

Innovación Administrativa para la gestión de pagos en el Ministerio de Salud de la Nación.

Impacto de la digitalización del proceso administrativo y de la implementación de la Plataforma de Trámites a Distancia (TAD) como ventanilla única para la recepción de comprobantes de proveedores.

Julían Andrés Mur¹, Denise Crudo¹, Juan Manuel Días¹, Micaela De París¹,
Gonzalo La Cava¹, Mauricio Monsalvo², Erica Rosolen³

¹Dirección de Innovación Administrativa, Secretaría de Gestión Administrativa
Ministerio de Salud de Nación (julianmur90@gmail.com; dcruco@msal.gov.ar;
jmdias@msal.gov.ar; mdeparis@msal.gov.ar; glacava@msal.gov.ar)

²Secretaría de Gestión Administrativa, Ministerio de Salud de la Nación
(mmonsalvo@msal.gov.ar)

³Dirección de Tramitación a Distancia, Secretaría de Innovación Tecnológica
del Sector Público, Jefatura de Gabinetes de Ministros
(RosolenE@jefatura.gob.ar)

Resumen. El presupuesto nacional es un instrumento de suma importancia para la plena ejecución de las políticas públicas. El sector público participa como comprador en la adquisición de bienes, servicios y obras públicas y tiene como dificultad las recurrentes demoras en los pagos a proveedores. Por este motivo, se implementó una herramienta digital en el ámbito de la administración pública denominada Plataforma de “Trámites a Distancia” (TAD). Esta implementación en el proceso administrativo tuvo como resultado una disminución sustancial en los tiempos de tramitación de los pagos.

Palabras claves. Trámite – Facturas – Proveedores – Tiempo – Procesos

Abstract. The national budget is an extremely important instrument for the full execution of public policies. The public sector participates as a buyer in the acquisition of goods, services and public works and has the difficulty of recurring delays in payments to suppliers. For this reason, a digital tool was implemented in the field of public administration called "Distance Procedures". This implementation in the administrative process resulted in a substantial decrease in payment processing times.

Keywords. Procedure – Invoices – Suppliers – Time – Processes

1. Introducción

En Argentina, el presupuesto nacional se considera un acto de previsión integral de los ingresos y gastos probables a realizarse en un determinado período, en el marco del plan delimitado por el gobierno nacional para cada caso. En este contexto, el presupuesto es considerado uno de los instrumentos más importantes de intervención de gobierno, expresando la regulación estatal de las relaciones sociales en el ámbito nacional (Cristeche, 2013). Una vez promulgado y distribuido en los distintos organismos del Estado, éste deberá ser ejecutado conforme las políticas y objetivos contemplados en el plan de gobierno, siendo objeto posteriormente de auditorías tanto internas como externas al Poder Ejecutivo Nacional (PEN).

Entre las tareas que debe realizar el Estado con el presupuesto asignado, la adquisición de bienes, servicios y obras públicas resulta una de las más fundamentales, considerando el volumen de transacciones en las que el sector público participa como comprador. Este proceso de compras públicas puede definirse como “la actividad gubernamental de adquirir los bienes y servicios que son necesarios para llevar adelante sus funciones” (Comotto y Meza, 2015; Arrowsmith, 2010), y erige al Estado como uno de los motores para el funcionamiento de la economía y su desarrollo, jerarquizando la importancia de contar con sistemas de compras ajustados a las necesidades locales,

SIE, Simposio de Informática en el Estado optimizando los recursos disponibles y las condiciones en las que se realizan dichas transacciones (Arozamena y Weinschelbaum, 2010).

Sin embargo, una dificultad recurrente en la región latinoamericana resulta de la situación de demoras en los pagos a proveedores en momento de dificultades macroeconómicas, asentando sistemas de pagos ineficientes, plazos de pagos extendidos y el incumplimiento de los contratos entre el Estado y sus proveedores (Bleger, 2010). De esta manera, se generan condiciones en desmedro del fortalecimiento de un Estado previsor de compras públicas que mejoren las economías de escala, perdiendo garantías de obtener mejores precios y condiciones de contratación, entre otros beneficios (Capello, 2015).

