante prácticas innovadoras y a través de reconocimientos a los organismos que sigan esta línea de acción.

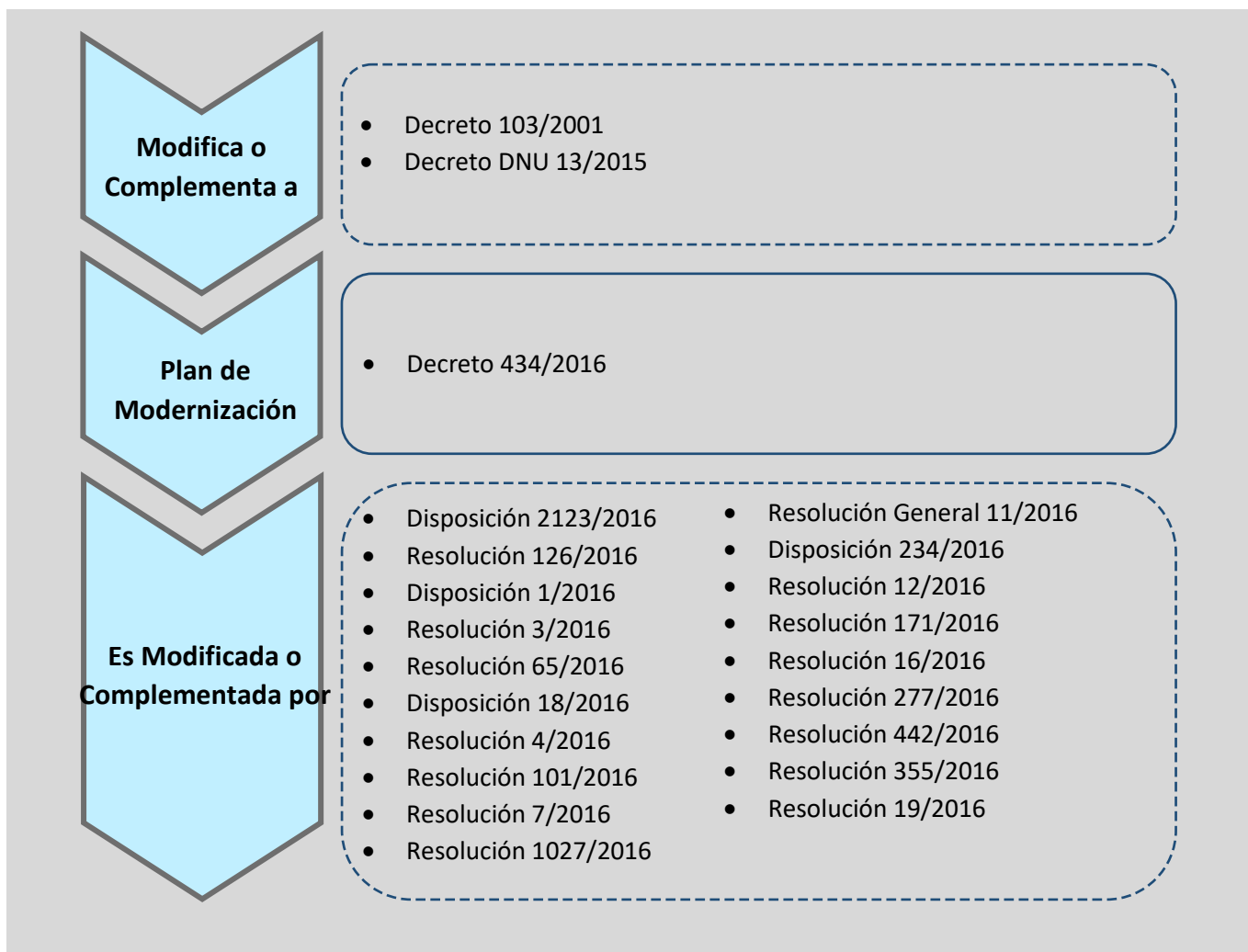
En **cuarto lugar**, se encuentra la propuesta de Gobierno Abierto e Innovación Pública, signada por tres objetivos principales. El primero es la apertura de datos e información de los servicios brindados mediante plataformas tecnológicas y canales digitales donde, a su vez, se genere un espacio de fomento a la reutilización y consumo de los datos generados. A su vez, se aboga por el desarrollo de instrumentos y de un ecosistema para la innovación pública y cívica mediante una Estrategia Nacional de Innovación, la cual incluye la aplicación de nuevas metodologías y de la puesta en práctica de jornadas de trabajo y eventos coherentes con el desarrollo de procesos de innovación. Al mismo tiempo, se plantea la concreción de canales de comunicación para la participación ciudadana activa como mecanismos de diseño y evaluación de políticas y normas.

