

CAPACIDADES INSTITUCIONALES PARA "EL DÍA DESPUÉS" EN EL ESTADO NACIONAL Y EN LAS PROVINCIAS ARGENTINAS (PROYECTO PISAC-COVID-19). CASO: GOBIERNO NACIONAL¹

Mercedes Llano

Resumen

El objetivo de la ponencia es el de presentar los resultados relativos al Gobierno Nacional obtenidos en el marco del proyecto “*El día después. Un estudio-diagnóstico sobre el fortalecimiento de las capacidades institucionales necesarias para la gestión de la post-pandemia en la Era Exponencial*”, dirigido por Oscar Oszlak, y financiado por la Agencia I+D+I. El trabajo se orienta a diagnosticar las capacidades estatales puestas en juego durante la crisis sanitaria en la Administración Pública Nacional (central y descentralizada). El análisis se centra en los déficits de capacidades institucionales asociados a cuatro tecnologías de gestión que, conjuntamente, constituyen el núcleo duro sobre el que deberían operar las reformas: 1) recursos humanos (RH), 2) digitalización y gobierno electrónico (GE), 3) sistemas e instrumentos financieros (GF) y 4) políticas e instrumentos de gobierno abierto (GA).

1. Introducción

La pandemia aceleró y amplificó exponencialmente el proceso de modernización tecnológica en gestión. El Gobierno nacional debió internalizar nuevos modos de gestionar en un entorno disruptivo y de elevadísima turbulencia. Las dinámicas de transformación fueron arrasadoras ante la imperiosa necesidad de garantizar la prestación de servicios esenciales y de emergencia (Oszlak, 2020; Longo 2020). El escenario de crisis sanitaria y confinamiento implicó la deconstrucción del modelo burocrático tradicional y la veloz construcción -experimental- de un inédito e innovador formato de gestión digital, flexible y orientado a resultados que debía sostener un mayor nivel de intervención estatal.

Estas transformaciones requirieron del impulso de un extenso andamiaje regulatorio y de un esquema de articulación intra e intersectorial para resguardar la salud de la población y asegurar la provisión de servicios en el marco de la crisis sanitaria. En marzo de 2020, a través del Decreto N°297, se dispuso el “aislamiento social, preventivo y obligatorio” (ASPO) en todo el país -medida que fue prorrogada en varias oportunidades- y, posteriormente, se estableció “distanciamiento social, preventivo y obligatorio” (DISPO) en sucesivos períodos.

Complementariamente, se designó al Jefe de Gabinete como coordinador del Sector Público Nacional para dar cumplimiento a las recomendaciones de la autoridad sanitaria nacional y se conformó la Unidad de Coordinación General del Plan Integral para la Prevención de Eventos de Salud Pública de Importancia Internacional (Decreto 287/2020), compuesta por los titulares de los Ministerios de Salud, Interior, Desarrollo Productivo, Economía, Trabajo, Empleo y Seguridad Social y de Relaciones Exteriores, Comercio Internacional y Culto (DA-JGM N°497/20)².

El abordaje de la crisis también conllevó un refuerzo presupuestario en las áreas críticas, como el Ministerio de Salud³. A su vez, el peso del gasto corriente sobre el PBI creció de 20,7% en 2019 al 24,9% en 2020, para luego descender a 21,2% en 2021.

¹ Equipo a cargo de la investigación -Nodo-CEDES: Ester Kaufman, Noemí Pulido, Mercedes Iacoviello, Sebastián Juncal y Mercedes Llano. Colaboradoras: Liliana Buchner y Lucrecia Gordillo.

² Ver: <https://www.argentina.gob.ar/coronavirus/medidas-gobierno>

³ Ver: DA-JGM N°443/2020.

El aparato estatal registró variaciones entre los períodos pre y post pandemia, pero esas fluctuaciones estuvieron más bien asociadas al recambio gubernamental. La transición trajo aparejada una reestructuración de los segmentos de cargos políticos mediante la jerarquización de 6 áreas que habían sido convertidas en secretarías de gobierno (Ambiente y Desarrollo Sostenible; Salud; Turismo y Deportes; Cultura; Ciencia, Tecnología e Innovación; y Trabajo, Empleo y Seguridad Social) y la creación de 3 nuevos ministerios (Desarrollo Territorial y Hábitat, Mujeres, Género y Diversidad y Obras Públicas). Se incrementó la cantidad de ministerios (21 incluyendo a la Jefatura de Gabinete de ministros) y de secretarías (84), retornando al promedio registrado durante el gobierno anterior (2015-2019). El mayor aumento se dio a nivel de las subsecretarías (35%).

La ocupación en el PEN ascendía a 351.577 servidores/as en el mes de febrero del 2022. Desde el inicio de la pandemia, a pesar de la disminución del nivel de actividad que el confinamiento y el teletrabajo implicaron en ciertos sectores, la planta de personal se expandió un 3,4%. El principal incremento se produjo en el plantel de contratados/as, registrando una variación de 10,6% entre febrero de 2020 y febrero de 2022, mientras que el personal permanente y transitorio creció un 1,7%.

En este marco, el presente trabajo se orienta a diagnosticar las capacidades estatales puestas en juego durante la crisis sanitaria en la Administración Pública Nacional (central y descentralizada) y desarrollar una propuesta para resolver los déficits institucionales detectados. El análisis se centra en los déficits de capacidades institucionales asociados a cuatro tecnologías de gestión que, conjuntamente, constituyen el núcleo duro sobre el que deberían operar las reformas: 1) recursos humanos (RH), 2) digitalización y gobierno electrónico (GE), 3) sistemas e instrumentos financieros (GF) y 4) políticas e instrumentos de gobierno abierto (GA).

La elaboración del diagnóstico y la definición de lineamientos de reforma se basaron en la aplicación de una encuesta general y otras específicas dirigidas a funcionarios/as responsables de las tecnologías indagadas, entrevistas a actores clave, talleres y fuentes secundarias. El estudio se focalizó en una muestra de organismos compuesta por mandos medios y altos, tanto políticos como de carrera, que se desempeñan en el Ministerio de Salud, la Superintendencia de Seguros de Salud, el Ministerio de Educación, el Ministerio de Seguridad, la Caja de Retiros, Jubilaciones y Pensiones de la Policía Federal y la Jefatura de Gabinete de Ministros. Todo el proceso se desarrolló entre octubre del 2021 y marzo del 2022.

2. Evolución de la agenda pública en el contexto de la pandemia

A continuación, se realiza una breve descripción de la evolución de las políticas públicas durante la pandemia con relación a cada una de las tecnologías abordadas en el estudio: 1) gestión de recursos humanos, 2) sistemas e instrumentos de gestión financiera, 3) digitalización y gobierno electrónico, 3) políticas e instrumentos de gobierno abierto.

En los últimos años la agenda de la profesionalización administrativa había sido relegada por la agenda del gobierno electrónico. El Plan de Modernización instrumentado a través del Decreto N° 434/16 puso el foco, principalmente, en el uso de nuevas tecnologías y del expediente electrónico y, en menor medida, en las mejoras relacionadas al sistema de gestión de recursos humanos. Si bien contemplaba la revalorización de la función directiva -reforma que resultó incompleta- no preveía innovaciones relativas al teletrabajo (Novarin, 2021).

Ambas agendas no se abordaron con la misma intensidad ni de manera articulada. Consecuentemente, la irrupción de la pandemia dejó al descubierto dos problemáticas centrales para asegurar la provisión de servicios durante el período de aislamiento: la necesidad de masificar el trabajo remoto y de consolidar el liderazgo directivo en un escenario de elevadísima flexibilización. La falta de regulaciones, de desarrollo de competencias digitales y de capacidades para conducir equipos de trabajo por objetivos, en un contexto de virtualidad, quedaron al desnudo ante la situación de inédita emergencia.

Desde inicios de la pandemia pueden distinguirse, básicamente, dos etapas de reforma en materia de gestión del talento humano: una primera fase de vertiginosa puesta en marcha de la virtualización del accionar público para proveer servicios esenciales y de urgencia -durante el período del ASPO- y una segunda fase de implementación de un programa de gobierno específicamente adaptado al contexto de emergencia -a partir del DISPO-.

Las preocupaciones gubernamentales estuvieron originalmente centradas, entre otros aspectos, en las garantías de la prestación de los servicios vía modalidad virtual, en asegurar condiciones laborales adecuadas para los/as servidores/as públicos/as -con una fuerte participación del sector sindical- y en el desarrollo de capacidades digitales y directivas para la instrumentación de la nueva modalidad laboral.

La medida inicial adoptada por la Secretaría de Gestión y Empleo Público fue la aprobación de la Resolución N°3/20, mediante la cual se autorizaba a todos los y las agentes del Sector Público Nacional, en cualquiera de las modalidades de contratación, a no concurrir al lugar de trabajo, permitiéndoles prestar servicios desde su hogar o remotamente y, de ese modo, salvaguardar la salud pública. Y, hacia julio del 2020, se sancionó el Régimen Legal del Contrato de Teletrabajo (Ley N° 27555). Esta norma preveía la equiparación de condiciones laborales a aquellas reconocidas bajo la modalidad presencial, así como también el suministro de equipamiento y sistemas (Cardozo y Bulcourf, 2020), regulación que no ha logrado consenso para ser aplicada en el ámbito público mediante convenio colectivo⁴.

Por otra parte, el contexto de aislamiento y de repentina flexibilización puso de manifiesto la necesidad de contar con liderazgos claros de equipos de trabajo para asegurar la implementación de las políticas públicas (Castellani, 2020) sobre la base de gestión por resultados (Entrevistas). Se planteó la relevancia de consolidar capacidades directivas para instrumentar adecuadamente las innovaciones tecnológicas emergentes en el escenario de pandemia. En este marco, se dio impulso a la creación del Cuerpo de Innovadores Públicos, reforma que toma como base la experiencia del Cuerpo de Administradores Gubernamentales gestado en la década del '80, durante el gobierno de Raúl Alfonsín.

Ya en funcionamiento los dispositivos tecnológicos para instalar el gobierno virtual, se avanzó en su programa orientado a fortalecer la función pública. El plan consiste de 12 iniciativas dirigidas, principalmente, a la regularización del empleo público, la inclusión (cupos trans), la igualdad de oportunidades vía habilitación de promociones verticales y el fortalecimiento de los recursos humanos en áreas estratégicas, como ciencia y técnica, mediante la incorporación de personal mediante concursos. Las medidas están marcadas por una significativa intervención sindical, bajo una lógica de democratización de las relaciones laborales, y por un ajuste de la normativa y las prácticas a los condicionamientos tecnológicos asociados a la pandemia, como por ejemplo la implantación del ConcursAR 2.0.

Del análisis realizado se desprende que las debilidades en lo que respecta a la planificación de las dotaciones no ha sido un aspecto priorizado por la actual gestión. La deformidad estructural del estado (síndrome sobre-falta), preexistente a la pandemia, y la correspondiente necesidad de diseñar políticas de reasignación, reconversión e incorporación de personal programada (Oszlak, 2020), parece no constituir un desafío para la actual conducción. Asimismo, se advierten contradicciones sobre la priorización real asignada a la institucionalización de un sistema de ejecutivos/as públicos/as al confluir la conformación de un Cuerpo de Innovadores Públicos con la prórroga de la suspensión de la aplicación del Régimen de Alta Dirección Pública. Finalmente, la reciente reinstauración de la presencialidad plena (Res. 58/22) plantea interrogantes sobre la capacidad y voluntad de internalizar efectivamente las innovaciones introducidas durante la crisis sanitaria.