En este contexto, la incorporación de tecnologías de la información y las comunicaciones posee la capacidad potencial de optimizar procesos de trabajo en el sector público, motivando su incorporación por parte de los gobiernos como herramienta de gestión (Naser, 2011). Los organismos del Estado que se encargan de ejecutar las políticas públicas son sensibles a la calidad de la información disponible para gestionar en el marco de sus competencias, viéndose especialmente beneficiados por la utilización de este tipo de herramientas. En materia de procesos de compras públicas, organismos como la Organización para la Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE) han recomendado la adquisición e implementación de tecnologías tendientes a incrementar la eficiencia y lograr los objetivos generales de la agenda del sector público (OCDE, 2014: 8 en Abusleme Mardones 2016). Asimismo, la incorporación de tecnología guarda la capacidad potencial de mejorar las interacciones del sector público con las empresas y otras entidades públicas, bajo la premisa de la necesidad de reconfigurar los procesos internos que las sostienen (Zamora-Boza, 2018).

Es por ello, que la Secretaría de Innovación Tecnológica del Sector Público impulsa el Programa Federal de Transformación Digital, que tiene como objetivo principal fortalecer la soberanía tecnológica de la República Argentina, lo que constituye un cambio de paradigma: cada iniciativa pública se piensa desde el marco de acción del gobierno digital mediante el uso de soluciones tecnológicas para la definición, planificación y ejecución de políticas y servicios públicos que mejoren la calidad de vida de la ciudadanía. De esta manera, las soluciones tecnológicas son ejes de un Estado Inclusivo, de calidad y cercano a las necesidades de la población.

El proceso de digitalización implica para los Organismos del sector público nacional acceder a una convivencia digital en un ecosistema de soluciones integradas basadas en estándares de interoperabilidad y de vanguardia, que ponen en marcha un proceso sinérgico con efectos en las actividades no solo del Estado sino también en la sociedad y en el aparato productivo.

El ecosistema digital está conformado por las siguientes plataformas: Gestión Documental Digital, Plataforma de Trámites a Distancia, Plataforma de Autenticación Electrónica Central, la infraestructura de Firma Digital y la Plataforma Interoperar.

En este sentido, la Dirección de Tramitación a Distancia impulsa la transformación digital Estatal a través de la implementación de trámites digitales que permiten transparentar, promover la participación ciudadana y la rendición de cuentas.

La plataforma de “Trámites a Distancia” (TAD)¹ es una herramienta que facilita a la ciudadanía (personas humanas, jurídicas y públicas) la gestión digital, remota, completa y simple de sus tramitaciones ante el sector público nacional. Permite realizar presentaciones de documentación, solicitudes, notificar electrónicamente y realizar el seguimiento de expedientes administrativos. Actualmente, la plataforma cuenta con 3.328.521 personas usuarias, 2.406 trámites disponibles, 25.533.207 tramitaciones iniciadas y 44.802.885 documentos generados.

Ante las situaciones críticas y disruptivas enfrentadas durante la pandemia por el COVID-19 el acceso a infraestructura tecnológica y a plataformas digitales, con su respectivo marco normativo, fue estratégico para preservar el ejercicio de derechos fundamentales como la salud, la educación, la cultura, el trabajo, la seguridad, la movilidad, entre otros.

En el caso particular del Ministerio de Salud de la Nación, la situación sanitaria consecuencia de la pandemia COVID-19 en 2020 lo ha convertido en uno de los principales concentradores de créditos presupuestarios asociados a la compra de bienes y

¹ <https://tramitesadistancia.gob.ar/>

servicios, llegando al primer lugar en el año 2021 al representar un 30% del crédito total vigente. En esta línea, la importancia de la gestión de los procesos de compras ha tomado un impulso sin precedentes, requiriendo un análisis pormenorizado de sus componentes en general, y de los plazos de pago a proveedores en particular, dejando de manifiesto la necesidad de profundizar la implementación de herramientas tecnológicas que puedan robustecer dichos procesos. En este sentido, una cancelación oportuna de las facturas a cargo del Estado permitirá obtener mejores condiciones contractuales a futuro, en conjunto con una asignación más eficiente de los recursos.

