

Estructura institucional y marco normativo de la modernización estatal en el Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires

INDICE

1. Resumen ejecutivo	3
2. Introducción.....	4
3. La Ley de Modernización del Estado.....	4
4. El Plan de Modernización	5
5. El Ministerio de Modernización del Gobierno de la Ciudad	7
6. Conclusiones	11
7. Bibliografía.....	13

1. Resumen ejecutivo

El Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires tomó la iniciativa de adoptar una nueva filosofía de gobierno orientada a mejorar el desempeño de las instituciones públicas. Es evidente que, para dotar al proceso de credibilidad, la política debe comenzar con introducciones y cambios en el plexo normativo y las estructuras que respaldan las estrategias y cursos de acción.

Si bien fueron llevadas a cabo distintos proyectos de modernización del Estado, el sendero definitivo se fundó en noviembre de 2009 con la sanción de la Ley de Modernización de la Administración Pública del Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires (Ley N° 3.304). La misma contiene el Plan de Modernización, el cual marca el rumbo a seguir de la política de renovación de Gobierno.

Este camino se robusteció con la creación del Ministerio de Modernización del Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires en 2011 (Ley N° 4.013), institución encargada de planificar y ejecutar los proyectos de modernización estatal.

Esta política pública se sostiene en cuatro pilares fundamentales: la aplicación del sistema de gestión por resultados para la optimización de las operaciones internas, el estrechamiento de las relaciones con los ciudadanos a través de nuevos mecanismos de intervención en el seguimiento de la administración pública, la aplicación de las nuevas tecnologías de la información y comunicación en el ámbito gubernamental mediante el gobierno electrónico y, por último pero no menos importante, la gestión integral de los recursos humanos para incrementar el desempeño del personal.

Esta perspectiva de un gobierno transparente y flexible que se adapta a los cambios del ambiente y a las demandas de los ciudadanos implica cambios recurrentes expresados en avances y retrocesos en la puesta en marcha de proyectos y en las estructuras de las instituciones y reglas de juego. Considerando a esta una política de mediano y largo plazo, podría decirse que han pasado pocos años y que es natural que diversos cambios sigan surgiendo hasta encontrar el mejor equilibrio que garantice el logro de los objetivos planteados.

Los cambios normativos e institucionales son aún más notables en el mismo Ministerio de Modernización, el cual continúa renovándose e innovando tanto por las respuestas y demandas locales como también por los avances en la investigación internacional respecto al tema, ya que la modernización del Estado enfocado principalmente en la aplicación de las nuevas tecnologías en el ámbito público es un tópico de alto interés a nivel global en la actualidad.

2. Introducción

El proceso de modernización del Estado debe estar fundamentado en bases sólidas que garanticen el logro de los objetivos planteados como, así también, dar un marco para su perdurabilidad en el tiempo, independientemente de las contingencias que surjan del contexto y de los cambios de gobierno. En efecto, la modernización es una política encuadrada en el horizonte de mediano y largo plazo y, como tal, debe partir de reglas de juego bien definidas y no de acciones aisladas e intermitentes sin cohesión alguna. Dentro de estas reglas cabe remarcar dos pilares fundamentales. El primero, la estructura organizacional de la/las instituciones encargadas de dirigir y aplicar las políticas de Modernización. El otro, es el plexo normativo que da coherencia y fuerza de ley al proceso de reforma del Estado. En consecuencia, este trabajo tiene como propósito esbozar la caracterización de dichos pilares en la Administración del Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires.