En materia de gestión de digitalización y gobierno electrónico, en el país su desempeño fue medido positivamente en el *E-Government Development Index* (EGDI). Argentina, Brasil, Chile, Colombia

⁴Ver:https://atecapital.org/content/noticias_archivos/Consideraciones%20para%20el%20trabajo%20remoto%20en%20el%20%C3%A1mbito%20de%20empleo%20p%C3%BAblico%20588.pdf

y Uruguay son los países top 5 de América del Sur⁵. Argentina pasó del puesto 43 (2018) al 32 (2021), sobre todo a partir de la implementación del Ecosistema de Gestión Documental Electrónica y el desarrollo de iniciativas de interoperabilidad (Fundación País Abierto y Digital, 2021).

Lo más relevante es el perfeccionamiento de la Gestión Documental Electrónica (aún no sincronizada armónicamente con la gestión de archivos), la apertura de datos y el Portal Nacional de Datos Públicos⁶, la Plataforma Andino para facilitar la integración con gobiernos provinciales y municipales⁷, los Trámites a Distancia (TAD) y Mi Argentina⁸.

En el contexto de pandemia se digitalizaron casi 100 servicios y trámites: en un trabajo conjunto de las Secretarías de Innovación Pública y de Gestión y Empleo Público, AFIP, ANSES, PAMI, Migraciones, RENAPER, ANDIS, Trabajo, Salud, Defensa al Consumidor, IGJ, Registro de la Propiedad Automotor y Superintendencia de Riesgos de Trabajo⁹. Por otra parte, la Oficina Nacional de Contrataciones (ONC), radicada en la Secretaría de Innovación, simplificó el procedimiento para compras y contrataciones de bienes y servicios (Disp. N°55/20), convocables a través de la plataforma COMPR.AR (“Contratación directa por emergencia”).

Con respecto a la gestión del sistema financiero, desde la Jefatura de Gabinete se iniciaron acciones para fortalecer el Estado. Se asistió a las autoridades nacionales en la elaboración del Proyecto de Ley de Ampliación Presupuestaria 2020 y en el Proyecto de Ley de Presupuesto 2021, ambos presentados al Congreso Nacional. Se desarrolló un seguimiento periódico del gasto y la producción pública de programas de la Administración Pública Nacional, basado en el enfoque transversal de políticas y centrado en categorías de atención prioritaria para el Gobierno Nacional.

La irrupción de la pandemia de COVID-19 tuvo un impacto directo y profundo sobre la dinámica fiscal de la Administración Pública Nacional. A lo largo del 2021 la Dirección Nacional de Coordinación del Presupuesto Nacional garantizó la distribución de los créditos estipulados en el Presupuesto de la Administración Nacional.

El cronograma de formulación del Presupuesto Nacional 2022-2023 prevé recuperar la elaboración y presentación del Presupuesto Preliminar 2022 por parte de las jurisdicciones y entidades de la Administración Nacional utilizando, como ha sido tradicionalmente, la herramienta eSIDIF-FOP con firma digital, la cual resulta efectiva para trabajar en forma remota, como quedó demostrado con la formulación del Presupuesto Nacional 2021.

En cambio, se prevé que las proyecciones del Presupuesto Plurianual 2022-2024 sean realizadas en forma centralizada por las áreas especializadas del Ministerio de Economía y la Dirección Nacional de Inversión Pública (DNIP), en base a las directivas de política pública que disponga la Jefatura de Gabinete de ministros. Así, se facilita la elaboración y comunicación de los límites financieros (techos presupuestarios) a las jurisdicciones y entidades de la Administración Nacional y la formulación de los anteproyectos de presupuesto por parte de las mismas, al quedar la labor circunscripta al próximo ejercicio fiscal 2022.

Además, en este contexto de emergencia económica y sanitaria corresponde la revalorización de la técnica del Presupuesto por Programas como herramienta idónea de un presupuesto orientado a captar y medir los efectos generados por las prestaciones públicas, priorizando la asignación eficiente de los recursos públicos. En esa línea, la Oficina Nacional de Presupuesto, órgano rector del sistema, continúa el desarrollo de instrumentos y métodos conducentes a una mayor integración e interacción entre el presupuesto y las decisiones de políticas públicas que adopta el Gobierno Nacional en el actual contexto de emergencia, mediante la aplicación de tecnología digital que facilita la comunicación y la gestión administrativa con las jurisdicciones y entidades de todo el Sector Público Nacional en las condiciones particulares que impone el trabajo remoto. Todo ello se realiza en forma concomitante con la profunda modernización del Sistema Integrado de

⁵ UN E-Government Knowledgebase: <http://t.ly/KT5v>

⁶ datos.gob.ar

⁷ andino.datos.gob.ar

⁸ Esta gestión se encuentra contemplada en los lineamientos de transformación <http://t.ly/zKwcf>

⁹ <http://t.ly/rP5t> (2/08/2020).

Información Financiera (eSIDIF), que unifica los productos de la administración financiera e incorpora tecnología orientada a los entornos de internet, de software libre y de modernas herramientas que facilitan la explotación de la información, en el marco de la utilización de una base de datos centralizada y compartida.

En lo referente a gobierno abierto, el marco está constituido por 1) los planes de acción de gobierno abierto y 2) la *Open Government Partnership* (OGP). Argentina ha co-creado multiactoralmente todos los planes hasta la fecha, tal es el caso del 4º Plan de Acción de Gobierno Abierto (2019-2022)¹⁰.

En el último Plan de Acción (el 4º) intervinieron más de 70 organizaciones de la sociedad civil, 300 ciudadanos/as y 18 instituciones y áreas del Estado, y está conformado por 15 compromisos. A su vez, avanza con un diseño participativo en el territorio a través del Programa Federal de Gobierno Abierto.

Desde el punto de vista de las estructuras organizativas, esta política se desarrolla desde la Dirección Nacional de Gobierno Abierto (Secretaría de Innovación Pública) en conjunto con la sociedad civil, bajo la conducción conjunta multiactoral de la Mesa Nacional de Gobierno Abierto (Res. N°132/18). Otro eje de esta política es la rendición de cuentas, que remite también a una serie de organismos (muchos en la órbita de Jefatura de Gabinete)¹¹. Se agrega la “participación ciudadana”, aunque en este caso quedan desdibujados los espacios institucionales específicos. Por fuera de la Secretaría de Innovación, las políticas de gobierno abierto se vinculan con la Secretaría de Gestión y Empleo Público en cuanto al fortalecimiento institucional, integridad y transparencia, entre otros ejes. Esta secretaría también incluye la mejora de los servicios a la ciudadanía, la calidad de la gestión y la mejora de los procesos de respuesta a la ciudadanía. El componente acceso a la información pública tiene su órgano garante en la Agencia de Acceso a la Información Pública (AAIP).

Durante la pandemia se consolidó la información producida como transparencia activa, especialmente sobre COVID-19, la cual tiene una sección específica¹². Se pudo acceder al reporte diario de información epidemiológica y sumó datos abiertos vinculados a la pandemia, por ejemplo, los derivados de los fondos de ayuda estatal del Ministerio de Desarrollo Productivo (ATP y IFE)¹³. A diferencia de otras áreas, la AAIP, por Resolución N°70/20, no suspendió los plazos administrativos para dar respuesta a los pedidos de acceso y de protección de datos.

La estructura transversal de estos componentes del GA se registra también con la existencia de enlaces en los organismos (acceso, integridad, GA, etc.), la constitución de Consejos Federales a través del COFEFUP o Consejos con autonomía, entre ellos, el Consejo Federal de Transparencia o el de Integridad Pública, donde el Gobierno nacional actúa como coordinador, sin fijar políticas provinciales. Por ende, existe todo un proceso de federalización en el que los órganos coordinadores del gobierno nacional comparten guías, recomendaciones, estructuras, formación, etc.

Respecto a las áreas de “Transparencia e Integridad”, política desarrollada en el marco OCDE, se ha creado un organismo que apoya el desarrollo de ese aspecto integral en todo el país. Para ello, jerarquiza la Oficina Anticorrupción (OA) por Decreto N°54/19. Así, se constituye como organismo desconcentrado y de gestión transversal, con mayor independencia técnica, a fin de cumplir mejor con la prevención de la corrupción y las políticas de transparencia en los organismos del Estado Nacional¹⁴.

¹⁰ Ver: <https://www.argentina.gob.ar/jefatura/innovacion-publica/plangobiernoabierto>

¹¹ Por ejemplo, está la SIGEN (auditorías internas), la Auditoría General de la Nación (auditorías externas) o la Defensoría.

¹² [argentina.gob.ar](https://www.argentina.gob.ar)

¹³ Por su parte, la OA abrió datos sobre Compras de Emergencia y el M. Transporte y de Salud informó los vuelos internacionales de Aerolíneas Argentinas respecto a adquisiciones y compras.

¹⁴ Para ello, se desarrolló por Resolución N°16/2020 una Guía para todo el país referida a la creación y fortalecimiento de áreas competentes para la Integridad.

En relación a la participación ciudadana, la Dirección Nacional de Gobierno Abierto gestiona la plataforma digital de consulta pública. Otro aporte para articular a las OSCs es el desarrollo del Mapa Virtual de Organizaciones de la Sociedad Civil, que abarca a todo el país, a cargo del Ministerio del Interior.

3. Resultados en el análisis de déficit de capacidad estatal

En esta sección se abordan los resultados obtenidos a partir de la sistematización y análisis de la información recabada de la encuesta general, las encuestas a responsables de tecnologías, talleres, entrevistas a expertos/as y a altos/as funcionarios/as de los organismos muestreados y, finalmente, fuentes secundarias. Los hallazgos se presentarán desagregados por tecnologías relevadas, comprendiendo: 1) gestión de recursos humanos, 2) digitalización y gobierno electrónico, 3) sistemas e instrumentos financieros y 4) políticas e instrumentos de gobierno abierto.

Gestión de recursos humanos

Esta sección se abordará partiendo de la premisa que el sistema de gestión de recursos humanos está integrado por distintos componentes que deben estar operativos y actuar de forma interrelacionada (BID, 2014). En particular, se analizarán los déficits de capacidades estatales -preexistentes y emergentes durante la pandemia- asociados a los subsistemas de planificación de dotaciones, empleo (ingreso, movilidad y desvinculación de personal), organización del trabajo (contenido de tareas y definición de perfiles) y de la función directiva, gestión de las compensaciones, del rendimiento y del desarrollo (capacitación y carrera).

El análisis toma como base los resultados de la encuesta general (EG), la encuesta específica (ERH) y entrevistas a funcionarios/as (Entrevista RH) a cargo de la gestión de recursos humanos de las entidades relevadas, del taller (Taller RH) en el que participaron ejecutivos/as a cargo de la gestión de personal y de fuentes secundarias.

La planificación de recursos humanos comprende el análisis y la gestión de las necesidades cuantitativas y cualitativas de servidores/as, presentes y futuras. Desde el punto de vista cuantitativo, prevalece la percepción que, comúnmente, las dotaciones están mal distribuidas, existiendo situaciones de escasez o exceso en algunas áreas de los organismos. El 42% de los/as funcionarios/as en general (EG) cree que, en sus propias organizaciones, la cantidad de personal para abordar las tareas habituales y emergentes durante la pandemia fue suficiente, el 29,2% insuficiente y el 12,5% manifiesta que se trabajó con menor cantidad de servidores/as, evidenciando un superávit de agentes.