Por todo lo expuesto, el presente trabajo tiene como objetivo evaluar la digitalización del proceso de pagos a proveedores dentro del marco de compras públicas del Ministerio de Salud de la Nación durante el período 2017-2021, mediante la adopción de una solución tecnológica que implicó el acompañamiento de la Dirección de Tramitación a Distancia en el diseño, el análisis y la optimización del proceso administrativo en términos de simplificación y racionalización del trámite previo a su digitalización.

2. Escenario

El Ministerio de Salud de la Nación tiene a su cargo todos los asuntos inherentes a la salud de la población y la promoción de conductas saludables en la sociedad. Dicho organismo cuenta con más de 6000 trabajadores y trabajadoras (Secretaría de Empleo Público, 2020), ha gestionado aproximadamente 132 procesos de compra² en 2019, 112 en 2020, y 222 en 2021, y cuenta con un presupuesto vigente que ascendió a \$49.445 millones en 2019³, \$64.093 millones en 2020 y \$211.618 millones en 2021 (Ministerio de Economía de la Nación, 2021).

Los procesos de compra pública pueden realizarse por distintas modalidades, en función de factores tales como los montos estimados en cada caso (contratación directa, licitación pública, etc.), o la fuente de financiamiento interna o externa (Tesorería General de la Nación, Organismos Multilaterales de Crédito, etc.) entre otros, brindando un marco amplio de opciones para su gestión.

En el caso analizado, se examinarán únicamente los procesos administrativos para la compra de bienes y servicios cuyos trámites corresponden a las compras realizadas a través del Régimen de Contrataciones de la Administración Nacional, culminando con la emisión de órdenes de compra (Decreto 1023/2001 y Decreto 1030/2016).

3. Intervención

Previo al 2019, los procesos de compra contaban con una instancia de presentación de facturas por los bienes y/o servicios prestados por los proveedores en formato papel, dando inicio al trámite de pago. Sin embargo, se observaba una variabilidad en el formato de recepción de dicha documentación, de modo tal que la mesa de entradas no resultaba la única vía de recepción de facturas, siendo acompañada por presentaciones de manera directa en las unidades impulsoras de las compras en cuestión.

En este contexto, a partir del 2019 se inició el proceso de implementación en la Plataforma de “Trámites a Distancia” (TAD) para permitir a los proveedores del Ministerio de Salud de la Nación la interacción y la realización de trámites de manera 100% digital evitando acercarse físicamente a una mesa de entrada (Miranda y Rica, 2020; Decreto 1063/2016 y Decreto 434/2016). De esta manera, la presentación de cada factura por medio de un trámite digital en la Plataforma TAD significa a nivel informático la apertura automática de un expediente electrónico de pago en el sistema de Gestión Documental Electrónica (GDE), que es la plataforma que gestiona los expedientes administrativos del sector público nacional.

El proyecto de implementación significó el trabajo conjunto entre la Dirección de Innovación Administrativa (Ministerio de Salud de la Nación) y la Dirección de Tramitación a Distancia (Secretaría de Innovación Tecnológica del Sector Público,

² Solo se consideran los procesos de compras tramitados a través de la plataforma Compr.ar.

³ Durante el año 2019 el organismo no tenía rango de Ministerio, constituyendo una Secretaría dentro del ámbito del Ministerio de Salud y Desarrollo Social, compartiendo su presupuesto.

SIE, Simposio de Informática en el Estado
 Jefatura de Gabinete de Ministros) e implicó la ejecución de tareas de diseño del trámite, análisis funcional del proceso administrativo, configuración del trámite, pruebas de integración, demostraciones, la puesta en marcha del trámite en la Plataforma TAD y la capacitación del equipo de trabajo del Ministerio de Salud de Nación.