3. La Ley de Modernización del Estado

La Ley N° 3.304 es la llamada “Ley de Modernización de la Administración Pública del Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires” cuyo objeto es, principalmente, la creación del “Plan de Modernización de la Administración Pública del Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires”. Asimismo, designa a la autoridad de aplicación de dicho plan en conjunto con las funciones que le corresponden. La Ley N° 3.304, sancionada el 26 de noviembre de 2009, declara que el entorno de aplicación de la misma es amplio e integral, ya que incluye desde la Administración Central, organismo de mayor jerarquía, hasta las Comunas, último eslabón de la estructura de Gobierno, comprendiendo en términos intermedios a las entidades autárquicas y entes descentralizados como, así también, sociedades y empresas donde la Ciudad de Buenos Aires tenga participación mayoritaria. Por otra parte, la ley establece que la Jefatura de Gabinete será la autoridad encargada de la puesta en marcha del Plan, cuyas funciones implican la coordinación de actividades, la confección de cronogramas y seguimiento de la ejecución del Plan, la elaboración de manuales de procedimientos, la asistencia técnica a las unidades involucradas, la capacitación y jerarquización de los empleados estatales y la preparación de un sistema de medición de logro de los objetivos. Si bien en sus orígenes fue la Jefatura de Gabinete la institución que lideró este proceso de transformación estatal, pocos años más tarde se institucionalizó un ente separado, el Ministerio de Modernización del Gobierno de la Ciudad, del cual se comentará en un apartado posterior.

4. El Plan de Modernización

Sentado lo anterior, se procederá a describir el citado Plan de Modernización de la Administración Pública del Gobierno de la Ciudad, anexo a la Ley N° 3.304. Su objetivo general es:

“Alcanzar una gestión pública de calidad que posibilite la provisión de bienes y servicios públicos a los ciudadanos de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires de manera equitativa, transparente y efectiva.” (Anexo A de la Ley N° 3.304, 2010)

De esta visión surgen **5 objetivos** específicos que declaran las acciones particulares a llevar a cabo para alcanzar la finalidad propuesta. El **primero** es la reforma de la estructura interna de la administración pública, enfocado en transformar la burocracia en un sistema eficiente e interrelacionado de manera de lograr un alto nivel productividad, en conjunto con un sistema de control que respalde el logro de las metas sectoriales. En consecuencia, plantea vincular distintos nodos de la administración en un entorno de generación de complementariedades que dan eficacia a la gestión, como son la toma de decisiones, la programación presupuestaria, el planeamiento estratégico, la reingeniería de procesos, la rendición de cuentas por resultados y el monitoreo de gestión. El **segundo** objetivo refiere no al comportamiento interno de la estructura organizacional sino a la respuesta hacia los ciudadanos y respecto a las externalidades positivas que pueden surgir de las sinergias del trabajo en conjunto del sector público y de la sociedad civil. El objetivo establece que la gestión pública debe estar orientada a servir al ciudadano y debe ser capaz de crear los canales adecuados de comunicación para transformarse en un Estado transparente y que aboga por la participación y el control ciudadano. En **tercer** lugar, el siguiente objetivo específico invita al uso de las nuevas tecnologías para alcanzar los propósitos mencionados y, a su vez, satisfacer las necesidades y demandas de los ciudadanos con prontitud y de manera efectiva. Si bien las TICs no se presentan como una condición necesaria para la provisión de servicios públicos de calidad, son un instrumento que potencian y multiplican tanto las operaciones internas del Gobierno como así también facilita su relación con los ciudadanos¹. El **objetivo contiguo** establece la jerarquización, capacitación y profesionalización de los recursos humanos, enfocada en ser funcional a los cambios de enfoque y de paradigma que la modernización requiere. Busca minimizar, de esta manera, la existencia de personal vinculado a lazos políticos y familiares, hecho habitual en la administración gubernamental. En **último lugar**, el quinto objetivo menciona de forma general la gestación de un ambiente adecuado para el cumplimiento de las actividades y proyectos de modernización. En resumen, los objetivos se canalizan en la gestión tanto de los recursos humanos y de las operaciones internas de la estructura de Gobierno como de sus relaciones con los ciudadanos a través del uso de las nuevas tecnologías de la información y comunicación para, de esta manera, alcanzar y concretar las tareas y fines establecidos, cuyo corolario final debe ser la oferta de bienes y servicios públicos de calidad.