Los/as expertos/as remarcan que durante la pandemia recayeron exigencias excesivas sobre algunos/as servidores/as y áreas, como es el caso de unidades relacionadas a cuestiones informáticas, mientras que otros/as empleados/as y oficinas públicas quedaron inactivas. Asimismo, la intempestiva implantación del gobierno electrónico habría dejado expuesto al personal que, al margen de la circunstancia de excepcionalidad, normalmente no brinda contraprestaciones, así como también la falta de definiciones, por parte de las autoridades, ante el incumplimiento de tareas: “*no se hace nada con los que no hacen nada*”. A su vez, en ciertos casos se resalta que los/as ejecutivos/as públicos/as aprendieron a “*hacer más con menos recursos humanos*” y a gestionar el teletrabajo (Taller RH; Entrevistas RH).

En lo relativo a los aspectos cualitativos de las plantillas, casi la totalidad de los/as encuestados/as (EG) (96%) y encargados/as de áreas de recursos humanos (ERH) (100%) considera que las competencias del personal para el desempeño de las funciones asignadas a las unidades en las que se desempeñan son muy adecuadas o adecuadas. No obstante, en el taller de RH y en las entrevistas individuales a expertos/as en recursos humanos surgen opiniones contrapuestas a esa visión.

Con antelación a la irrupción de la pandemia, la restricción de vacantes ha funcionado, en algunos equipos técnicos, como un incentivo para definir más claramente las competencias de los/as colaboradores/as. Sin embargo, a partir de la emergencia sanitaria se ha tomado mayor conciencia de la criticidad de los “*requisitos blandos*” y de la necesidad de disponer de “*mejores profesionales en la administración*”. En algunos casos los directivos informan que solicitan más personas para suplir la falta de competencias del personal asignado, para lo cual existen mecanismos de búsquedas internas cada vez más centrados en las habilidades del personal (Entrevistas RH). Desde el año 2018 entró en vigencia el Programa de Movilidad y Búsquedas Internas (PMOBI- Res. 8/2018 SGM-JGM), el cual siguió activo en el marco de la pandemia (Taller RH; Entrevistas RH).

Al indagar sobre los motivos atribuidos a las disfuncionalidades ligadas a la gestión de las plantillas, la falta de planificación de las dotaciones, así como la ausencia o el incipiente desarrollo de los sistemas de información de personal, son identificados como déficits de relevancia, coincidentemente, para funcionarios/as en general (EG) y para responsables de las áreas de recursos humanos (ERH). Adicionalmente, los/as encargados/as de la gestión de personas señalan al congelamiento de vacantes como una barrera (ERH), mientras que los/as funcionarios/as no especializados/as (EG) piensan que una práctica negativa es la incorporación discrecional de personas con poca o nula consideración de los perfiles y conocimientos requeridos para los cargos.

El subsistema de gestión de empleo abarca los flujos de ingresos, movimientos y salidas de las personas. En lo que respecta al ingreso, el 81% de los/as funcionarios/as en general (EG) y el 100% de los/as encargados/as de gestión de recursos humanos (ERH) consideran que los concursos para cubrir cargos vacantes no jerárquicos se realizan con baja o nula frecuencia. Funcionarios/as en general (EG) y expertos/as (ERH) atribuyen la reducida concursabilidad a déficits institucionales de naturaleza cultural y de gestión, como lo son el predominio de criterios de confianza política, personal o nepotistas en las designaciones o la lentitud y el alto nivel de burocratización de los procesos de selección.

Las opiniones sobre la transparencia, confiabilidad, imparcialidad y eficacia real de los concursos están divididas entre los/as especialistas: 46% está de acuerdo y el 38,5% en desacuerdo con esas premisas (ERH). La endeblez de los mecanismos de acceso se asocia a déficits de capacidades institucionales de carácter reglamentario y cultural, entre los que preponderan el amplio margen de discrecionalidad que la normativa específica concede a los órganos de selección y el direccionamiento de los concursos en beneficio de personas afines al gobierno o a otros actores políticos (sindicatos, partidos políticos, etc.). Se destaca como avance la virtualización de los procesos de selección (análisis de antecedentes, entrevistas) (Entrevistas RH).

Desde inicios de la pandemia, el 92% de los/as responsables de recursos humanos reconoce que se han efectuado nuevas incorporaciones a sus respectivas organizaciones, principalmente, a través de contratos de locación (53,9%) y designaciones directas (30,8%). Los avances tecnológicos permitieron reclutar en el interior del país, especialmente, en el sector informático (Entrevistas RH). A su vez, casi la mitad de los/as expertos/as (EG) (45,8%) sostiene que el número de bajas de personal en sus respectivas reparticiones fue moderado.

De las entrevistas surge que no se verifica de forma sistemática el dominio de capacidades de las personas ingresantes para el ejercicio de las funciones asignadas (Entrevistas RH). En la misma línea, el 31 % de los/as especialistas consultados/as (EG) y el 42,5% de los/as funcionarios/as (ERH) opina que, con baja frecuencia, la capacitación y formación son consideradas como criterios centrales para la contratación de agentes. No se registran grandes fluctuaciones entre el escenario pre y post-pandemia, aunque se distingue una mayor conciencia sobre la gravitación de las habilidades blandas y las competencias digitales para el ejercicio de los cargos públicos (Entrevistas RH).

El subsistema de organización del trabajo, que define los contenidos y formatos de las tareas y los perfiles de los/as ocupantes de los puestos, es el componente que registra mayores variaciones, principalmente en lo referente a la irrupción de la nueva modalidad laboral virtual y a sus implicancias en las modalidades de gestión. El trabajo remoto y la gestión por objetivos, en un

contexto de alta flexibilización, constituyeron los virajes más significativos que conllevó la emergencia sanitaria. El aislamiento precipitó masivamente el teletrabajo y, con ello, el impulso y desarrollo de regulaciones, mecanismos y procedimientos para extenderlo, sobre la base de sistemas y procesos ya en curso previamente (GED, por ej). El trabajo remoto representó un significativo cambio, dado que tradicionalmente se ha privilegiado “estar”, la presencialidad y el control de asistencia.

Según la encuesta “Trabajo remoto durante el período de aislamiento social”, realizada en abril-mayo 2020 por la Oficina Nacional de Empleo Público (ONEP), que alcanzó a 17858 servidores/as de la APN, un 75 % de los/as agentes trabajó remotamente, un 13 % de manera mixta (presencial y remota alternadamente), un 8 % presencial y un 4 % no prestó servicios (por licencias, excepciones y otros motivos)¹⁵.

El 62,5% de los/as funcionarios/as (EG) afirma que la pandemia implicó un cambio, más relativo que radical, de las tareas que desempeñaban previamente. Mayoritariamente se remarcan las connotaciones positivas del trabajo remoto y sus implicancias. En tal sentido, el 95% de los/as funcionarios/as (EG) afirma estar satisfecho/a con la experiencia de trabajar digitalmente. Se percibe una conversión de una administración pública prepandemia de carácter burocrática, rutinaria y formalista a una burocracia, circunstancialmente montada para encarar las vicisitudes de la emergencia, más flexible, innovadora, disruptiva y virtual (Taller RH).

Una de las transformaciones más relevante asociada a la virtualización es la implantación de hecho de un formato de gestión por objetivos ante un escenario de repentina desburocratización, flexibilización (horaria, procedimental, etc.) y exigencias fácticas de agilización. La pandemia entrañó mayores niveles de autonomía laboral y de definición escrita de metas y productos -en sustitución de la tradicional oralidad-. Otra derivación de la crisis fue la conformación de equipos transversales -interáreas- para aportar soluciones más veloces. La intensificación del uso de las redes de comunicación (*WhatsApp*, etc.) y plataformas virtuales (*Zoom*, etc.) viabilizaron esas reformas. La actitud laboral prevaleciente ante los cambios, desde el punto de vista de los/as responsables de RRHH, fue de colaboración. Los/as agentes más jóvenes respondieron con mayor efectividad, mientras el personal de edad más avanzada se mostró más resistente a incorporar las TICs y en muchos casos quedó excluido del sistema -dejando al desnudo la brecha digital imperante-.

Como contracara del trabajo remoto se remarcan casos en los que se asignaron “*tareas completamente inútiles*” a los únicos fines de registrar un aporte formal bajo la modalidad virtual, situaciones de adaptación “*forzada*”, como así también colectivos de agentes que no prestaron servicios (Entrevistas RH; Encuesta RH).

La institucionalización de un sistema bimodal ha generado elevadas expectativas. La alta valoración de las nuevas prácticas resultantes de la pandemia va acompañada de una extendida preocupación y escepticismo acerca de su formalización y sostenimiento a futuro. Se advierte un temor generalizado a desandar y desaprovechar los aprendizajes (Taller RH; Entrevistas RH). Del análisis surgen déficits de índole reglamentaria y cultural. Por un lado, se vislumbra la ausencia de un equipo a cargo de la proyección, diseño y regulación de un modelo post-pandemia que internalice las innovaciones introducidas a lo largo de la emergencia, especialmente aquellas asociadas al teletrabajo. Por otro lado, se identifican a los sindicatos y a la clase política como actores de veto de estas transformaciones. “*El prejuicio contra la flexibilidad nos vuelve conservadores, quieren volver al 2018*”, es una frase que refleja las barreras culturales que advierten los/as funcionarios/as consultados/as. A estos déficits se añade otro ligado a las condiciones laborales, específicamente, la indeterminación de las compensaciones para los/as teletrabajadores/as públicos/as que utilizan los recursos tecnológicos o de conectividad propios en sus domicilios o, en su defecto, la provisión estatal de equipos (Entrevistas RH).

¹⁵ Ver: https://www.argentina.gob.ar/sites/default/files/1_informe_ejecutivo_encuesta_tr_1.pdf

Por otra parte, en lo que respecta a la definición de puestos y perfiles, se actualizó el nomenclador de las funciones informáticas del Sistema Nacional de Empleo Público (SINEP), medida orientada a fortalecer el desarrollo de la tecnología y a información en el estado y a definir las bases para modificar las condiciones salariales del sector (SGyEP, 2020). Otra modificación reconocida por los/as entrevistados/as es la gestión electrónica interna de circulación de perfiles.

En lo relativo a la gestión de las remuneraciones, el 65,5% de los/as funcionarios/as (EG) cree que el sistema salarial vigente en sus reparticiones no se basa en el principio de igual pago por igual trabajo en condiciones similares. Los déficits asociados a la inequidad salarial son atribuidos, predominantemente, al achatamiento de la pirámide salarial y a la falta de una política remunerativa clara (EG). No se advierten variaciones sobre desigualdad retributiva percibida ante la irrupción de la pandemia, pese a las medidas de recomposición salarial impulsadas por el gobierno (Entrevistas RH).

Igualmente, el nivel de competitividad salarial externa es considerado bajo. Casi el 60% de los/as funcionarios/as (EG) consultados/as considera que, por puestos y responsabilidades equivalentes, las remuneraciones son superiores en el sector privado. Estas asimetrías se intensificarían a nivel de los segmentos directivos. La dificultad para atraer personas idóneas y competentes y la desmotivación son los principales efectos adversos relacionados a las diferencias salariales entre el estado y el ámbito privado. Adicionalmente, es unánime la opinión especializada sobre las limitaciones existentes para incorporar y sostener determinados perfiles apreciados y disputados por el mercado, especialmente los técnicos-especializados y los profesionales vinculados al mundo de la informática (Encuestas RH).

