

MISIONES SIN FILAS

HACIA UN ESTADO MÁS SIMPLE,
ÁGIL Y HUMANO

Propuestas para transformar
la atención al ciudadano
con tecnología, procesos
inteligentes y respeto
por el tiempo de las personas.



MENOS TIEMPO
PERDIDO



MÁS RESPETO
AL CIUDADANO



MEJORES SERVICIOS,
MÁS CONFIANZA

HÉCTOR FRANCO

IDEAS PARA CONSTRUIR
UN ESTADO MÁS HUMANO

Héctor Julio Franco

MISIONES SIN FILAS

Una propuesta para devolverles el tiempo a los misioneros

Libro Blanco II

Autor

Dr. Héctor Julio Franco

Abogado

Primera edición

Julio de 2026

Posadas – Provincia de Misiones

República Argentina

© 2026 Héctor Julio Franco

Todos los derechos reservados.

Queda prohibida la reproducción total o parcial de esta obra por cualquier medio sin autorización expresa del autor, excepto la cita parcial con fines académicos, periodísticos o de investigación, indicando la fuente correspondiente.

Las opiniones, propuestas y conclusiones contenidas en este Libro Blanco son de exclusiva responsabilidad de su autor y tienen por finalidad contribuir al debate público sobre la modernización de la administración pública y la mejora de los servicios prestados a la ciudadanía.

Colección

Libros Blancos para la Modernización del Estado

Libro Blanco I

Sistema Provincial de Gobierno Inteligente

Libro Blanco II

Misiones Sin Filas

INDICE

Tabla de contenido

INDICE	3
PRÓLOGO	5
SOBRE LA NATURALEZA DE ESTE DOCUMENTO	7
CAPÍTULO I	10
EL TIEMPO TAMBIÉN ES UN DERECHO	10
CAPÍTULO II	14
EL COSTO INVISIBLE DE LAS FILAS	14
CAPÍTULO III	19
EL ESTADO FRAGMENTADO	19
CAPÍTULO IV	24
EL MUNDO YA COMENZÓ A ELIMINAR LAS FILAS	24
CAPÍTULO V	29
LOS PRINCIPIOS DE MISIONES SIN FILAS	29
CAPÍTULO VI	35
LA ADMINISTRACIÓN INVISIBLE	35
CAPÍTULO VII	39
LA ARQUITECTURA DEL ESTADO INTEGRADO	39
Capítulo VIII	44
Plan de implementación	44
CAPÍTULO IX	49
MARCO JURÍDICO Y REFORMAS NECESARIAS	49
CAPÍTULO X	54
EL ESTADO QUE MERECEN LOS MISIONEROS	54
EPÍLOGO	58
Carta abierta a los futuros gobernantes de la Provincia de Misiones	58

Héctor Julio Franco

LIBRO BLANCO

MISIONES SIN FILAS

**Una propuesta para devolverles el tiempo a los
misioneros**

Autor

Dr. Héctor Julio Franco

Abogado

PRÓLOGO

Existe una pregunta que rara vez forma parte del debate público y, sin embargo, atraviesa silenciosamente la vida cotidiana de millones de personas:

¿Cuánto tiempo le hace perder el Estado a sus ciudadanos?

Durante décadas discutimos si el Estado debía ser más grande o más pequeño, si debía intervenir más o intervenir menos, si era necesario crear nuevos organismos o reducir estructuras existentes. Pero casi nunca nos detuvimos a pensar en aquello que todos los ciudadanos experimentan, sin importar su edad, su condición social o su ideología: el tiempo que deben dedicar para relacionarse con la administración pública.

Cada día, miles de misioneros interrumpen su trabajo, postergan actividades familiares, recorren kilómetros y esperan pacientemente para realizar trámites que, muchas veces, podrían resolverse de otra manera. Esperan un turno. Hacen una fila. Presentan un documento. Descubren que falta otro. Regresan al día siguiente. Repiten datos que el propio Estado ya posee. Vuelven a comenzar.

Con el paso de los años hemos naturalizado esa realidad. Las filas dejaron de parecernos un problema para convertirse en una costumbre. La burocracia pasó a ser entendida como un destino inevitable y no como una deficiencia que puede y debe corregirse.

Sin embargo, el tiempo constituye el patrimonio más valioso que posee una persona. El dinero puede recuperarse. Los bienes materiales pueden reemplazarse. Incluso las instituciones pueden reformarse. El tiempo, en cambio, una vez transcurrido, jamás regresa.

Cada hora que un ciudadano pierde innecesariamente frente al Estado es una hora menos con sus hijos, una hora menos produciendo, estudiando, descansando, emprendiendo o simplemente viviendo.

La misión de la administración pública nunca debió consistir en administrar expedientes. Su verdadera razón de ser consiste en mejorar la vida de las personas. Y mejorar la vida de las personas también significa respetar su tiempo.

Este Libro Blanco nace precisamente de esa convicción.

No propone únicamente eliminar filas. Tampoco pretende incorporar tecnología como un fin en sí mismo. La tecnología cambia demasiado rápido para constituir un objetivo permanente. Lo verdaderamente importante es construir un Estado cuya organización gire alrededor del ciudadano y no alrededor de sus propias estructuras.

La propuesta que aquí se desarrolla parte de una idea sencilla: el ciudadano no debería adaptarse al funcionamiento del Estado; es el Estado quien debe adaptarse a las necesidades del ciudadano.

Cuando una persona entrega por tercera vez un documento que otra oficina ya posee, el problema no es la falta de voluntad del ciudadano. Es la incapacidad del Estado para organizar inteligentemente su propia información.

Cuando un productor debe recorrer cientos de kilómetros para presentar un trámite presencial que podría realizarse desde su localidad, el problema no es la distancia. Es el diseño del sistema.

Cuando una madre pierde una mañana entera para obtener un certificado escolar, el problema no es la espera. Es haber aceptado como normal una organización que desperdicia el tiempo de las personas.

Por eso, **Misiones Sin Filas** no constituye un proyecto informático ni una simple aplicación móvil. Constituye una propuesta de transformación institucional.

Aspira a construir un Estado integrado, capaz de compartir información entre sus organismos, simplificar procedimientos, eliminar barreras innecesarias y aprovechar la tecnología para acercar la administración pública a la ciudadanía, y no para alejarla detrás de nuevas complejidades.

Las mejores políticas públicas no son aquellas que obligan al ciudadano a aprender cómo funciona el Estado. Son aquellas en las que el ciudadano casi no necesita pensar en él, porque el Estado simplemente funciona.

Ese es el horizonte que inspira estas páginas.

Este documento no pretende ofrecer respuestas definitivas ni agotar un debate que necesariamente deberá enriquecerse con el aporte de especialistas, funcionarios, trabajadores públicos, universidades y ciudadanos.

Su propósito es mucho más sencillo y, al mismo tiempo, mucho más ambicioso: iniciar una conversación sobre una nueva forma de entender la administración pública.

Porque tal vez haya llegado el momento de dejar de preguntarnos cuánto cuesta sostener el Estado y comenzar a preguntarnos cuánto le cuesta el Estado a la vida de las personas.

Si este Libro Blanco logra que esa pregunta empiece a formar parte de la agenda pública de Misiones, habrá cumplido su primer objetivo.

SOBRE LA NATURALEZA DE ESTE DOCUMENTO

El presente trabajo adopta deliberadamente el formato de un **Libro Blanco**.

Aunque esta denominación resulta habitual en numerosos países y organismos internacionales, todavía es poco utilizada en nuestro medio y, particularmente, en el ámbito de la administración pública provincial. Por ello, resulta oportuno explicar brevemente su significado y la razón por la cual se eligió esta metodología para desarrollar la propuesta contenida en estas páginas.

La expresión **Libro Blanco** (White Paper) tiene su origen en la tradición institucional británica. Desde comienzos del siglo XX, el Gobierno y el Parlamento del Reino Unido comenzaron a elaborar documentos especiales destinados a presentar diagnósticos, definir políticas públicas y anticipar reformas administrativas o legislativas de gran importancia.

Con el paso del tiempo, esta práctica fue adoptada por numerosos gobiernos, por la Unión Europea, por organismos internacionales, universidades, centros de investigación y también por empresas líderes en innovación tecnológica, que encontraron en este formato una herramienta eficaz para presentar ideas complejas de manera ordenada, transparente y fundamentada.

Un Libro Blanco no constituye una ley.

Tampoco es un proyecto legislativo.

No es un programa electoral.

Mucho menos un documento de propaganda política.

Su finalidad consiste en ofrecer un diagnóstico preciso sobre un problema público, analizar experiencias comparadas, proponer una visión de futuro y presentar un conjunto de acciones concretas que permitan transformar esa realidad.

En otras palabras, un Libro Blanco ocupa un lugar intermedio entre la identificación de un problema y la adopción de una política pública.

Tradicionalmente, los sistemas parlamentarios distinguen entre dos tipos de documentos.

Los denominados **Libros Verdes** (Green Papers) tienen por finalidad abrir un proceso de consulta. Presentan distintas alternativas, formulan preguntas y buscan recoger opiniones antes de adoptar una decisión.

