

ESTUDIO-DIAGNÓSTICO SOBRE EL FORTALECIMIENTO DE LAS CAPACIDADES INSTITUCIONALES PARA LA GESTIÓN DE LA POST-PANDEMIA. EL CASO DE LA PROVINCIA DE CÓRDOBA

*Natalia Galano
Guillermina Curti
Yanina Dalmazzo
José María Aused*

RESUMEN

El presente texto integra el conjunto de producciones desarrolladas en el marco de la convocatoria del PISAC para la generación de nuevos conocimientos enfocados al estudio de la sociedad argentina en la pandemia y la postpandemia del COVID-19.

El proyecto de investigación **-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 el **Dr. Oscar Oszlak** e integrado por investigadores de seis **universidades y centros de estudio** de diversas regiones geográficas del país y del Instituto Nacional de Administración Pública (INAP)- buscaba elaborar un análisis de la capacidad institucional del Estado para la producción de valor público. Para ello se elaboraron diagnósticos institucionales para seis jurisdicciones seleccionadas (Administración Pública Nacional, CABA, Buenos Aires, Santa Fe, Córdoba, Chapa, Entre Ríos, Tierra del Fuego), elaborados a partir del análisis de la experiencia que implicó el manejo de la pandemia en el sector público, en términos de la disponibilidad de personal, infraestructura, recursos financieros y tecnológicos requeridos para hacer frente a tal desafío.

En el presente escrito se presentan los principales hallazgos y conclusiones construidas para el caso de la provincia de Córdoba.

INTRODUCCIÓN

Durante la pandemia del coronavirus COVID-19, la actuación del Estado ha adquirido particular centralidad, tal vez como nunca antes en la experiencia argentina –así como en diversos países del mundo-. Dicha centralidad ha supuesto un nivel de estrés sin parangón, en términos de las capacidades institucionales con que cuentan las organizaciones estatales para desempeñar sus acciones y lograr sus objetivos. Por múltiples razones, la disponibilidad, el uso y la eficacia de diversas tecnologías ha sido crucial en la articulación de los esfuerzos estatales para implementar un conjunto de medidas orientadas a preservar la salud de sus poblaciones, y minimizar los impactos de la pandemia del COVID-19 sobre la producción, el empleo, la pobreza, la informalidad y las desigualdades sociales.

Los lineamientos generales de la respuesta argentina a la pandemia declarada por la OMS el 11 de marzo de 2020, forzaron a las administraciones públicas a emplear una serie de tecnologías de gestión, las que permitieron mantener al Estado abierto y atento a las críticas necesidades y demandas de una sociedad y una economía en emergencia extrema. Ello implicó poner en marcha mecanismos de teletrabajo para mantener funcionando el aparato estatal en condiciones de confinamiento de sus funcionarios, así como el empleo de plataformas digitales para atender requerimientos ciudadanos y morigerar la situación de los sectores sociales más vulnerables.

En este marco, en 2020 la Agencia Nacional de Promoción de la Investigación, el Desarrollo Tecnológico y la Innovación (Agencia I+D+i), en el marco del Programa de Investigación sobre la Sociedad Argentina Contemporánea (PISAC), efectuó un concurso de proyectos asociativos de investigación en Ciencias Sociales y Humanas para la generación de nuevos conocimientos enfocados al estudio de la sociedad argentina en la pandemia y la postpandemia del COVID-19.

Como resultado de la convocatoria fue seleccionado el 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 el **Dr. Oscar Oszlak** e integrado por investigadores de seis **universidades y centros de estudio** de diversas regiones geográficas del país y del Instituto Nacional de Administración Pública (INAP).

El proyecto tenía como objetivo general elaborar un análisis de la capacidad institucional del Estado para la producción de valor público. Para ello se elaborarán diagnósticos institucionales en cada jurisdicción seleccionada (administraciones públicas subnacionales - CABA, Buenos Aires, Santa Fe, Córdoba, Chaco, Entre Ríos y Tierra del Fuego- y nacional), elaborados a partir del análisis del manejo de la pandemia en el sector público, en términos de la disponibilidad de personal, infraestructura, recursos financieros y tecnológicos requeridos para hacer frente a tal desafío.

Para ello se analizarán cuatro tecnologías críticas de gestión:

- los sistemas e instrumentos de gestión de recursos físicos y financieros.
- la gestión del talento humano.
- la digitalización y manejo de información en el sector público.
- las políticas e instrumentos de gobierno abierto.

Para cumplir con los objetivos de la investigación se adoptó una estrategia metodológica cualitativa. Se recurrió a fuentes primarias y secundarias. Respecto de las fuentes primarias se realizaron entrevistas con referentes de tres tecnologías y encuestas. Respecto de las fuentes secundarias se consultaron documentos oficiales e institucionales, normativas (leyes, decretos, resoluciones, licitaciones), páginas webs institucionales, portales de noticias y producciones académicas.

A continuación se comparten los principales hallazgos en el estudio de caso de la provincia de Córdoba.

CAPACIDADES INSTITUCIONALES. Caso de la provincia de Córdoba

A continuación se presentan los principales rasgos que caracterizan a cada una de las tecnologías de gestión analizadas.

Gestión de recursos humanos

A partir del año 2012, con el inicio del tercer mandato de José Manuel de la Sota como gobernador de Córdoba se produjo un cambio de dirección en la política de recursos humanos. Se jerarquizó la función pasando de la Dirección General de Personal a la Secretaría de Capital Humano. Ello repercutió en las áreas de recursos humanos del resto de las dependencias ministeriales, en especial en aquellas jurisdicciones con mayor despliegue de personal e importancia estratégica -como los de Salud y Educación-. Esa transformación fue acompañada del paso de un enfoque de administración del personal a la gestión integral de recursos humanos, en la que cobran relevancia aspectos vinculados al desarrollo personal de los/as trabajadores/as, la modernización de las prácticas y la profesionalización de la función pública.