En cuanto a los incentivos monetarios, se reconoce como principal medida el incremento salarial (50%), aunque por debajo de la inflación, seguida del otorgamiento de adicionales extraordinarios (25%) (ERH). Durante la pandemia se asignaron estímulos al personal afectado a servicios esenciales, como salud, seguridad, entre otros. Se enfatiza su carácter meramente simbólico a causa de su desproporción respecto a los riesgos, al nivel de contagios adquiridos y al monto y flujo de esos estímulos extraordinarios. En lo relativo a los incentivos no pecuniarios, el 75% de los/as encargados/as de recursos humanos (ERH) señala que se impulsaron medidas de apoyo a los/as agentes, entre las que resaltan la reducción de la jornada laboral por tareas de cuidado y el asesoramiento en materia de prevención del COVID-19. La flexibilidad horaria y el teletrabajo son condiciones laborales también apreciadas por los/as servidores/as (ERH; Entrevistas RH).

En cuanto a la evaluación del rendimiento, el 83,5 % de los/as responsables de gestión de las personas (ERH) considera que el rendimiento de los/as empleados/as no es evaluado frecuentemente mediante mecanismos formales, objetivos y confiables. Estas deficiencias se vinculan a déficits de capacidades institucionales ligados a reglas y prácticas instaladas, como el carácter formalista y ritualista de las evaluaciones, la gravitación del componente subjetivo y la baja claridad de los objetivos y estándares de desempeño (ERH; EG). Una de las grandes limitaciones que emerge de las entrevistas es que su aplicación se circunscribe al personal permanente, colectivo que en algunas áreas representa una baja proporción sobre el total de empleados/as (Entrevistas RH).

Dos transformaciones positivas decantan de la pandemia en relación a la gestión del desempeño. En primer lugar, se valora la digitalización del procedimiento. Y, en segundo lugar, el mayor foco en los objetivos y la definición de metas que implicó la virtualidad, especialmente en los equipos de perfil técnico (Entrevistas RH), puede constituir una sólida base para la institucionalización de la evaluación direccionada a resultados.

En lo referente al componente capacitación, según se desprende del Informe de Gestión INAP 2020, la pandemia fue acompañada de un proceso de expansión de la oferta de formación y de un pasaje casi total a la modalidad virtual. En el año 2020, la cantidad de personas inscriptas se incrementó un 37% en relación al 2019 y el 99 % cursó bajo el formato virtual¹⁶.

¹⁶ Ver: https://www.argentina.gob.ar/sites/default/files/informe_de_gestion_inap_2020_final_1.0.pdf

El 54% de los/as funcionarios/as (EG) ha realizado un posgrado completa o parcialmente ligado a su puesto en el sector público, en tanto el 42,3% no ha efectuado ninguno. Al 42,3% de los/as funcionarios/as encuestados/as (EG) su institución le facilitó el desarrollo de la capacitación (financiamiento, reducción jornada laboral, etc.), mientras que el 38,5% no recibió ayuda de parte de su organización. Durante los últimos 5 años, el 34,5% de los/as funcionarios/as (EG) participó entre 2 y 5 cursos promovidos por su institución, el 11,5% lo hizo entre 6 y 10 y el 27% en más de 10 actividades de capacitación.

La crisis sanitaria es concebida como una oportunidad para fortalecer, a través de la capacitación, el potencial de reconversión de todas las áreas y, en especial, los procesos de atención al público.

En relación a la carrera, para el 92% de los/as responsables de recursos humanos (ERH) y el 81% de los/as funcionarios/as (EG) la frecuencia de los concursos de ascensos para el acceso a categorías jerárquicas, dentro de la carrera, es baja o nula. Según los/as especialistas en gestión de personal los déficits ligados a la escasa movilidad vertical están asociados al carácter burocrático y a la lentitud de los concursos, así como también al predominio de criterios de afinidad política o personal para efectivizar las promociones.

Un déficit que surge del relevamiento en relación a estos últimos componentes del sistema de gestión de recursos humanos, es el desacople existente entre, por un lado, los resultados de las evaluaciones del desempeño y, por el otro, la capacitación y el desarrollo de la carrera administrativa. Las evaluaciones son desaprovechadas como insumos para estructurar la oferta de capacitación (Entrevistas RH).

Por último, la pandemia exhibió la falta de capacidad directiva y también desidia y desorientación en ciertos casos. Algunos directivos tomaron conciencia de la criticidad de su posición y de la necesidad de consolidar la profesionalización de los segmentos directivos y de administración en general. El dimensionamiento de esa carencia, intensificó el interés por asistir a cursos relacionados a liderazgo. Diversos aprendizajes se internalizaron durante la crisis sanitaria a nivel ejecutivo, entre los que se encuentran: 1) el afianzamiento de la gestión por resultados en un contexto de repentina flexibilidad de los procesos de trabajo; 2) el mayor seguimiento de los/as colaboradores/as y consecuente mejora de los vínculos interpersonales; 3) el reconocimiento de los desempeños bajo la modalidad virtual; 4) la identificación del personal que no prestaba servicios; 5) la optimización de la gestión del tiempo; 6) el uso más eficiente de los recursos -“*hacer más con menos*”- (Entrevistas RH).

Una de las debilidades atribuidas al nuevo esquema de trabajo virtual se presenta en el plano de la planificación estratégica, para la cual el diálogo y la interacción personal son concebidos como elementos esenciales. La presencialidad, desde el punto de vista directivo, permite una interrelación “*muy fresca entre los actores que deciden. Contrariamente, el trabajo remoto a veces opera con restricciones, los espacios remotos a veces se caen, no se escucha, no se puede interrumpir (...)*” (Entrevista GF),

Los déficits más relevantes en materia de alta dirección pública están asociados a los perfiles de las dotaciones, barreras culturales y a las regulaciones específicas de las franjas ejecutivas. Una de las principales disfuncionalidades es la ausencia de liderazgos integradores. Muchos directivos no tuvieron la capacidad de hacer funcionar sus áreas y gestionar distintos formatos laborales, ni tampoco la habilidad de incorporar a todo su personal a procesos de agregación de valor público. También se señala que la “*tradición tira mucho*” y opera contra la institucionalización de las innovaciones. Por otra parte, la prórroga hasta diciembre del 2022 de la suspensión de la aplicación del Régimen de Alta Dirección Pública (Entrevistas RH; SGEP, 2022) dilata el fortalecimiento del espacio directivo.

Digitalización y gobierno electrónico

Este apartado se desarrolló sobre la base de la Encuesta General (EG), entrevistas a responsables de digitalización y gobierno electrónico (EGE) y fuentes secundarias.

Los temas abordados son: a) dotación de recursos tecnológicos en la unidad de desempeño, b) acceso a los datos y al sistema para sus tareas habituales antes de la pandemia, c) trabajo remoto y pandemia, d) trámites a distancia (TAD) y f) casos testigos y tendencias.

En lo relativo a la dotación de los recursos tecnológicos, el 65,2% consideró que la dotación era inadecuada y el 30,4%, adecuada. Las razones y ponderaciones de los déficits en este aspecto se dividieron, casi equitativamente, entre la ausencia de un plan de adquisiciones, escasa rotación del equipamiento o su asignación/distribución y la escasez de recursos presupuestarios para estas adquisiciones. En cuanto a la disposición de una computadora, el 87% declaró usar una individual y el 13%, una compartida (EG).

Respecto al acceso a los datos y al sistema para sus tareas habituales en el período prepandemia, el 17,4% accedía totalmente a ellos y el 43,5% lo hacía en forma parcial. Otros/as contestaron que el acceso se conseguía sólo por correo electrónico o que no tenían acceso, ascendiendo a un 17,4% en ambos casos. En cuanto a la presencia de errores en el acceso o caída de los sistemas, respondieron que no existió ninguno (15,8%), que fue muy poco o poco frecuente (21% y 36,8%, respectivamente) o que era una situación frecuente (26,3%). Consultados/as sobre la velocidad del procesamiento de los sistemas de acceso con buena conexión a internet, la respuesta mayoritaria apuntó a que esa velocidad fue normal, semejante al lugar de trabajo (47,4%), seguida de “veloz” (26,3%). Frente a la pregunta acerca de cuántos sistemas debían iniciar para acceder a la información, el 47,4% respondió que uno solo, mientras el 36,8% entre dos y cinco. Paralelamente, se preguntó si tuvieron conocimiento de pérdidas de datos. El 34,8% contestó que nunca se enteró de algo semejante y el 4,3% que algo ocurrió, pero los datos pudieron ser restaurados. Luego se indagó sobre violaciones a la seguridad que protege los datos. La mayoría (39,1%) nunca registró ese tipo de incidentes y sólo el 13% afirmó que algo ocurrió pero que los datos nunca estuvieron expuestos a terceros (EG).

En lo referente al trabajo remoto, desde el punto de vista del instrumental necesario para su implementación, el 90% de los/as teletrabajadores/as manifiesta que contaba con conexión a Internet en su domicilio. Por otra parte, el 75% afirma que disponía de espacio y un equipamiento mínimo (Laptop/PC), el 15% consigna que tuvo que solicitarlo al organismo y el 10% que debió adquirirlo. Para esta última situación, el 80% no recibió ayuda o subsidio. El resto no aclara cómo accedió al equipamiento. Sobre el soporte o apoyo para la conexión e instalación, el 60% responde que esa prestación la realizó su organismo y el 40% pudo resolver la situación con ayuda de sus compañeros/as de trabajo. Las preguntas sobre los posibles déficits del home-office no obtuvieron ninguna respuesta (EG).

Sobre la frecuencia de errores de acceso y/o eventos de caída de los sistemas, el 10% informó que no ocurrieron, el 45% que fueron muy poco frecuentes y el 40% poco frecuentes. Respecto a la velocidad en el procesamiento de los sistemas en término de acceso (logging) y trabajo remoto, la mayoría (36,5%) se inclinó por reconocer que era igual de veloz que en el trabajo (EG). Más veloz o algo más lenta fue una respuesta del 21% y del 26,3%, respectivamente (EG). Cuando se consultó si el organismo cuenta con una mesa de ayuda como soporte, se dividieron las respuestas en afirmativas y negativas (EG). Acerca de la existencia de pérdida de datos entre el conjunto con los que trabaja habitualmente, un 70,8% desconoce un evento de esa naturaleza y, los/as restantes, en pequeñas proporciones, declaran que algo ocurrió, pero no les consta, o que ocurrió, pero los datos fueron restaurados. En la misma línea, frente a la pregunta sobre violaciones a la seguridad ocurridas, responde un 66,7% que no sucedió y un 12,5%, que algo así ocurrió, pero no les consta.

Inquiridos/as acerca de las capacitaciones para realizar el trabajo remoto en pandemia, el 39,1% afirma que las recibió. También, en menor medida, participaron en capacitaciones sobre tecnología y sistemas y uso de equipamiento.

Si bien la existencia de trámites online es una cuestión informada para GA, se consulta en esta parte de gobierno digital si existió utilización de *ChatBot* para brindar información sobre trámites en línea. La mitad respondió que no y la otra que no sabe (EG).

