

CAPACIDADES INSTITUCIONALES PARA "EL DÍA DESPUÉS" EN LA PROVINCIA DE ENTRE RÍOS

Diego J. Gantus¹ (UNER)
Denise Laurens² (UNER)
Alfredo Romero³ (UNER).

Resumen: La presente ponencia busca compartir resultados relativos a la provincia de Chaco, 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.

Se concentra, inicialmente, en los déficits de capacidad institucional (DCI), identificados con diversos instrumentos, en torno de 4 Tecnologías de Gestión (Gestión del Talento Humano, Gestión de los Recursos Físicos y Financieros, Digitalización y Gobierno Electrónico y Gobierno Abierto). Concluye con un conjunto de recomendaciones para avanzar en su superación.

Introducción.

Durante la pandemia del coronavirus COVID-19, la actuación de los estados adquirió particular centralidad, tal vez como nunca antes en la experiencia argentina. Los desafíos enfrentados en semejantes circunstancias, pusieron *bajo stress* las capacidades institucionales con las que contaban las organizaciones estatales para enfrentarlos, y alcanzar determinados resultados.

En el marco del proyecto dirigido por Oscar Oszlak para dimensionar los déficits de aquellas capacidades en 9 jurisdicciones sub-nacionales (8 provincias, Ciudad Autónoma de Buenos Aires) y en el Estado Nacional, pusimos especial énfasis en el uso y la eficacia de 4 tecnologías que, a priori, permitirían poner en marcha un conjunto de medidas orientadas a preservar la salud de la población, y minimizar los impactos de la pandemia del COVID-19 sobre la producción y el empleo, y privilegiando la atención de las urgencias de los sectores más vulnerables.

En este trabajo presentamos los resultados del análisis de los déficits de capacidad institucional (DCI) del Estado provincial, realizado entre marzo de 2021 y junio de 2022, en torno de 4 Tecnologías de Gestión (Gestión del Talento Humano, Gestión de los Recursos Físicos y Financieros, Digitalización y Gobierno Electrónico, y Gobierno Abierto).

Los hallazgos que compartimos, se nutren de información relevada a través de entrevistas realizadas a funcionarias/os políticas/os, a responsables provinciales o ministeriales de la gestión de aquellas tecnologías, de 5 cuestionarios basados en la web (uno general, para el personal de la Administración Pública en su conjunto, y 4 específicos, uno por cada tecnología), así como información secundaria utilizada para elaborar un Informe Contextual.

Evolución de la agenda pública en el contexto de la pandemia

La misma mañana en que el estado de emergencia sanitaria era decretado, Gustavo Bordet sostenía en conferencia de prensa: “*He instruido a la ministra de Salud y a todo su equipo para decretar la*

¹ Diego J. Gantus es Doctor en Ciencia Política (UNR). Docente-Investigador de las UUNN de Entre Ríos (UNER) y Rosario (UNR). Presidente de la Inter-American Network on Public Administration Education (INPAE).

² Denise Laurens es Licenciada en Ciencia Política (UNR) y Ms. en Evaluación de Políticas Públicas (UNIA). Es Coordinadora Académica de la Maestría en Evaluación de Políticas Públicas (FTS-UNER) y Coordinadora de Gestión y Acceso a la Información Pública, en la Secretaría de Modernización del Estado, del Gobierno de la Provincia de Entre Ríos.

³ Alfredo Romero es Licenciado en Ciencia Política (UNR) y Ms. en Evaluación de Políticas Públicas (UNIA). Es docente y Secretario General de la Facultad de Trabajo Social (UNER). Ha sido Secretario Académico de la misma unidad académica, y subsecretario de Modernización del Estado del Gobierno de la Provincia de Entre Ríos.

emergencia sanitaria en la provincia, en consonancia con las medidas nacionales que ha tomado el Gobierno nacional, respecto a la situación que atraviesa el país y el mundo por la pandemia decretada por la OMS, por el coronavirus” (13/03/2020, Conferencia de Prensa del gobernador Bordet y la ministra Velazquez). Durante esta primera etapa, el equipo a cargo de gestionar la situación sanitaria determinó que las medidas de emergencia deberían adaptarse a la evolución de aquella.

Del discurso del gobernador se desprende una notoria sintonía entre las estrategias sanitarias a nivel nacional y las medidas adoptadas por el gobierno provincial. En paralelo, destaca el rol fundamental que ocupa en la gestión de la respuesta a la pandemia el Comité de Organización de la Emergencia Sanitaria (COES); **Entre Ríos fue la primera provincia en crearlo.** A partir de ese momento, y en articulación con todos los ministerios, se duplicó la capacidad del sistema de salud para hacer frente a la pandemia. Se estableció un operativo estratégico de vigilancia, capacitación, gestión de recursos y sistemas de información. Más de \$1.600 millones se invirtieron en el sistema de salud por fuera del presupuesto.

Esta sintonía con la respuesta nacional a la pandemia es especialmente destacada tanto por la ministra de Gobierno y Justicia, como por la secretaria de Modernización. La primera de ellas, reconoce que, en esa orientación general de la gestión como respuesta a la emergencia sanitaria desatada en marzo, *“nadie tenía una fórmula”*. De allí que sea importante reconocer marchas y contramarchas, a medida que el asesoramiento de las/os especialistas fue evolucionando.

Cumplido un año en la segunda gestión, Bordet reconoció el año 2020 como *“un año muy atípico, signado por una pandemia que no estaba en la perspectiva de nadie”*. Y agregó: *“...nos encontró preparados. Creo que se tomaron las medidas oportunas y se invirtió para tener un sistema de salud a la altura de las circunstancias” (10/12/2020, Secretaría de Prensa del Gobierno de la Provincia).* Con esto Bordet hace alusión a las inversiones en infraestructura realizadas en los hospitales de la provincia y en la adquisición de insumos necesarios en materia de salud.

De acuerdo al Centro de Estudios para la Producción ([Panorama Productivo, Diciembre 2020](#)), frente a la merma en la recaudación en sectores claves (construcción, el turismo y la gastronomía), el Estado, durante 2020, vio reducidos sus ingresos hasta en un 50%. Frente a esto, el gobierno provincial encaró la gestión de créditos que han cubierto nóminas salariales y créditos a tasa 0 para el sector turístico; exención de impuestos para los sectores que no han trabajado, congelamiento de tarifas eléctricas. Además, las habilitaciones casi totales al sector de la construcción y la promoción del sistema *take away* para el sector gastronómico representó un respiro para la caída de las cifras en estos rubros. Frente a este escenario, Bordet remarcó la presencia y asistencia del Gobierno Nacional en el marco de la situación de crisis: *“Durante la pandemia, la situación financiera se había puesto muy crítica y, contamos con el apoyo inmediato del Gobierno Nacional en transferencia de recursos extra coparticipación” (10/12/2020, Secretaría de Prensa del Gobierno de la Provincia).*

Comité de Organización de Emergencia Sanitaria. El Comité de Organización de Emergencia Sanitaria (COES) fue establecido como el órgano encargado de planificar cómo proceder, monitorear y comunicar las líneas de acción diseñadas para la gestión de la emergencia sanitaria en Entre Ríos. El COES es presidido por la máxima autoridad de la cartera y coordinado por la Dirección de Epidemiología. De acuerdo a la normativa vigente, su composición estará dada de acuerdo a la coyuntura emergente, contemplando todo el arco sanitario del Ministerio de Salud de Entre Ríos y sus áreas de apoyo, así como expertos en las distintas temáticas.

El decreto de creación del Comité le asigna la responsabilidad de elaborar, definir y coordinar el Plan Operativo destinado a implementar las medidas de comunicación de la situación epidemiológica, de prevención, de organización de la respuesta asistencial en todo el territorio provincial, y en la definición de las competencias técnicas de los diferentes efectores de salud de la red pública oficial.

Durante la pandemia, el COES trabajó de forma articulada con organismos públicos de salud de la provincia y con los gobiernos locales de todo el territorio para tomar medidas ancladas en el

comportamiento de la emergencia tanto en las ciudades muy pobladas como en aquellas comunas con muchos menos habitantes. En algunas ciudades también se optó por la creación de un Comité de actuación propio, encargado de tomar las medidas sanitarias correspondientes, pero siempre bajo la coordinación del COES provincial. En este sentido, Bordet remarcó positivamente en sus discursos el "trabajo en conjunto" con los gobiernos locales de la provincia para elaborar "*más de 1.000 protocolos y organizar el sistema de salud, para hacer frente a la mayor crisis sanitaria de la historia nacional*" ([15/02/2021, Discurso Apertura del 142° período de sesiones ordinarias de la Legislatura Provincial](#)).