El **último eje** del Plan de Modernización Nacional es la Estrategia País Digital, la cual invita a aplicar los principios de la modernización y los ejes de trabajo mencionados en todo el territorio nacional y en todos los niveles de la administración pública. Esto implica la elaboración de convenios y de prácticas colaborativas como al mismo tiempo la puesta en marcha de distintos programas de capacitación y asesoría técnica. Asimismo, se destaca la meta de lograr la interoperabilidad en la administración pública nacional, es decir, impulsar el intercambio de información entre los distintos organismos.

Ahora bien, el Plan de Modernización se constituye en un entramado de normativas que lo complementan. El siguiente cuadro ilustra este hecho.

Diagrama 1: Elaboración propia

A continuación, se detallarán cada una de las resoluciones, decretos y disposiciones que intervienen en el Plan de Modernización vigentes a noviembre 2016.



- **Normativa modificada por el Plan de Modernización**

El Decreto 103/2001 presenta la aprobación del Plan Nacional de Modernización de la Administración Pública en el año 2001. El nuevo Plan de Modernización diseñado en 2016, en su artículo 11, deroga este decreto por considerarlo obsoleto ante los nuevos cambios del paradigma tecnológico. Cabe destacar que este plan anterior comparte principios con el Plan actual, como son los cambios en el modelo de gestión, la transparencia y la gestión del capital humano, pero, aun así, el mismo se ha tornado desactualizado, principalmente, en lo que respecta a la utilización de interfaces digitales en un mundo cada vez más interconectado y en la cuestión esencial de la participación ciudadana activa.

Por su parte, el Decreto DNU 13/2015 modifica la Ley de Ministerios (Ley N° 22.520) y, con mirada en nuestra línea de estudio, se encarga de crear el Ministerio de Modernización, uno de los 20 ministerios a nivel nacional, y se encarga de definir sus competencias y ejes de trabajo. El Decreto N° 434 complementa el Decreto N° 13 incluyendo nuevas funciones al Ministerio de Modernización.

En resumen, se presenta un punto de partida nuevo en la temática de modernización pública, renovando la planificación de la misma y dotando de poder de acción a una institución cuyo fin es lograr la concreción de dicha política.

- **Normativa que modifica al Plan de Modernización**

La Disposición 2123/2016 es una norma establecida por la Administración Nacional de Medicamentos, Alimentos y Tecnología Médica, organismo descentralizado del Ministerio de Salud, la cual crea un equipo multidisciplinario para la aplicación del Plan de Modernización.

En segundo lugar, la Resolución 126/2016 crea la Unidad de Modernización Institucional dentro de la Superintendencia de Servicios de Salud, organismo descentralizado del Ministerio de Salud.

El Registro Nacional de Reincidencia del Ministerio de Justicia y Derechos Humanos, aprueba mediante la Disposición 1/2016 la implementación de la tramitación electrónica de certificados de antecedentes penales y, a su vez, del sistema de gestión e información al usuario.

Por otra parte, mediante la Resolución 3/2016 la secretaría de Modernización Administrativa del Ministerio de Modernización, sustentados en el eje de trabajo del Plan de Tecnología y Gobierno Digital, se encarga de dotar al sistema de Gestión Documental Electrónica (GDE) de tres módulos, a saber, el módulo de Comunicaciones Oficiales, encargado de la confección, comunicación y almacenamiento de notas y memorandos, el módulo Generador de Documentos Electrónicos Oficiales (GEDO), similar al anterior pero abarcando de toda la documentación de la administración pública, y, finalmente, el módulo de Expediente Electrónico (EE), encargado del control de actuaciones administrativas. Asimismo, se deja sentado en el artículo 5° de esta resolución que la documentación creada por los mencionados módulos será firmada de manera digital, con idéntico aval al de la firma manuscrita.

La siguiente norma, la Resolución 65/2016 que fue resuelta por el Ministerio de Modernización, torna obligatorio el uso de los módulos establecidos en la Resolución 3/2016. Se dictamina que los 20 ministerios nacionales¹ sumados a la Jefatura de Gabinete de Ministros y a las Secretarías de la Presidencia de la Nación apliquen los Módulos de Comunicaciones Oficiales y el Módulo Generador de Documentos Electrónicos Oficiales, mientras que la aplicación del módulo de Expediente Electrónico se circunscribe a la Secretaría Legal y Técnica de la Presidencia de la Nación, a la Jefatura de Gabinete de Ministros, al Ministerio de Modernización, al Ministerio de Justicia y Derechos Humanos y al Ministerio de Hacienda y Finanzas Públicas.