Asimismo, en materia de TAD, desde 2016 se efectúan trámites. En la actualidad existen 2366 trámites disponibles¹⁷. La ventanilla única personal desarrollada es “Mi Argentina”¹⁸. Durante el aislamiento social y obligatorio decretado por la pandemia, los servicios de la organización de los/as encuestados/as fueron prestados en forma remota en el 75% de los casos y, en los restantes (25%), bajo la modalidad mixta (EGE).

De las respuestas surge que había avances en los TAD antes de la declaración de pandemia, los cuales se intensificaron como consecuencia de ella.

Desde 2016 se tramitaba utilizando la Gestión de Documentos Electrónicos¹⁹. Además, las instituciones siempre trabajaron vía e-mail. La oferta de tramitaciones vía remota se ofrecía para casos puntuales desde 2018.

Un desarrollo tecnológico a considerar, referido a la gestión de recursos humanos, es la Plataforma CONCURSAR 2.0, sistema de inscripción para aspirantes al ingreso a la planta permanente del Estado. Permite registrar y cargar toda la información referida a los antecedentes curriculares y laborales del/la aspirante²⁰.

Por otro lado, de las entrevistas a expertos/as en gobierno electrónico, surgen casos emblemáticos y se vislumbran diversas tendencias. Es importante considerar a ANSES como caso testigo debido a su mayor eficacia, en relación a la mayoría del sector público, endeble en la gestión de esta tecnología.

ANSES es un caso especial ya que concentra la mayor cantidad de datos sensibles de personas de la Argentina. Las claves para su correcto funcionamiento son los resguardos de seguridad tecnológica combinados con el manejo de su propia base de datos. Durante la pandemia, el acceso y la tramitación online se multiplicó 4 o 5 veces a través de la ventanilla única del organismo. Ello se vio incentivado por el impulso de la simplificación registral²¹ que permitirá concretar, en un futuro próximo, la jubilación digital. La dinámica organizacional, en relación a su apoyo e integración con los desarrollos digitales es muy fuerte y comprometida. Igual sucede, por ejemplo, con otros organismos como AFIP. No se trata de cuestiones sólo tecnológicas, sino organizacionales y de generación de capacidades y competencias de innovación.

Aún en casos como estos, y mucho más en todo el sector público, existen déficits en las competencias estatales relacionadas con la gestión de datos y, a partir de los mismos, la generación de información pertinente con base en indicadores comunes. No se han podido acordar los criterios de construcción de esos indicadores, lo cual constituye un gran desafío. Sobre este tránsito, de datos a información integrada, existe una evidente carencia de competencias en el sector público.

Esta situación general no ha permitido concretar la Sala de Situación requerida por las autoridades políticas de máximo nivel. Existe poca consolidación organizacional y ausencia de criterios comunes, lo que impide su concreción. Al parecer, se ha logrado llevar a cabo experiencias en algunas áreas sustantivas, como Salud²².

Existe coincidencia entre los/as entrevistados/as en que la pandemia tuvo un impacto enorme en el uso de tecnologías. Fue un acelerador gigantesco. Así como resolvió cuestiones, la necesidad acuciante de su uso generó problemas, como una baja del nivel de seguridad y la progresiva ausencia de controles. Toda la infraestructura digital fue estresada. La generalidad de los organismos del sector público sufrió ese reducido nivel de seguridad de distinta manera. No se registró en ANSES porque maneja su propia base de datos, conforme a la entrevista realizada.

¹⁷ <https://tramitesadistancia.gob.ar/tramitesadistancia/tad-publico>

¹⁸ <https://mi.argentina.gob.ar/>

¹⁹ <https://www.argentina.gob.ar/jefatura/innovacion-publica/administrativa/gde>

²⁰ <https://www.argentina.gob.ar/jefatura/gestion-y-empleo-publico/concursar/concursar/como-me-registro-en-el-sistema-concursar-20>

²¹ El servicio “Simplificación Registral – Empleadores” es una herramienta disponible en Internet que requiere el ingreso con “Clave Fiscal” y que permite ingresar las altas, bajas y modificaciones de las relaciones laborales.

²² Extraído de <https://www.argentina.gob.ar/salud/epidemiologia/que-es-una-sala-de-situacion>.

Con base en lo manifestado por otro/a experto/a, y en relación a todo el sector público y a la información generada, emergieron nuevos portales durante la pandemia, suscitando una gran dispersión de la información sobre las personas, lo que significó que la ciudadanía siguiera cargando con el aporte de sus datos cuando el Estado ya los poseía, ya que los organismos o áreas no están interconectados o interoperando. En ese sentido, la interoperabilidad es aún una deuda pendiente, tema sobre el que hay coincidencia a pesar de que, en términos relativos regionales, existen algunas iniciativas de Argentina valoradas por el Índice EGDI y la referencia a la Fundación País Abierto y Digital mencionados anteriormente.

Desde antes de la pandemia el desarrollo tecnológico descansó, y sigue descansando, en un modelo verticalista, generador de silos desconectados entre sí, que reproduce las islas burocráticas existentes y donde las personas tienen que seguir aportando los datos cuando el Estado los posee. Responde a un modelo de desarrollo tecnológico, promocionado por los proveedores, que destruye lo existente, no lo preserva ni intenta generar un ecosistema colaborativo. Lamentablemente, los recursos humanos están influenciados por la lógica de las grandes empresas tecnológicas que no ofrecen modelos de integración sino de desconexión. A este modelo, asumido extensamente, se le contraponen con el Ecosistema Digital de Integrabilidad adoptado, como propuesta, por el COFEFUP (Proyecto de Ecosistema Federal de Integrabilidad Federal), al que se le suman algunas provincias y el gobierno nacional, con el respaldo normativo del IRAM en la provincia de Neuquén. Se trata de una gobernanza dinámica sobre la base de un sistema que permite el diálogo entre los distintos desarrollos en un marco de seguridad. Este sistema, aplicado por Estonia y por muchos otros países, opera con X-Road, que garantiza la interoperabilidad en condiciones seguras, y que agrega sobre Internet seguridad criptográfica. Es como si se aplicara el concepto de Firma Digital, pero a sistemas. En países como Argentina se requiere generar ecosistemas provinciales vinculados federalmente y bajo la coordinación del gobierno nacional, con miras a construir un Sistema Federal de Integrabilidad.

Esta ausencia de interoperabilidad sobre condiciones seguras es un déficit vinculado con la dimensión de “relaciones interinstitucionales” que el ecosistema propuesto busca resolver. El Gobierno nacional, por su parte, ha anunciado su política de integración a través de “Interoperar”, una especie de clon del X-Road²³.

A partir del relevamiento se han detectado avances y desarrollos pendientes en el país. La digitalización documental, seguida por los TAD y luego por Mi Argentina, viabiliza la unificación de distintos servicios en un solo portal, sin importar quiénes producen los mismos. Pero esos desarrollos descansan en bajos niveles de interoperabilidad, hostigando a la ciudadanía en el requerimiento de documentos a presentar. Debería bastar solo una declaración jurada a cada ciudadano/a ya que el resto lo posee el sector público.

Soluciones propuestas por un experto: *“Se debe partir de la creación de un ecosistema descentralizado donde las fuentes de servicios estén claras y donde se cuente con un catálogo identificador de cada actor responsable”*.

Expectativas: COFEFUP (en el ámbito de la Secretaría de Gestión y Empleo Público) y la Secretaría de Innovación (en el ámbito de gestión del gobierno digital) apoyan el “Proyecto Federal de Integrabilidad de Datos y Servicios”, con una arquitectura que garantice el intercambio seguro de datos, estableciendo las fuentes auténticas necesarias para la gestión de procesos proactivos y la liberación de servicios digitales.

El modelo propone el despliegue de uno o varios ecosistemas digitales federados que, en el marco de un “Ecosistema de Integralidad Federal Argentino”, permitirá a la ciudadanía contar con un gobierno digital, transparente, distribuido y descentralizado que atienda sus requerimientos y brinde seguridad y confidencialidad en el uso de sus datos.

²³ https://www.redgealc.org/site/assets/files/14032/pdfinteroperar_presentacion_redgealc.pdf

Gestión por resultados y sistemas e instrumentos de gestión financiera

El análisis de esta tecnología se desarrolla a partir de datos recabados de la encuesta general (EG) y específica para funcionarios/as con responsabilidades en gestión financiera (EGF), entrevistas a expertos/as (Entrevistas GF), un taller específico para especialistas en gestión financiera (Taller GF) y fuentes secundarias.

En lo relativo a la gestión por resultados, al consultar a los/as funcionarios/as (EG) si existe en las jurisdicciones un plan de gobierno que aborde distintos sectores y prioridades de gestión, el 72% de los/as encuestados/as respondió positivamente. Cuando se pregunta si ese plan articula objetivos y metas de largo, mediano y corto plazo y contempla presupuesto y recursos para alcanzarlos, el 20% de los/as expertos/as (EGF) responde afirmativamente, mientras que el 60% sostiene que sucede parcialmente, ya que articula objetivos y metas y tiene presupuesto, pero se centra sólo en el mediano y corto plazo.

Al indagar si en el organismo en el que se desempeñan estos/as mismos/as funcionarios/as existe un plan que orienta la gestión, el 57% opinó que sí y el 44% manifiesta que existe un plan estratégico plurianual que establece los grandes lineamientos políticos y que, además, se trabaja con planes operativos anuales, metas y asignaciones específicas de recursos. El 50% de los/as especialistas encuestados/as (EGF) no sabe o no contesta si existe un plan que orienta la gestión.

Otro de los temas fundamentales para el desarrollo de esta tecnología es poder relevar información y hacer seguimiento de la gestión. En este caso, el 79% de los/as encuestados/as (EG) y el 75% de los/as funcionarios/as especializados/as (EGF) respondió que registra información sobre distintos indicadores. Asimismo, el 83% de los/as expertos/as (EGF) remarcó que los indicadores alimentan un sistema de monitoreo y evaluación (v.g. bases con información estadística publicados, tableros de control, sistemas de metas integradas), frente al 68% de los/as funcionarios/as en general. Los dos grupos (80%) coinciden en afirmar que el relevamiento se realiza siguiendo estándares definidos sobre la periodicidad en la actualización de la información.

Al consultar acerca de la existencia o no de algún área responsable de monitoreo y evaluación de políticas públicas, el 46% de los/as funcionarios/as (EG) responde positivamente, porcentaje que asciende al 75% en el caso de los/as funcionarios/as especializados/as (EGF). Asimismo, al indagar sobre el número de evaluaciones de gestión, políticas, programas y/o proyectos u otro tipo realizadas dentro de los últimos 5 años, casi el 60% de los/as funcionarios/as (EG) expresa desconocer el asunto y el 50% de especialistas (EE) informa que en este periodo se efectuaron entre 2 y 5 evaluaciones.

En lo relativo al eje sistemas e instrumentos de gestión financiera, se observan otras respuestas, expectativas e intereses ante los cambios institucionales producidos durante la pandemia. En términos generales, cuando la consulta se refiere a si el/la funcionario/a considera que los recursos presupuestarios son adecuados o no, en relación con el tipo de funciones asignadas a la unidad en la que se desempeñan, el 53% (EG) responde que sí lo son y, en el caso de los/as expertos/as (EGF), la proporción alcanza el 75%. Las razones asociadas a los problemas de disponibilidad de medios presupuestarios, en opinión de los/as funcionarios/as (EG), están vinculadas a la escasez de recursos, al predominio de criterios discrecionales en la asignación de recursos presupuestarios y a la limitada participación de áreas sustantivas en la planificación presupuestaria.