Asimismo, el **Plan** está compuesto por **cuatro componentes**, derivados de los objetivos ya mencionados. Estos son el sistema de gestión por resultados, los mecanismos de intervención

¹ En la polis ateniense se aprecia la práctica de la democracia directa donde cada individuo brindaba su opinión y debatía respecto a los asuntos políticos. En la actualidad, Internet, por ejemplo, se transforma en la expresión del ágora como medio de comunicación y respuesta a las demandas.

del ciudadano en el seguimiento de la Administración, el gobierno electrónico y las nuevas tecnologías de la información y la comunicación y la gestión integral de los recursos humanos.

El sistema de gestión por resultados, **capítulo I** del Plan, está conformado por cinco instrumentos de gestión. Los planes estratégicos de gestión tienen como fin la optimización de la asignación de los recursos y el mejoramiento de la gestión general. Los planes operativos anuales son especificaciones de los planes estratégicos en forma de programas y recursos presupuestarios de los cuales se elaboran las metas a corto plazo y los indicadores que expresa el estado de cumplimiento de los mismos. Los convenios de desempeño establecen la delimitación de responsabilidades de cada organismo ante el logro de sus objetivos. La reingeniería de procesos operativos, administrativos y de control busca optimizar y rediseñar dichos circuitos para reducir desvíos y deficiencias en cuanto al sendero de logro de las metas. Por último, los tableros de control son un mecanismo para la toma de decisiones ya que no solo permite la coordinación de actividades y su seguimiento, sino que también brinda herramientas para la evaluación de resultados y para la re-planificación según un criterio unificado. En síntesis, se habla de la adopción de una óptica tomada del ámbito privado, el cual, a diferencia de los rígidos aspectos ámbito público, logró adaptarse a las nuevas condiciones del contexto económico y de la nueva era de la información y comunicación. El ambiente altamente dinámico y exigente requiere de un sector público que brinde respuestas y soluciones a las demandas ciudadanas, hecho que solo puede lograrse comenzando desde la gestión de los recursos internos.

El **capítulo II** del Plan desarrolla los mecanismos de intervención del ciudadano en el seguimiento de la administración, cuyo fin último es la mejora en la oferta de servicios públicos. El Programa Carta Compromiso con el Ciudadano busca restituir la confianza de los ciudadanos hacia la Administración Pública a través de una promesa de incremento en la calidad de la provisión de bienes y servicios. Esto implica el establecimiento de metas posibles de medir y de la existencia de parámetros de calidad a ser respetados, como así también la existencia de mecanismos de comunicación, consulta y sugerencias por parte de los ciudadanos. Un segundo mecanismo expresado en el Plan es el sistema de quejas y reclamos, desarrollados a través de internet o de forma telefónica, cuyas respuestas son monitoreadas para cumplir su fin con prontitud y de manera eficiente. La guía de trámites es otro mecanismo que, en su caso particular, brinda información y difunde sobre los pasos a seguir en las distintas gestiones de los distintos organismos públicos. En cuarto lugar, se presenta el Programa de Calidad en la Gestión que incluye la capacitación del personal y la producción de servicios según altas normas de calidad en un marco de mejora continua. De este programa surge el Premio de Calidad en la Gestión de la Ciudad de Buenos Aires para los organismos que se desempeñan según los estándares previamente establecidos. Es menester dejar en claro que se está dotando a la sociedad de una comunicación de doble vía que promueve la participación democrática y de un recurso de poder como es la información. Esto transforma a la Administración Pública en un sistema abierto dispuesto a responsabilizarse y rendir cuentas a la sociedad civil. En fin, un Estado transparente. Este concepto se refuerza gracias a la ley 104 sancionada en 2007, que dictamina que toda persona tiene derecho a solicitar información de cualquier organismo del Gobierno de la Ciudad, por lo que los canales de comunicación no se tornan unilaterales con la información que decide brindar el Gobierno, sino que las personas pueden solicitar información que les sea de utilidad.