En la Disposición 18/2016 la Oficina Nacional de Contrataciones, del Ministerio de Modernización, realiza un llamado a licitación pública para adquirir equipamiento respecto al sistema de firma digital, más específicamente, dispositivos cartográficos o *tokens*.

Asimismo, en la Resolución 4/2016 se detalla los trámites que deberán ser realizados por los módulos del sistema de Gestión Documental Electrónica.

En la Resolución 101/2016 se reglamenta el uso obligatorio del módulo Expediente Electrónico para el Ministerio de Producción de la Nación.

En el caso de la Resolución 7/2016 la Secretaría de Modernización Administrativa del Ministerio de Modernización resuelve que toda documentación incluida en el Expediente Electrónico debe estar generada de manera electrónica por alguno de los módulos del sistema de Gestión Documental Electrónica o, en su defecto, ser digitalizada por el módulo Generador Electrónico de Documentos Oficiales. Asimismo, se establece que la documentación oficial electrónica será almacenada en el denominado Repositorio de Documentos Oficiales (RUDO).

Por otro lado, en la Resolución 1027/2016 el Instituto Nacional de Cine y Artes Audiovisuales aprueba una reestructuración con el objeto, entre otros, de modernizar la gestión administrativa y poner en ejecución sistemas de control y seguimientos de la gestión.

En la Resolución General 11/2016 la Inspección General de Justicia declara que sus actividades se verán parcialmente restringidas para realizar la instalación del sistema de Gestión Documental Electrónica mediante nuevas tecnologías y reorganización de procesos.

En la siguiente norma, la Disposición 234/2016 que dispuesta por la Dirección Nacional de los Registros de la Propiedad del Automotor y de Créditos Prendarios del Ministerio de Justicia y Derechos Humanos, se establece un sistema de turnos vía web y, al mismo tiempo, determina que deberán asignarse los empleados necesarios para cumplir con dichos turnos en los horarios y tiempos estipulados.

¹ Ministerio del Interior, Obras Públicas y Vivienda, Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto, Ministerio de Defensa, Ministerio de Hacienda y Finanzas Públicas, Ministerio de Producción, Ministerio de Agroindustria, Ministerio de Turismo, Ministerio de Transporte, Ministerio de Justicia y Derechos Humanos, Ministerio de Seguridad, Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social, Ministerio de Desarrollo Social, Ministerio de Salud, Ministerio de Educación y Deportes, Ministerio de Ciencia, Tecnología e Innovación Productiva, Ministerio de Cultura, Ministerio de Medio Ambiente y Desarrollo Sustentable, Ministerio de Modernización, Ministerio de Energía y Minería, Ministerio de Comunicaciones

La Resolución 12/2016 es la normativa donde la Secretaría de Modernización Administrativa del Ministerio de Modernización incorpora un nuevo módulo al GDE, el módulo de Trámites a Distancia.

La Resolución 171/2016, por su parte, explicita los nuevos organismos que deberán realizar uso obligatorio del Módulo de Expediente Electrónico, dentro de los cuales se encuentran los Ministerios de Agroindustria, Comunicaciones, Energía, Defensa, Interior, Obras Públicas y Vivienda, Desarrollo Social y el Instituto Nacional de Estadísticas y Censos (INDEC) (dependiente del Ministerio de Hacienda y Finanzas Públicas) y la Sindicatura General de la Nación.

En la Resolución 16/2016 se establece que los dictámenes jurídicos deben ser creados por el módulo GEDO en los veinte ministerios de la Nación y, a su vez, en las Secretarías de la Presidencia de la Nación, en la Sindicatura General de la Nación y en el Instituto Nacional de Estadísticas y Censos. Asimismo, dictamina la certificación digital y la firma digital como instrumentos de oficialización de la documentación.

En la Resolución 277/2016 se resuelve que los módulos CCOO y GEDO serán de uso obligatorio para el Servicio Meteorológico Nacional, el Instituto Geográfico Nacional y la Dirección General de Fabricaciones Militares, todos del Ministerio de Defensa, al mismo tiempo y en conjunto con el módulo EE, para el Tribunal de Tasaciones de la Nación del Ministerio del Interior, Obras Públicas y Viviendas y la Escribanía General del Gobierno de la Nación del Ministerio de Justicia y Derechos Humanos.