En lo que se refiere a la organización de actividades de la unidad en donde se desempeñan los/as encuestados/as, el 44% de los/as funcionarios/as (EG) cree que se cuenta con información presupuestaria (pisos y techos) y financiera para planificar acciones, y el 40% opina que no. Por el contrario, cuando los/as encuestados/as son especialistas de organismos rectores (EGF), el 86% sostiene que sí se cuenta con información para planificar acciones.

En relación al desarrollo de las funciones y responsabilidades que lleva adelante la unidad, el 68% de los/as funcionarios/as (EG) manifiesta que se utiliza información de seguimiento presupuestario (v.g. ejecución presupuestaria, cumplimiento de metas). Los/as funcionarios/as que no realizan el

seguimiento señalan que esa omisión está asociada al hecho de no contar con sistemas de información lo suficientemente desagregados.

A través de las encuestas también se obtuvo información sobre temas específicos relativos a disponibilidad de recursos financieros y físicos. El 71% de los/as expertos/as consultados/as (EGF) utilizaba para sus tareas cotidianas algún Sistema Integrado de Información Financiera (v.g. E-SIDIF, SIDIF, SIGAF, SIGEF o similar) con anterioridad a la pandemia. A su vez, el 71% afirma que a través de los sistemas se pueden asignar partidas presupuestarias y realizar seguimiento y control de ejecución presupuestaria. Solamente el 21% tenía acceso de manera remota a los datos y al sistema con el que desarrollan sus tareas habituales y el 42% accedía parcialmente. Este obstáculo quedó subsanado al poco tiempo de instalarse el trabajo remoto, ya que primó la adaptación y la comunicación y la excelente respuesta del personal.

En relación a las funcionalidades del Sistema de Presupuesto, el 42% tanto de los/as funcionarios/as en general (EG) como de los/as expertos/as (EGF) indica que puede reasignar partidas presupuestarias e informar sobre el cumplimiento o desvíos en la ejecución financiera, y un 38% sostiene que es posible reformular las metas físicas de los programas.

El 42% de los/as funcionarios/as generales (EG) considera que durante la pandemia fue posible adaptar la asignación de fondos inicialmente definida a los desafíos y necesidades que se presentaron a partir de la emergencia. En el caso de los/as funcionarios/as responsables de las áreas de gestión financiera (EGF), la proporción se eleva al 73%.

La visión prevaleciente entre los/as participantes en el taller de Gestión Presupuestaria es que el trabajo remoto se implementó con adecuada comunicación y adaptabilidad en las áreas financieras. Asimismo, de las entrevistas surge que parte del personal de la Oficina Nacional de Presupuesto (OPN) ya tenía conexión al escritorio remoto, conexión que se extendió en forma generalizada al resto de la repartición. Eso permitió que, paulatinamente, se pudieran compartir los archivos y carpetas, tal como si el trabajo fuera presencial.

El año 2020 fue arduo porque se gestionaron tres presupuestos: el de prórroga, la ley que modificó esa prórroga más la formulación 2021, pero no existieron prácticamente limitaciones para el cumplimiento de las tareas.

El problema de equipamiento insuficiente para afrontar el cambio fue planteado tanto en el taller como en las entrevistas. En ese sentido, algunos/as funcionarios/as de áreas ligadas a las finanzas disponían de notebooks que había otorgado la ONP, mientras que otros/as utilizaron las propias (hasta incluso comprándolas a medida que transcurrían los meses y asumiendo el gasto). A algunos/as funcionarios/as les transportaron sus equipos laborales a sus domicilios. En definitiva, quedó un plantel básico de computadoras en la oficina y otro en los domicilios particulares.

En el taller y en las entrevistas también se destaca que, si bien las principales herramientas funcionaron casi normalmente, el problema se presenta en el plano de las relaciones interpersonales. La generalidad de los/as encuestados/as pertenece a mandos medios y aduce que el contacto cotidiano con el personal se complicó durante la pandemia. La coordinación de reuniones para definir procesos o procedimientos resultaba más provechosa presencialmente. Es decir, se diluyeron los intercambios técnicos transversales que existen y que son bastante fluidos en áreas asociadas a la gestión presupuestaria. Por otro lado, los ingresos de personal que se produjeron durante la pandemia, a causa de la emigración voluntaria hacia el sector privado, requiere de una capacitación presencial. Se reconoce la dificultad que implica desarrollar competencias presupuestarias a través del trabajo remoto.

Políticas e instrumentos de gobierno abierto

El desarrollo de esta tecnología se basó en la encuesta general (EG), la encuesta dirigida a encargados/as de reparticiones relacionadas a gobierno abierto (EGA), entrevistas a referentes especializados/as en la temática (Entrevista GA) y fuentes secundarias.

Los ejes de análisis se centraron en las políticas de gobierno abierto a través de sus planes de acción, de la transparencia y el acceso a la información, la rendición de cuentas, la integridad pública y la participación ciudadana. Existen más temas, pero se decidió reducir su número.

Los marcos de gobierno abierto son, a nivel internacional -tal como se indicó precedentemente-, la Open Government Partnership²⁴ y, a nivel nacional, las normas, los roles institucionales fijados y los Planes de Acción. A la fecha se encuentra en etapa de implementación el 4º Plan de Acción de Gobierno Abierto (2019-2022)²⁵. Los ejes que articulan este último Plan son la transparencia, rendición de cuentas y participación ciudadana. Se definieron cinco grandes temáticas prioritarias y organizadoras: 1) Desarrollo Humano; 2) Género; 3) Gobernanza de los recursos naturales; 4) Infraestructura, servicios y recursos públicos; 5) Instituciones y justicia.

En cuanto a las reglas de juego en el referido Plan, se reconoce que existe una concentración excesiva de poder, una distancia con los grupos más desfavorecidos y persiste la opacidad en muchas de nuestras instituciones (Entrevista GA).

De las fuentes consultadas surge que esta tecnología es conocida por quienes están cerca de las áreas que la llevan adelante o están involucrados/as con OSCS dedicadas a ella, o son instituciones que han asumido compromisos concretos. La información sobre gobierno abierto va decreciendo en el resto de los sectores. Esto explica cómo el conocimiento de la implementación de compromisos de planes de acción existe entre quienes se encuentran insertos en la Jefatura de Gabinete de Ministros y menos en otras jurisdicciones consideradas, lo que podría explicar algunos porcentajes de las respuestas.

En el caso de la transparencia, según los/as especialistas (EGA), el cumplimiento de políticas vinculadas al acceso a la información involucra a todos los organismos de procedencia de los/as encuestados/as (100%). En cuanto a la rendición de cuentas, el 50% de los/as encuestados/as identificó políticas en ese sentido en su organismo. Igual porcentaje se registra para la liberación de datos abiertos. Respecto a los mecanismos de participación ciudadana, la proporción se reduce al 25%. Entre los/as funcionarios/as en general (EG), el 43% identificó políticas de gobierno abierto en sus organismos.

Al preguntárseles a los/as expertos/as (EGA) sobre normativa o plan de gobierno abierto, un 25% identificó normas específicas y un 50% no. En relación con el impacto del gobierno abierto en la pandemia, el 50% de los/as respondientes contestó positivamente.

Ante la consulta de si existe un área responsable de implementación de GA, el 50% de los/as especialistas (EGA) contestó que sí y el 25% manifestó que intervienen distintas áreas.

Sobre competencias también se informó que se brinda capacitación en estos temas a toda la administración pública, a través del INAP, en diversos formatos conforme al destinatario/a: cursos virtuales, talleres de trabajo, programas ejecutivos, jornadas, investigación y desarrollo. De la encuesta (EG) surge que el 21,7% recibió la capacitación referida a gobierno abierto, acceso a la información, rendición de cuentas y datos abiertos, el 4,4% en big data y el 26% no recibió ninguna capacitación relacionada.

El acceso a la información pública está regulado por la Ley 27275²⁶ y el Decreto Reglamentario N° 206/2017. Este componente está a cargo de la Agencia de Acceso a la Información Pública (AAIP), la cual es su órgano garante. En 2017 la AAIP se transformó en autoridad de aplicación de protección de datos personales. Más adelante integró el Consejo Federal de Transparencia²⁷. En el 4º Plan de Acción GA la AAIP asumió un compromiso específico: lanzar el Índice de Transparencia Activa.

²⁴ <https://www.opengovpartnership.org/es/>

²⁵ <https://www.argentina.gob.ar/jefatura/innovacion-publica/plangobiernoabierto>.

²⁶ <https://www.argentina.gob.ar/aaip/accesoalainformacion>

²⁷ <https://www.argentina.gob.ar/aaip/consejo-federal-transparencia>. La ley de Acceso a la Información es una norma nacional, no federal. Cada provincia dicta su propia normativa y estructura organizacional. La AAIP solo coordina y ejerce la Presidencia. No tiene otra autoridad dentro del Consejo. Puede realizar únicamente recomendaciones a modo de buenas prácticas.

La mayoría (43%) de los/as funcionarios/as (EG) reconoce que las políticas de acceso en sus organismos son satisfactorias y el 50% de los/as especialistas (EGA) las concibe como muy satisfactorias.

La transparencia activa se relaciona con la información disponible en el sitio web institucional. La totalidad de los/as especialistas encuestados/as (EGA) respondió afirmativamente, consignando que dicha información es clara, accesible y actualizada, lo que significa todo un avance en ese sentido. Ese porcentaje se reduce al 69,6% en el caso de los/as funcionarios/as en general (EG). Un 21,7% considera que la información ofrecida existe, pero es escasa y está desactualizada. Sólo un 4,3% informa que no posee un portal institucional propio. En relación al grado de cumplimiento de las indicaciones normativas sobre información que debe estar disponible, la mayoría de las respuestas de los/as expertos/as (EGA) se concentra en el rango que va del 50% al 75%. Para el 90,5% de los/as funcionarios/as (EG) existe información institucional completa. En cuanto a la presupuestaria, sólo lo registra el 13,3%. En el 33% de los casos el sitio dispone de normativa institucional publicada.

Al indagar acerca de la información en línea sobre trámites en la etapa previa a la pandemia, el 50% de los/as funcionarios/as responsables de las tecnologías (EGA) asegura que la información sobre todos los trámites del organismo estaba completa en su sitio web, un 25% consigna la existencia de información parcial sobre todos los trámites y un 25% señala que no existe dicha información. La misma pregunta formulada a los/as funcionarios/as en general (EG) arroja el siguiente resultado: existencia de información completa (38,1%), información parcial sobre todos los trámites (14,3%), completa sobre algunos (19,05) o parcial sobre algunos trámites (14,3%).

Sobre las posibilidades de realizar trámites online en el organismo respectivo, la mayoría de los/as funcionarios/as en general (EG) señala que los mismos podían viabilizarse de ese modo (40%), la mitad (30%), una proporción baja (20%) o ninguno de los trámites podía realizarse virtualmente (10%).