El COES también se encargó de establecer convenios con hoteles y sindicatos para la readecuación de sus instalaciones en salas de atención y terapia en aquellas ciudades entrerrianas donde fue requerido.

El desarrollo de acciones del COES fue ejecutado sobre la base de siete ejes fundamentales: 1) Operativo Estratégico; 2) Vigilancia Epidemiológica; 3) Organizaciones de los Servicios de Salud; 4) Comunicación; 5) Capacitación; 6) Recursos; y 7) Sistemas de Información.

Pandemia y administración pública provincial. El Decreto provincial N° 68/2020 dispuso asueto para la administración pública, estableciendo además las guardias mínimas necesarias y facultando a los ministros y secretarios de Estado a establecer las medidas necesarias para garantizar los servicios esenciales y el funcionamiento de sus dependencias durante el período de asueto. **Esta medida produjo un paso obligado al trabajo remoto, mediante la utilización de tecnologías de la información y la comunicación o mediante el traslado de expedientes en soporte papel de las oficinas públicas a los hogares de los agentes estatales.**

Un diagnóstico rápido sobre este nuevo escenario pronto deja al descubierto un desconocimiento generalizado de las herramientas tecnológicas, analfabetismo digital y desigualdades en su acceso. Lo anterior explicaría en parte la proliferación de cursos cortos e intensos para el correcto manejo de ordenadores y servicios en la nube. Los responsables de cada jurisdicción tuvieron facultades para determinar las condiciones y pautas para que se realicen las tareas habituales o análogas que los agentes puedan desarrollar en forma remota. El retorno a las actividades presenciales comenzó a darse paulatinamente durante los meses de julio y agosto del 2020. El retorno a la presencialidad estuvo determinado por las nuevas habilitaciones establecidas por el COES, el comportamiento de los contagios en las distintas localidades entrerrianas, el aforo permitido en cada oficina y el tipo de actividades desarrolladas en ellas, entre otras.

Medidas ante la pandemia (Salud). A excepción de los agentes comprendidos dentro de la población de riesgo, el personal del Ministerio de Salud desarrolló tareas presenciales para la coordinación, implementación y monitoreo de políticas sanitarias en toda la provincia, habiendo implementado a tales fines, una estrategia de protección de la población de riesgo mediante el abordaje coordinado entre los 195 efectores de salud de la red pública, incluidos los hospitales de baja complejidad y los centros de salud de la provincia.

Se tomó la decisión política de poner operativo el servicio de Terapia Intensiva y 120 unidades para atención de pacientes moderados-leves en el Hospital de la Baxada, de Paraná. Así como la habilitación de nuevas áreas de internación y otros servicios en el hospital Centenario de Gualeguaychú. De ese modo, se sumó equipamiento médico en quirófanos, en Unidades de Terapia Intensiva, de diagnóstico por imágenes y de laboratorio absolutamente necesarios. Asimismo, se renovó parte de la planta automotor, se sumó equipamiento de informática, se implementaron nuevas redes de comunicación virtual y Telesalud y, desde el inicio de la pandemia, se adquirieron y proveyó de los insumos básicos para cuidar al personal como lo son los equipos de protección personal, medicamentos y otros insumos médicos. También se articuló con clínicas y sanatorios privados, especialmente con aquellos que contaban con UTI para adultos. De esta forma, en 2020, por ejemplo, las camas de Unidad de Terapia Intensiva aumentaron en más de un 50%.

Durante el 2020, por el contexto de pandemia, la provincia invirtió más de \$1.600 millones en compras, refuerzos presupuestarios para establecimientos y fortalecimiento del recurso humano. Dentro de este monto, las compras incluyen insumos, equipamiento, servicios, medicamentos y

prestaciones también para el sector privado superan los \$554 millones. Al año siguiente, en 2021, el gobierno de Entre Ríos invirtió más de \$3.634 millones en recursos humanos, suministros, bienes, servicios, mejoramientos edilicios y equipamiento para efectores de la salud: Hospitales, Centros de Salud y el Laboratorio Central de Epidemiología.

El Ministerio de Salud incorporó el cuidado de la salud mental como un componente central en el marco de las políticas generadas por la pandemia. De esa línea, se jerarquizó la estructura de la Dirección de Salud Mental que pasó a ser Dirección General de Salud Mental, teniendo a su cargo la Dirección de Salud Mental en Atención Primaria, y la Dirección de Abordaje Integral de Problemáticas de Consumo.

El COES diseñó un Plan Operativo para la gestión de los recursos que contempló el análisis y proyección de adquisiciones con estimaciones de los insumos, equipamientos y elementos de protección personal que se debían adquirir de forma urgente. Además, el COES también se ocupó de la centralización de las compras, distribución y logística de los insumos y bienes a los distintos efectores, contando con un Depósito Central y Sistema de Gestión de Recursos para el monitoreo de stock, solicitudes y despachos.

Por otro lado, desde mediados de 2020, se implementó un subsidio al consumo de energía eléctrica otorgado por el gobierno provincial, consistente en la bonificación equivalente al 50% sobre clínicas y sanatorios privados.

Medidas ante la pandemia (Economía). Después de un 2020 marcado por la gran crisis que generó el Covid-19, el inicio del 2021 comenzó con un paulatino proceso de reactivación de la economía. Esto provocó una progresiva recuperación de los recursos del Tesoro provincial, tanto de aquellos provenientes de la coparticipación nacional como de la recaudación propia. Durante el primer semestre del 2021 la provincia evidenció un superávit de 12.000 millones de pesos. Esto garantizó la política salarial definida y la posibilidad de invertir en gestión de pandemia. Dada la emergencia sanitaria, sectores como salud, desarrollo social y seguridad requirieron mayor cantidad de recursos. Para ello, el Ministerio de Economía, Hacienda y Finanzas procuró compensar este impacto con una contención en todos aquellos gastos estructurales que no hicieran a enfrentar la pandemia.

Para sostener el sector productivo se tomaron medidas de sostenimiento del trabajo y la producción, articulando entre las políticas implementadas por el gobierno nacional y las medidas orientadas a la reactivación económica por parte de la provincia. El ATP y el IFE implicaron un desembolso para la provincia de más de \$2.481 millones. Este tipo de políticas alcanzaron a más de 6 mil empresas entrerrianas y más de 44.586 trabajadores durante el 2020. El Banco de Entre Ríos, además, ofreció créditos a Tasa Fija para las MiPyMES, por una suma mayor a los \$1.000 millones. Más de 3.216 empresas accedieron a este beneficio.

Medidas ante la pandemia (Educación). Anunciadas las medidas en el marco del ASPO, se puso en marcha el dispositivo Contenidos en Casa, una estrategia que combinaba acciones centralizadas que aseguran un piso común para todo el sistema educativo entrerriano, con medidas descentralizadas que abonan la autonomía institucional y aseguran el respeto por la diversidad de situaciones y contextos de las escuelas de la provincia. **Entre Ríos se convirtió en la primera jurisdicción del país en poner en línea un soporte educativo alternativo, en simultáneo con la suspensión de actividades en los edificios escolares.**

Las escuelas rurales y las islas representaron un desafío particular para la comunidad pedagógica (15% del territorio provincial), dado que por sus características geográficas no siempre tienen la posibilidad de acceder a la conectividad. Teniendo esto en cuenta, se optó por utilizar en estas escuelas los cuadernillos impresos de la colección Seguimos Estudiando, producidos por el Ministerio de Educación de la Nación. Se entregaron más de 150.000 cuadernillos a estudiantes de todos los niveles educativos.

El ASPO no supuso una desinversión en el sostenimiento de infraestructura, equipamiento, elementos para la conectividad y acompañamiento a las trayectorias educativas. Muy por el contrario, en lo que refiere a las políticas para la educación, el gobierno de Entre Ríos invirtió

aproximadamente \$260 millones en políticas educativas e invirtió más de \$100 millones en becas para estudiantes de todos los niveles a través del Instituto Becario.