Por su parte, entre los instrumentos del Gobierno Electrónico y Nuevas tecnologías de la Información y Comunicación -**Capítulo III**- encontramos, en primer lugar, la llamada sede electrónica, cuyo objeto es romper con las sedes tradicionales y utilizar las redes de telecomunicaciones como medios para brindar información y servicios en cualquier momento y horario. La firma electrónica y digital, por su parte, opera bajo la expectativa de garantizar la integridad de la documentación y, a su vez, agilizar los procesos de gestión operativa. De la misma manera, la intención de la digitalización de procesos administrativos es la de reemplazar al soporte papel y operar con documentos, registros y expedientes electrónicos que faciliten la comunicación y la perdurabilidad e inmutabilidad de los mismos. Otra cuestión de importancia que trata el Plan es la construcción de una infraestructura de seguridad informática para el resguardo de la información y de los sistemas operativos. Dentro de estos límites, la interoperabilidad juega un rol de suma significación ya que evita inconsistencias y duplicaciones en la información. En último lugar, el Plan de Modernización detalla la necesidad de aplicar las denominadas compras electrónicas a través de un sistema informático que permita el monitoreo y evaluación de las mismas de forma transparente. Esta conversión hacia un gobierno electrónico marca el rumbo de un aprovechamiento de las oportunidades y potenciaciones que brinda la tecnología y la gestión del conocimiento. En consecuencia, se comienzan a emplear los recursos, que en última instancia le son confiados por la sociedad en su conjunto, de una mejor manera y evitando el despilfarro.

El **último capítulo**, el número IV, refiere a la Gestión Integral de los Recursos Humanos a través de tres aristas: el Legajo Único del Personal Informatizado, el Sistema de Información del Personal de la Administración Pública de la Ciudad y la Capacitación Electrónica y la Calidad de la Formación. La primera responde a la digitalización de requerimientos normativos, ya sea legal o de auditoría. La segunda certifica una política de información e inteligencia respecto a cada empleado que trabaje, con cualquier tipo de vinculación, para el Gobierno de la Ciudad. La tercera y última refiere a la adecuación de los recursos humanos ante la adquisición de nuevas tecnologías que incrementan la productividad del sector público. Aunque este es el último elemento de los enumerados es uno de los cruciales. La tendencia general en el ámbito de la administración pública es la de preservar los mecanismos y formas de trabajo ancestrales y que le son cómodos a los empleados. Este contexto de cambio que propone la modernización debe ser complementado con acciones que solucionen y eviten puntos de conflicto que eventualmente surgen durante los periodos de transición y de aplicación de transformaciones que perturban las estructuras tradicionales.

5. El Ministerio de Modernización del Gobierno de la Ciudad

El Ministerio de Modernización del Gobierno de la Ciudad fue creado el 17 de noviembre del año 2011 mediante la Ley N° 4.013, convirtiéndose el mismo en la autoridad de aplicación del Plan de Modernización, desplazando de dicho rol a la Jefatura de Gabinete. Entre sus objetivos más importantes se pueden destacar, en primer lugar, el diseño y organización estratégica y operativa de la Modernización de las áreas del gobierno de la Ciudad. En segundo lugar, implementar el Plan de Modernización y analizar propuestas formuladas por los ministerios. Por otro lado, un objetivo destacado es su actuación como diseñador de las políticas de

capacitación del personal y de su carrera administrativa como, a su vez, la de ejercer las políticas de gestión de los recursos humanos. En cuarto lugar, se espera que el ministerio delimite la política de transformación tecnológica en el marco de la mejora de los procesos, infraestructura y de los sistemas y tecnologías de gestión. Por último, el Ministerio queda establecido como encargado de ejecutar la política de gobierno electrónico y la política de integración de las bases de datos del Gobierno de la Ciudad. El surgimiento de este ministerio es de vital importancia para todo el proceso de modernización estatal ya que otorga calidad institucional a esta política. Difícilmente el proceso pueda ser exitoso sin la existencia de este ministerio, ya que la Modernización es inherentemente una sucesión de pasos que generan incomodidad y conflictos internos en la estructura estatal que requieren rápida adaptación y solución. De no ser así se corre el riesgo de frustrar todo el proceso.

Por otra parte, cabe destacar el cambio estructural que sufrió el ministerio. Es de apreciar las diferencias en los organigramas de los años 2012 y 2016.