4. Análisis del impacto

4.1. Diseño

El diseño se ajusta a una evaluación descriptiva de políticas públicas de tipo antes y después (Guerrero Amparán, 1995). Se considerará la evolución trimestral y anual entre 2017 y 2021 de la variable tiempo de tramitación, definida como el tiempo transcurrido entre el inicio del trámite administrativo y su cierre, entendiendo que el trámite no culmina hasta que no se hayan procesado todos los pagos asociados. Esta variable se calcula como la resta entre la fecha de cierre del expediente y la fecha de apertura.

4.2. Resultados

La adopción de la Plataforma TAD en el proceso administrativo de pago a proveedores significó una disminución sustancial en los tiempos de gestión de los pagos. Comparando los valores entre 2020 y 2021 para cada tipo de trámite, se observaron disminuciones importantes en los tiempos, con un -86% para los trámites cuyas facturas ingresaron por mesa de entrada y un -63% para los TAD por órdenes de compra. Los resultados se presentan en la Tabla 1.

Tabla 1. Variaciones en el tiempo de tramitación administrativa según tipo de trámite

| | | Promedio anual de días entre el inicio del trámite y el pago | | | | | |
|-----------------|-------------------------|--|------|------|------|------|-------------|
| | | 2017 | 2018 | 2019 | 2020 | 2021 | Var % 20-21 |
| Tipo de trámite | Mesa de entradas | 398 | 344 | 264 | 110 | 37 | -66% |
| | TAD – Órdenes de compra | - | - | 152 | 91 | 56 | -38% |

Adicionalmente, se observa una disminución en la tasa de variación trimestral (TVT) para ambos tipos de trámites, tomando como referencia en cada caso el trimestre inmediatamente anterior. De esta manera, en ambos casos se identifican inicios con tendencias positivas en aumento de la TVT, mientras que, hacia el último trimestre analizado de 2021, las tendencias se revierten en negativas, dando cuenta de una disminución pronunciada y sostenida. Los resultados de la TVT para las facturas presentadas en mesa de entradas se presentan en el **Gráfico 1**, mientras que los resultados para las facturas presentadas a través del TAD para órdenes de compra se presentan en el **Gráfico 2**.

Gráfico 1. Tasa de variación trimestral en el tiempo de tramitación administrativa para trámites con facturas presentadas en mesa de entradas

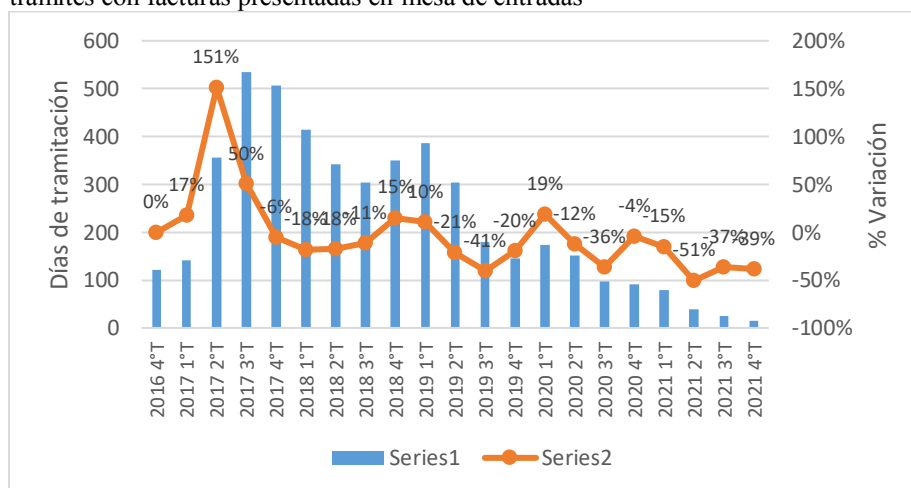
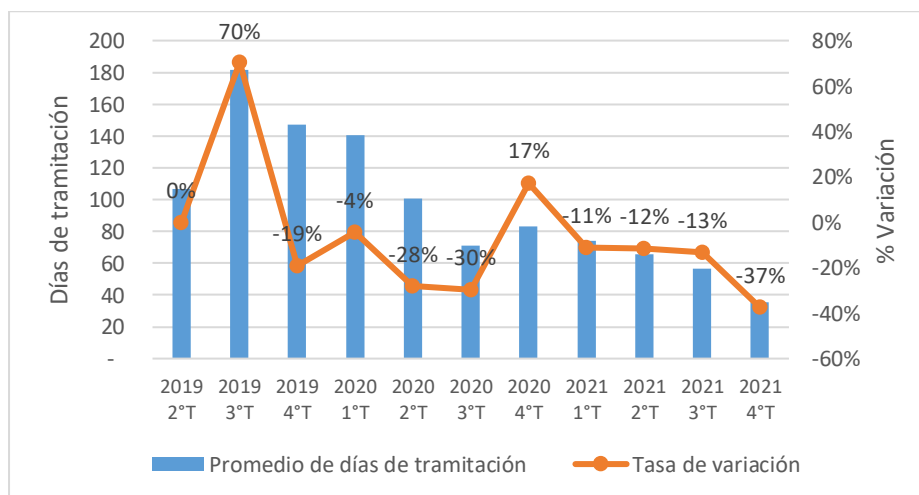