Guiados por los principios de la Carta Iberoamericana de la Función Pública (2003), desde la Secretaría de Capital Humano se emprendieron diversas acciones tendientes a consolidar un ejercicio profesional y eficaz a partir de los subsistemas de gestión de recursos humanos (organización del trabajo, gestión del empleo, gestión del rendimiento, gestión del desarrollo y gestión de las relaciones humanas y sociales).

Bajo el paraguas de la Ley N° 7233/84 y Ley N° 9361/07, referidas al Estatuto y Escalafón del Personal de la Administración Pública de la provincia de Córdoba, los avances más sustanciales se dieron en materia de carrera administrativa. Con la creación del Plan de Capacitación de renovación anual (Res. N° 764/14, última actualización bajo Res. N° 20/2021) y del Sistema Integral de Evaluación de Desempeño para Personal de la Administración Pública Provincial (Resolución N° 374/14, sustituido por Res. N° 1405/17) la capacitación y el desempeño en el puesto quedan integrados a los procesos de desarrollo de carrera y de movilidad del personal, y en ciertos casos incidencia en la retribución salarial.

En ese sentido, tanto las capacitaciones como la evaluación de desempeño se hallan interconectadas alcanzando a prácticamente todos los agentes de los tramos ejecutivo y superior, y se constituyen en requisitos obligatorios para la promoción y obtención de adicionales -como el de permanencia en el cargo- (Dec. N° 124/2015; Dec. N° 1432/2014; Res. N° 460/2020). En el caso de los contratados la situación es un poco diferente, específicamente en lo que atañe a la evaluación de desempeño; si bien es un insumo utilizado a la hora de la renovación, por las propias características del vínculo contractual ninguna de las partes se encuentra sujeta a adoptar una decisión en base a sus resultados. La pandemia y el esquema de teletrabajo no supuso la suspensión de estas disposiciones, pero sí modificaciones en el cronograma de realización. (Res. N° 460/2020)

Actualmente el Plan de Capacitación (Res. N° 20/2021) se estructura sobre cuatro dimensiones formativas de acuerdo a su objeto (Inductiva, Preventiva, Correctiva y para el Desarrollo), las cuales están agrupadas por ejes temáticos (contenidos técnicos, recursos personales para el desempeño, trabajo en el ámbito público, ODS, Conducción) y discriminadas según su naturaleza en capacitaciones generales o específicas (solicitadas por Funcionarios, Directivos y Jefes; diseñadas en Ministerios, Secretarías y Agencias). Este plan también prevé la firma de convenios con Universidades e Institutos para la

formación del personal. Si bien la normativa admite el cursado bajo la modalidad presencial, semipresencial y a distancia, el tránsito por la pandemia provocó su total reconversión a los formatos virtuales, alcanzando un total aproximado de 57 mil certificados de capacitaciones entre 01/09/20 y 31/08/2021. Aprovechando ese impulso que fortaleció sustantivamente el campus virtual (<https://campuscordoba.cba.gov.ar/#page-event-list>), la Secretaría se plantea continuar fortaleciendo esta modalidad por sobre la presencial.

El Sistema Integral de Evaluación de Desempeño es la punta de lanza de la Secretaría de Capital Humano, mecanismo que con exclusividad estaría generando movimientos de promoción del personal por reconversión del cargo. Consiste en un proceso estandarizado de evaluación anual, donde el/la evaluador/a es el/la jefe/a inmediato superior del/la evaluado/a. La metodología reconoce una serie de etapas compuestas por una entrevista inicial en la que se fijan los objetivos de trabajo a cumplir (y a evaluar), una entrevista de seguimiento y una entrevista de cierre. De acuerdo a lo recabado durante el trabajo de campo, la última etapa es la más rica por el proceso de retroalimentación que se genera entre evaluador/a y evaluado/a. Más allá de que los lineamientos operativos, los instrumentos y procedimientos ya vienen establecidos por normativa, los objetivos a cumplir quedan a criterio de cada evaluador en función de sus intereses y las tareas desarrolladas por el agente pudiendo ser cuantitativos o cualitativos. Recientemente se incorporó la posibilidad de que el/la evaluado/a manifieste la no conformidad ante una calificación de desempeño insatisfactoria que habilita una revisión del proceso por parte del/a jefe/a directo/a que tendrá la última palabra.

Además se desarrollan otras iniciativas, como el Programa Entorno Laboral Saludable (desde 2014); Programa de Acompañamiento para la Finalización de Estudios Secundarios (Res. N° 1501/14), el Programa de Preparación y Acompañamiento para la Jubilación (Res. N° 07/15), el Programa de Inducción y Orientación General (Res. N° 06/15) y el recientemente lanzado Plan para el Abordaje de Situaciones Complejas (Res. N° 37/2021), entre otros.

Acompañando los procesos de modernización y digitalización en la administración pública provincial y enmarcado dentro de la pretensión de eficiencia en el empleo público, en el 2017 se creó la plataforma informática de Empleado Digital (EDi) en el marco de la Plataforma CiDi que cuenta con una aplicación móvil y a partir de la cual los agentes pueden acceder a información laboral y realizar autogestiones de diversos trámites relacionados a sueldos, licencias, ausentismo, renuncias, capacitaciones y evaluación de desempeño. Esta última, digitalizada por completo durante la pandemia.

Con la llegada de la pandemia, la definición sobre el funcionamiento, la modalidad de trabajo y la distribución de tareas quedó a criterio de cada Ministerio, conviviendo modalidades de trabajo híbridas, presenciales puras, por “burbuja”, entre otros. Actualmente esos esquemas de trabajo continúan vigentes en algunas dependencias ministeriales, ya no por cumplimiento de protocolos sino por los resultados positivos que tuvieron sobre la productividad laboral y los proyectos de vida del personal.