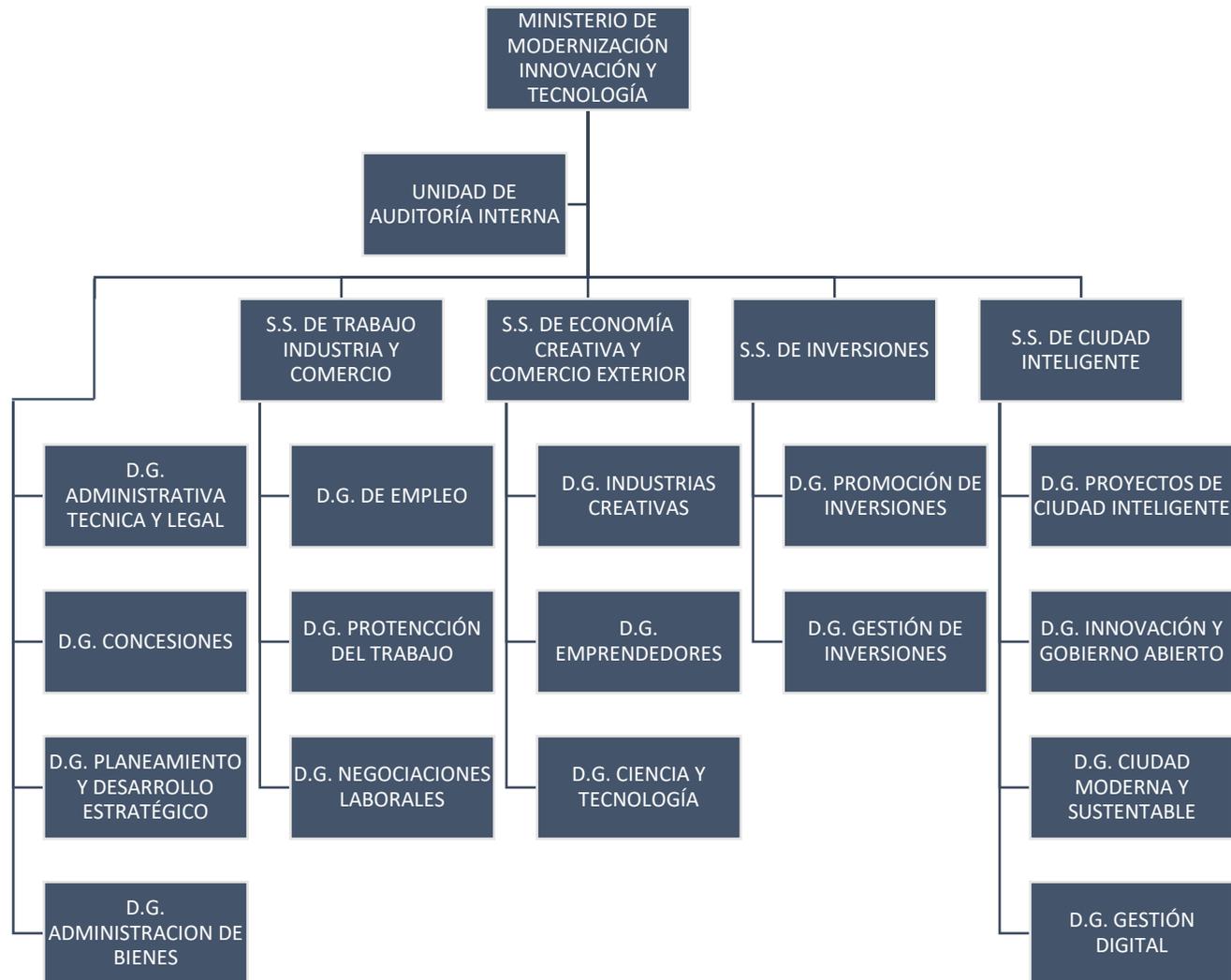


Gráfico 1. Organigrama del Ministerio de Modernización, Innovación y Tecnología (año 2016)