Al ahondar en posibles déficits existentes, coinciden en señalar como relevantes la falta de sistemas adecuados para responder a la demanda, la fragmentación y falta de ubicación y sistematización de la información, el incumplimiento de plazos legales, la insuficiente dotación de personal y las competencias inadecuadas para esta función. En estas respuestas se encuentra un abanico amplio de dificultades referidas al cumplimiento normativo, a la tecnología inadecuada, a problemas de gestión de la información y a la escasez de competencias pertinentes.

Para los/as encuestados/as las razones relevantes atribuibles a la falta de información o a la inexistencia del portal web son la falta de personal dedicado a esa producción, la no priorización política, el elevado costo, la demora en el desarrollo y actualización, el retraso en las licitaciones y, aún con una decisión tomada de creación o mejoramiento, la indefinición del área responsable.

Durante la pandemia surge otra versión en cuanto al cumplimiento de los plazos. Una alta funcionaria entrevistada manifiesta que se optó por el cumplimiento estricto de los plazos legales a pesar de que podían habilitarse las demoras debido a las dificultades originadas por el COVID-19. Para formalizar esa decisión, la AAIP emitió la Res. N°70/20. La misma abarca los pedidos de acceso y los vinculados a la protección de datos personales. Declara que “*la Argentina fue pionera en esta decisión de no suspender el derecho de acceso en pandemia...*”. Esa es la situación a nivel nacional.

Ya, en época de pandemia, el 75% consideró que mejoraron las condiciones de acceso a la información y el 25%, que no variaron. En cuanto al porcentaje de respuesta a los pedidos presentados, en la misma encuesta se informa que se dio cumplimiento de un 75% a un 99% de los mismos (50% de los/as encuestados/as) y entre un 25% a un 49% (25% de los/as encuestados/as). Se creó una sección específica sobre COVID-19 en el portal oficial (argentina.gob.ar) para dar cumplimiento a lo que se conoce como “transparencia activa”²⁸. Lo mismo consigna el 4° Plan de

²⁸ <https://www.argentina.gob.ar/salud/coronavirus-COVID-19>. Por su parte, “Transparencia activa” es la obligación de publicar activamente información, en formatos abiertos, por parte de todos los organismos comprendidos por la Ley N° 27.275.

Acción (p. 22) cuando informa que durante el ASPO, y en lo referente a Transparencia Activa, se creó dicha sección, con información confiable, centralizada y actualizada diariamente.

En esta misma época y en relación al sitio web, la existencia de mejoras concentra la mayoría de las respuestas de los/as funcionarios/as en general (EG). Y comparando la información sobre trámites entre la pre pandemia y la pandemia, un 38,1% brindó la misma y un 28,6% agregó más información.

En cuanto a la capacitación, la AAIP tiene un convenio con INAP para garantizar la formación en los temas de su incumbencia. Por otra parte, por sí misma, desarrolla actividades de formación dentro de la Red de Responsables de AAIP en los organismos. Consiste en un trabajo permanente con los organismos a través de dichos/as responsables o con sus oficinas de Transparencia.... *“Durante la pandemia se hicieron reuniones mensuales de capacitación donde se trataron nuevas resoluciones de interpretación de la Agencia”* (Entrevista GA).

Por otra parte, como en otras gestiones transversales, se creó el Consejo Federal de Transparencia (CFT) contemplado en el art. 29 de la misma Ley a fin de lograr la cooperación técnica entre provincias y la divulgación de buenas prácticas. A través de algunas entrevistas a funcionarios/as se concluyó que la participación provincial en el Consejo Federal de Transparencia es escasa o casi nula. Respecto a esa política también han señalado que no existe un diálogo integrador de los Consejos Federales entre sí, lo que hace suponer que estos desarrollos con enlaces o responsables distribuidos federalmente todavía no ha ingresado en un proceso de consolidación.

Durante la pandemia, la política nacional de apertura de datos fue una herramienta central frente a la emergencia²⁹. La misma debe respetar el marco de la Ley de Datos Personales (Ley 25.326). De conformidad a lo remarcado por un alto funcionario entrevistado, todos los organismos deben registrar sus bases de datos en la Dirección Nacional de Protección de Datos Personales (DNPDP). *“Se trata de proteger a las personas en su derecho de saber dónde están registrados sus datos personales. La Agencia no tiene esa información, pero puede decirle a quien consulta qué organismo tiene la base de datos respectiva”*.

El componente o principio rendición de cuentas descansa en múltiples normativas y órganos a cargo, como ya se indicó precedentemente. Es de vital importancia, sobre todo en pandemia. Tal es el caso del Ministerio de Salud, órgano que difunde un reporte diario con información epidemiológica y, en momentos críticos, las principales autoridades sanitarias del país han brindado conferencias de prensa diarias mediante plataformas digitales complementando los medios tradicionales.

La rendición de cuentas fue calificada por los/as expertos/as (EGA) en un 25% de los casos con las siguientes evaluaciones: muy satisfactoria, satisfactoria, poco satisfactoria y nada satisfactoria, con un porcentaje equivalente de respuestas. Indagados/as sobre las posibles razones de los déficits de desempeños de rendición, entre los/as funcionarios/as en general (EG) prevalece la respuesta que la rendición es solo formal y que nadie supervisa u objeta su contenido. Le sigue en ponderación el bajo interés ciudadano en exigir este tipo de acciones de control.

Durante la pandemia la misma encuesta generó un 50% de respuestas positivas respecto a la mejora de la rendición de cuentas y un 25% negativas, en razón de su empeoramiento.

Un tema específico es el de Transparencia e Integridad, mencionado en el 4° Plan de Acción, en el que se informa que por Decreto N°54/19 la Oficina Anticorrupción (OA) fue jerarquizada dándosele el carácter de “organismo desconcentrado”. De ese modo, adquirió mayor independencia técnica. Bajo el mismo modelo que el utilizado por AAIP, coordina la Red de Enlaces de Integridad de la APN.

Este eje, participación ciudadana, que debería ser transversal, no cuenta con una ley específica en el gobierno nacional ni con un órgano a cargo. Cada programa tiene sus propias reglas. Por eso la transversalidad es por ahora una quimera. En la encuesta a expertos/as (EGA) se califica de una

²⁹ El Ministerio de Salud publica diariamente los datos de casos confirmados de COVID-19 y los datos de testeos (<https://datos.gob.ar/dataset/salud-covid-19-casos-registrados-republica-argentina> y <https://datos.gob.ar/dataset/salud-covid-19-determinaciones-registradas-republica-argentina>).

manera pareja la participación ciudadana desarrollada por el gobierno (muy satisfactoria, satisfactoria, poco satisfactoria). En cuanto a las razones de posibles déficits en estas políticas, señalan preeminentemente el escaso personal, la ausencia de mecanismos para procesar la participación, el bajo interés de las autoridades y, con un poco menos de ahínco, las competencias inadecuadas del personal y la no disponibilidad de un presupuesto adecuado.

Respecto al aumento o disminución de los espacios de participación durante la pandemia, el 50% de los/as funcionarios/as (EG) señaló que no varió en porcentaje y el otro 50% no sabe o no contesta. En cuanto a si el organismo de pertenencia propicia estos espacios, el 50% de los/as expertos/as (EGA) aseguró que no, el 25% que sí y el 25% en conjunto con otros organismos. En relación a la incorporación de la mirada externa ciudadana y referido al organismo de pertenencia, el 35,7% de los/as funcionarios/as (EG) afirmó que involucraron a algunos actores, a múltiples actores (14,3%), consideraron estudios, diagnósticos y evaluaciones externas (21,4%) y, finalmente, están los casos en los que nada de esto fue ponderado (14,3%). Al preguntar sobre la participación en la formulación de políticas, más de la mitad no sabe/no contesta, el 17,3% respondió positivamente, pero ese porcentaje disminuye cuando se refieren a la fase de implementación (8,7%). La respuesta negativa alcanza al 21,7% en cuanto a la inexistencia de la participación en cualquier etapa del ciclo de la política.

Como resultado de la encuesta a los/as funcionarios/as especializados/as (EGA) surge que durante la pandemia parecen no haberse incrementado los espacios de participación. Esto seguramente obedece a las jurisdicciones de las personas respondentes y a cuán implicados están sus organismos con políticas de gobierno abierto.

4. Conclusiones sobre la jurisdicción

La pandemia aceleró las tendencias preexistentes hacia la tecnologización en un marco de alta turbulencia e incertidumbre (Longo, 2020). Los modelos de gestión pública vigentes no aportaban herramientas apropiadas para brindar respuestas ágiles y eficaces a las imprevistas demandas emergentes durante la crisis. La innovación, combinada con la intensificación y la masificación de la digitalización, se constituyeron en núcleos centrales para adaptar el sistema público al entorno de caos, urgencia y confinamiento.

El sector estatal se vio forzado a transitar abrupta e improvisadamente de un modelo jerárquico centrado en el control, los procesos y la presencialidad a otro focalizado en la flexibilidad, la experimentación, los resultados y la virtualidad. Esa repentina mutación dejó al desnudo inercias administrativas y fallas arraigadas en el estado, como la rigidez y lentitud burocrática, el rezago digital, la falta de coordinación, capacidad de liderazgo y planificación, entre otras (Longo, 2020). Pero, a la vez, la necesidad forjó innovaciones copernicanas que redundaron en una mejora y agilización en la provisión de servicios.

Prevalece la disyuntiva de si el intempestivo modelo de gestión pública montado durante la pandemia se institucionalizará o si se reinstalarán los viejos esquemas y prácticas luego del retorno de la normalidad. En particular, en el ámbito del gobierno nacional, se advierte una cuota de desencanto sobre aprendizajes y oportunidades de la pandemia que no están traducándose, hasta la fecha, en la modernización general de formatos de prestación de servicios. Se destaca la preocupación por la aspiración de las representaciones gremiales, y parte de la conducción política, a regresar al modelo de gestión previo a la pandemia. Respecto del regreso a la presencialidad, han expresado que “*para las autoridades, volver es volver al 2019*” (Entrevista RH).

A partir del relevamiento y análisis se han identificado diversas transformaciones impulsadas en el marco de la pandemia, así como también diferentes déficits institucionales -relativos a las cuatro tecnologías estudiadas- acumulados y surgidos durante la crisis.

En lo referente a gestión del talento humano, el cambio más significativo se produjo en el plano de la organización de las formas de trabajo. El núcleo de las transformaciones fue la conversión de la modalidad presencial a la virtual para la provisión de servicios esenciales y de emergencia,

innovación que conllevó la desestructuración de los procesos habituales, el ejercicio de nuevas funciones y la conformación de equipos de trabajo transversales bajo la conducción de liderazgos digitales e intercomunicados vía redes sociales y plataformas electrónicas. Asimismo, el nuevo escenario de teletrabajo, combinado con una alta flexibilización de los procedimientos y de la jornada laboral, condujo a los directivos públicos a gestionar por resultados.

La emergencia puso en evidencia la ausencia de planificación de las dotaciones, en términos tanto cuanti como cualitativos. Sumado a los desequilibrios de planta preexistentes, durante la pandemia recayeron excesivas demandas en ciertas áreas, mientras que otras quedaron vacías de funciones. La crisis, además, suscitó la inquietud por la indefinición estatal con el personal que no presta servicios.