Medidas ante la pandemia (Cuidados). A través del Ministerio de Desarrollo Social, el Estado aseguró la continuidad de las prestaciones alimentarias en todos los establecimientos educativos de la provincia durante los períodos de receso escolar. También fortaleció el trabajo territorial de más de 560 merenderos y comedores comunitarios, que llevan adelante organizaciones sociales, civiles y autoridades locales, lo que supuso una inversión de más de \$7 millones mensuales. Este programa llegó a más de 100.000 niños, niñas y adolescentes.

En materia de espacios de cuidado, la provincia trabajó la cobertura alimentaria para aquellos titulares de derecho que asisten a más de 120 espacios de primera infancia, y más de 50 hogares de personas mayores. Además, en 2020 se creó la Red de Apoyo y Cuidado de Personas Mayores de Entre Ríos, donde confluyeron referentes de la temática de personas mayores y áreas sociales municipales de 83 localidades.

La contención social por parte de la provincia puso el foco en la seguridad alimentaria, con una fuerte apuesta a los comedores y merenderos, y en el sostenimiento de la economía social. Esto puede verse reflejado en el aumento de las partidas presupuestarias destinadas a ejecutar políticas específicas para este sector.

La agenda de la gestión provincial de la Pandemia desde la perspectiva de las/os funcionarias/os del Nivel Ejecutivo (ministras/os, secretarias/os o sub-secretarias/os)⁴

A excepción de la provincia de Corrientes, 22 provincias y CABA eligieron a las/os titulares de la máxima magistratura provincial entre marzo (Neuquén) y noviembre de 2019 (Salta). Diez de ellas/os fueron reelectas/os; entre ellos, Gustavo Bordet.

Ese contexto es relevante para entender que las prioridades de su gestión, al asumir en diciembre de ese año, tuvieran que ver, esencialmente, con “*fortalecer políticas que venían de los últimos 4 años*”, al decir de la secretaria de Modernización. Y continúa “*recuperación productiva, la cuestión portuaria (Río Uruguay e Hidrovía), modificación del régimen jubilatorio... ahí estaba lo más fuerte*”, a lo que agrega también “*Gobierno Abierto; en particular, Transparencia, en lo relativo a lo económico-productivo y presupuestario*”.

Al ser consultada por el grado de desarrollo de aquellas tecnologías de apoyo que consideraba decisivas, vitales o críticas para el logro de aquellos objetivos, metas o prioridades de la gestión en la pre-pandemia, su respuesta es contundente: “*bajo*”.

Sin embargo, aquellas prioridades y aquellos objetivos, al declararse la pandemia, fueron relegados por la fuerza de las cosas. En palabras de la secretaria, “*La Provincia se ajustó absolutamente a lo que definió Nación. Hay un giro abrupto de la agenda, priorizando la Salud y los temas de Desarrollo Social. Muy atada a las definiciones de la agenda nacional. Y me olvidaba, todo lo vinculado a la cuestión de la seguridad. Tres áreas que ganaron el escenario... Eso, sí, es muy claro en los tres niveles de gobierno, hasta Julio-Agosto (2020). El Gobernador mantenía comunicaciones permanentes a los tres niveles, con legisladores nacionales, provinciales, intendentes... Con Intendentes, el conflicto era el ingreso a las ciudades, inicialmente; y luego, sobre fin de año, en sentido inverso (relajamiento de medidas) por la llegada de las fiestas y vacaciones.*”

Entre los logros de la gestión de la pandemia, la funcionaria destaca “***creo que el fortalecimiento del sistema de salud provincial fue el gran logro, que impidió que haya un desborde en materia de camas. La coordinación entre los tres niveles de gobierno creo que ha sido un logro***

⁴ En ER tuvimos acceso, en orden cronológico, a la secretaria de Modernización (María Lucrecia Escandón, que depende directamente del Gobernador Bordet), al presidente del Consejo General de Educación (Martín Müller, que desempeña un cargo análogo del de un ministro de Educación de otra provincia), y a la ministra de Gobierno y Justicia (Rosario Romero).

mayúsculo; consensuar las medidas durante la mayor parte del tiempo. En materia de toma de decisiones de medidas, por caso, orientadas a los sectores productivos (agro e industria)”.

Al tope, sin embargo, de los aspectos deficitarios de la gestión, Escandón señala que ***“Los aspectos de la comunicación, fundamentalmente al principio, hubo un exceso de comunicación, quizás... Es difícil ver las dificultades en un entorno más incierto; pero en la vorágine, de buena fe, siempre se trataron de tomar las decisiones más oportunas. Pero la comunicación fue una debilidad. Y la otra, tuvo que ver con la traducción de algunas medidas nacionales, muy pensadas para grandes urbes, aglomerados, que no se adecuan bien, no responden bien, a la realidad local... Otras debilidades eran más propias de estructuras heredadas: la falta de sistemas de información para tomar decisiones, por ejemplo, llevaron a tomar algunas medidas precipitadas...”***

Resultados del Análisis de Déficit de Capacidad Institucional

3.a. Gestión de recursos humanos

De acuerdo al Ministerio de Economía, en 2017 la planta de personal de la administración pública de Entre Ríos ascendía a 90.713 trabajadores/as. De los 90.713 agentes públicos de la provincia, las/os *docentes* comprendían la mayoría de la nómina. En total, entre cargos y horas cátedra, en 2017 se registró un total de 38.551 docentes en la provincia, lo cual representa el 42,5% de la planta. De ese total, 20.681 son trabajadores de planta permanente y 17.870 temporarios. A este porcentaje le siguen las/os *empleadas/os del escalafón general* de la provincia, con 25.533 agentes públicos, lo que significa el 28,1% del total. De este número, 17.610 empleados estaban registrados como planta permanente, 1.520 temporarios y 6.403 suplentes. En tercer lugar, están las/os diferentes *trabajadoras/es de seguridad*, que totalizan 11.437 y representan el 12,6%. De todos ellos, 10.084 eran policías y 1.353 eran agentes del servicio penitenciario. En cuarto lugar, con el 10,1%, están las/os *trabajadores de salud pública*. En total son 9.204 empleados, de los cuales 4.746 son de planta permanente, 262 son temporarios y 4.196 son suplentes. La nómina se completaba con 2.491 empleados judiciales -2,7%-; 1.987 trabajadores viales -2,2%; 712 autoridades superiores -0,8%-; 429 del Poder Legislativo -0,5%-; y el resto completan 369 agentes -0,4%-.

De acuerdo al Informe de Diagnóstico Laboral del Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social (2019)⁵, en términos absolutos, el empleo público en la provincia de Entre Ríos ascendía en el año 2017 a alrededor de 118.000 trabajadores/as, considerando tanto la jurisdicción provincial como las municipales. Esto representa el 3% del total del empleo público del país. Considerando el empleo público provincial y municipal, se contabilizan 87 trabajadores estatales por cada 1.000 habitantes. Con este valor, la provincia se ubica en un valor por encima del promedio nacional (78 empleados públicos cada 1.000 habitantes).

Las tendencias en el comportamiento del sector público de Entre Ríos indican que la composición del aparato burocrático provincial no ha variado significativamente desde el 2017 a la fecha. La subdirectora general de Recursos Humanos lo afirma sin rodeos: *“El escalafón general no ha incrementado su dotación”*. Con base en las encuestas efectuadas, esta afirmación se corrobora: **en general, la dotación del personal y la calificación del mismo es considerada adecuada.**

Las excepciones a esta regla las constituyen medidas excepcionales, vía contrataciones y/o suplencias, que pretendieron reforzar áreas críticas de Salud primero, y Niñez luego (en el ámbito del Consejo Provincial de Niñez, Adolescencia y Familia, COPNAF).

En materia de **concursos**, el marco provincial lo provee la Ley Marco de Regulación del Empleo Público de la Provincia de Entre Ríos, N° 9755, promulgada en enero 2007. A pesar de que su artículo 120 conminaba a no superar el plazo de 90 días para su reglamentación, esto sólo ha ocurrido muy fragmentaria y episódicamente. En buena medida, su vigencia fue suspendida en

⁵ https://www.trabajo.gob.ar/downloads/estadisticas/informesprovinciales/InfDiagLab_202001ENE_EntreRios.pdf

noviembre del mismo año, mediante la ley 9811, que restauró un Decreto-Ley de 1973, hasta tanto la 9755 fuera reglamentada plenamente⁶ ¿Implicancias? “*En algunos escalafones, como docentes y salud, hay concursos que se realizan de manera periódica, pero en el escalafón general no*”, sostiene Franco.