Los **Libros Blancos**, en cambio, representan un paso posterior. Luego del análisis y del debate inicial, exponen una propuesta definida, describen el camino recomendado y ofrecen una hoja de ruta para su implementación.

Este documento se inscribe precisamente dentro de esa segunda categoría.

No pretende limitarse a señalar que las filas constituyen un problema cotidiano para miles de misioneros. Tampoco se conforma con formular una crítica al funcionamiento actual de la administración pública.

Su propósito es mucho más amplio.

Aspira a demostrar que existe una forma diferente de organizar la relación entre el Estado y la ciudadanía.

Propone principios, objetivos, herramientas, reformas institucionales, cambios normativos, etapas de implementación e indicadores que permitan convertir una idea en una política pública posible.

Por esa razón, el lector encontrará en estas páginas una combinación de fundamentos filosóficos, análisis jurídico, experiencias internacionales, propuestas organizacionales, criterios tecnológicos y recomendaciones administrativas.

Ninguno de esos elementos aparece aislado. Todos forman parte de una misma visión: construir un Estado más simple, más cercano y más respetuoso del tiempo de las personas.

Este Libro Blanco tampoco pretende constituir un documento cerrado ni definitivo.

Las mejores políticas públicas son aquellas que se enriquecen con el debate, la crítica responsable y el aporte de quienes luego deberán llevarlas a la práctica.

En consecuencia, las ideas aquí desarrolladas deben entenderse como una base de trabajo abierta al perfeccionamiento permanente.

Finalmente, la elección de este formato expresa una convicción personal.

Los grandes desafíos públicos difícilmente puedan resolverse mediante improvisaciones o respuestas coyunturales. Requieren planificación, evidencia, estudio comparado y una mirada de largo plazo.

Un Libro Blanco constituye precisamente eso: una invitación a pensar antes de decidir; a diseñar antes de ejecutar; y a construir consensos antes de impulsar transformaciones que habrán de perdurar en el tiempo.

Con ese espíritu ha sido concebido este trabajo.

No como un ejercicio académico.

No como una promesa electoral.

Misiones Sin Filas

Sino como una contribución concreta al debate sobre cómo construir una administración pública que coloque nuevamente al ciudadano en el centro de todas sus decisiones.

PRIMERA PARTE

Comprender el problema

CAPÍTULO I

EL TIEMPO TAMBIÉN ES UN DERECHO

Existe una forma de desigualdad que rara vez ocupa las primeras planas de los diarios y, sin embargo, afecta diariamente a millones de personas.

No se mide en ingresos.

No se mide en patrimonio.

Ni siquiera se mide en oportunidades.

Se mide en tiempo.

Cada vez que un ciudadano debe atravesar un procedimiento innecesariamente complejo para obtener una respuesta del Estado, entrega algo que jamás recuperará: una parte de su vida.

El tiempo constituye el recurso más democrático y, al mismo tiempo, el más desigual.

Todos nacemos con las mismas veinticuatro horas cada día. Sin embargo, no todos disponemos de la misma libertad para decidir cómo utilizarlas.

Quien posee recursos económicos puede delegar tareas, contratar servicios o disponer de mayor flexibilidad para reorganizar su agenda.

En cambio, quien depende de un jornal, de un pequeño comercio, de una chacra, de un empleo con horario fijo o del cuidado de sus hijos, experimenta el paso del tiempo de una manera completamente distinta.

Para esas personas, perder una mañana realizando un trámite administrativo no representa simplemente una molestia.

Puede significar perder un día de trabajo.

Puede implicar dejar de producir.

Puede impedir asistir a un examen.

Puede obligar a pagar un nuevo pasaje.

Misiones Sin Filas

Puede significar dejar a un hijo al cuidado de un vecino.

Puede traducirse en un ingreso menos para el hogar.

Cuando el Estado obliga innecesariamente a una persona a destinar horas de su vida a procedimientos que podrían resolverse de otra manera, el costo administrativo deja de ser un problema interno de la burocracia para convertirse en un problema de justicia.

Durante mucho tiempo entendimos que la misión de la administración pública consistía en garantizar la legalidad de sus actos.

Más tarde incorporamos conceptos como eficacia, eficiencia, transparencia, acceso a la información, gobierno abierto y calidad institucional.

Todos ellos constituyeron avances importantes.

Sin embargo, existe una dimensión que permanece sorprendentemente ausente del debate público: el respeto por el tiempo del ciudadano.

Resulta paradójico.

La administración pública planifica presupuestos, administra recursos, controla bienes, organiza servicios y mide resultados.

Pero casi nunca mide cuánto tiempo consume la vida de las personas para prestar esos mismos servicios.

El tiempo aparece como un recurso gratuito.

Como si perteneciera al Estado.

Como si pudiera ser utilizado sin límites.

Como si no tuviera valor.

Sin embargo, pocas decisiones gubernamentales afectan tanto la calidad de vida de una sociedad como aquellas que determinan la forma en que sus ciudadanos se relacionan con la administración pública.

Una fila innecesaria.

Un trámite duplicado.

Un expediente que recorre cinco oficinas.

Un certificado que debe solicitarse personalmente cuando otra dependencia ya dispone de esa información.

Cada uno de esos hechos parece insignificante cuando se observa de manera aislada.

Héctor Julio Franco

Pero juntos conforman una enorme transferencia silenciosa de tiempo desde los ciudadanos hacia el aparato administrativo.

Ese tiempo nunca figura en el presupuesto provincial.

No aparece en ninguna cuenta pública.

No integra ningún indicador económico.

Y, sin embargo, constituye uno de los costos más importantes que soporta una sociedad.

La verdadera riqueza de una comunidad no depende únicamente de su producción, de sus exportaciones o de su infraestructura.

Depende también de la cantidad de tiempo libre que las personas conservan para trabajar, estudiar, emprender, innovar, descansar, compartir con sus familias o participar de la vida comunitaria.

Cuando un Estado simplifica procedimientos, elimina requisitos innecesarios o integra sus organismos, no solamente mejora su eficiencia administrativa.

Devuelve tiempo.

Y devolver tiempo significa devolver oportunidades.

Significa devolver productividad.

Significa devolver libertad.

Por esa razón, este Libro Blanco sostiene una idea que, aunque sencilla, tiene profundas consecuencias para el diseño de las políticas públicas:

El tiempo del ciudadano constituye un bien que el Estado tiene el deber de proteger.

No se trata únicamente de una aspiración ética.

También constituye una exigencia derivada de los principios que inspiran el moderno derecho administrativo.

El derecho a una buena administración, reconocido progresivamente por la doctrina y por distintos ordenamientos jurídicos contemporáneos, supone que toda persona tiene derecho a recibir un trato respetuoso, transparente, imparcial y dentro de un plazo razonable.

Este trabajo propone dar un paso adicional.

Así como el Estado debe respetar el patrimonio, la libertad, la igualdad y la dignidad de las personas, también debe organizarse de manera tal que no consuma innecesariamente el tiempo de quienes sirve.

Podría afirmarse, incluso, que el respeto por el tiempo constituye una expresión concreta de la dignidad humana.

Porque detrás de cada minuto desperdiciado existe una persona que deja de hacer algo valioso para cumplir una exigencia administrativa que muchas veces carece de justificación.

La administración pública del siglo XXI no debería medirse únicamente por la cantidad de trámites digitalizados ni por el número de oficinas modernizadas.

Su verdadera calidad debería evaluarse por una pregunta mucho más sencilla:

¿Cuánto tiempo devuelve esta política pública a los ciudadanos?

Quizá haya llegado el momento de incorporar esa pregunta como uno de los nuevos criterios para evaluar el desempeño del Estado.

Porque un Estado verdaderamente moderno no es aquel que exige menos esfuerzo a sus funcionarios.

Es aquel que exige menos sacrificios a sus ciudadanos.

Y tal vez la forma más concreta de respetar la dignidad de las personas consista, precisamente, en devolverles aquello que jamás podrá ser reemplazado:

su tiempo.

CAPÍTULO II

EL COSTO INVISIBLE DE LAS FILAS

Las filas parecen gratuitas.

No figuran en los presupuestos públicos.

No aparecen en las cuentas provinciales.

No integran los balances de ningún organismo.

No constituyen un indicador económico.

Y, sin embargo, representan uno de los costos más elevados que soporta diariamente una sociedad.

Cuando una persona permanece dos horas esperando para realizar un trámite, la administración pública no registra ningún gasto adicional.

La oficina continúa funcionando.

El edificio permanece abierto.

Los empleados cumplen su jornada habitual.

Desde la perspectiva del Estado, aparentemente nada extraordinario ha ocurrido.

Pero desde la perspectiva del ciudadano, esas dos horas ya no existen.

Fueron consumidas.

Y nadie las devolverá.

Durante décadas aprendimos a medir el costo de las obras públicas, el gasto en salarios, las inversiones en infraestructura o la ejecución del presupuesto.

Sin embargo, casi nunca medimos cuánto tiempo demanda al ciudadano relacionarse con el propio Estado.

Es una paradoja llamativa.

La administración pública controla cuidadosamente el uso de los recursos públicos, pero rara vez evalúa cuánto recurso privado consume para funcionar.

Ese recurso privado es el tiempo de las personas.

Y constituye un patrimonio social inmenso.