En 2021, Córdoba se posiciona como la provincia con menor proporción de empleados públicos por mil habitantes, 32 sobre los 52 agentes promedio en el país y si se compara esto con el empleo en el sector privado formal en la provincia en el mismo período, sólo el 5% de cordobeses trabajaba en la Administración Pública frente a un 12% en el privado. Se puede presuponer que desde la gestión provincial existe una preocupación por el control del gasto público y la organización eficiente de los recursos humanos. Desde el Órgano Rector se implementaron acciones en ese sentido, como el Régimen de Pasividad Anticipada Voluntaria para agentes de la Administración Pública Provincial (Dec. N° 1611/21) prevista en el artículo 29 de la Ley N° 8836 y la habilitación de la Renuncia Digital.

Para el cumplimiento de cada una de las disposiciones, resulta central la coordinación entre el Órgano Rector y las áreas encargadas de la gestión del personal en las distintas dependencias ministeriales, teniendo en cuenta que existen multiplicidad de escalafones profesionales. Desde el 2013 se vienen llevando adelante reuniones periódicas entre la Secretaría y las distintas unidades de Recursos Humanos, a los fines de lograr unificar criterios en la gestión de información y conocimiento, de estándares y adoptar decisiones consensuadamente. Para lograr la continuidad a estos espacios, durante el período de teletrabajo se creó el Portal Redirecciones (<https://www.cba.gov.ar/redirecciones/?csrt=16146504006767167317>) con el objeto de garantizar la accesibilidad a toda la información y orientación necesaria para el cumplimiento de las tareas.

2. Sistemas e instrumentos de gestión de recursos físicos y financieros

En 2003 se sancionó la Ley Nº 9086 de Administración Financiera y del Control Interno de la Administración General del Estado Provincial (que reemplazó a la anterior Ley Orgánica de Contabilidad y Presupuesto General de la Administración casi en su totalidad). Ella establece funciones y responsabilidades claramente definidas y organiza el sistema en base a cinco subsistemas (Presupuesto; Tesorería; Contabilidad; Crédito Público; Inversiones Públicas). Cada uno de ellos se rige por una Unidad Rectora Central dependiente directamente del Ministerio de Finanzas. La Contaduría General de la Provincia (rectora en materia de contabilidad), forma parte de la estructura administrativa del Ministerio pero goza de independencia funcional. Además, ejerce el control interno de la gestión económica, financiera y patrimonial, junto con la Fiscalía de Estado (control de legalidad). El control externo es ejercido por el Tribunal de Cuentas. Las Unidades Rectoras articulan en cada jurisdicción con unidades administrativas locales.

En relación con el subsistema de Crédito Público, en 2008 se creó la Dirección de Uso de Crédito y Deuda Pública, dependiente de la Contaduría General de la Provincia. El área utiliza el Sistema de Gestión de la Deuda Pública (SIGADE), para el registro de devengos, pagos pendientes y pagos anteriores relacionados con el servicio de la deuda provincial. Además cuenta con una interfaz para el registro de la deuda de municipios.

En relación con el subsistema de Presupuesto, se implementa la metodología de formulación por programas, y se incluyen además definiciones de metas físicas que tienden a orientarlo a una gestión por resultados. Para la elaboración del proyecto presupuestario anual, las unidades operativas presupuestarias de cada jurisdicción elevan a esta Subsecretaría de Compras, Presupuesto e Inversiones Públicas sus propias estimaciones en función de la proyección del presupuesto en ejecución, al cual deben agregar visión, misión, objetivos, cuantificación de metas, así como los nuevos programas o actividades con financiamiento garantizado. (Fundeps, 2021)

La provincia de Córdoba es de las pocas que cuenta con una Oficina Técnica de Presupuesto en el Poder Legislativo, que asesora a todas las personas que participan del proceso de debate de la ley, analiza las cifras de la administración pública presentadas por el Poder Ejecutivo, elabora y presenta informes a la ciudadanía en general y estima el costo fiscal de determinados proyectos de ley de envergadura.

La administración tributaria ha experimentado innovaciones importantes con la digitalización y modernización de trámites clave, con altos grados de avances en las áreas de Rentas, Catastro y Registro General de la Propiedad y generó una plataforma integrada para la realización de Trámites -CiDi- (como se expone en la tecnología de Digitalización y Gobierno Electrónico).

En el marco del Gobierno Abierto, se dispone de un completo portal de Presupuesto Ciudadano (<https://transparencia.cba.gov.ar/websiteCiudadano/definiciones->

[presupuesto.html](#)), donde puede visualizarse además de las leyes, todo lo referido a la ejecución (por año, programa, objeto del gasto, jurisdicción, obra, bien y/o servicio o beneficiario). El Subportal funciona como el principal mecanismo de transparencia donde se puede conocer el gasto casi al momento lo que la gestión provincial va administrando y pagando a proveedores e invirtiendo en diferentes áreas. La carga de los comprobantes impacta de forma casi automática, lo que permite hacer un seguimiento exhaustivo de lo que se va ejecutando cotidianamente.

También el régimen de compras y contrataciones tiene su propio portal web (<https://compraspublicas.cba.gov.ar>). En el mismo se llevan a cabo contrataciones en forma transparente y sencilla mediante la aplicación de TIC's. Con ello, se posibilita una relación directa entre los interesados en contratar y el Registro Oficial de Proveedores y Contratistas del Estado (ROPyCE). A través de este portal, el gobierno implementa de forma integralmente electrónica las subastas (Subasta Electrónica Inversa) y se desarrolló una primera experiencia de licitación pública íntegramente virtual.