En idéntica situación se encuentra el régimen de ingreso, de promoción, y el disciplinario. Las formas de ingreso siguen siendo bajo la modalidad de trabajo *temporario* (contrato de locación de obras y/o de servicios). Antigüedad y desempeño, en el marco de acuerdos del Estado con los gremios en negociaciones paritarias, hacen posible el *pase a planta permanente* y/o las promociones (recategorizaciones). Todo ello en base a criterios consensuados con el ministerio de Economía, que representa en ellas al Estado Provincial, y que adquieren la figura de *Instructivos*⁷. El director general de Recursos Humanos de la provincia, Román Jalil, entiende que los instructivos constituyen “*claras pautas objetivas, como por ejemplo la antigüedad*” para materializar las promociones. Reconoce, al tiempo, que esto supone “*dejar de lado al mérito*”.

Es unánime considerar que la institución del concurso es la mejor vía para seleccionar “*a las/os mejores*”. Del mismo modo, se reconoce que en los organismos en que revistan, “*nunca*” se hacen concursos. **La interpretación de esta situación que hacen las/os respondentes de la encuesta es que el ingreso de personal temporario es privilegiado para tener mayor flexibilidad** (incluidas/os becarias/os, pasantes y personal contratado a término). **Pero al ser consultadas/os más adelante sobre las razones del nivel de concursabilidad (bajo en este caso), la opción casi unánime es que “Se privilegian contrataciones de locación de servicios para reducir costos y/o sortear medidas de congelamiento de vacantes”.**

La declaración de la pandemia supuso, ciertamente, transformaciones significativas en los modos de organización del trabajo en la administración pública provincial. La alternancia entre virtualidad y presencialidad (rotación en *burujas*) fue el principal mecanismo de adaptación. Del mismo se desprenden múltiples implicancias.

En relación al *core* del organismo rector, **un sistema de información sobre el legajo de los agentes convive con los expedientes de los legajos en soporte papel.** El diagnóstico del director general es que “*...el equipamiento informático de la Dirección no está a la altura de lo que sería un cambio digital...*”. **Amén del déficit en materia de hardware**, agrega que se está trabajando, desde antes de la pandemia, en el software que permitiría avanzar en la digitalización de los legajos, y optimizar procedimientos administrativos (y replantearse, incluso, la presencialidad).

La combinación de pandemia y ASPO ralentizó significativamente los tiempos de gestión de los expedientes. Las respuestas a la pregunta sobre la caracterización de la situación general que originó esa combinación en sus respectivos organismos, presenta, mucha dispersión (y dificulta formarse un juicio homogéneo): **igual apoyo obtienen respuestas que se contradicen** (con menos personal pudimos hacer las mismas cosas -lo que evidenciaría *sobrantes* de personal- versus la cantidad de personal se demostró insuficiente).

La contracara de mayores tiempos de gestión de los expedientes en papel, bajo las condiciones restrictivas de la asistencia a los lugares de trabajo, es que **también aceleró decisiones y plazos para avanzar en la digitalización**⁸.

⁶ La Ley 9811 modificó el espíritu del artículo 120 (plazo perentorio para reglamentar la ley 9755), incorporando un párrafo 2do en el artículo 121 que reza: “*Sin perjuicio de lo expuesto, la normativa derogada, y en especial el régimen de licencias y las disposiciones relativas a los “Tribunales de Competencia” y a la “Comisión Asesora de Disciplina”, gozarán de ultra-actividad hasta tanto se dicte la normativa reglamentaria y convencional respectiva*”. La normativa derogada en cuestión es el Decreto-Ley 5344 del 16 de mayo de 1973, que continúa vigente.

⁷ El último *Instructivo*, que hace pesar el papel de la antigüedad, y que distingue entre tramos profesionales o administrativos, es de 2018, sostiene Franco. Y cierra el apartado señalando que “*... la pandemia no modificó esa situación*”.

⁸ La subdirectora general, Carolina Franco, reconoce avances operacionales en los módulos de control de asistencias y licencias, y su significación como vehículo para descentralizar, agilizando, procedimientos en el interior de la provincia.

El máximo responsable de la gestión de RRHH de la provincia, adicionalmente, condiciona esta última observación, reconociendo que **junto con los avances en materia de digitalización** (y los esfuerzos puestos en desarrollos informáticos y capacitaciones), **es necesario propiciar “... un cambio cultural; la AP se basa en cuestiones muy estáticas, de costumbres. También es importante repensar los circuitos administrativos; aprovechar la oportunidad del cambio digital para repensar los mismos.”**

En materia de compensaciones, existe una marcada discrepancia entre la percepción de las/os funcionarias/os y las/os respondentes a la encuesta específica. Jalil afirma que el sistema de compensaciones está basado en “*pautas objetivas*”, tales como la formación, la responsabilidad, el nivel escalafonario o la antigüedad. Y aun reconociendo que existen organismos cuyas/os trabajadoras/es perciben *adicionales* (vgr. la Administradora Tributaria de la Provincia de Entre Ríos), y/o escalafones que cuentan con bonificaciones (que, según la subdirectora Franco, han buscado que ciertas posiciones guarden mejor relación con los salarios del sector privado), **“...en principio se cumple el principio de igual pago por igual trabajo en condiciones similares”.**

Sin embargo, frente a la consulta concreta, las/os respondentes a la encuesta se manifiestan, unánimemente, estar “en desacuerdo” con dicha afirmación. Lamentablemente, al ser consultadas/os por las razones de esa situación, todas/os eligieron no responder.

Respecto de la relación existente entre funciones asignadas y cuantía de los recursos presupuestarios a disposición del organismo en que las/os respondentes revistan, es unánime la respuesta: *insuficientes*. Esto contrasta con la percepción del director general Jalil, que en su entrevista afirma que “*Si bien hubo modificaciones de partidas presupuestarias, no hubo necesidad de solicitar fondos extras. El presupuesto se fue readecuando a la medida de las necesidades.*”. Franco aporta un dato esencial, al señalar que “*Durante la pandemia no hubo una adecuación de mayor presupuesto al menos en nuestra área, no fue necesaria; con el presupuesto que teníamos pudimos realizar bien las tareas*”. **Esencialmente, ambos juicios pueden ser ciertos a la vez** si Jalil se refiere sólo a “nuestra área” también, ya que las/os respondentes refieren a sus respectivos organismos. Las razones que explicarían la situación presupuestaria deficitaria, al menos en los organismos a los que estas/os últimas/os pertenecen, van desde la falta de planificación, a la existencia de criterios discrecionales de asignación / uso, a la lisa y llana escasez.

Pero existen varios acuerdos que es posible reconocer entre funcionaria/o y las/os respondentes de la encuesta, **en distintos aspectos de la gestión de RRHH.** En primer lugar, **respecto de la existencia de una brecha salarial en la comparación entre sectores** (el personal directivo de la administración provincial, a pesar de algunas medidas puntuales que se han tomado para aproximar ambos niveles, percibe remuneraciones más bajas que sus pares en el sector privado).

En segundo lugar, **respecto de las dificultades para cubrir cargos de perfiles informáticos.** En tercer lugar, salvo las excepciones ya señaladas de sectores considerados críticos, como Salud y Desarrollo Social (en especial en el COPNAF), que vieron no sólo reforzados sus equipos de trabajo sino, adicionalmente, reconocido el esfuerzo con medidas salariales extraordinarias, **no hubo novedades en materia salarial para el escalafón general durante la pandemia.** Las/os respondentes **reconocen la reducción de la jornada laboral**, por tareas de cuidado, **como una compensación.**

En tercer lugar, **la ausencia de mecanismos o instrumentos de evaluación de desempeño formales, objetivos y confiables** (existen instancias o ritos del estilo, pero sujetas/os a criterios subjetivos).

En cuarto lugar, **el Plan Anual de Capacitaciones que se lanzó en 2016** continuó su implementación. **La principal adaptación fue la transformación a la modalidad virtual**⁹.