Misiones Sin Filas

Cuando una madre debe solicitar permiso en su trabajo para realizar un trámite escolar.

Cuando un productor pierde una mañana completa para presentar una documentación.

Cuando un comerciante debe cerrar su negocio para asistir personalmente a una oficina pública.

Cuando un jubilado realiza tres viajes porque un expediente cambió de sector.

El costo existe.

Simplemente no aparece registrado en ninguna parte.

Las filas generan una ilusión óptica.

Parecen un problema individual.

Cada ciudadano espera por separado.

Cada uno soporta su propia demora.

Cada uno pierde únicamente unas pocas horas.

Pero cuando esa realidad se multiplica por miles de personas durante todo un año, el resultado adquiere otra dimensión.

Miles de jornadas laborales.

Miles de horas de estudio.

Miles de kilómetros recorridos.

Miles de oportunidades perdidas.

Todo ello sin que exista una sola partida presupuestaria que permita visualizar ese fenómeno.

Las filas constituyen, probablemente, el impuesto invisible más antiguo de la burocracia.

Un impuesto que no se paga con dinero.

Se paga con tiempo.

Y el tiempo es el único recurso absolutamente irrecuperable.

Cada trámite innecesariamente complejo produce, además, un conjunto de costos indirectos que pocas veces son considerados.

Existe un costo económico.

Héctor Julio Franco

Combustible.

Transporte.

Estacionamiento.

Fotocopias.

Impresiones.

Alimentación.

Pérdidas de ingresos por ausencia laboral.

Existe un costo productivo.

Cada hora destinada a un procedimiento administrativo es una hora que deja de invertirse en producir, emprender, estudiar, capacitarse o prestar un servicio.

Existe un costo familiar.

Padres que deben reorganizar el cuidado de sus hijos.

Adultos mayores que dependen de terceros para trasladarse.

Familias que modifican toda su rutina para cumplir un trámite de pocos minutos.

Existe también un costo emocional.

La incertidumbre.

La frustración.

La sensación de impotencia frente a procedimientos incomprensibles.

La pérdida de confianza en las instituciones.

Cada experiencia negativa fortalece una percepción profundamente dañina:
que el Estado constituye un obstáculo en lugar de un aliado.

Con frecuencia se afirma que la burocracia desalienta inversiones.

Es cierto.

Pero antes de desalentar grandes inversiones, la burocracia desalienta pequeñas iniciativas cotidianas.

Desalienta al emprendedor que posterga la habilitación de su comercio.

Al productor que demora una inscripción.

Al vecino que evita iniciar un trámite porque supone que será interminable.

Misiones Sin Filas

Cada procedimiento innecesariamente complejo reduce, silenciosamente, el dinamismo de una sociedad.

La consecuencia más grave, sin embargo, quizá sea otra.

Las filas erosionan la legitimidad del propio Estado.

Cuando un ciudadano experimenta repetidamente demoras, requisitos redundantes y respuestas fragmentadas, deja de percibir a la administración pública como una organización eficiente y comienza a verla como una estructura incapaz de resolver problemas.

La confianza institucional no se construye únicamente mediante discursos.

Se construye, sobre todo, mediante experiencias.

Cada trámite sencillo fortalece la credibilidad del Estado.

Cada trámite innecesariamente complejo la deteriora.

Resulta llamativo que, mientras las empresas privadas dedican enormes esfuerzos a medir la experiencia de sus clientes, la administración pública continúe evaluando principalmente procedimientos internos.

Se controla cuántos expedientes ingresaron.

Cuántas resoluciones fueron dictadas.

Cuántos actos administrativos se emitieron.

Pero rara vez se pregunta cuánto tiempo necesitó el ciudadano para obtener esa respuesta.

Quizá haya llegado el momento de incorporar un nuevo indicador de calidad institucional.

No solamente cuánto gasta el Estado.

No solamente cuánto recauda.

No solamente cuántos trámites resuelve.

Sino también cuánto tiempo consume para resolverlos.

Porque aquello que no se mide difícilmente pueda mejorar.

Y mientras el tiempo de las personas continúe siendo invisible para la administración pública, seguirá siendo administrado como si careciera de valor.

La modernización del Estado comienza precisamente allí.

Héctor Julio Franco

Cuando el tiempo del ciudadano deja de ser considerado un recurso inagotable y pasa a convertirse en uno de los bienes públicos más importantes que la administración tiene la responsabilidad de proteger.

CAPÍTULO III

EL ESTADO FRAGMENTADO

Las filas no existen porque sí.

No son una consecuencia inevitable de la administración pública.

Tampoco son el resultado exclusivo de la falta de recursos, del crecimiento poblacional o del compromiso de quienes trabajan diariamente en el Estado.

Las filas son, en gran medida, el síntoma visible de un problema mucho más profundo: la fragmentación de la administración pública.

Durante décadas, el Estado fue creciendo por acumulación.

Cada nueva necesidad dio origen a un organismo.

Cada organismo desarrolló sus propios procedimientos.

Sus propios formularios.

Sus propios sistemas informáticos.

Sus propios archivos.

Sus propias bases de datos.

Sus propios canales de atención.

Cada uno procuró resolver correctamente la misión que le había sido encomendada.

Sin embargo, pocas veces alguien se detuvo a pensar cómo experimentaba el ciudadano esa organización fragmentada.

Desde la perspectiva institucional existen ministerios, secretarías, direcciones generales, entes descentralizados, empresas del Estado y organismos autárquicos.

Desde la perspectiva del ciudadano existe una sola realidad.

El Estado.

Y allí aparece la primera gran contradicción.

Mientras la administración funciona dividida en decenas de estructuras independientes, el ciudadano vive una única experiencia.

Para él no existen compartimentos administrativos.

Héctor Julio Franco

Existe un problema que necesita resolver.

Sin embargo, para resolver ese único problema debe recorrer múltiples oficinas que muchas veces no intercambian información entre sí.

Cada dependencia conoce únicamente una parte de la historia.

El ciudadano termina convirtiéndose en el mensajero entre organismos del mismo Estado.

Transporta certificados.

Presenta fotocopias.

Solicita constancias.

Entrega documentación que otra oficina ya emitió.

Repite datos personales una y otra vez.

En lugar de circular la información, circulan las personas.

Y cuando circulan las personas, aparecen las filas.

Durante muchos años este modelo resultó comprensible.

Los expedientes eran exclusivamente en papel.

Las comunicaciones eran lentas.

La información permanecía archivada físicamente.

Cada oficina necesitaba conservar su propia documentación porque no existían medios eficientes para compartirla.

Pero esa realidad ya no existe.

Hoy la tecnología permite que organismos completamente diferentes intercambien información de manera segura, inmediata y trazable.

Lo que muchas veces permanece fragmentado ya no es la tecnología.

Es la organización.

Persisten estructuras diseñadas para un Estado analógico dentro de una sociedad completamente digital.

Cada organismo continúa optimizando únicamente su propio funcionamiento.

Rara vez alguien optimiza la experiencia completa del ciudadano.

La consecuencia resulta evidente.

Misiones Sin Filas

Puede existir una oficina eficiente.

Un sistema moderno.

Personal comprometido.

Y, sin embargo, el ciudadano seguir experimentando una mala atención.

¿Por qué?

Porque la calidad de la administración ya no depende solamente de cómo funciona cada organismo por separado.

Depende, sobre todo, de cómo funcionan todos juntos.

El verdadero desafío del siglo XXI no consiste únicamente en digitalizar procedimientos existentes.

Consiste en integrar instituciones.

La modernización administrativa no puede limitarse a transformar formularios de papel en formularios electrónicos.

Digitalizar una burocracia fragmentada no elimina la fragmentación.

Simplemente la vuelve más rápida.

El ciudadano continuará ingresando varias veces la misma información.

Continuará utilizando distintos usuarios y contraseñas.

Continuará aprendiendo el funcionamiento particular de cada organismo.

Continuará recorriendo un laberinto administrativo, aunque ahora lo haga desde una computadora.

La transformación verdadera comienza cuando el Estado deja de organizarse alrededor de sus oficinas y comienza a organizarse alrededor de las necesidades del ciudadano.

Eso implica abandonar una lógica vertical para adoptar una lógica transversal.

El ciudadano no debería preguntarse qué organismo es competente para resolver su problema.

Debería existir un único punto de acceso.

Una sola identidad.

Una sola puerta de entrada.

Un único Estado.

Héctor Julio Franco

Todo lo demás constituye una cuestión de organización interna que la administración debe resolver sin trasladar esa complejidad a la sociedad.

Las personas no necesitan conocer el organigrama del Estado para ejercer sus derechos.

Necesitan respuestas.

Necesitan simplicidad.

Necesitan confianza.

Necesitan tiempo.

Por esa razón, la fragmentación administrativa deja de ser únicamente un problema de gestión.

Se convierte en un problema de calidad democrática.

Un Estado excesivamente fragmentado genera ciudadanos obligados a adaptarse permanentemente a la lógica de la administración.

Un Estado integrado produce exactamente el efecto contrario.

Es la administración la que se organiza para facilitar la vida de las personas.

La diferencia entre ambos modelos no reside únicamente en la tecnología.