De acuerdo al trabajo de campo, el inicio de la pandemia aceleró la digitalización de algunos procesos de compras y contrataciones, como por ejemplo los Convenios Marco con Proveedores que permitieron agilizar las compras y luego hacer el control. Además, se habilitaron opciones alternativas para la facturación y pago digital (se redujo la emisión de cheques y comenzó a operarse mayoritariamente a través de transferencias bancarias). Sin embargo, la gestión a través de TICs no necesariamente implicó una reconversión de la gestión física a la gestión electrónica. De acuerdo a información recolectada en el trabajo de campo, muchos procesos que corrían por carriles digitales, combinaban simultáneamente la gestión en papel. Así, la documentación digital terminaba imprimiéndose y luego escaneándose para rendir cuentas al Tribunal que dispuso la recepción de documentación sólo por vía electrónica. Esta hibridación de prácticas -que en lugar de simplificar en algunos casos supuso mayor carga y redundancias en los procesos de trabajo- obedeció a diversos factores, entre ellos que la adaptación del personal a las prácticas virtuales incidió de manera relevante. Un caso claro en este sentido lo muestra el Ministerio de Salud. Antes que los sorprenda la pandemia ya estaban trabajando en la digitalización de todos los procesos administrativos en los efectores provinciales de salud (por ejemplo, la digitalización y centralización de la información de las historias clínicas de todos los pacientes), pero la irrupción del COVID aceleró la digitalización. Esto implicó también extender el gobierno electrónico a efectores más relegados, que no se hallaban previamente cubiertos por la red provincial. Ello permitió el acceso a tecnologías remotas también para el caso de la administración financiera.

La administración provincial cuenta con un Sistema Unificado de Administración Financiera (SUAF). El SUAF integra totalmente las funciones de presupuesto, tesorería y contabilidad. Según lo dispuesto por la Ley de Administración Financiera y de Control Interno de la Administración General del Estado Provincial, la Contaduría General de la Provincia administra el sistema. La carga y administración la realizaban tradicionalmente los servicios administrativos y financieros de todas las jurisdicciones del sector público - quienes recibían la documentación física de las unidades ejecutoras a los fines de la revisión, control y carga en el sistema-, pero con la digitalización de los procedimientos y trámites y el mejoramiento de la infraestructura tecnológica durante la pandemia, profundizó la descentralización del SUAF, accediendo los contables de las propias unidades ejecutoras a la carga (en el caso que ello fuera posible, según condiciones infraestructurales y de recursos humanos).

3. Digitalización y gobierno electrónico

La provincia de Córdoba inició de forma relativamente temprana en el concierto nacional un proceso de despapelización en su administración pública. La primera expresión normativa se produjo con la Ley de Modernización del Estado 8836 del año 2000. Por ella, el Estado provincial adoptó los principios de la reingeniería con la finalidad de mejorar el desempeño de la administración pública en términos de eficiencia, orientación al servicio, observancia de derechos, participación y transparencia, rendición y control ciudadano. La innovación más relevante en línea con la digitalización y el gobierno electrónico, consistió en el establecimiento de un domicilio electrónico ciudadano a los fines informativos sobre los actos de gobierno y el Estado.

En 2007, por Ley provincial N° 9401, se adhirió a la Ley nacional N° 25.506 de Firma Digital (sancionada en 2001) y, cuatro años después, la Ley 10.019 sancionada en 2011 modificó la Ley 5350 de 1972 de Procedimiento Administrativo, incorporando el art. 9 Bis. Por dicho artículo, se reconoció que los actos administrativos que se realicen en forma digital y sean suscritos con firma digital poseen la misma validez que los actos efectuados en soporte físico/papel/presencial.

En 2014 se produjo un salto cualitativo significativo. Por Decreto N° 1280/14 se creó la Plataforma de Servicios Ciudadano Digital (CiDi) con dominio <http://cidi.cba.gov.ar>. CiDi es una plataforma tecnológica que permite a una persona (Usuario) acceder por una vía con una clave de identificación única a todos los servicios digitales del gobierno de la provincia -y de municipios, comunas y organizaciones en caso de estar adheridos-. Esto supone la integración de los sistemas, de modo que CiDi es concebido como un ecosistema digital en el cual se interconectan servicios, componentes, herramientas digitales y canales de información que en conjunto se orientan (al menos normativamente) a facilitar la gestión, la disponibilidad de datos y la prestación de servicios a los/as ciudadanos/as.

En la misma norma se crearon también los Centros de Constatación de Identidad (CCI), a los fines de garantizar las medidas técnicas y de seguridad para la homologación de identidad física y electrónica de una persona.

El Decreto N° 1280/14 también dispuso la creación de un Centro de Documentación Digital (CDD), por el cual se buscó garantizar el almacenamiento en un único lugar y bajo estrictas condiciones de seguridad de todos los documentos digitales relacionados con ciudadanos/as cordobeses/as. Esa base de datos unificada se integra por los datos que la propia provincia posee de las personas en sus diversos organismos, por la información brindada por el/la ciudadano/a en los CCI y por los servicios digitales adheridos. En cumplimiento de lo dispuesto por el art. 21 de la Ley 25.326 de Protección de Datos Personales, la base de datos CiDi fue registrada en la Dirección Nacional de Protección de Datos Personales bajo el número de legajo EL-2019-55802060-APN-DNPDP#AAIP.

Un aspecto relevante del Decreto de marras, consiste en que se obliga a todas las reparticiones del Gobierno provincial a usar la documentación digitalizada y almacenada en el CDD, con lo que se promueve un impulso importante al proceso de despapelización. En este mismo sentido, la norma establece en su art. 5 que toda documentación digital almacenada en CDD posee la misma validez legal que la documentación en formato papel.

Finalmente, la norma estableció como domicilio electrónico la cuenta de usuario de CiDi para todas las notificaciones oficiales.