⁹ La secretaria Escandón, en la entrevista inicial realizada en marzo de 2021, reconoce que las políticas de gestión del talento humano (formación, fundamentalmente) fueron cruciales en las áreas de salud a raíz de la pandemia (y durante ella), pero no en las restantes áreas. Es ella la responsable del Plan Anual de Capacitaciones; y la continuidad del mismo nos consta al punto de ser proveedores desde la UNER de servicios de formación en dicho marco. Todo ello puede significar, pero es sólo una presunción, que el Plan no fue ejecutado de acuerdo a lo previsto, y/o en su totalidad.

Las dificultades que entrañó el pase a la modalidad de trabajo hogareña es motivo de aparente convergencia. **Las/os respondientes coinciden en señalar que contaban con equipamiento domiciliario y conexión adecuadas; sin embargo, también lo hacen al sostener que no contaron con el apoyo suficiente para una rápida adaptación** a la modalidad. Con el paso del tiempo, esas dificultades se fueron superando, y hay coincidencia absoluta en que **la experiencia global fue satisfactoria. Poder acceder a un promedio de entre 2 y 5 sistemas desde el domicilio, y que prácticamente no se conocieran eventos de pérdida de información / violaciones a la seguridad e integridad de los datos, abonan esa percepción.**

Un matiz debe introducirse: **la totalidad de las/os respondientes reconoce que los eventos de errores en el acceso a los sistemas de información y/o caída del sistema eran frecuentes o muy frecuentes.**

Identificación de los DCI. A partir de los resultados del trabajo de campo, se pone de manifiesto que el principal **déficit de capacidad institucional en materia de la Gestión del Talento Humano** en la Administración Pública Provincial se relaciona con las **Políticas de Personal y el sistema de compensaciones.** El *limbo* al que se encuentra condenada la Ley 9755 y sus disposiciones relativas al ingreso y promoción dentro de la carrera administrativa, **tiene también múltiples implicancias sobre algunas otras dimensiones de la capacidad institucional.**

El status-quo desde finales de 2007 tiene efectos directos sobre el ingreso, la promoción, la evaluación del desempeño y las compensaciones. Alta dependencia del / de la funcionario/a que designa; criterios variables -negociados- que afectan la toma de decisiones de carrera administrativa; evaluaciones basadas en criterios subjetivos; y baja o nula relación entre promoción y desempeño (desplazado este último por la antigüedad, entre otros), son las principales. Si a ello se le suma la sensación del personal de que a igual trabajo no corresponde igual remuneración al interior de la Administración Pública Provincial, y el acuerdo existente entre funcionarias/os y personal respecto de la brecha salarial a favor del sector privado, se forma la tormenta perfecta: los incentivos para desempeñarse de la mejor manera no operan en la práctica, y quedamos en mano de la vocación de servicio y ciertos liderazgos positivos para “hacer la diferencia”. Caso contrario, es poco lo que podemos esperar de esta dimensión.

Sin embargo, allí no acaban los problemas. Aunque los acuerdos son menos consistentes al respecto, el trabajo de campo provee evidencia que permite sostener que **este estado de cosas se manifiesta también en otras dimensiones.** En primer lugar, por las razones que fueran, el ingreso por vías alternativas al concurso, y la promoción en base a la antigüedad, refuerzan **una cultura que no reconoce al desempeño como un factor decisivo a la hora de entender las modalidades concretas que adquiere el vínculo Estado-Sociedad.** Aunque informales, las Reglas de Juego que configuran aquella cultura, no sólo ponen de manifiesto un **Déficit de Capacidad Institucional en la dimensión correspondiente sobre el que convendría actuar**¹⁰: tienen una potencia para informar las interacciones socialmente aceptadas al interior del aparato estatal con la que sueña todo reformador.

Finalmente, el estado de cosas arriba reseñado, **necesariamente tiene efectos sobre la capacidad individual del personal.** La evidencia aquí es menos sólida que en los dos casos anteriores, pero puede advertirse en las respuestas de las/os respondientes a la encuesta específica sobre esta tecnología. En materia de formación, disponibilidad de conocimiento e información, pero fundamentalmente en materia de motivación del personal, el déficit parece inevitable. **La**

¹⁰ Todo énfasis puesto en esta cuestión es insuficiente. Si la Ley 9755 finalmente se intentara reglamentar, esa cultura (configurada, entre otros factores, por estas reglas informales) permearía necesariamente esa discusión. Y aun cuando fuera reglamentada, y el marco legal se modifica en la dirección que la ley establece, esa cultura obturaría muchos de los cambios que se buscarían concretar. Es decir: **no sólo habría que cambiar las reglas formales; también es imperioso gestionar el cambio en el sentido que las nuevas reglas indican** (y, considerando que, en aquella cultura “estática” de la que hablaba el director general Jalil, se encuentra uno de los principales desafíos a superar si el cambio se pretende exitoso).

realización regular de concursos abiertos y transparentes, así como una política de promoción y compensaciones que premie el desempeño (individual y/o grupal) **no es la panacea**; pero es un razonable punto de partida para un cambio organizacional significativo.

En otro orden de cosas, **la gestión del talento humano en la provincia** (y los procedimientos internos que la hacen posible) **ganaría en celeridad, eficacia y eficiencia en el uso de los recursos físicos y financieros del organismo si se avanza en la digitalización total del legajo**. La decisión política existió en un tiempo pre-pandémico; la llegada del COVID-19 a estas pampas aceleró algunos tiempos, facilitando concreciones. Sin embargo, **el equipamiento del organismo, y la capacidad de almacenamiento y procesamiento de la información evidencia, aún, la existencia de un déficit de capacidad institucional significativo al respecto**¹¹.

3.b. Sistemas e instrumentos de gestión de recursos físicos y financieros

La técnica presupuestaria que utiliza el estado provincial es por programas. Cada organismo provincial tiene una dirección contable, responsable de cargar los programas de cuya ejecución son responsables, en el SIFOP (Sistema de Formulación on line del Presupuesto), de acuerdo a pautas provistas por la propia dirección provincial de presupuesto, y al cronograma presupuestario, que en el mes de junio se publica bajo resolución ministerial desde hace más de 10 años.

El SIFOP alimenta el SIP (Sistema Integral de Presupuesto). Cuando se aprueba el proyecto por parte de la Legislatura (con gastos autorizados hasta el nivel de Incisos), la OPP realiza la *apertura analítica*, que desagrega a nivel máximo la autorización de gastos, y se publica como Decreto N° 1 todos los años, para dar inicio a la ejecución.

En coordinación con todas las Direcciones Contables del estado, la apertura analítica se transmite al SIAF (Sistema Integrado de Administración Financiera), para que cada organismo solicite, comprometa, devengue, y pague (porque tiene un módulo para hacer transferencias de fondos de la Tesorería, lo que ha permitido eliminar el cheque en el 99% de los casos, de acuerdo a la directora del SAC).

Aquí conviene señalar algunas cuestiones. En primer lugar, el avance de la Oficina Provincial de Presupuesto en materia de digitalización de procesos ha sido mayúsculo en comparación con otras dependencias provinciales, y es resultado de esfuerzos pre-pandémicos¹².

En segundo lugar, cuando nos referimos a la gestión de compras en la provincia, deberíamos distinguir dos aspectos: una es la gestión de compras de los bienes que los organismos necesitan para su *funcionamiento* (en el que se utiliza un desarrollo propio de la Dirección de Informática del MEHF), y otra es la gestión de compras y contrataciones que, grosso modo, podríamos denominar *Gastos de Capital*. En relación a lo primero, el desarrollo propio y prepandémico, permitió que cada organismo haga distintos pedidos que, en base a la apertura analítica del presupuesto, es autorizado por las/os Directores/as de cada área respectiva (los rubros más utilizados, librería y ferretería). En relación a lo segundo, el director ejecutivo de la OPP reconoce que “*todo eso se tramitaba en expedientes en papel*”; y al ser consultado si hubo modificaciones que supongan avances en la digitalización, originadas a raíz de la pandemia, la respuesta es contundente “*no, no como quisiéramos. Básicamente, no*”. Y puesto que, para estas Compras y Contrataciones, que aún no tienen digitalizados sus procesos, tampoco existió suspensión de plazos administrativos: la combinación de expedientes papel y plazos habitualmente cortos, con las restricciones que existieron inicialmente, generó necesariamente complicaciones.