Reside en la filosofía con la que el Estado entiende su propia misión.

El desafío ya no consiste en preguntarse cuántos organismos posee una provincia.

La verdadera pregunta es otra.

¿Cuántos Estados distintos debe recorrer un ciudadano para resolver un solo problema?

Mientras la respuesta continúe siendo "varios", las filas seguirán existiendo.

Porque las filas no son el problema.

Son la consecuencia visible de un Estado que todavía funciona como una suma de instituciones independientes y no como una única organización al servicio de la ciudadanía.

La propuesta desarrollada en este Libro Blanco parte precisamente de esa convicción.

No se trata de crear más organismos.

Misiones Sin Filas

No se trata de reemplazar los existentes.

Se trata de integrarlos.

Porque cuando el Estado logra funcionar como un solo sistema, el ciudadano deja de recorrer oficinas y comienza, finalmente, a encontrarse con un único Estado.

Ese es el verdadero sentido de **Misiones Sin Filas**.

SEGUNDA PARTE

COMPRENDER LA SOLUCIÓN

CAPÍTULO IV

EL MUNDO YA COMENZÓ A ELIMINAR LAS FILAS

Todo gran cambio comienza cuando una sociedad descubre que aquello que siempre consideró inevitable, en realidad no lo era.

Durante muchos años se creyó que las largas esperas, los formularios repetidos, las múltiples ventanillas y los procedimientos burocráticos constituían un costo natural del funcionamiento del Estado.

Era habitual escuchar expresiones como:

"Los trámites públicos son así."

"Siempre fue de esa manera."

"Hay que tener paciencia."

La burocracia parecía formar parte de la naturaleza misma de la administración pública.

Sin embargo, durante las últimas tres décadas numerosos países comenzaron a demostrar que ese paradigma podía modificarse.

No porque hubieran reducido el tamaño del Estado.

No porque hubieran privatizado todos los servicios.

Tampoco porque contaran con recursos ilimitados.

Lo hicieron porque cambiaron una pregunta fundamental.

Misiones Sin Filas

En lugar de preguntarse cómo organizar mejor cada organismo, comenzaron a preguntarse cómo simplificar la experiencia del ciudadano.

Ese cambio de perspectiva produjo una verdadera revolución silenciosa en la gestión pública.

Mientras durante siglos la administración se organizó alrededor de ministerios, oficinas y competencias legales, las reformas más exitosas comenzaron a organizarse alrededor de las necesidades concretas de las personas.

El ciudadano dejó de ser un visitante ocasional de la administración para convertirse en el verdadero centro del diseño institucional.

La consecuencia fue extraordinaria.

Miles de trámites desaparecieron.

Otros dejaron de requerir presencia física.

Muchos organismos comenzaron a compartir información entre sí.

La identidad digital reemplazó múltiples usuarios.

Los certificados dejaron de circular en papel.

Las notificaciones llegaron directamente al teléfono celular.

Y, sobre todo, millones de personas recuperaron tiempo.

Lo interesante de este fenómeno es que no responde a un único modelo político.

Países con gobiernos conservadores.

Socialdemócratas.

Liberales.

O de distintas tradiciones institucionales.

Todos avanzaron en una misma dirección.

La simplificación administrativa dejó de ser una bandera ideológica para convertirse en una política de Estado.

Probablemente el caso más conocido sea el de Estonia.

Héctor Julio Franco

Luego de recuperar su independencia en 1991, ese pequeño país enfrentó una decisión histórica.

Podía intentar reproducir la burocracia tradicional que caracterizaba a la mayoría de los Estados europeos o podía construir una administración completamente diferente.

Eligió el segundo camino.

Su objetivo nunca fue digitalizar formularios.

Su objetivo consistió en diseñar un Estado pensado desde el ciudadano.

Para lograrlo desarrolló un principio extremadamente simple y profundamente transformador.

El Estado no debe pedir dos veces la misma información.

Si un organismo ya posee un dato válido, otro organismo debe obtenerlo mediante mecanismos seguros de intercambio institucional y no volver a exigirlo al ciudadano.

Ese principio, conocido internacionalmente como **Once Only Principle**, representa una de las transformaciones culturales más importantes del derecho administrativo contemporáneo.

La innovación no consiste únicamente en compartir información.

Consiste en modificar la relación de confianza entre el ciudadano y el Estado.

Ya no es la persona quien debe demostrar permanentemente quién es.

Es el propio Estado quien organiza inteligentemente la información que ya administra.

Otros países siguieron caminos similares.

Dinamarca consolidó una identidad digital utilizada para interactuar con numerosos servicios públicos.

Finlandia desarrolló plataformas integradas que redujeron significativamente la necesidad de trámites presenciales.

Singapur avanzó hacia un modelo donde una sola identidad permite acceder a una amplia variedad de servicios estatales.

Misiones Sin Filas

El Reino Unido reorganizó gran parte de sus servicios digitales bajo una experiencia unificada para el ciudadano.

Cada país recorrió un camino distinto.

Pero todos compartieron una misma convicción.

La complejidad administrativa pertenece al Estado.

No al ciudadano.

Resulta importante destacar que ninguno de estos procesos se produjo de un día para otro.

No existió una aplicación mágica.

Ni una reforma aislada.

Todos requirieron planificación, interoperabilidad, reformas legales, cambios culturales, capacitación del personal y una decisión política sostenida en el tiempo.

Ese dato resulta especialmente relevante para la Provincia de Misiones.

Con frecuencia se piensa que la transformación digital depende exclusivamente de adquirir nuevas tecnologías.

La experiencia internacional demuestra exactamente lo contrario.

La tecnología constituye apenas una condición necesaria.

Nunca suficiente.

La verdadera transformación ocurre cuando las instituciones aceptan trabajar de manera coordinada, compartir información y reorganizar procedimientos pensando primero en el ciudadano y después en la estructura administrativa.

Por esa razón, el principal aprendizaje que ofrecen las experiencias internacionales no consiste en copiar aplicaciones ni plataformas tecnológicas.

Consiste en comprender una filosofía de gobierno.

La administración pública deja de preguntarse:

"¿Qué necesita este organismo?"

Y comienza a preguntarse:

"¿Qué necesita resolver esta persona?"

Héctor Julio Franco

Ese cambio de enfoque explica por qué países tan distintos entre sí obtuvieron resultados igualmente exitosos.

La buena noticia para Misiones es que no necesita inventar este camino.

El camino ya existe.

Las tecnologías han sido desarrolladas.

Los estándares de interoperabilidad están consolidados.

Las experiencias comparadas permiten conocer aciertos, errores y desafíos.

La provincia tiene hoy la oportunidad de aprender de esas experiencias y adaptarlas a su propia realidad institucional, respetando sus características, su escala y sus prioridades.

No se trata de copiar modelos extranjeros.

Se trata de incorporar los principios universales que demostraron funcionar y traducirlos a una solución pensada para los ciudadanos misioneros.

Ese será precisamente el propósito de los capítulos siguientes.

No preguntarnos cómo hicieron otros.

Sino cómo puede hacerlo Misiones.

CAPÍTULO V

LOS PRINCIPIOS DE MISIONES SIN FILAS

Toda gran transformación administrativa comienza mucho antes de desarrollar un sistema informático.

Comienza cuando una organización modifica la forma en que entiende su propia misión.

Durante décadas, la administración pública diseñó sus procedimientos pensando principalmente en sus estructuras internas.

Cada organismo organizó su trabajo de acuerdo con sus competencias legales, sus recursos humanos y sus propias necesidades operativas.

Ese modelo permitió construir instituciones sólidas y especializadas.

Sin embargo, produjo una consecuencia no prevista.

El ciudadano quedó obligado a comprender el funcionamiento interno del Estado para poder ejercer sus derechos.

La propuesta **Misiones Sin Filas** invierte completamente esa lógica.

No pretende que el ciudadano aprenda cómo funciona el Estado.

Pretende que el Estado aprenda a funcionar como lo necesita el ciudadano.

Por esa razón, esta iniciativa no debe entenderse como un proyecto tecnológico.

Constituye, antes que nada, una nueva filosofía de organización administrativa.

Toda decisión futura, toda herramienta informática y toda reforma normativa deberán respetar los principios que se desarrollan a continuación.

Primer principio.

El ciudadano ocupa el centro del sistema.

La administración pública existe para resolver los problemas de las personas.

No para administrar su propia complejidad.

Cada procedimiento deberá diseñarse preguntándose primero qué necesita resolver el ciudadano y recién después qué necesita cada organismo para hacerlo posible.

El éxito de un trámite ya no se medirá únicamente por su corrección jurídica.

También deberá medirse por la experiencia que vive quien lo utiliza.

Segundo principio.

El tiempo constituye un bien público que debe protegerse.

Toda política pública consume tiempo ciudadano.

Por esa razón, cada nuevo procedimiento deberá justificarse también desde esa perspectiva.

Antes de incorporar un nuevo requisito administrativo, el Estado debería preguntarse:

¿Cuánto tiempo adicional demandará esta decisión?

¿Existe una alternativa más simple?

¿Puede obtenerse esa información por otro medio?

El tiempo deja de ser un recurso invisible para transformarse en una variable de evaluación permanente.

Tercer principio.