El conocimiento y desarrollo en materia de despapelización fue recuperado en un nuevo conjunto normativo sancionado y puesto en marcha a partir de 2019. Con la sanción de Ley N° 10.618 de Simplificación y Modernización de la Administración y su Decreto Reglamentario N° 855/19 se consolidó una política en materia de digitalización y desburocratización de la administración pública, mediante la modificación integral de la vieja Ley de Procedimiento Administrativo de 1972 y se actualizó y amplió el contenido del

Decreto 1280/14. La Ley adhirió a los principios de Administración Electrónica (orientándose a que toda la actividad administrativa se desarrolle mediante TICs). Además creó nuevas herramientas, como el Expediente Electrónico, con la finalidad de eliminar definitivamente el papel y reafirmó la validez jurídica de la Identidad Digital, la Firma Digital y el Domicilio Administrativo Electrónico a través de la Plataforma CiDi para todo trámite que personas humanas o jurídicas realicen. La Ley también refuerza la unificación de datos mediante procesos de interoperabilidad e interconectividad.

Un aspecto interesante que introduce la Ley es un marco de (des)incentivos para el proceso de edificación de un extenso gobierno electrónico. En su art. 12 se establecen sanciones por incumplimientos y el art. 13 abre la posibilidad de reconocimientos por el cumplimiento e impulso a los procesos contenidos en la norma.

CiDi se ha convertido en la plataforma integrada y unificada de vinculación administración-ciudadanía/organizaciones. Se pueden reconocer analíticamente dos procesos articulados a través de la Plataforma: uno de vinculación externa y otro de gestión interna. Respecto de la vinculación externa, con el impulso de la pandemia y según información recabada en el trabajo de campo, actualmente cualquier trámite puede iniciarse de forma digital a través de CiDi. La disponibilidad de instrumentos tecnológicos facilitó la gestión de la pandemia en sus momentos de mayor confinamiento, pues permitió que cualquier trámite o vinculación con la administración se canalizara por CiDi, ya sea la comunicación de los resultados de los hisopados COVID-19, la gestión de turnos de vacunación, la solicitud de créditos o subsidios, las actividades escolares, las comunicaciones de gobierno, etc. Esta estrategia gubernamental incentivó el ingreso a la Plataforma, y a la fecha la CiDi tiene casi tres millones de ciudadanos/as registrados, y los accesos durante la pandemia aumentaron exponencialmente. Previo a la declaración de pandemia, CiDi registraba un promedio de 30.000 visitas diarias, mientras que en el transcurso de la misma se llegaron a registrar 250 mil usuarios en un día. Cabe aclarar que actualmente, según información de campo, la provincia cuenta con más de 1000 aplicaciones de desarrollo propio integradas a la Plataforma.

En la interfaz con el ciudadano se implementó un Formulario de Ingreso Digital -una especie de Google Form de trámites provinciales- que se integra a la Plataforma y que consume las bases de datos del almacenamiento unificado, facilitando la interoperabilidad de los servicios y la calidad y tiempo de respuestas.

Respecto de la gestión interna, coexisten la modalidad virtual y la física/papel. Una porción importante de los trámites y solicitudes ingresados por la ciudadanía se gestionan mediante expedientes físicos. En tanto otros trámites son resueltos integralmente de forma virtual, incluso hay oficinas que han clausurado la atención presencial -como la Caja de Jubilaciones y la oficina de Rentas de la provincia que realizan todos sus trámites en forma electrónica-.

El objetivo estratégico de la gestión provincial se propone digitalizar el 100% de la actividad administrativa y que todos los trámites se resuelvan en el momento y on line. Este objetivo estratégico se enlaza con otro que actualmente se halla en proceso de exploración preliminar. Aunque el estrés en los sistemas que produjo la pandemia no llevó al colapso de los servidores ni se detectaron ataques a los sistemas, la deriva a una administración enteramente digital supone un análisis prospectivo con otros parámetros. Las mayores exigencias en términos de archivo, espacio, seguridad, resguardo de la integridad de los datos y gestión de la información, así como los costos asociados que supone una administración digital de gran alcance, han conducido a imaginar la posibilidad de migrar toda la información a la nube.

El desarrollo, mantenimiento y gestión de los sistemas se realiza con un esquema mixto de provisión y desarrollo de servicios, donde parte se provee con personal propio de la administración pública y parte se terceriza. Asimismo, el esquema de software también es

mixto; mientras que algunos sistemas -como por ejemplo los de seguridad informática y la base de datos (Oracle Database)- son licenciados, las aplicaciones desarrolladas por el Gobierno provincial desde hace unos años son de código libre o framework de código abierto.

El Órgano Rector de la tecnología de Digitalización y Gobierno Electrónico es la Secretaría de Innovación de la Gestión para todo lo vinculado con la reingeniería de procesos, la digitalización y el desarrollo de sistemas, y la Secretaría de Infraestructura Tecnológica para todo lo que refiere a equipamiento y hardware, ambas áreas dependientes del Ministerio de Coordinación. Las áreas rectoras articulan en cada Ministerio con Referentes Tecnológicos nombrados por las jurisdicciones, quienes tienen a cargo la gestión de los proyectos estratégicos y los particulares de su propia jurisdicción.

4. Gobierno abierto

La provincia forma parte de la Alianza para el Gobierno Abierto (OGP, por sus siglas en inglés) una asociación de setenta y siete países y setenta y seis gobiernos locales y organizaciones de la sociedad civil de todo el planeta. A través de esta integración el Gobierno provincial asume las pautas contenidas en la Declaración de Gobierno Abierto, orientadas a incrementar la disponibilidad de información a la ciudadanía, apoyar la participación, mejorar los estándares de integridad profesional, aumentar el acceso a TICs y promover la rendición de cuentas.