En la siguiente normativa, la Resolución 442/2016, el Ministerio de Producción establece la creación de un sistema encargado de centralizar la información y documentación de las personas que requieran servicios o gestiones de dicho ministerio, denominado Registro Único del Ministerio de Producción (RUMP).

En la Resolución 355/2016 se resuelve el uso del EE en diversos organismos nacionales como son los Ministerios de Salud, Educación y Deportes, Seguridad, Transporte, Turismo, Ciencia, Tecnología e Innovación, Productiva y la Secretaría General de la Presidencia de la Nación, la Secretaría de Programación para la Prevención de la Drogadicción y la Lucha Contra el Narcotráfico, el Servicio Meteorológico Nacional, el Instituto Geográfico Nacional y la Dirección General de Fabricaciones Militares y, asimismo, establece el uso de CCOO y GEDO para la Administración de Infraestructuras Ferroviarias Sociedad del Estado y la Operadora Ferroviaria Sociedad del Estado.

Finalmente, la Resolución 19/2016 es la normativa donde se detallan los trámites y procedimientos que deben ser gestionados por el módulo EE y enumera los diversos organismos que deberán utilizarlos. Por otra parte, la misma norma determina que la Jefatura de Gabinete de Ministros, la Secretaría Legal y Técnica de la Presidencia de la Nación, el Ministerio de Hacienda y Finanzas Públicas, el Ministerio de Modernización, el Ministerio de Justicia y Derechos Humanos y el Instituto Nacional de Estadísticas y Censos cierran la posibilidad de caratular expedientes en formato papel, quedando únicamente circunscripta la misma al soporte electrónico brindado por el módulo EE.

En síntesis, luego de la aprobación del Plan de Modernización se continuó con la sanción de distintas normas para concretar distintas aplicaciones de dicho proyecto en los distintos organismos del Estado. El proceso continuo requiere seguir la misma ruta de acción. Es de destacar la velocidad con la que se está ejerciendo el proceso de cambio, lo cual plantea el interrogante de si la celeridad es la adecuada o si necesita ralentizar su marcha para evitar consecuencias indeseadas inherentes a cualquier tipo de cambio, como puede ser la falta de capacitación del personal o la puesta en marcha de sistemas que no coinciden con los requerimientos y objetivos de un organismo específico.

5. Marco normativo de la Gestión Documental Electrónica

El seis de abril de 2016, bajo el Decreto 561/2016, se admite la puesta en ejecución del sistema de Gestión Documental Electrónica (GDE) como interfaz para la gestión de expedientes y actos administrativos en todo el Sector Público Nacional, en reemplazo de otros sistemas anteriores. Se designa a la Secretaría de Modernización Administrativa del Ministerio de Modernización como ente encargada de administrar la plataforma y de controlar su funcionamiento, mientras que, a su vez, se le añade la responsabilidad de capacitar y brindar asistencia técnica en este proyecto. El fin último del sistema GDE es reemplazar al uso de papel y, al mismo tiempo, le compete servir como eje de los distintos proyectos de digitalización de procesos ya existentes. Por otra parte, este decreto se nutre de la Ley de Firma Digital, la Ley 25.506, sancionada en noviembre de 2001, la cual hará de uso masivo para toda la administración pública nacional.

En consecuencia, el GDE busca la despapelización de la gestión pública, a diferencia de otros sistemas ya existentes, como el ComDoc, entre otros, donde conviven tanto papel como archivos digitales. En efecto, se hace presente una política de optimización de los procesos de gestión administrativa para incrementar la productividad de la labor pública.

6. Conclusiones

La política de modernización de la Administración Pública Nacional iniciada en 2015 no nace de forma aislada, sino que se nutre de proyectos y normativas de años anteriores, como es el Plan Nacional de Modernización elaborado en 2001 o la Ley de Firma Digital del mismo año. En consecuencia, en esta oportunidad, ante los nuevos cambios tecnológicos y las nuevas expectativas de la ciudadanía, se propone un proyecto nuevo e integral que logre concretar lo que no pudo lograrse en años anteriores en conjunto con nuevas aristas de acción. En poco tiempo ya se han realizado diversos cambios y puesta en marcha de programas con el fin de alcanzar la meta de un Estado Moderno, sustentados en la normativa ya desarrollada. Por lo tanto, con una institución encargada de dirigir esta transformación, como es el Ministerio de Modernización, y con la robustez normativa con la que se viene desarrollando el proceso se puede tener una visión prometedora respecto a este cambio de paradigma del Sector Público Nacional.