En tercer lugar, de las entrevistas y las encuestas realizadas (específicas para la tecnología, pero también de las tres tecnologías restantes, y del cuestionario general) se desprende **la relativa**

¹¹ Vale señalar, sí, que [la provincia anunció avances sustantivos](#) en la adecuación de la infraestructura y las licitaciones correspondientes para triplicar esta capacidad de almacenamiento y procesamiento de datos propios de la Administración Pública, que constituye un avance significativo en la dirección señalada.

¹² De acuerdo a información provista por terceros, la provincia encabeza el ranking del [Índice de Transparencia Presupuestaria Provincial](#) de CIPPEC con nota 10, Sobresaliente (en el que la provincia es seguida, en los puestos 2 y 3, por las que integran con ella la Región Centro -Córdoba y Santa Fe, respectivamente-).

ausencia de condiciones básicas para gestionar con orientación a resultados. Se reconoce, en términos generales, la existencia de un Plan de Gobierno (y en algunos casos, de planes operativos a nivel de organismos). Las formas concretas en que ese Plan se persigue, las metas propias de cada organismo o función, más allá de la indicación que en ese sentido provee el presupuesto por programas (que captura la lógica de la acción pública en clave de insumos-productos), y la evaluación de lo actuado, constituyen oportunidades de mejora que el Estado provincial podría aprovechar, amén de las respuestas obtenidas en el cuestionario específico¹³.

Las/os funcionarias/os reconocen que ciertos aspectos relativos a esta cuestión se pusieron de manifiesto, con mucha crudeza, en el marco de la pandemia. *Salir del paso frente a la emergencia*, y en algunos casos con éxito relativo, no es una estrategia que pueda sostenerse en el tiempo. Y de esto, son conscientes (la pandemia es, en ese sentido, también una oportunidad; y están tratando de aprovecharla).

En cuarto lugar, la dotación de personal, sus atributos y características, parecen haber resultado suficientes en el caso de la OPP (y la adaptación del personal al trabajo remoto fue muy buena). No pareciera ser así en el caso del Servicio Administrativo Contable del MEHF. Podemos suponer que, a mayor avance en la digitalización, menos sensibles fueron las áreas al impacto de las restricciones imperantes al inicio de la pandemia. Y viceversa.

En quinto lugar, un grado semejante de relativo atraso en materia de desarrollo de sistemas integrados de gestión de información a efectos del control es percibida por las/os funcionarias/os entrevistados. La clásica distinción entre auditorías internas de las áreas contables, y su control ex ante y durante, (fuentes de fricciones con los organismos que autorizan y ejecutan el presupuesto) y el control externo y expost del Tribunal de Cuentas, describe un panorama en el que ha sido difícil identificar dinámicas propias de la prepandemia, y sus eventuales modificaciones a partir de marzo del 2020.

Finalmente, **a nivel de equipamiento, el estado actual de cosas es satisfactorios en relación de la gestión de los recursos físicos y financieros.** Y el Estado entrerriano ha avanzado en iniciativas concretas para acercar información de calidad, en materia de gestión presupuestaria. Ejemplo de ello es el [Presupuesto Ciudadano](#), minisitio pensado para poner la información técnica en manos de la ciudadanía no experta.

Dado que la implementación acabada del Expediente Digital, con su correspondiente Firma Digital, es un proceso iniciado, pero no concretado aún, existen buenas perspectivas para que la OPP pueda digitalizar 100% el proceso de elaboración y ejecución del presupuesto provincial.

Identificación de los DCI. En materia de la gestión de los recursos físicos y financieros, una primera aproximación a la valoración de **la infraestructura general y los recursos públicos** pre-pandemia, y las adaptaciones motivadas por la declaración de emergencia sanitaria, arrojan en general un balance satisfactorio (juicio apoyado en las entrevistas y encuestas, tanto general como específicas de cada tecnología).

En materia de los sistemas de gestión de esos mismos recursos, **un primer déficit de capacidad institucional relativo a las reglas de juego aparece en materia de la falta de reglamentación de la ley de Expediente Electrónico y Firma Digital** (se desarrolla en el apartado siguiente). Ello impide que el 100% del proceso presupuestario de la provincia se desarrolle en formato digital.

En el mismo plano se ubican los cuasi-nulos avances en materia de **desarrollo de sistemas de gestión de las compras y contrataciones en gastos de capital** (inversión, obra pública) en que el expediente papel, con todas sus desventajas, continúa reinando. Normativa básica debe ser reformada para avanzar en la superación de esas desventajas (la pandemia no parece haber hecho merma alguna en las formas en que hoy se concibe el proceso).

¹³ La Provincia está avanzando en el desarrollo de la evaluación física del presupuesto, para lo que han realizado 3 pruebas piloto en pandemia. El propósito, elemental, es saber “*si el organismo ejecutó bien o mal*”, sostiene el director ejecutivo de la OPP.

Finalmente, relativo a las reglas de juego, aún en un dominio funcional en el que la lógica de la presupuestación por programas está tan arraigada, pareciera dominar una cultura muy tradicional de gestión, centrada en el debido proceso (por oposición a la gestión orientada a resultados).

En materia de **déficits relativos a las políticas de personal y compensaciones**, en la consideración de las/os respondientes a las encuestas, la cuestión de una dotación suficiente y capaz es mayoritaria, pero convive con otras expresiones en contrario. En esta tecnología específicamente, **la dotación de personal del área contable es sindicada por la funcionaria responsable como insuficiente**.

Por lo demás, esta tecnología de apoyo, en términos relativos y situados, pareciera presentar menos oportunidades de mejora que las restantes. Los niveles de coordinación con distintas direcciones y áreas al interior del MEHF, así como con los distintos organismos y sus áreas contables, no presentan mayormente oportunidades de mejora.

3.c. Digitalización y gobierno electrónico

Los avances en materia de digitalización y gobierno electrónico han sido, pandemia mediante, relativamente modestos. Como se ha señalado en relación a la Gestión de los recursos físicos y financieros, la mayoría de los desarrollos existentes que han hecho posible la gestión presupuestaria, contable y de tesorería, son prepandémicos.

También son prepandémicos los sitios oficiales (4/5 de desarrollos propios, 1/5 contratados a terceros por razones de urgencia, pero alojados en servidores de la Provincia y mantenidos por personal de la provincia). Si ha habido un **cambio de paradigma** en materia de diseño de sitios oficiales: la pandemia demostró que no habían sido concebidos “*de cara al ciudadano, a sus necesidades*”.

El portal de trámites de la provincia también, a raíz de la pandemia y de aquella constatación, ha sido renovado, y ampliado. Los funcionarios del área reconocen que de las tres alternativas (100% presenciales, 100% virtuales y mixtos), los trámites que se inician on line (cargando formularios) pero se terminan presencialmente son la mayoría; y que muy pocos, los más elementales, se pueden realizar 100% on line.

Al ser consultadas/os las/os respondientes de la encuesta general y la específica de esta tecnología de apoyo, **el tipo de información que la web de los organismos provee, así como la proporción de trámites que pueden realizarse en línea no ha variado sustancialmente.**

Pocos avances se registran en materia de digitalización del proceso de compras y contrataciones relativas a los gastos de capital, dominios en que el Expediente Papel y los cheques siguen siendo la norma.

En materia de interoperabilidad de los sistemas, los funcionarios entrevistados reconocen que sigue siendo un “tema pendiente”. Dos razones confluyen, en opinión de ellos, para explicar ese estado de cosas. En primer lugar, sostiene el sub-secretario García, “*cada organismo se comporta como una isla*”; pero fundamentalmente, porque “*para poder avanzar en la interoperabilidad, tenemos que tener gente para trabajar*”. El dato, que vuelve a emerger en el caso entrerriano, es el de poder seleccionar, incorporar, y fundamentalmente retener, al personal informático de alta calificación. La política salarial del sector público y sus brechas con el sector privado se expresan allí con toda brutalidad.

Pero un tercer elemento, que atenta contra la posibilidad de que cada ciudadana/o tenga un perfil único, que sólo deba identificarse “*una sola vez, como en Mi Argentina*” (como señala García), encuentra un obstáculo adicional: el Registro Nacional de las Personas (RENAPER), “*... dueño de la información identificatoria de las personas, NO cede gratuitamente la información, sino que hay que pagar; así se hace cuesta arriba con las provincias*”.