Córdoba orienta su estrategia de gobierno abierto en dos grandes direcciones. Por un lado, se dirige a la implementación de los compromisos asumidos en el marco de los ODS y la materialización de la Agenda 2030. En esta línea, en 2018 se puso en marcha el Portal Gestión Abierta (<https://gestionabierta.cba.gov.ar/>), con el propósito de comunicar los planes, programas e iniciativas del Gobierno vinculados con los ODS. En dicho Portal se enuncian los ejes de Justicia Social, Crecimiento Económico Sostenible y Fortalecimiento de las Instituciones y la Agenda 2030 de Naciones Unidas como pilares fundamentales de trabajo. Córdoba definió 42 metas priorizadas territorialmente.

En esta línea, según el Plan Bianual 2021-2023 de Gobierno Abierto (presentado al OGP), el gobierno provincial desarrolla alianzas y colaboraciones con diversos actores sociales y gubernamentales en el marco de las que se generan espacios inter-institucionales de participación. Anidada en esta estrategia, se desarrolla una prueba piloto de colaboración con los municipios de Córdoba, Freyre, Alta Gracia, Vicuña Mackenna, San José de la Dormida. Se aspira a que estos sean los primeros pasos en el desarrollo de un plan de acción co-creado hacia el resto de municipios y comunas.

Por otro lado, la otra gran línea de trabajo en relación con el Gobierno Abierto se vincula con la transparencia y la información a la ciudadanía. Desde 1999 se produjeron actualizaciones e innovaciones normativas, mediante la sanción de nuevas leyes que dieron marco e impulso a la tecnología de gestión en análisis. En 1999 se sancionó la Ley 8803 de Acceso al Conocimiento de los Actos del Estado y en 2000 la Ley 8836 de Modernización del Estado. En 2003 la cuestión de la transparencia adquirió estatus normativo con la sanción de la Ley de Administración Financiera y del Control Interno de la Administración General del Estado Provincial (Decreto Reglamentario 150/2004 y Decreto ampliatorio 541/2008). Este corpus normativo se orienta a promover un acercamiento del Estado al ciudadano, mejorar la calidad de los servicios, profundizar la transparencia de la actuación estatal y promover el control de la ciudadanía. CiDi es una herramienta clave en la consecución de estas premisas. En esa Plataforma no sólo se pueden resolver trámites sino que también se difunden los actos de Gobierno, incluyendo

la publicación de cuestiones sensibles, como el presupuesto, las compras y licitaciones, los planes de gobierno, entre otras cuestiones.

Asimismo, la provincia cuenta con un Portal Transparencia (<https://transparencia.cba.gov.ar/>), que se halla bajo la órbita del Ministerio de Finanzas, donde se dispone información relacionada con la ejecución presupuestaria, sueldos y funcionamiento y organización del Estado provincial. También dispone de un Portal de la Dirección General de Estadísticas y Censos (<https://estadistica.cba.gov.ar>) que cuenta con 627 datos abiertos.

En 2017 se implementó esa Mesa de Gobierno Abierto como una forma de canalizar las demandas de información pública. Sin embargo, la misma parece no hallarse operativa.

En el año 2018 se sancionó la Ley N° 10.564 “Plan de Conectividad de Córdoba” con el objeto de lograr un eficiente e interconectado despliegue de infraestructura de conectividad en todo el territorio provincial, lo que tiene directo impacto en la equidad de acceso a TICs a través de un programa de inclusión digital. En el contexto de pandemia, se creó la Agencia de Conectividad Córdoba, un organismo interinstitucional orientado al diseño y planificación de líneas de acción en el mediano y largo plazo.

Las medidas de ASPO dispuestas por el gobierno nacional en marzo de 2020 y la consecuente restricción de actividades, obligó al gobierno cordobés a modificar su gestión, sin embargo el recorrido realizado en materia de gobierno abierto hizo que la crisis sea afrontada con capacidades ampliamente consolidadas. No obstante, se dedicaron esfuerzos significativos a mejorar la tecnología de gestión de marras. Se realizaron diversas estrategias para mejorar la accesibilidad digital ciudadana, se robusteció ampliamente la información existente en los diversos portales y se consolidó la ventanilla única de trámites a partir de CiDi. Al mismo tiempo se produjo un reforzamiento de la infraestructura tecnológica con una gran inversión del gobierno provincial en el fortalecimiento del Data Center para el trabajo remoto, considerando que un porcentaje muy alto de los empleados de la provincia comenzó a desarrollar tareas desde su domicilio. También durante 2020, se centralizaron 24 bases de datos con información gubernamental de todos los portales de transparencia de la provincia (Memoria de Gestión Gubernamental 2020).

El Órgano rector de esta tecnología es la Secretaría de Fortalecimiento Institucional dependiente del Ministerio de Coordinación. Esta Secretaría también tiene en su órbita la producción de datos estadísticos mediante la Dirección de Estadísticas y Censos, los procesos de certificación de calidad de algunos procesos (bajo la normativa IRAM) y la elaboración de memorias anuales de gestión. Se conjugan en su seno recursos humanos de las más variadas disciplinas y para su despliegue operacional se cuenta en los ministerios con un referente informal y -en ocasiones, definido de acuerdo al caso- que opera como nexo en el suministro de información y comunicación.

La orientación de la gestión provincial hacia los ODS impone una dinámica especial a este organismo, el cual es el encargado de adecuar los planes y orientar las líneas de trabajo con los estándares internacionales.

CONCLUSIONES

Respecto de las tecnologías de gestión analizadas, Córdoba se presenta como una provincia innovadora, con desarrollos y proyectos en todos los campos. Posee -en general- una amplia y robusta normativa -sobre todo en la gestión de recursos humanos y en la digitalización y gobierno electrónico- que no sólo demarca y orienta a las tecnologías bajo análisis, sino que además es utilizada instrumental y estratégicamente -aunque con clivajes entre tecnologías- para el desarrollo de la administración en las diversas áreas, como se aprecia claramente en el caso del proceso de despapelización.