El Estado no debe pedir dos veces la misma información.

Este constituye uno de los pilares fundamentales de la propuesta.

Cuando un organismo provincial ya dispone legítimamente de un dato actualizado, otro organismo no debería volver a exigirlo al ciudadano.

Misiones Sin Filas

La obligación de intercambiar información corresponde al Estado.

No a las personas.

El ciudadano deja de actuar como mensajero entre oficinas públicas.

Cuarto principio.

Una sola identidad.

Cada ciudadano deberá disponer de una identidad digital única para relacionarse con toda la administración provincial.

Una única autenticación.

Un único perfil.

Un único historial.

Una única relación institucional.

La diversidad organizacional del Estado no debe traducirse en múltiples usuarios, múltiples contraseñas ni múltiples registros personales.

Quinto principio.

Una sola puerta de entrada.

Para el ciudadano existe un único Estado.

En consecuencia, también debería existir un único punto de acceso a los servicios públicos provinciales.

No importa cuál sea el organismo competente.

La experiencia inicial debe comenzar siempre en el mismo lugar.

Será la administración la que derive internamente cada trámite sin trasladar esa complejidad al ciudadano.

Héctor Julio Franco

Sexto principio.

La información circula.

Las personas no.

Uno de los mayores desperdicios administrativos consiste en obligar al ciudadano a trasladar documentos emitidos por el propio Estado.

En un modelo integrado ocurre exactamente lo contrario.

La documentación permanece disponible para los organismos autorizados.

Lo que circula es la información.

No las personas.

Séptimo principio.

La administración debe anticiparse.

El mejor trámite es aquel que el ciudadano nunca necesita iniciar.

Cuando el Estado conoce que una licencia vencerá próximamente, que corresponde renovar un beneficio o que determinada documentación perderá vigencia, debe informar oportunamente a la persona interesada.

El ciudadano deja de perseguir al Estado.

Es el Estado quien comienza a acompañar al ciudadano.

Octavo principio.

La simplicidad constituye una obligación administrativa.

La complejidad sólo resulta admisible cuando existe una razón jurídica o técnica que la justifique.

Misiones Sin Filas

La simplicidad deja de ser una cortesía institucional para transformarse en un deber permanente de la administración pública.

Cada procedimiento deberá revisarse periódicamente con el propósito de eliminar pasos innecesarios, requisitos redundantes y formalidades que no agreguen valor al resultado final.

Noveno principio.

Todo trámite debe poder conocerse en tiempo real.

La incertidumbre constituye una de las principales causas de frustración administrativa.

El ciudadano tiene derecho a conocer dónde se encuentra su trámite, quién resulta responsable de su tratamiento y cuál es el plazo estimado para obtener una respuesta.

La transparencia también consiste en hacer visible el recorrido de cada expediente.

Décimo principio.

El éxito de la administración se medirá por el tiempo que devuelve.

Tradicionalmente, los gobiernos evalúan su gestión mediante indicadores presupuestarios, financieros o de producción administrativa.

Este Libro Blanco propone incorporar un nuevo criterio.

El Costo Administrativo del Tiempo Ciudadano (CATC).

Cada política pública deberá analizarse también según la cantidad de tiempo que devuelve a la sociedad.

Reducir el CATC significará mejorar la calidad institucional.

Significará aumentar la productividad.

Significará fortalecer la confianza ciudadana.

Héctor Julio Franco

Pero, sobre todo, significará devolver a las personas aquello que ninguna administración podrá reemplazar jamás.

Su tiempo.

Estos principios constituyen el fundamento sobre el cual se desarrollará el modelo institucional y tecnológico presentado en los capítulos siguientes.

Las herramientas podrán evolucionar.

Las plataformas informáticas cambiarán.

La inteligencia artificial continuará transformándose.

Sin embargo, mientras estos principios permanezcan vigentes, el objetivo seguirá siendo el mismo.

Construir un Estado que deje de pedir tiempo a los ciudadanos y comience, finalmente, a devolvérselo.

CAPÍTULO VI

LA ADMINISTRACIÓN INVISIBLE

Las sociedades suelen valorar aquello que funciona sin llamar la atención.

Nadie piensa diariamente en la red eléctrica mientras la energía llega normalmente a su hogar.

Pocas personas reflexionan sobre el sistema de distribución de agua cuando basta con abrir una canilla para disponer de ella.

Los mejores servicios públicos tienen una característica en común: permanecen prácticamente invisibles hasta el momento en que dejan de funcionar.

Paradójicamente, con la administración pública ocurre exactamente lo contrario.

Cuanto más visible resulta el Estado en la vida cotidiana del ciudadano, con frecuencia significa que peor está funcionando.

Filas.

Esperas.

Requisitos.

Certificados.

Ventanillas.

Traslados.

Contraseñas.

Formularios.

Todo ello constituye la evidencia permanente de una administración que exige al ciudadano adaptarse a su propia organización.

Durante décadas identificamos la presencia del Estado con la cantidad de oficinas, de procedimientos o de controles existentes.

Héctor Julio Franco

Sin embargo, la verdadera calidad institucional no debería medirse por la cantidad de interacciones que una persona mantiene con la administración.

Debería medirse, precisamente, por la cantidad de interacciones que ya no necesita realizar.

Un Estado moderno no obliga permanentemente al ciudadano a demostrar quién es.

Ya lo sabe.

No exige reiteradamente documentación que él mismo emitió.

Ya la posee.

No obliga a recorrer distintas dependencias para resolver un mismo problema.

Él mismo coordina internamente la solución.

La administración deja de convertirse en una carga cotidiana para transformarse en una infraestructura silenciosa que acompaña la vida de las personas.

A ese modelo este Libro Blanco propone denominarlo ****Administración Invisible****.

No se trata de una administración ausente.

Muy por el contrario.

Se trata de una administración extraordinariamente presente en su capacidad de organización, pero casi imperceptible desde la experiencia del ciudadano.

Su complejidad permanece dentro del Estado.

Nunca fuera de él.

Mientras la administración tradicional traslada sus dificultades organizacionales hacia la sociedad, la Administración Invisible hace exactamente lo contrario.

Absorbe internamente esa complejidad para que el ciudadano experimente simplicidad.

Ese cambio implica una transformación profunda de la cultura administrativa.

El éxito deja de medirse por la cantidad de expedientes correctamente tramitados.

Comienza a medirse por la cantidad de problemas resueltos con el menor esfuerzo posible para las personas.

En ese modelo, la excelencia administrativa ya no consiste únicamente en cumplir la ley.

Consiste en hacerlo de la manera más sencilla, rápida y respetuosa posible.

Misiones Sin Filas

La tecnología desempeña un papel fundamental.

Pero no constituye el objetivo.

Las plataformas digitales.

La interoperabilidad.

La identidad electrónica.

La inteligencia artificial.

Las notificaciones automáticas.

Los expedientes electrónicos.

Todos esos recursos representan únicamente herramientas al servicio de una filosofía mucho más amplia.

Una administración puede incorporar la tecnología más sofisticada disponible y continuar siendo profundamente burocrática.

Digitalizar procedimientos innecesarios no elimina la burocracia.

Simplemente cambia el soporte donde esa burocracia continúa existiendo.

La Administración Invisible exige un esfuerzo mucho mayor.

Obliga a revisar procedimientos.

Eliminar requisitos.

Compartir información.

Coordinar organismos.

Simplificar normas.

Confiar en los ciudadanos.

Y, sobre todo, reorganizar el Estado alrededor de las personas y no alrededor de su organigrama.

Su éxito no depende de cuántos trámites fueron informatizados.

Depende de cuántos trámites dejaron de existir.

Quizá esa constituya la mayor diferencia entre informatizar la administración y transformarla.

La primera incorpora tecnología.

La segunda modifica la forma de pensar.

Héctor Julio Franco

Cuando un ciudadano puede iniciar un trámite desde su teléfono celular, continuar su actividad habitual y recibir una notificación únicamente cuando resulta necesaria su intervención, el Estado comienza lentamente a desaparecer de su vida cotidiana.

No porque haya dejado de cumplir sus funciones.

Sino porque las cumple con tanta naturalidad que dejan de percibirse como una carga.

Ese es el verdadero objetivo de Misiones Sin Filas.

No eliminar únicamente las filas físicas.

Eliminar la fricción administrativa.

Toda interacción innecesaria entre el ciudadano y el Estado constituye una oportunidad de mejora.

Cada formulario eliminado.

Cada requisito simplificado.

Cada certificado que deja de solicitarse.

Cada viaje que ya no resulta necesario.

Representa un paso hacia una administración menos visible y, precisamente por ello, más eficiente.

La Administración Invisible no persigue un Estado más pequeño ni un Estado más grande.

Persigue un Estado mejor organizado.

Un Estado capaz de resolver internamente su propia complejidad sin trasladarla permanentemente a quienes debería servir.

En definitiva, la calidad de una administración pública del siglo XXI ya no debería evaluarse únicamente por la cantidad de servicios que presta.

También debería medirse por algo mucho más sencillo.

La tranquilidad con la que los ciudadanos pueden vivir sabiendo que, cuando necesiten al Estado, éste funcionará.