En materia de confianza y seguridad informática, el panorama provincial es superior al promedio nacional, en la percepción de los funcionarios entrevistados. Ante la aparición de la disyuntiva entre “servidores propios” (modelo entrerriano) vs “datos alojados en la nube”, por razones de seguridad y protección integral de los datos, la provincia “*no se subió a la ola*” de utilizar servidores internacionales.

En ese sentido, se ha concretado, **pandemia mediante**, la aprobación e inicio de obras de un Data Center que triplica la capacidad de almacenaje y procesamiento de la información provincial (ya mencionado en nota al pie en el inicio de este informe). Pero, esencialmente, **esa obra permite dotar a la provincia de capacidad de contingencia**. Actualmente, “... *si se rompe un servidor, funciona otro; pero no hay contingencia. Si se inunda, se pierde todo. Tener contingencia es tener servidores en otro espacio, hay que montarlo afuera*”, señala García. La obra anunciada, al finalizar en Diciembre de 2022, se transformará en el Data Center principal; y el actual, operará ante la contingencia.

A pesar de lo dicho, en 10 años de los que García puede dar fe, “... *no hemos tenido fugas de información significativa*”. En efecto, a pesar de que algunas/os respondientes del cuestionario general y el específico de Digitalización y Gobierno Electrónico refieren, oportunamente, a que “*pudo haber habido algún episodio del estilo*”, **ninguna evidencia al respecto ha podido ser relevada, a pesar de que los servidores del gobierno provincial reciben, promedio, 10000 ataques diarios**.

En este sentido, la seguridad física de los datos provinciales se reforzará, sensiblemente, con la finalización de la obra señalada. **La seguridad lógica**, nos instruye García, **se ha visto reforzada en pandemia, con la creación de un Departamento de Seguridad Informática**.

La pandemia, también, aceleró los tiempos de adopción del Expediente Electrónico. En efecto, en junio de 2021, la legislatura provincial transformó en Ley 10898 el proyecto presentado por el ejecutivo, que autoriza la adopción del Expediente Electrónico, la Firma Digital, las audiencias telemáticas, la constitución de domicilios electrónicos y las notificaciones electrónicas, entre otras. Ese avance posibilitó la instrumentación de las capacitaciones en los distintos ministerios, relevamientos de procesos, experiencias piloto, elaboración de manuales de procedimientos, entre otras acciones. Sin embargo, está pendiente la sanción del decreto reglamentario que habilitaría el inicio gradual de adopción, en función de una planificación que ha presentado la secretaría de Modernización.

Identificación de los DCI. En relación con los déficits de capacidad institucional relacionados con las reglas de juego, destaca especialmente la falta de reglamentación de la Ley 10898, que pondría en vigencia el Expediente Electrónico y Firma Digital en la provincial. En saga le va la ausencia de pasos ciertos con miras a reformar el sistema provincial de compras y contrataciones relacionados con gastos de capital.

En relación con **las relaciones interinstitucionales**, claramente se recorta, por su importancia, la falta de coordinación mínima que haría posible avanzar en la interoperabilidad, superando la fragmentación entre organismos.

Relativo a **las políticas de personal y compensaciones**, el principal déficit está dado por la falta de condiciones que permitan seleccionar, ingresar y retener al personal informático más calificado, capaz de transformar aspiraciones de interoperabilidad en realidades.

Lo anterior deriva en **un marcado déficit de la capacidad individual de los participantes en los proyectos por hacer progresar la capacidad del gobierno provincial en materia de digitalización y gobierno electrónico**. Para poder desarrollar y mantener los sitios oficiales, para digitalizar trámites, para asegurar la seguridad y confianza digital en la integridad de los datos, para avanzar en la interoperabilidad entre sistemas (actuales o potenciales), alimentados de información

por distintos organismos, hacen falta unas capacidades individuales que hoy no están presentes. La posibilidad de tentar a estudiantes avanzados de informática y/o jóvenes profesionales al sector público es muy escasa, tornando a los actuales integrantes de la dirección en relativamente capaces de llevar aquellas aspiraciones a buen puerto.

Un éxito relativo ha sido considerado, **en materia de capacidad financiera y física**, el inicio de la obra que hará posible triplicar la capacidad de almacenamiento y procesamiento de datos en la Provincia. El déficit que no puede ignorarse al respecto, es el de la capacidad actual de contingencia. Si consideramos que el proyecto ha sido anualmente postergado durante la primera gestión del Gobernador Bordet, resta esperar que los plazos comprometidos se cumplan, que la obra culmine, y que la transición entre ambos Data Centers pueda ser concretada en su totalidad para eliminar este déficit de la nómina.

3.d. Políticas e instrumentos de gobierno abierto

La pretensión del Gobierno Provincial en materia de Gobierno Abierto puede rastrearse a la primera gestión del Gobernador Bordet. De allí que, previo a la irrupción de la pandemia, la secretaría de Modernización contaba con una planificación a desarrollar: *“Previo a la pandemia presentamos una planificación, fundamentalmente para guiar los años de gestión, que claramente se vio trastocada en su orden por la pandemia. Allí aparecieron urgencias y acciones de emergencia que tuvimos que atender. No obstante, seguimos manteniendo los ejes básicos vinculados con temas de modernización administrativa, RRHH, telecomunicaciones, planificación y acceso a la información.”*, nos cuenta Escandón.

La declaración de emergencia sanitaria modificó las prioridades de gestión, pero no produjo más que razonables demoras en los planes iniciados. El equipo de la secretaría de Modernización en pleno tuvo a su cargo el Registro del [“Regreso a Casa”](#), que en cumplimiento del Decreto 956/2020, ponía a disposición de la ciudadanía que necesitaba volver al territorio, un trámite digital para poder organizarlo (podía gestionarse por mail, whatsapp y/o una línea 0800).

La creciente normalización de las actividades trajo aparejadas decisiones en sintonía con recuperar tiempos perdidos. Destaca, entre las prioridades, **la virtualización de la oferta del Plan Anual de Capacitaciones de la Provincia**, y los esfuerzos orientados a la **readecuación del Portal Provincial de Gobierno Abierto**, de acuerdo a los lineamientos de la Plataforma de Datos Abiertos *Andino*, que promueve el Gobierno Nacional a través de la Dirección Nacional de Gobierno Abierto, y en el marco del Plan Nacional.

En el mismo sentido, la pandemia sólo ralentizó, pero no detuvo, la paciente construcción de acuerdos con los distintos organismos provinciales, que permitirán no sólo la publicación de información sensible de acuerdo a estándares predefinidos, sino que también permita la transparencia activa que impulsa el gobierno provincial.

La Provincia no cuenta con normativa específica, que oriente la política de transparencia, participación y colaboración. Tampoco cuenta con una red de referentes de Gobierno Abierto en los distintos ministerios, ni en organismos específicos.

El acceso a la información pública está reglamentado por Decreto 1169/05 (“Reglamento General de Acceso a la Información Pública para el Poder Ejecutivo Provincial”); sin embargo, su impacto en la rendición de cuentas no excede las cuestiones más elementales en materia de gestión presupuestaria y fiscal (por las que la Provincia es nacionalmente reconocida por sus estándares de transparencia).

El decreto no cuenta con previsiones de contraloría sobre los organismos a los que las solicitudes se dirigen, de modo que, como señala Escandón *“muchas veces, las solicitudes de información quedan en los organismos donde se solicitan”*. La secretaría trabaja en una propuesta

de reforma, que extienda las obligaciones a los restantes poderes (Judicial y Legislativo) y empodere al organismo para asegurar el cumplimiento de dichas obligaciones (idealmente, completa la secretaria, *“Queremos avanzar en un formulario de solicitud de información online donde la ciudadanía pueda enviar la consulta al organismo correspondiente y velar porque, en el plazo establecido, sea respondida”*).