Se advierte claridad en los objetivos y en las estrategias seguidas -aunque con diferencias entre las tecnologías-, así como compromiso político y financiamiento sostenido a través de las sucesivas gestiones de Gobierno. En este sentido, resulta interesante observar la permanencia de los perfiles que ejercen el liderazgo de las tecnologías. Quizás con la excepción del caso de gobierno abierto cuya rectoría resulta más reciente, los encuestados y entrevistados vinculados con la gestión de cada tecnología, exhiben un desarrollo de carrera dentro de la administración (buena parte de ellos lleva desempeñándose más de nueve años de trabajo en la administración pública provincial) y cuentan con título de grado o posgrado específico en la tecnología que gestiona. Además, un dato no menor en lo que refiere a la continuidad de las estrategias que han sostenido el desarrollo de las tecnologías de gestión estudiadas, consiste en la continuidad política que ha permitido construir acuerdos sobre líneas de trabajo sustantivas. Sin embargo, con el fallecimiento de Juan Manuel de la Sota y la imposibilidad de Juan Schiaretti de renovar el mandato -líderes indiscutidos de la coalición gobernante y sin clara sucesión-, resulta algo incierta la continuidad. El próximo mandato de Gobierno será una puesta a prueba del arraigo de las acciones emprendidas.

La pandemia sorprendió a la gestión provincial, entonces, con capacidades desarrolladas para afrontar los desafíos emergentes.

En lo referente a la tecnología de gestión de recursos humanos, Córdoba cuenta con una política integral de desarrollo cuyas principales fortalezas o innovaciones se sitúan en la articulación del componente de capacitación y desempeño con el desarrollo de carrera y los incentivos salariales en algunos niveles de la planta. No obstante su nivel de desarrollo, ambos componentes reconocen déficits o desafíos, entre los que resaltan la falta de especificidad de las metodologías utilizadas, que ponen en riesgo la efectividad de las herramientas en algunos tramos, perfiles y organizaciones del Estado provincial. La política de desarrollo se complementa además por una aparente preocupación por la eficiencia, lo que se expresa en que Córdoba es una de las jurisdicciones con menor empleo público relativo en Argentina, además de en algunas políticas de promoción del retiro.

La pandemia supuso algunos desafíos significativos. El pase a la virtualidad, implicó desarrollar capacidades existentes en gran cantidad de personal, o, en caso de no lograrse las adaptaciones necesarias, adecuar entornos de trabajo de acuerdo a las normas de distanciamiento vigentes durante buen tiempo de pandemia. También implicó oportunidades o aperturas a nuevas prácticas. El teletrabajo parece haber llegado para quedarse en Córdoba. La exploración de campo permitió visualizar el aprecio y recurrencia a estas modalidades en algunas áreas de la administración, aspecto que se ve reforzado con el enorme impulso a la virtualización que permite trabajar desde una computadora. Finalmente, otro dato destacable, también relacionado con el gobierno electrónico, es que la administración provincial ya contaba con una plataforma para la gestión integralmente virtual de los trámites internos de recursos humanos, lo que facilitó la gestión en tiempos de pandemia.

Respecto de la gestión de bienes físicos y financieros, la pandemia encontró a la jurisdicción con capacidades clave existentes. La administración pública cordobesa cuenta con un Sistema Unificado de Administración Financiera (SUAF) y una plataforma digital por la que se pudieron canalizar compras y contrataciones, contándose con mecanismos de adquisición y compras de resolución enteramente electrónica (como las subastas inversas y una experiencia de licitación pública). La excepcionalidad de la pandemia impulsó procesos de gobierno electrónico en marcha. En el área de salud particularmente, se extendió la red provincial a buena parte de los efectores, con lo que muchos administrativos contables de los organismos ejecutantes comenzaron a utilizar el

SUAF, aunque ello no careció de problemas de ajuste y adaptación, e incluso de ciertos retrocesos.

En términos más estructurales, Córdoba cuenta con presupuesto por programas y experiencias en materia de gestión por resultados. Sin embargo, no se ha podido constatar la solvencia en la función evaluadora, que permite conectar planificación (metas) y presupuesto.

En relación a la tecnología de gestión de digitalización y gobierno electrónico, Córdoba muestra importantes desarrollos y desafíos. Cuenta con un portal unificado de acceso ciudadano (CiDi) en el que se accede a toda la información provincial y permite realizar comunicaciones oficiales y trámites. El sistema está soportado por una base de datos unificada, que ha permitido avanzar en la digitalización completa de trámites e incluso la resolución on line de alguno de ellos. Resta el desafío de avanzar en la simplificación y digitalización para cumplir la meta de 100%.

La pandemia aceleró de manera notable el desarrollo de esta tecnología, no sólo por la extensión de la virtualización al interior de la administración, sino también por la mayor aceptación ciudadana a los recursos digitales. CiDi incrementó de manera exponencial la cantidad de usuarios y visitas diarias. Sin embargo, el progreso de la tecnología reconoce algunos nudos problemáticos importantes con los que deberá confrontar: la resistencia al cambio, la migración al mercado de perfiles competentes, la terciarización y los costos elevados.

Finalmente, en lo que respecta a la tecnología de gobierno abierto se observa una clara tendencia hacia la difusión de información y los datos abiertos y transparencia, mientras que el componente de participación ciudadana parece tener menor desarrollo. En el primer aspecto, la provincia ha sido multipremiada y cuenta con un portal de datos abiertos y transparencia amplia, aunque la accesibilidad en ocasiones no está garantizada (sea por el formato con que se la presenta o por el alojamiento en que se encuentra). El componente de participación, por su parte, se articula a los ODS y cuenta con un Plan presentado en OGP, pero no se han podido observar niveles de institucionalización y continuidad comparables a la oferta de datos abiertos. Precisamente, fue este componente o línea de trabajo la que se robustece con la pandemia.