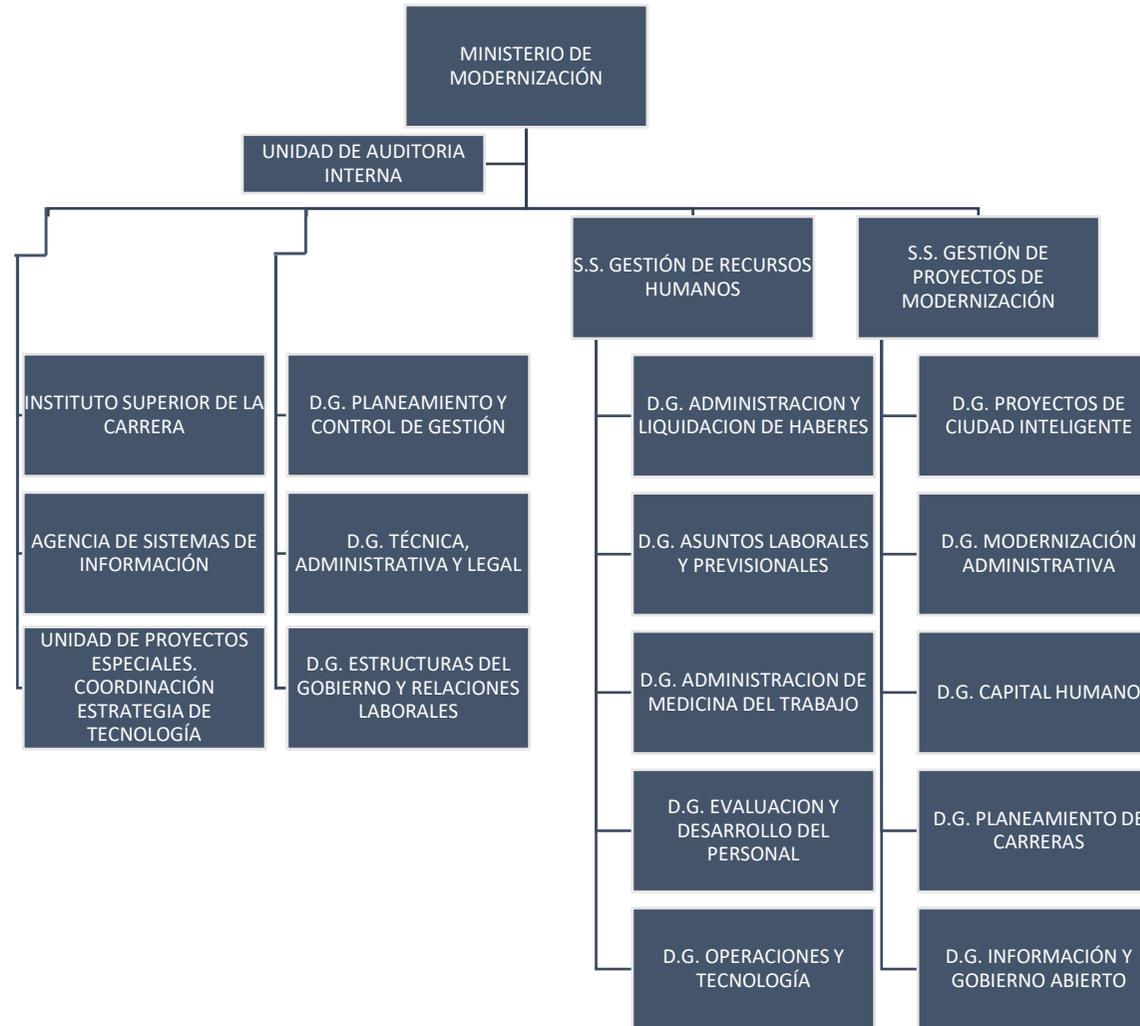


Gráfico 2. Organigrama del Ministerio de Modernización del Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires (año 2012)

Como primer aspecto a destacar encontramos que a principios de 2016 el Ministerio de Modernización se fusiona con el Ministerio de Desarrollo Económico para crear un ente nuevo que implemente ambas políticas, de aquí surge su nuevo nombre como Ministerio de Modernización, Innovación y Tecnología. Efectivamente, este cambio estructural conlleva un cambio en los eslabones constitutivos de la institución. Como es de observar, el Ministerio de Modernización en su versión anterior² queda expresada actualmente en la Subsecretaría de Ciudad Inteligente y en la Subsecretaría de Industria, Trabajo y Comercio, dos de las cuatro Subsecretarías del nuevo Ministerio. A su vez, si bien existen cambios entre el nuevo y viejo ministerio en las denominaciones de las Direcciones Generales, la esencia de cada uno se mantiene siguiendo los conceptos centrales que exploya el Plan de Modernización.