Otro déficit detectado es la carencia de talento digital. Las competencias necesarias para acompañar estos derroteros de velocidad exponencial son débiles. El mismo proceso de acordar las competencias requeridas va cayendo en desactualización a raíz de la lentitud del ritmo burocrático. Esta problemática se ve agravada por la baja competitividad de los salarios en determinados estratos, generando problemas de atracción y retención de personal, principalmente en los sectores ligados que demandan capacidades informáticas. Esta situación produce una pérdida palmaria de empleados/as más calificados/as que apuestan a remuneraciones y condiciones más afines al mercado.

Adicionalmente, quedó en evidencia la falta de capacidad de liderazgo para conducir la inédita coyuntura y bajo novedosas formas de gestión que requieren flexibilidad, orientación a resultados y capacidades digitales.

Asimismo, la baja concursabilidad, la opacidad de los procesos de selección y la prevalencia de criterios discrecionales para contratar, la escasez de oportunidades de progresar vertical y horizontalmente, son lastres que limitan la consolidación de una burocracia profesional con un perfil acorde a los cambios propios de la era exponencial.

Se destaca el entusiasmo de profesionales y directivos por descomprimir los espacios de los edificios públicos, aprovechando la mejor producción a distancia con la que pueden resolverse muchas posiciones y procesos administrativos y la ocasión de replantear los criterios de organización de empleos, horarios y presentismo. Sin embargo, se advierte que aún no ha habido diseños normativos, laborales, ni organizacionales que admitan en adelante normalidades bimodales de empleo público (presencial/distancia), innovación altamente valorada por los/as ejecutivos/as y empleados/as públicos/as.

En cuanto a la gestión digital, las dotaciones de recursos a las unidades de desempeño no son, en su mayoría, adecuadas, aun cuando se cuenta con computadoras individuales. El acceso a datos y sistemas parece haber mejorado durante la pandemia, así como la disponibilidad de las herramientas, sin considerar la provisión de las mismas. No se han registrado situaciones complicadas en lo que hace al desempeño individual.

Hubo que poner a punto los TAD y Mi Argentina, con todo lo que ello implica. Queda pendiente el nivel de interoperabilidad en condiciones de seguridad. Por otra parte, la gestión de la información (con todos los componentes que la conforman) aún está pendiente, excepto en lo que hace a la gestión documental electrónica. Quedan varias capas todavía ausentes, lo que dificulta la generación de información sobre criterios unificados con indicadores comunes.

En lo relativo a los déficits ligados a la gestión presupuestaria, se observa que solamente los/as especialistas que trabajan en temas de administración financiera o en órganos rectores tienen mayores conocimientos sobre la importancia de la evaluación y el control de la gestión, ya que reconocen la existencia de un/a responsable de monitoreo y evaluación de políticas públicas y un número de evaluaciones de gestión, políticas, programas y/o proyectos.

En relación a la disponibilidad de recursos presupuestarios en la organización, el promedio de los/as encuestados/as alude a la escasez de recursos y también a la baja participación de áreas sustantivas en la planificación presupuestaria.

Por otro lado, el 86% de los/as especialistas de organismos rectores considera que se cuenta con información presupuestaria (pisos y techos) y financiera para planificar acciones, mientras que los/as encuestados/as de unidades no específicas afirma disponer de la misma información. Adicionalmente, en las unidades donde no se realiza el seguimiento presupuestario la razón que más señalan es que el organismo cuenta con un sistema integrado de información financiera, pero no se encuentra lo suficientemente desagregado.

Se presentan dificultades en el desarrollo de competencias específicas bajo la modalidad remota en las áreas vinculadas a gestión presupuestaria, sobre todo entre el personal que ingresa.

Finalmente, en materia de gobierno abierto, se está avanzando en instancias de integración hacia un Estado Abierto, extendiendo el marco restrictivo original de los planes de acción, focalizado en el Poder Ejecutivo Nacional. Esto supone ampliar e interrelacionar los actores, territorios, organismos involucrados, gobernanza de la gestión, todo ello bajo la coordinación del gobierno central, a fin de integrar en un mismo ecosistema a los/as participantes y desalentar la actuación en islas con escasa conexión o de articulación temporaria en la parte más activa del ciclo de las políticas de GA: las del diseño y formulación, con marcada ausencia multiactoral en las fases siguientes.

Por otra parte, en relación a los otros componentes o principios, la federalización de las funciones bajo la forma de Consejos requiere acuerdos políticos que no parecen fáciles de concretar. Las relaciones interinstitucionales mediante enlaces, organismos, niveles de gobierno son aún muy precarias y poco consistentes. Por otra parte, la gestión transversal de la participación, también coordinada por el gobierno central, es un tema pendiente, así como la efectiva implementación de la rendición de cuentas.

Adicionalmente, tanto los actores institucionales como las OSCs deben estar mapeados temáticamente para convocar en forma creciente y más precisa a los actores más convenientes. Paralelamente, la generación de competencias en estos espacios pluriactorales requiere contemplar todo el ciclo de las políticas de gobierno abierto, no solo las de formulación sino también la de implementación, lo que implica considerar el monitoreo y control social aún sin desarrollo.

Un tema que nunca integra la agenda institucional es la gestión de la información donde la gestión archivística esté integrada a la gestión documental (Ley Modelo Interamericana OEA 2.0 y mejores prácticas regionales), junto a la perspectiva inclusiva de actores -hasta ahora ausentes- y a las consideraciones sobre la pertinencia de la información puesta a disposición, con abierta consideración de la demanda y no solo de las ofertas institucionales. Parte de ello es seleccionar qué datos deben liberarse en formato abierto. Ninguno de los dos puntos parece ser tema de las políticas nacionales, aunque se puede detectar una mejora durante la pandemia en términos de lo que se entiende tradicionalmente como transparencia activa.

5. Bibliografía

Amézaga, K. et al (2021) *Servicios Públicos y Gobierno Digital durante la Pandemia. Perspectivas de los ciudadanos, los funcionarios y las instituciones públicas*. BID. Washington DC. En <https://t.ly/k4ID>

Cardozo, N. y Bulcourf, P. (2020). Argentina El trabajo remoto en Iberoamérica: Un análisis comparado de los avances en las administraciones públicas. *CUINAP* (32). En línea: [El trabajo remoto en Iberoamérica: un análisis comparado de los avances en las administraciones públicas \(argentina.gob.ar\)](https://www.argentina.gob.ar)

Cao, H. y Moreira Slepoy Javier (2021). Más allá de la Pandemia. Luchas y debates en torno al estado y la administración pública. *Revista Administración Pública y Sociedad* (12). En línea: <https://revistas.unc.edu.ar/index.php/APyS/article/view/35630>

Castellani, A. (2020). Aprendizajes tras un año de pandemia: nuevos ejes para la función pública - Caso argentino 2020-2021. *Webinar CLAD*. En línea: <https://www.youtube.com/watch?v=pd51ykbERbc>

CLAD (2020). “Disposiciones normativas sobre el teletrabajo en los países CLAD como consecuencia de la Pandemia”. En <https://t.ly/cjBLx>

COFEFUP. “Ecosistema de Integrabilidad. Propuesta de transformación digital”. En https://drive.google.com/file/d/13pBUW0iGxi8BFU-H4pbVb8-6MOrE1_f/view

Cyngiser, V, Calós, I., Gambera, M. y Padín, L. (2020). Trabajo remoto y gestión del empleo público. Recomendaciones para empleados, áreas de Recursos Humanos y líderes de equipo, en el marco de la Pandemia COVID-19. En Bardil, A. y Peroche, M. (comp). Trabajo remoto: análisis y desafíos dentro de la Administración Pública Nacional. *CUINAP* (55), pp. 13-34. En línea: <https://publicaciones.inap.gob.ar/index.php/CUINAP/article/view/233>

De Anchorena, Beatriz (2020). Construyendo un Estado Presente Nuevo Contrato Social, Fortalecimiento de Capacidades y Mapa de la Acción Estatal. *CUINAP*. Año 1. N° 47. En línea: https://www.argentina.gob.ar/sites/default/files/cuinap_47.pdf

Del Pino Matute, E., Longo F. y Lapuente, V. (2020). del Pino Matute, Francisco Longo, Víctor Lapuente (2020). Por un sector público capaz de liderar la recuperación. En línea: <https://agendapublica.elpais.com/noticia/16998/sector-publico-capaz-liderar-recuperacion>

Fundación País Abierto y Digital (2021). “Reporte Digital Octubre 2021”. <http://t.ly/Wuk2>

Kaufman, E. y Oszlak, O. (2014). *Teoría y práctica del gobierno abierto: Lecciones de la experiencia internacional*. E-Book: IDRC-CRDI/Red GEALC/OEA. En <https://redinpa.org/recursos/kaufman-oszlak.pdf>

Longo, F. (2020). La gestión pública de la pandemia: diez aprendizajes. *Estado abierto*, (1). En línea: [file:///C:/Users/Mechi/Downloads/172-Texto%20del%20art%C3%ADculo-479-1-10-20210630%20\(1\).pdf](file:///C:/Users/Mechi/Downloads/172-Texto%20del%20art%C3%ADculo-479-1-10-20210630%20(1).pdf)

Novarin, S. (2020). Teletrabajo en la Administración Pública Nacional, una deuda pendiente en la gestión de los recursos humanos que se debe instrumentar en el escenario más difícil. *Cuadernos del INAP* (55). En Bardil, A. y Peroche, M. (comp). Trabajo remoto: análisis y desafíos dentro de la Administración Pública Nacional. *CUINAP* (55), pp. 34-50. En línea: https://www.argentina.gob.ar/sites/default/files/cuinap_55_0.pdf

OEA: Ley Modelo Interamericana 2.0 sobre Acceso a la Información: En <http://t.ly/JXDt>

Oficina Nacional de Presupuesto. Ministerio de Economía. El sistema presupuestario en la administración nacional de la república argentina. En línea: https://www.economia.gob.ar/onp/documentos/manuales/el_sistema_presupuestario_publico.pdf

Oficina de Presupuesto del Congreso (2022). Análisis de modificaciones presupuestarias de la administración nacional En línea: <https://www.opc.gob.ar/modificaciones-presupuestarias/analisis-de-modificaciones-presupuestarias-de-la-administracion-nacional-2022/>

III Congreso Nacional de Estudios de Administración Pública “Las Transformaciones en la Administración Pública ante la nueva complejidad”. Septiembre 2022, La Plata, Argentina.

Oszlak, Oscar (2020). El Estado después de la pandemia COVID-19. *Cuadernos del INAP* (11). En línea: https://www.argentina.gob.ar/sites/default/files/cuinap_11_2020.pdf

Sitios webs

https://www4.hcdn.gob.ar/dependencias/dip/covid/2020_COVID-19_LEG_NAC_2020.pdf

<https://www.argentina.gob.ar/jefatura/gestion-y-empleo-publico/inap>

<http://www.infoleg.gob.ar/>

https://www.argentina.gob.ar/sites/default/files/memoria_detallada_del_estado_de_la_nacion_2020_2.pdf

https://www.argentina.gob.ar/sites/default/files/memoria_detallada_del_estado_de_la_nacion_2021.pdf

<https://mapaaccionestatal.jefatura.gob.ar/>

<https://www.argentina.gob.ar/jefatura/evaluacion-presupuestaria/coordinacion-presupuestaria>

<https://www.economia.gob.ar/onp/documentos/manuales/formulacion22.pdf>

<https://www.economia.gob.ar/onp/documentos/instrutexto/archivos/Guia%20operativa%20Anteproyecto%202022.pdf>

Otros sitios referenciados en las notas al pie de página.