Tanto la encuesta general, como la encuesta específica, presentan mucha dispersión en las respuestas al consultar sobre el conocimiento de **experiencias de participación ciudadana, y la valoración de las mismas.**

Identificación de los DCI. En materia de déficits asociados a las **reglas de juego**, la ausencia de normativa específica que consagre un Plan Provincial de Gobierno Abierto puede ser sindicado como un déficit relativo. No ha sido, por caso, obstáculo para avanzar sin parangón nacional en materia de transparencia presupuestaria; sin embargo, el relativo desconocimiento de los instrumentos y políticas en la materia que opera en varias áreas del gobierno provincial ameritan su inclusión. En el mismo sentido, pueden señalarse la oportunidad de mejora que supone la plena vigencia del derecho al Acceso a la Información Pública, y su ampliación a los restantes poderes del Estado.

En el mismo plano puede reconocerse la insuficiente promoción de la participación ciudadana en las distintas instancias del proceso de elaboración de políticas. Las experiencias reconocidas por las funcionarias son escasas, y de bajo impacto.

En materia de los déficits **relativos a las relaciones interinstitucionales**, aún son incipientes los avances en materia de acuerdos para avanzar en la transparencia activa que promueven el Gobernador y la secretaria de Modernización. La ausencia de un Plan Provincial de Gobierno Abierto formalizado normativamente vería minimizado su impacto si existiera una red de referentes en los ministerios y áreas prioritarias, que hoy no constituye una realidad.

En relación a los déficits vinculados a la **estructura organizacional interna y distribución de funciones**, debe reconocerse que Modernización es una secretaría que ha ido ganando, desde 2015, en centralidad y funciones dentro del organigrama del estado provincial. Por su misión en dicho organismo, es quizás una de las áreas que más ha sufrido las limitaciones para contar con recursos humanos suficientes y formados, lo que hubiera permitido brindar mayor soporte a los esfuerzos de la modernización administrativa. Es un organismo que ha ido absorbiendo áreas de manera progresiva; que ha conformado su planta acudiendo a todas las modalidades de contratación a término, incluidos el financiamiento externo, los traslados de personal, y/o la reasignación de funciones. Quizás en orden a ello, uno de los esfuerzos más sostenidos en el tiempo, y de mayor impacto, sea el Plan Anual de Capacitaciones que el área coordina.

En concreto, **entre la estructura organizacional interna y la distribución de funciones que supera la dotación actual, en combinación con las políticas de personal y compensaciones** (que la secretaría sufre especialmente, por centralizar funciones que demandan perfiles informáticos difíciles de asegurar para el Estado provincial), **se configuran con claridad sendos déficits a superar en lo inmediato, si la provincia quiere concretar las iniciativas que conforman la agenda del gobierno.**

4. Consideraciones finales.

Entre Ríos, como otras jurisdicciones, puede ser caracterizada preliminarmente como una que, a efectos de esta investigación, presenta claroscuros. Por un lado, una provincia que lidera rankings nacionales de transparencia en materia presupuestaria, y ordenada en términos fiscales en los

últimos años. Por el otro, unas prácticas de gestión del talento humano que son propias del siglo pasado, que ya es decir mucho.

En materia de infraestructura y equipamiento, en términos relativos, el panorama resulta razonablemente satisfactorio.

La digitalización y el gobierno electrónico están en agenda, y presentan avances, aunque modestos. La pandemia ha ralentizado la concreción de ciertos proyectos; en otros, ha acelerado los tiempos. Pero el balance no es satisfactorio si uno lo compara con provincias de niveles de desarrollo semejante.

Las Políticas e Instrumentos de Gobierno Abierto muestran avances en distintas velocidades; un cierto desconocimiento que se registra en numerosas áreas del estado provincial, convive con un portal provincial que muchas veces es la puerta de ingreso a los sitios oficiales de la provincia. Las iniciativas en marcha, para avanzar en materia de transparencia activa y datos abiertos, avanzan a una velocidad superior a la que las prácticas propias que favorezcan la participación y la cooperación con la sociedad civil organizada, y el sector privado.

La digitalización casi total en materia de diseño y ejecución presupuestaria, colisiona con los nulos avances en materia de compras y contrataciones para gastos de capital. Hay allí una oportunidad para la modernización y la mejora de tiempos y procesos de gestión.

Mucho de lo señalado se ve dificultado, especialmente, por la política salarial del sector público, que no puede competir con el sector privado en la atracción, retención y desarrollo de los perfiles informáticos que permitirían dar un salto cuanti y cualitativo en materia de digitalización.

En buena medida relacionado con las políticas de personal, enraizadas en prácticas propias de una argentina que ya no es, parecen primar dos percepciones que atentan contra el desarrollo de una cultura de trabajo orientado a resultados, y a la rendición de cuentas política (antes que económico-financiera): una, que, a iguales tareas, en la provincia no se perciben los mismos salarios; la otra, que la evaluación del desempeño es subjetiva, y no obedece a criterios previamente establecidos.

Para finalizar, algunas consideraciones adicionales parecen oportunas:

- Es imperioso reglamentar la Ley 9755, en línea con sus principales disposiciones, para reinstaurar el ingreso a la Administración Pública por la vía del concurso.
- En el mismo sentido, la recomposición de la Carrera Administrativa del Escalafón General, articulando la formación provista por el Estado, los gremios y la educación superior (formal y no formal) con criterios preestablecidos y consensuados.
- Esos esfuerzos deberían complementarse con las iniciativas tendientes a fortalecer la decisión del gobierno de proteger el poder adquisitivo de las/os trabajadoras/es del Estado, reduciendo las disparidades más evidentes al interior del Escalafón General, y entre Escalafones, en materia salarial.
- Adicionalmente, es importante racionalizar la estructura de personal del Estado provincial. Las más de 30 respuestas a las distintas encuestas pintan un panorama propio de lo que Oscar Oszlak ha denominado el síndrome sobra-falta (OSLAK, 2020:14): dotaciones que en pandemia se demostraron ociosas mientras que, en otros organismos, la carencia de personal fue notoria.
- Todo lo anterior generaría condiciones normativas y ambientales propicias para el desarrollo de habilidades y competencias individuales y organizacionales para orientar la gestión a resultados.

Identificar, a partir del presupuesto por programas, metas anuales que puedan integrarse a Planes Operativos, con sus respectivos indicadores de procesos y resultados, es un esfuerzo que está al alcance de la mano si existe la suficiente decisión política de avanzar en ese sentido.

- En materia de gestión de recursos físicos y financieros, el principal desafío es avanzar en un portal de compras y contrataciones cuyos procedimientos se ajusten a los estándares de transparencia que caracterizan el proceso presupuestario en la provincia.
- Adicionalmente, la posibilidad de avanzar en esos y otros procesos de digitalización deben superar no sólo la necesaria reforma normativa; esencialmente, la brecha salarial en favor de las empresas privadas que obtura las chances de atraer, desarrollar y retener al talento humano necesario de perfiles técnico-especializados en desarrollo y programación.
- La experiencia en materia de coordinación entre ministerios y organismos que los componen en aspectos vinculados a la gestión presupuestaria, contable, y de tesorería en la Provincia, debería servir de base para la difusión de las Políticas e Instrumentos de Gobierno Abierto, y para la construcción de acuerdos en materia de transparencia activa. En ese sentido, una red de referentes de Gobierno Abierto en organismos claves, permitiría hacer avanzar los acuerdos sobre estándares que estén en sintonía con la adopción de la Plataforma Andino, y el desarrollo propio de la provincia.
- Lo anterior permitiría avanzar en una cultura de la evaluación, que sólo parece haber permeado la gestión presupuestaria, y ciertos aspectos de la política social en la provincia (en particular, con fuerte impronta programática y financiera de Nación).
- Aunque se han anunciado e iniciado las obras, no debería postergarse más la adquisición de capacidades de contingencia en relación a la seguridad e integridad de los datos sensibles que produce, procesa y almacena el Estado provincial.
- Deben redoblar esfuerzos para dotar a la Secretaría de Modernización de las capacidades operativas y presupuestarias para avanzar en el mapeo y progresiva digitalización de los trámites que hoy integran el portal. Los avances han sido importantes, pero es insuficiente aún -en términos relativos-, la proporción de trámites que se realizan 100% on line en la provincia.
- Hay oportunidad de avanzar en la reforma de la normativa de Acceso a la Información Pública, que asegure la vigencia del derecho de las/os entrerrianas/os en la materia, y que amplíe a los poderes Judicial y Legislativo las obligaciones que emanan del decreto de 2005.