6. Conclusiones

En una primera instancia, es evidente la presencia de una inconsistencia que amenazaba la efectividad de la aplicación del Plan de Modernización, la cual fue solucionada de manera satisfactoria. Siendo la modernización un proceso complejo, que incumbe al Gobierno de la Ciudad en su totalidad y que implica un alto componente de cambio disruptivo para la cohesión administrativa previa y su burocracia, la no creación de una nueva institución enfocada a la ejecución del Plan se presenta como una debilidad que reduce las probabilidades de éxito en cuanto al logro de la misión del Plan. Más aún, la modernización es inherentemente una sucesión de marchas y contramarchas debido a las alteraciones que se producen en las estructuras administrativas tradicionales, de los cuales surgen conflictos y problemas de coordinación y cooperación que requieren de buena pericia y capacidad de negociación para su resolución. Esto solo puede lograrse a través de una institución plenamente enfocada al proceso de modernización, una institución con las herramientas necesarias para superar las rigideces existentes y ocupada de supervisar y controlar el cumplimiento de las metas. De esta manera, luego de casi dos años de elaborado el Plan de Modernización el Gobierno de la Ciudad se creó el Ministerio de Modernización del Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires. Este nuevo ministerio inauguró una etapa decisiva en la consolidación del proceso de Modernización Estatal y logró dar solidez y fuerza institucional al Plan de Modernización.

Ahora bien, bajo las consideraciones desarrolladas respecto a los cambios estructurales acontecidos en 2016 y la fusión del Ministerio de Modernización con el Ministerio de Desarrollo Económico queda preguntarse si las modificaciones permitirán que el logro de las metas del Plan de Modernización sea alcanzado de manera más eficiente o si sus tareas quedarán en segundo plano ante las nuevas responsabilidades de la nueva configuración del Ministerio. Desde nuestra perspectiva estimamos que el cambio es coherente con el espíritu de la modernización, ya que implica dotar a la institución de la flexibilidad necesaria para adaptarse a los cambios del contexto y, en consecuencia, acudir a las transformaciones

² Si bien la estructura de 2012 difiere del organigrama de 2015, donde las Subsecretarías eran cuatro, De Empleo Público, País Digital, De Gestión e Innovación Pública y De Modernización Administrativa, las directrices se mantuvieron y la ilustración difiere en poca magnitud entre los entes que conservan el nombre de Ministerio de Modernización.

necesarias para incrementar su desempeño. Más aún, porque la modernización del Estado es una política orientada al desarrollo económico ya que el objeto final es satisfacer las demandas de los ciudadanos con celeridad y en un marco de mejora continua de la calidad de los bienes y servicios públicos.

7. Bibliografía

Ley CABA N°3.304. Boletín Oficial CABA N° 3.335. Buenos Aires: 2010.

Ley CABA N°4.013. Boletín Oficial CABA N° 3.807. Buenos Aires: 2011.

Ministerio de Modernización: Auditoría de Relevamiento Legal y Financiera Periodo 2013. Buenos Aires, 2015.

Naser, A., Ramirez Alujas, Á. (2014) *Plan de gobierno abierto: Una hoja de ruta para los gobiernos de la región*. Santiago de Chile: Publicación de las Naciones Unidas. Disponible en repositorio.cepal.org/bitstream/11362/36665/1/S2014229_es.pdf

Oslak, O. (2013). Gobierno Abierto: hacia un nuevo paradigma de la gestión pública. Red GEALC. Disponible en: <https://www.oas.org/es/sap/dgpe/pub/coleccion5RG.pdf>.