Gráfico 2. Tasa de variación trimestral en el tiempo de tramitación administrativa para trámites con facturas presentadas a través del TAD para órdenes de compra



4.3. Discusión

La gestión pública se constituye como el canal mediador entre la implementación de las políticas públicas a nivel político y los resultados obtenidos como consecuencia de su ejecución, de modo tal que su mejoramiento redundará en un aporte hacia la consolidación institucional (Caballero 2014). En este punto, la innovación tecnológica puede ser considerada una herramienta de gran potencial para dinamizar los sistemas de gestión pública en general, y los procesos de compras públicas en particular, incorporando medios digitales como un paso hacia su mejora sustancial en conjunto con la optimización de los recursos destinados a su sostenimiento. (Gallego Córcoles 2017).

En el caso expuesto, se observa que en 2017 la mesa de entradas tardaba en promedio más de un año en finalizar los trámites administrativos de compra, dejando de manifiesto una morosidad profunda en el cumplimiento de los contratos con los proveedores. El retraso en el desembolso de fondos a los proveedores atenta contra la competitividad de pequeños y medianos proveedores de menor capacidad financiera, alentando una distorsión como consecuencia de la potencial monopolización de las compras públicas por los proveedores de mayor envergadura (Collado e Hirán Sánchez, 2006). Sin embargo, a partir del 2019 la digitalización del proceso administrativo para la gestión de las órdenes de compra mediante la Plataforma TAD, significó una disminución pronunciada de los tiempos de tramitación, mientras que en 2021 su institucionalización consolidó un descenso aún más abrupto comparado con el estado de situación inicial.

La práctica del retraso en el pago a proveedores se traduce en la generación de expectativas protectoras dirigidas a mitigar la potencial pérdida de ganancia, de modo tal que los proveedores aumentan los precios de manera anticipada, perjudicando los intereses del erario público (Collado e Hirán Sánchez, 2006; Pimenta, 2002). En el caso expuesto, si se consideran las variaciones en el Índice de Precios al Consumidor (IPC) durante el período en el que transcurre el trámite, multiplicado por la cantidad de días de mora, se observa que los trámites cuyas facturas ingresaban por mesa de entradas detentaban un 24% de recargo financiero potencial anual en 2017, y un 37% en 2018. Estos valores disminuyen a un dígito al aplicar los mismos criterios en 2020 (mesa de entradas 9% y TAD órdenes de compra 8%), para finalmente ubicarse en el orden del 3-5% en 2021. Estas estimaciones financieras dan cuenta del beneficio potencial para el Estado, en términos de ahorro financiero, del pago en tiempo y forma de los bienes y servicios adquiridos mediante compras públicas, dejando de manifiesto una disminución acentuada en el recargo financiero anual estimado producto de las distorsiones de los precios ofertados.