Y cuando no lo necesiten, no interferirá innecesariamente en sus vidas.

Quizá ese sea el mayor desafío de la modernización administrativa.

Construir un Estado cuya mejor virtud consista, precisamente, en dejar de hacerse notar.

CAPÍTULO VII

LA ARQUITECTURA DEL ESTADO INTEGRADO

Toda transformación institucional requiere una arquitectura capaz de sostenerla.

Las mejores ideas fracasan cuando intentan apoyarse sobre estructuras organizacionales diseñadas para otra época.

La propuesta **Misiones Sin Filas** no consiste únicamente en desarrollar una plataforma digital.

Su verdadero desafío consiste en reorganizar la forma en que interactúan los organismos públicos.

Por esa razón, antes de hablar de aplicaciones, servidores o inteligencia artificial resulta imprescindible responder una pregunta mucho más importante:

¿Cómo debe organizarse un Estado que aspire a funcionar como un único sistema?

La respuesta puede resumirse en una idea sencilla.

Cada organismo continuará ejerciendo las competencias que la ley le asigna.

No desaparecerán ministerios.

No se eliminarán direcciones.

No se modificarán responsabilidades legales.

Lo que cambiará será la manera en que esas instituciones se comunican entre sí.

La transformación no consiste en centralizar funciones.

Consiste en integrarlas.

Durante décadas, la administración pública evolucionó como un conjunto de organizaciones relativamente independientes.

Cada una desarrolló sus propios procedimientos, sus propios registros y sus propios sistemas informáticos.

Ese modelo permitió alcanzar altos niveles de especialización, pero dificultó enormemente la coordinación institucional.

El ciudadano terminó recorriendo oficinas que, en muchos casos, pertenecían al mismo Estado sin compartir información entre sí.

Héctor Julio Franco

El Estado Integrado propone exactamente lo contrario.

Cada organismo conserva su autonomía funcional.

Pero deja de actuar como una isla.

Comienza a formar parte de una única red administrativa.

Desde la perspectiva del ciudadano ya no existen organismos aislados.

Existe una sola administración pública.

Para hacer posible ese cambio, la arquitectura institucional propuesta se apoya sobre cinco componentes fundamentales.

1. Una identidad digital única.

Cada ciudadano dispondrá de una única identidad para relacionarse con toda la administración provincial.

No importará cuál sea el organismo competente.

La autenticación será siempre la misma.

La identidad dejará de pertenecer a cada organismo para convertirse en un activo común del Estado Provincial.

2. Una puerta única de acceso.

Toda interacción comenzará desde un mismo lugar.

Aplicación móvil.

Portal web.

Centro de atención.

No será el ciudadano quien deba identificar previamente cuál organismo posee la competencia administrativa.

Será el propio Estado quien organizará internamente esa derivación.

La puerta será única.

Los procesos internos continuarán siendo múltiples.

Pero esa complejidad dejará de ser visible para la sociedad.

3. Un sistema de interoperabilidad.

Cada organismo conservará sus propios sistemas especializados cuando ello resulte conveniente.

Sin embargo, todos deberán intercambiar información mediante estándares comunes.

La interoperabilidad constituye el verdadero corazón técnico del Estado Integrado.

No exige reemplazar todas las plataformas existentes.

Exige que todas puedan dialogar entre sí.

En un Estado moderno, compartir información resulta más importante que compartir edificios.

4. Un expediente ciudadano integrado.

Hasta el presente, cada organismo administra expedientes propios.

La propuesta desarrollada en este Libro Blanco consiste en avanzar hacia una visión centrada en la persona.

Los trámites dejarán de entenderse como procedimientos aislados.

Comenzarán a formar parte de una única relación administrativa entre el ciudadano y el Estado.

El ciudadano no tendrá diez historiales administrativos distintos.

Tendrá una única historia institucional.

5. Un centro provincial de integración.

Toda arquitectura necesita un órgano coordinador.

No para sustituir la actividad de los organismos existentes.

Héctor Julio Franco

Sino para garantizar que todos utilicen los mismos estándares de interoperabilidad, seguridad informática, protección de datos, experiencia ciudadana e intercambio de información.

Su función principal no será administrar trámites.

Será administrar integración.

Desde el punto de vista tecnológico, la propuesta tampoco requiere comenzar desde cero.

Por el contrario.

Uno de sus principios consiste en aprovechar la infraestructura ya existente.

La mayoría de los organismos provinciales dispone actualmente de sistemas informáticos, bases de datos y plataformas propias.

Reemplazarlas íntegramente implicaría un enorme costo económico y operativo.

No resulta necesario.

La arquitectura propuesta parte de una lógica completamente distinta.

Cada organismo conserva aquello que funciona.

Lo que cambia es la forma en que esos sistemas se conectan.

En términos tecnológicos, la interoperabilidad se logra mediante interfaces seguras de intercambio de información, conocidas internacionalmente como APIs (Application Programming Interfaces).

Estas interfaces permiten que aplicaciones distintas compartan información autorizada sin necesidad de reemplazar completamente los sistemas existentes.

La tecnología deja entonces de ser un conjunto de programas aislados para convertirse en una red integrada de servicios públicos.

Este enfoque presenta múltiples ventajas.

Reduce costos.

Disminuye tiempos de implementación.

Protege inversiones realizadas durante años.

Facilita la incorporación gradual de nuevos organismos.

Y evita que la transformación digital dependa exclusivamente de un único proveedor tecnológico.

Sin embargo, la verdadera innovación no reside en las APIs.

Misiones Sin Filas

Reside en la decisión política de permitir que los organismos cooperen.

La experiencia internacional demuestra que las mayores dificultades rara vez son tecnológicas.

Son culturales.

Cada organismo suele sentirse propietario de sus procedimientos, de sus bases de datos y de su forma de trabajar.

La integración exige exactamente lo contrario.

Exige comprender que la información pertenece al Estado y que el Estado existe para servir a los ciudadanos.

La tecnología hace posible esa cooperación.

Pero solamente una nueva cultura administrativa puede convertirla en una realidad.

Por esa razón, la arquitectura del Estado Integrado debe entenderse como un proyecto institucional antes que como un proyecto informático.

La tecnología constituye la infraestructura.

La interoperabilidad constituye el mecanismo.

La cooperación constituye el verdadero motor de la transformación.

Cuando esos tres elementos funcionan simultáneamente, el ciudadano deja de recorrer organismos separados y comienza, finalmente, a experimentar algo que durante décadas pareció imposible:

un solo Estado.

Ese constituye el verdadero objetivo de la arquitectura propuesta en este Libro Blanco.

No informatizar la fragmentación existente.

Sino construir una administración capaz de actuar como una única organización al servicio de todos los misioneros.

TERCERA PARTE

Hacerlo realidad

Capítulo VIII

Plan de implementación

Los primeros 1000 días hacia un Estado Integrado

Toda transformación institucional de gran escala requiere algo más que una buena idea.

Requiere un método.

La historia de la administración pública demuestra que muchas reformas fracasaron no porque sus objetivos fueran equivocados, sino porque intentaron cambiar simultáneamente todos los componentes del Estado.

La propuesta desarrollada en este Libro Blanco parte de una convicción diferente.

El Estado no debe transformarse mediante rupturas.

Debe transformarse mediante integración progresiva.

La construcción de un Estado Integrado constituye un proceso continuo que combina decisiones políticas, reformas normativas, cambios culturales, capacitación de los agentes públicos y desarrollo tecnológico.

Ninguno de esos elementos resulta suficiente por sí mismo.

Todos deben avanzar coordinadamente.

Por esa razón, se propone un horizonte inicial de 1000 días.

Misiones Sin Filas

No como plazo para concluir definitivamente la modernización administrativa, sino como el período necesario para consolidar los fundamentos de un nuevo modelo de relación entre el Estado y la ciudadanía.

Durante ese tiempo la prioridad no consistirá en desarrollar una aplicación.

Consistirá en reorganizar la administración.

Primera etapa.

Diseñar antes de digitalizar.

Toda transformación comienza con un diagnóstico.

Durante los primeros meses deberá realizarse un relevamiento integral de los procedimientos administrativos existentes.

Cada organismo identificará:

- * los trámites que ofrece;
- * la cantidad anual de ciudadanos atendidos;
- * los requisitos exigidos;
- * la documentación solicitada;
- * el tiempo promedio de resolución;
- * la cantidad de intervenciones internas;
- * los sistemas informáticos actualmente utilizados.

El objetivo de esta etapa no consiste únicamente en conocer la realidad.

Consiste en descubrir cuáles procedimientos agregan verdadero valor y cuáles sobreviven únicamente por inercia administrativa.

La simplificación comenzará mucho antes de escribir una línea de código.

Segunda etapa.

Integrar las identidades.

Héctor Julio Franco

Una vez conocido el funcionamiento actual del Estado, deberá construirse el sistema provincial de identidad digital.

Cada ciudadano contará con una única identidad válida para toda la administración pública provincial.

La identidad dejará de pertenecer a un organismo específico.

Pasará a pertenecer al Estado.

A partir de ese momento comenzará a desaparecer la multiplicidad de usuarios, contraseñas y registros independientes.

Tercera etapa.

Integrar la información.

La tercera fase constituye el verdadero corazón de la transformación.