BIBLIOGRAFÍA CONSULTADA

- Aranda, R.L. (2017). Accesibilidad a la información registrada en los documentos de la administración pública de la provincia de Córdoba, Revista Ágora de la UNLaR (1,1), 11/2016 - 04/2017.
- Castillo, J. (2020). “La construcción del ethos heroico”. 2º Congreso Latinoamericano de Comunicación de la UNVM. Instituto Académico Pedagógico de Ciencias Sociales. Universidad Nacional Villa María, Villa María, Córdoba.
- del Carmen Cano, G. (2019). “La actual Gestión de los Recursos Humanos en la Administración Pública de la Provincia de Córdoba”. Trabajo Final de Grado. Licenciatura en Gestión de Recursos Humanos. Universidad Siglo 21, Córdoba, abril de 2019.
- Fundeps (2021). ABC del Presupuesto Público en las provincias de Mendoza, Salta, Tucuman y Cordoba. Disponible en <https://fundeps.org/wp-content/uploads/2021/06/ABC-del-Presupuesto-en-Mendoza-C%C3%B3rdoba-Salta-y-Tucum%C3%A1n.pdf>
- Gobierno Provincial de Córdoba (2019). Memoria de Gestión Gubernamental - 2019, Córdoba.

- Gobierno Provincial de Córdoba (2020). Memoria de Gestión Gubernamental - 2020, Córdoba.
- Elena, S. y Ruivan A.B. (2015), *Caso de estudio sobre Gobierno Abierto en la provincia de Córdoba*, Documento de trabajo N° 140, CIPPEC, Buenos Aires.
- INDEC (2015) “Estimaciones de población por sexo, departamento y año calendario 2010-2025”, 1a ed. - Ciudad Autónoma de Buenos Aires.
- INDEC (2019) “Informe técnico. Incidencia de la pobreza y la indigencia en 31 aglomerados urbanos. Primer semestre de 2019”.
- INDEC (2020) “Informe técnico. Incidencia de la pobreza y la indigencia en 31 aglomerados urbanos Primer semestre de 2020”.
- INDEC (2021) “Informe técnico. Incidencia de la pobreza y la indigencia en 31 aglomerados urbanos Primer semestre de 2021”.
- Thill, E. (comp) (2015) *Políticas y experiencias de Gobierno Abierto en Argentina*, Jefatura de Gabinete de Ministros - Presidencia de la Nación. Subsecretaría de Tecnologías de Gestión, Ciudad Autónoma de Buenos Aires .
- Méndez, J.L. (2019). “Algunas Claves de la Predominancia del Peronismo en Córdoba (1999- 2020)”.
- Ministerio de Coordinación provincia de Córdoba (2021). “Producto Bruto Geográfico. Análisis provincial por Departamento. Año 2019 - Base 2004”, Córdoba, abril de 2021
- Ministerio de Hacienda Presidencia de la Nación (2018). “Informes Productivos Provinciales”, Secretaría de Política Económica. Subsecretaría de Programación Microeconómica. Año 3 – N° 23.
- Ministerio de Hacienda Presidencia de la Nación (2018). “Córdoba - Informe Sintético de Caracterización Socio-productiva”, Secretaría de Hacienda, Dirección Nacional de Asuntos Provinciales. Obtenido en: <http://www2.mecon.gov.ar/hacienda/dinrep/Informes/archivos/cordoba.pdf>
- Osizlak, O. y Orellana, E. (2001). El análisis de la capacidad institucional: aplicación de la metodología SADCI.
- Urrea Romero, O. y Chica Vélez, S. (2008). *Recursos Físicos y Financieros*. Programa Administración Pública Territorial. Escuela Superior de Administración Pública. Bogotá, Colombia.
- Bolsa de Comercio de Córdoba (2021). Balance de la Economía Argentina. Una mirada desde el interior 2020. Córdoba.
- Méndez, Jorge Leandro (2019). “Algunas Claves de la Predominancia del Peronismo en Córdoba (1999- 2020)”. Descargado de academia.edu

Portales de noticias

Portal de Noticias del Gobierno de la Provincia de Córdoba, URL <https://prensa.cba.gov.ar>
Diario La Voz del Interior, URL <https://www.lavoz.com.ar>

SOBRE LAS Y LOS AUTORES

Natalia Galano.

Licenciada en Ciencia Política (Universidad Nacional de Rosario), Magister en Evaluación de Políticas Públicas (Universidad de Sevilla) y en Gestión Política (Universidad Carlos III de Madrid). Maestranda en Criminología (Universidad Nacional del Litoral). Docente de la Universidad Nacional de Rosario y la Universidad Nacional de Entre Ríos. Investigadora

del centro de estudios Política y Gestión. Sus ámbitos de especialización son el análisis de las políticas públicas, las políticas de seguridad y abordajes de la violencia social. Actualmente se desempeña con Directora Regional Rosario del Organismo de Investigaciones (Ministerio Público de la Acusación de Santa Fe).

Guillermina Curti

Lic. en Ciencia Política, Universidad Nacional de Rosario y Magister en Diseño y Gestión de Programas sociales de la FLACSO Argentina. Docente Adjunta Ordinaria de la Cátedra de Administración Pública de la Licenciatura en Ciencia Política de la FTS.UNER y Docente adjunta de la Cátedra de Análisis de Políticas Públicas de la FCPOLIT-UNR y a cargo de la Cátedra de Estado y Políticas Públicas de la Licenciatura en Turismo de la misma casa de estudios. Es Investigadora del Grupo Política y Gestión, Facultad de Ciencia Política y Relaciones Internacionales, UNR. Sus principales líneas de investigación se relacionan con la administración y gestión pública; el estudio y análisis de políticas públicas.

Dalmazzo Yanina

Licenciada en Ciencia Política (UNR). Docente e investigadora de la Universidad Nacional de Rosario.

Jose Maria Aused.

Licenciado, Profesor y Doctorando en Ciencia Política (UNR). Becario interno doctoral en CONICET.