Por otra parte, el rango temporal en análisis exige considerar que entre septiembre de 2018 y diciembre de 2019 el organismo público en estudio descendió a la jerarquía de Secretaría de Salud, con la consiguiente disminución en autonomía para la gestión de los trámites administrativos, pudiendo advertir un aumento en el nivel de burocratización y por ende en los tiempos de tramitación. Sin embargo, la variación en los tiempos de tramitación administrativa relevados y la magnitud del impacto de los cambios expuestos dejan de manifiesto su relación directa con la intervención descripta, aun cuando el escenario de aplicación no sea totalmente estable en el período estudiado.

Finalmente, entre las limitaciones del presente trabajo se señala la inaccesibilidad de información para realizar análisis semejantes en otros tipos de trámites de compras públicas, tales como los vinculados al financiamiento externo y al legítimo abono, como consecuencia de su formato no sistematizado. De esta manera, futuros estudios podrán evaluar la incorporación de tecnologías en otros casos de compras públicas o en la administración pública en general, indagando sobre sus particularidades en el contexto argentino.

5. Conclusiones

La incorporación de herramientas informáticas en el sector público genera mejores condiciones para la gestión de políticas públicas, colaborando en la producción de información accesible, oportuna y adecuada fundamental para la toma de decisiones (Abusleme Mardones, 2016). En este sentido, la mejora y rediseño de los procesos de trabajo a través del uso de tecnología, formalizando nuevas prácticas de trabajo entre los agentes, resulta en una consolidación de difícil retroceso (Naser, 2011).

Si bien la pandemia COVID 19 estableció condiciones favorables a la digitalización de distintos procesos en el sector público, los esfuerzos a favor de la innovación en el Estado deben transformarse en acciones sostenidas dirigidas a su consecución, conformando una visión estratégica que trascienda las voluntades circunstanciales y consolide la centralidad de las herramientas informáticas como una alternativa válida para hacer frente a las problemáticas vigentes en el ámbito público.

Las lecciones que se pueden aprender del caso expuesto evidencian la importancia de desplegar una nueva gobernanza de los datos públicos, es decir, los datos y el conocimiento digitalizado se convierten en un factor estratégico. De igual manera, la consolidación de la Plataforma de Trámites a Distancia (TAD) como medio que permitió a los Organismos del Sector Público, ante la emergencia disruptiva que arrojó la pandemia del COVID 19, brindar respuestas ágiles y efectivas, contar con datos e información oportuna para la toma de decisiones, elaborar y ejecutar políticas públicas de cara a la ciudadanía.

En el caso de estudio permitió a personas y empresas proveedoras interactuar con la administración en forma digital, remota, completa y simple, realizar presentaciones de sus comprobantes y notificarse electrónicamente a fin de realizar sus trámites ante el Ministerio de Salud de Nación. Esta interacción propicia la generación y la captura de datos que, al ser procesados y analizados con herramientas inteligentes, permite mejorar los procesos de decisión y evaluación de resultados. Ello da lugar a una mayor agilidad en los procesos operativos y administrativos de todo el sector público nacional, pero

SIE, Simposio de Informática en el Estado
además impacta en el aparato productivo, en procesos que aceleran las innovaciones, generan eficiencia y tienen efectos positivos en el crecimiento económico.

Una cancelación oportuna de las facturas a cargo del Estado permitirá obtener mejores condiciones contractuales a futuro, en conjunto con una asignación más eficiente de los recursos.