Cada organismo comenzará a intercambiar información mediante estándares comunes de interoperabilidad.

La prioridad no será desarrollar nuevos sistemas.

Será permitir que los sistemas existentes dialoguen entre sí.

El ciudadano dejará progresivamente de transportar documentos emitidos por otras oficinas públicas.

Será el propio Estado quien intercambie la información necesaria.

Cuarta etapa.

Integrar la experiencia ciudadana.

Una vez consolidada la interoperabilidad, todos los servicios comenzarán a presentarse bajo una experiencia única.

Portal único.

Misiones Sin Filas

Aplicación única.

Bandeja única de notificaciones.

Seguimiento unificado de trámites.

Agenda integrada de turnos.

El ciudadano percibirá finalmente una única administración pública, aun cuando internamente continúen interviniendo múltiples organismos.

La complejidad permanecerá dentro del Estado.

Nunca más sobre las personas.

Quinta etapa.

Medir para mejorar.

Toda política pública necesita ser evaluada.

La implementación de Misiones Sin Filas incorporará indicadores permanentes de desempeño.

Entre ellos:

Tiempo promedio de resolución.

Cantidad de visitas presenciales requeridas.

Número de documentos eliminados.

Cantidad de datos reutilizados.

Nivel de satisfacción ciudadana.

Y especialmente el **Costo Administrativo del Tiempo Ciudadano (CATC)**.

Este indicador permitirá medir objetivamente cuánto tiempo consume la administración pública para prestar sus servicios y cuánto tiempo recuperan los ciudadanos gracias a las reformas implementadas.

Reducir el CATC se convertirá en uno de los principales objetivos estratégicos de la gestión.

Héctor Julio Franco

Cada año la provincia podrá conocer si el Estado consume más tiempo del necesario o si, por el contrario, comienza a devolverlo a la sociedad.

El proceso de implementación no finalizará al cumplirse los primeros 1000 días.

Por el contrario.

Ese momento marcará el comienzo de una nueva etapa.

Una administración pública moderna nunca deja de simplificarse.

Nunca deja de revisar procedimientos.

Nunca deja de eliminar barreras innecesarias.

Porque la transformación administrativa no constituye un proyecto tecnológico con fecha de finalización.

Constituye una política permanente de mejora institucional.

Quizá esa sea la mayor enseñanza que ofrecen las experiencias internacionales.

La innovación pública no consiste en desarrollar un gran sistema informático.

Consiste en construir una organización capaz de aprender continuamente.

Ese será el verdadero desafío para la Provincia de Misiones.

No solamente implementar una plataforma.

Sino instalar una nueva cultura administrativa.

Una cultura donde cada decisión pública se formule también una pregunta sencilla:

¿Esta medida devuelve tiempo a los ciudadanos o continúa consumiéndolo?

Mientras esa pregunta permanezca en el centro de la gestión, Misiones Sin Filas dejará de ser un proyecto para convertirse en una nueva manera de entender el Estado.

CAPÍTULO IX

MARCO JURÍDICO Y REFORMAS NECESARIAS

Toda innovación dentro del Estado debe respetar un principio esencial.

La tecnología nunca reemplaza al derecho.

Lo complementa.

La transformación administrativa propuesta en este Libro Blanco no pretende alterar las competencias constitucionales de los organismos públicos ni modificar la distribución institucional del Estado provincial.

Por el contrario.

Su finalidad consiste en mejorar la forma en que esas competencias ya existentes son ejercidas.

Por esa razón, resulta importante destacar una primera conclusión.

La mayor parte de las transformaciones propuestas pueden iniciarse sin necesidad de una reforma constitucional.

La Constitución Provincial ya reconoce la obligación del Estado de organizar una administración orientada al interés general, respetando los principios de legalidad, igualdad, eficiencia y continuidad del servicio público.

La construcción de un Estado Integrado constituye, en definitiva, una nueva manera de cumplir esos mismos principios.

No crea derechos incompatibles con el ordenamiento vigente.

Los hace más efectivos.

La simplificación administrativa como principio jurídico.

Durante muchos años el derecho administrativo concentró sus esfuerzos en garantizar el control de legalidad de la actuación estatal.

Héctor Julio Franco

Ese objetivo continúa siendo indispensable.

Sin embargo, las administraciones contemporáneas incorporaron un nuevo desafío.

No basta con actuar conforme a la ley.

También resulta necesario hacerlo de manera simple, comprensible, accesible y eficiente para los ciudadanos.

La simplificación administrativa constituye hoy uno de los principales objetivos de la modernización del Estado en numerosos países.

Reducir cargas burocráticas, eliminar requisitos redundantes e integrar procedimientos no representa una concesión administrativa.

Representa una obligación derivada del principio de buena administración.

El derecho a una buena administración.

La doctrina contemporánea reconoce progresivamente que los ciudadanos no solamente poseen derechos frente al contenido de las decisiones estatales.

También poseen derechos respecto de la forma en que esas decisiones son adoptadas.

Ser atendidos dentro de plazos razonables.

Recibir información clara.

Conocer el estado de un trámite.

Obtener respuestas motivadas.

Ser tratados con respeto.

Todos esos principios integran actualmente el concepto de buena administración.

La propuesta desarrollada en este Libro Blanco incorpora una dimensión adicional.

Sostiene que una buena administración también debe organizarse para proteger el tiempo de las personas.

No se trata únicamente de resolver correctamente.

También de resolver oportunamente.

La identidad digital.

Uno de los pilares de Misiones Sin Filas consiste en la creación de una identidad digital provincial.

Desde el punto de vista jurídico, ello no implica sustituir la identidad reconocida por el Estado Nacional.

La identidad digital provincial constituye simplemente un mecanismo seguro de autenticación para acceder a los servicios públicos de la Provincia.

Su implementación deberá respetar plenamente la legislación nacional vigente en materia de identidad, firma digital, protección de datos personales, expediente electrónico y seguridad informática.

La interoperabilidad.

Otro aspecto central de la propuesta consiste en el intercambio de información entre organismos públicos.

Ese intercambio no supone una circulación indiscriminada de datos.

Todo acceso deberá encontrarse expresamente autorizado por la normativa vigente y limitado exclusivamente al cumplimiento de funciones públicas legítimas.

La interoperabilidad exige precisamente fortalecer los mecanismos de trazabilidad, auditoría y control.

Cada consulta deberá quedar registrada.

Cada acceso deberá resultar justificable.

Cada utilización de datos deberá responder a una finalidad pública determinada.

La integración del Estado nunca puede significar una disminución de las garantías ciudadanas.

Por el contrario.

Debe incrementarlas.

Protección de datos personales.

La confianza constituye el principal activo de una administración integrada.

Héctor Julio Franco

Por esa razón, toda la arquitectura institucional propuesta deberá construirse sobre estrictos principios de privacidad, seguridad informática y protección de datos personales.

La ciudadanía debe tener la certeza de que el Estado utilizará exclusivamente la información necesaria para cumplir las funciones que la ley le asigna.

La tecnología nunca puede convertirse en un mecanismo de vigilancia indebida.

Debe constituir una herramienta para simplificar derechos.

Reformas normativas necesarias.

Aunque una parte importante del proyecto puede desarrollarse mediante decisiones administrativas y reglamentarias, su consolidación institucional aconseja impulsar un conjunto de normas específicas.

Entre ellas podrían destacarse:

Una Ley Provincial de Interoperabilidad Administrativa, que establezca la obligación de intercambio seguro de información entre organismos públicos.

Una Ley de Identidad Digital Provincial, destinada a regular los mecanismos de autenticación para el acceso a los servicios provinciales.

La incorporación del principio de simplificación administrativa como criterio obligatorio para el diseño y revisión permanente de procedimientos.

La institucionalización del Costo Administrativo del Tiempo Ciudadano (CATC) como indicador oficial para evaluar la calidad de los servicios públicos.

La obligación de revisar periódicamente todos los procedimientos administrativos con el objetivo de eliminar requisitos innecesarios y reducir tiempos de resolución.

Estas reformas no crean nuevas estructuras burocráticas.

Persiguen exactamente el objetivo contrario.

Crear un marco jurídico que permita reducir la burocracia existente.

Una transformación jurídica antes que tecnológica.

Misiones Sin Filas

Con frecuencia se presenta la modernización del Estado como un problema exclusivamente informático.

La experiencia internacional demuestra que esa visión resulta insuficiente.

La verdadera transformación comienza cuando el ordenamiento jurídico deja de proteger únicamente la organización interna de la administración y comienza también a proteger la experiencia del ciudadano frente al Estado.

Ese constituye el verdadero cambio cultural que propone este Libro Blanco.

No modificar el derecho para adaptarlo a la tecnología.

Utilizar la tecnología para hacer más efectivos los principios permanentes del derecho administrativo.

Porque, en definitiva, el objetivo nunca consiste en construir un Estado más digital.

Consiste en construir un Estado más humano.

CAPÍTULO X

EL ESTADO QUE MERECEN LOS MISIONEROS

Toda política pública debería poder responder una pregunta sencilla.

¿Cómo cambiará la vida cotidiana de las personas cuando esta propuesta se convierta en realidad?