6. Bibliografía

1. Abusleme Mardones, C. (2016). Las compras públicas de tecnología e innovación como un elemento central de las políticas públicas del siglo XXI. *Revista chilena de derecho y tecnología*, 5(2), 95-126.
2. Arozamena, L. y Weinschelbaum, F. (2010). *Compras públicas: aspectos conceptuales y buenas prácticas*. Documento de trabajo N°1.
3. Arrowsmith, S. (2010). *Public procurement regulation: an introduction*. Europe Aid Cooperation Office.
4. Bleger, L. (2010). *Instrumentos financieros para facilitar el acceso de las PYMES a las compras públicas*. Documento de Trabajo N° 2.
5. Caballero, C. (2014). Modernización de la gestión pública en la Provincia de Mendoza, Argentina (2001-2011). *Logros y desafíos*. *Revista Digital de Ciencias Sociales*, 1(1), 209-226.
6. Capello, M. y García Oro, L. (2015). Gasto público eficiente: Propuestas para un mejoramiento en los sistemas de compras y contrataciones gubernamentales. *Actualidad económica*, 25(85), 5-20.
7. CEPAL, (2022). *Tecnologías digitales para un nuevo futuro. eLAC 2022 Agenda Digital para América Latina y el Caribe*.
8. Collado, F. e Hirán Sánchez, B. (2006). *El sistema de compras en la Administración Pública: propuestas para su transformación*.
9. Comotto, S. y Meza, A. (2015). *Compras públicas para la innovación. Nuevas oportunidades de políticas para la región*. Documento de trabajo N°8.
10. Cristeche, M. (2013). Estado, gasto público y formas jurídicas. Nociones sobre el sistema presupuestario argentino. *Revista Derecho y Ciencias Sociales*, 8, 185-211.
11. Decreto 434 de 2016. Por el cual se expide el Plan de Modernización del Estado. 01 de marzo de 2016.
12. Decreto 561 de 2016. *Gestión Documental Digital (GDE)*.
13. Decreto 1023 de 2001. Por el cual se expide el Régimen de Contrataciones de la Administración Nacional. 13 de agosto de 2001.
14. Decreto 1030 de 2016. Por el cual se expide el Régimen de Contrataciones de la Administración Nacional. 15 de septiembre de 2016.
15. Decreto 1063 de 2016 *Plataforma Trámites a Distancia (TAD)*.
16. Decreto 1063 de 2016. Por el cual se expiden los Trámites a Distancia. 04 de octubre de 2016.
17. Decreto 1265 de 2016 *Plataforma de Autenticación Electrónica Central (PAEC)*, Resolución N°216 MM /2018 *Plataforma AUTENTICAR*.
18. Decreto 1273 de 2016 *Simplificación registra y Resolución N° 19/2018 – Estándares para el intercambio de datos entre los organismos. Plataforma Interoperar*
19. Decreto Presidencial 182 de 2019 y la Ley de Firma Digital N° 25.506 - Ley N° 27.446. *Infraestructura de Firma Digital*
20. Gallego Córcoles, I. (2017). *Contratación pública e innovación tecnológica*. *Revista española de Derecho Administrativo*, 147, 193-219.
21. Guerrero Amparán, J. P. (1995). La evaluación de políticas públicas: enfoques teóricos y realidades en nueve países desarrollados. *Gestión y Política Pública*, 4(1), 47-115.
22. Ministerio de Economía de la Nación, 2021. <https://www.argentina.gob.ar/economia>.
23. Miranda, M. y Rica, S. (2020). *Trámites a distancia en tiempos de COVID-19*. Simposio de informática en el Estado.
24. Naser, A. y Concha, G. (2011). *El gobierno electrónico en la gestión pública*. CEPAL – Serie gestión pública N°73.
25. Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (2014). *Recommendation of the Council on Digital Government Strategies Adopted by the OECD Council en 15 Julio 2014*.
26. Pimenta, C. (2002). *Gestión de compras y contrataciones gubernamentales*. *RAE-eletrónica*, 1(1), 1-13.
27. Programa Federal de Transformación Digital (Resolución N°5/2022)
28. <https://www.argentina.gob.ar/noticias/la-secretaria-de-innovacion-tecnologica-creo-el-programa-federal-de-transformacion-publica>

- SIE, Simposio de Informática en el Estado
29. Secretaría de Empleo Público, 2020. Jefatura de Gabinete de Ministros. <https://www.argentina.gob.ar/jefatura/gestion-y-empleo-publico>.
 30. Secretaría de Innovación Tecnológica del Sector Público, 2022. Jefatura de Gabinete de Ministros. <https://www.argentina.gob.ar/jefatura/innovacion-tecnologica>
 31. Zamora-Boza, C., Arrobo-Cedeño, N. y Cornejo-Marcos, G. (2018). El Gobierno Electrónico en Ecuador: la innovación en la administración pública. Espacios, 39(6), 15-23.