Con demasiada frecuencia los planes de gobierno describen inversiones, estructuras, programas o tecnologías.

Mucho menos frecuente resulta encontrar una descripción concreta de cómo vivirá el ciudadano una vez finalizadas esas transformaciones.

Sin embargo, ese constituye el verdadero criterio para evaluar cualquier reforma del Estado.

No cuánto cambia la administración.

Sino cuánto mejora la vida de las personas.

Imaginemos por un momento una mañana cualquiera en la Provincia de Misiones.

Una madre necesita inscribir a su hijo en una escuela.

Un productor debe solicitar una habilitación.

Un comerciante quiere renovar un permiso.

Un jubilado necesita obtener una constancia.

Un joven inicia un trámite para acceder a una beca.

Ninguno de ellos se pregunta qué organismo resulta competente.

No necesita conocer el organigrama del Estado.

No debe recorrer distintas oficinas.

No tiene que crear nuevos usuarios ni recordar múltiples contraseñas.

Simplemente ingresa a un único punto de acceso.

Misiones Sin Filas

Se identifica una sola vez.

Y el Estado comienza a trabajar.

La información que ya posee no vuelve a solicitarse.

Los organismos intercambian datos entre sí.

Los expedientes avanzan.

Las notificaciones llegan automáticamente.

Cada persona puede continuar con su trabajo, con sus estudios, con su emprendimiento o con su familia mientras la administración resuelve internamente aquello que antes exigía su presencia permanente.

La experiencia cambia completamente.

El ciudadano deja de adaptarse al Estado.

Es el Estado quien comienza a adaptarse al ciudadano.

Ese cambio produce efectos mucho más profundos de lo que podría suponerse.

No solamente desaparecen filas.

Aumenta la productividad.

Se fortalecen los emprendimientos.

Mejora la competitividad de la provincia.

Disminuyen los costos administrativos.

Se incrementa la confianza en las instituciones.

Se reducen las oportunidades de discrecionalidad.

Se fortalece la transparencia.

Se recupera tiempo para vivir.

La modernización administrativa deja entonces de ser un objetivo exclusivamente estatal.

Se convierte en una política de desarrollo humano.

Héctor Julio Franco

Una sociedad que dedica menos tiempo a la burocracia dispone de más tiempo para producir, innovar, estudiar, crear empresas, cuidar a sus hijos, acompañar a sus adultos mayores, participar de organizaciones comunitarias y ejercer plenamente su ciudadanía.

Quizá ese constituya el mayor impacto de Misiones Sin Filas.

No modificar únicamente el funcionamiento de la administración.

Modificar la relación emocional entre la sociedad y el Estado.

Durante demasiado tiempo los ciudadanos asociaron la palabra "trámite" con espera.

La palabra "expediente" con incertidumbre.

La palabra "oficina pública" con demora.

Este Libro Blanco propone construir una nueva asociación.

Que el Estado vuelva a representar ayuda.

Que vuelva a representar solución.

Que vuelva a representar confianza.

Naturalmente, ninguna transformación de esta magnitud ocurrirá de manera inmediata.

Los cambios culturales requieren tiempo.

La integración institucional exige perseverancia.

La simplificación administrativa demanda una revisión permanente de normas y procedimientos.

Pero toda gran transformación comienza con una decisión.

La decisión de abandonar un modelo que ya no responde a las necesidades del presente para construir otro pensado para las próximas generaciones.

Misiones posee hoy una oportunidad extraordinaria.

No necesita esperar que otros recorran primero este camino.

Tampoco necesita copiar mecánicamente modelos desarrollados en otras realidades.

Misiones Sin Filas

Puede aprender de las mejores experiencias internacionales y construir una solución propia, adaptada a su historia, a su organización institucional y a las características de su ciudadanía.

Ese constituye el verdadero espíritu de este Libro Blanco.

No presentar una aplicación informática.

No proponer una reforma administrativa aislada.

Sino invitar a imaginar una nueva forma de entender el Estado.

Un Estado donde la tecnología no reemplace a las personas, sino que les devuelva tiempo.

Un Estado donde la información circule más que los ciudadanos.

Un Estado donde las instituciones cooperen antes que competir.

Un Estado donde la complejidad permanezca dentro de la administración y la simplicidad llegue hasta cada hogar misionero.

Tal vez ese sea el verdadero significado de la modernización pública.

No construir un Estado más visible.

Sino uno que funcione tan bien que las personas solamente recuerden su existencia cuando realmente lo necesitan.

Porque el mejor Estado no es aquel que ocupa más espacio en la vida de sus ciudadanos.

Es aquel que les devuelve el tiempo suficiente para vivirla plenamente.

Ese es el Estado que merecen los misioneros.

Y ese es el horizonte hacia el cual invita a caminar este Libro Blanco.

EPÍLOGO

Carta abierta a los futuros gobernantes de la Provincia de Misiones

Si estas páginas llegan alguna vez a sus manos cuando le toque ejercer la enorme responsabilidad de conducir la Provincia de Misiones, permítame pedirle solamente una cosa.

No juzgue esta propuesta por quien la escribió.

Júzguela únicamente por la vida que podría mejorar.

Los libros, las ideas y las políticas públicas tienen un destino muy distinto al de quienes las redactan.

Los gobiernos cambian.

Las administraciones terminan.

Las mayorías políticas se modifican.

Los nombres pasan.

Pero las buenas ideas, cuando verdaderamente ayudan a las personas, suelen sobrevivir a todos nosotros.

Este Libro Blanco no fue escrito para una elección.

Fue escrito para una generación.

No pertenece a un partido político.

No pretende fortalecer una candidatura.

No busca demostrar superioridad intelectual.

Nació de una pregunta mucho más sencilla.

¿Por qué seguimos aceptando como inevitable que el Estado haga perder tiempo a quienes debería servir?

Misiones Sin Filas

Durante años hemos discutido cómo recaudar mejor, cómo administrar mejor y cómo controlar mejor.

Quizá haya llegado el momento de agregar una nueva pregunta a la agenda pública.

¿Cómo devolverles tiempo a los ciudadanos?

Porque cada hora que una madre pierde esperando un trámite es una hora menos con sus hijos.

Cada mañana que un productor deja de trabajar para recorrer oficinas es una mañana menos produciendo.

Cada jornada que un emprendedor dedica a superar obstáculos burocráticos es una oportunidad menos para generar empleo.

Cada fila representa mucho más que una demora administrativa.

Representa una parte de la vida de alguien.

Y ninguna administración tiene derecho a desperdiciarla cuando existen formas mejores de organizarse.

Las propuestas contenidas en este documento no constituyen verdades absolutas.

Seguramente podrán perfeccionarse.

Algunas deberán modificarse.

Otras quizá sean reemplazadas por tecnologías que todavía ni siquiera imaginamos.

Eso no será un fracaso.

Será precisamente el éxito de una política pública viva.

Lo único que espero que nunca cambie es el principio que inspira todo este trabajo.

El Estado existe para facilitar la vida de las personas.

Nunca para complicarla.

Si algún día esta propuesta sirve para eliminar una fila.

Para evitar un viaje innecesario.

Para impedir que un ciudadano vuelva a presentar un documento que el propio Estado ya posee.

Para devolver aunque sea una hora de vida a un misionero.

Entonces todo el esfuerzo de escribir estas páginas habrá valido la pena.

Héctor Julio Franco

Las sociedades progresan cuando dejan de aceptar como normales aquellas cosas que siempre fueron incómodas.

Hubo un tiempo en que parecía inevitable hacer largas filas para pagar un servicio.

Hoy muchas personas lo hacen desde su teléfono.

Hubo un tiempo en que parecía imposible acceder a información pública sin recorrer oficinas.

Hoy gran parte de ella puede consultarse desde cualquier lugar.

Las transformaciones importantes siempre comienzan del mismo modo.

Alguien se anima a preguntar:

"¿Y si pudiéramos hacerlo de otra manera?"

Este Libro Blanco es, en esencia, esa pregunta.

No ofrece una solución definitiva.

Propone un camino.

Invita a iniciar una conversación.

Convoca a imaginar un Estado diferente.

Un Estado que no mida su éxito únicamente por la cantidad de expedientes que produce, sino por la cantidad de tiempo que devuelve.

Un Estado que no obligue al ciudadano a comprender su complejidad interna, sino que asuma esa complejidad para ofrecer simplicidad.

Un Estado que inspire confianza no por lo que promete, sino por la tranquilidad con la que resuelve los problemas cotidianos de las personas.

Si alguna vez Misiones logra construir una administración donde las filas dejen de ser una costumbre, donde los trámites dejen de representar una carga y donde la tecnología se convierta verdaderamente en una herramienta al servicio del ciudadano, este Libro Blanco habrá cumplido su misión.

Y si ese día llega, poco importará quién impulsó la idea.

Porque las mejores políticas públicas son aquellas que dejan de tener autor para comenzar a pertenecer a toda la sociedad.

Con esa esperanza concluye este trabajo.

No como un punto final.

Misiones Sin Filas

Sino como una invitación permanente a seguir construyendo un Estado más simple, más inteligente, más humano y, sobre todo, más respetuoso del tiempo de cada misionero.

Dr. Héctor Julio Franco

Abogado

Autor