

CAPACIDADES INSTITUCIONALES PARA "EL DÍA DESPUÉS" EN LA PROVINCIA DE CHACO

Silvana I. Gómez¹
Tatiana Rehak²
Germán Beber³

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.

1. 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.

¹ Silvana Isabel Gómez es Licenciada en Ciencia Política, y maestranda en Evaluación de Políticas Públicas (UNER). Actualmente, se desempeña como Docente y Secretaria Académica de la Facultad de Trabajo Social de la misma Universidad. Ha sido Asistente Técnica y Líder de Proyectos en la Secretaría de Modernización del Estado de la Provincia de Entre Ríos (2016-2020).

² Tatiana Rehak cursa actualmente estudios de Contadora Pública en la Facultad de Ciencias Económicas (UNNE) y de la Licenciatura en Administración (UNCAUS). Se desempeña actualmente como Jefa del Departamento Administrativo en la Subsecretaría de Modernización del Estado (Gobierno de la Provincia de Chaco).

³ Germán Beber es Licenciado en Ciencia Política, y doctorando en Ciencias Sociales (UNER). Actualmente se desempeña como docente y Coordinador Académico de la Sede Gualguaychú en la Licenciatura en Ciencia Política en la Facultad de Trabajo Social de la UNER, y como docente en la Licenciatura en Administración y Gestión Universitaria de UADER. Desde 2018, se desempeña adicionalmente como Subsecretario de Planeamiento Institucional en el Rectorado de UADER.

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

El Gobierno de la Provincia tiene un Plan de Gobierno, que se organiza en tres Ejes Estratégicos (Producción y Empleo, Inclusión y Equidad Social, y Gestión Pública de Calidad), sostiene Mariela Dolce, subsecretaria de Modernización del Estado. Y agrega, en la entrevista inicial realizada, que *“Las metas del Gobierno están plasmadas en el Plan Chaco 2030⁴, y se las administra a través de un sistema que se llama SIGOB⁵. Los primeros meses de gobierno estábamos planificando el logro de metas, y en un proceso de acomodamiento, de organización, de los nuevos funcionarios y equipos. Hasta que llegó la pandemia...”*.

La provincia de Chaco fue una de las primeras en detectar un caso positivo de Covid-19, pocos días antes del 12 de marzo de 2020. Ante la falta de protocolos específicos y de conocimientos para afrontar esta situación sanitariamente, la provincia siguió rápidamente las recomendaciones del Gobierno Nacional. Agrega Dolce al respecto, que *“La provincia trabajó en función de los lineamientos nacionales. Siempre esperamos el Decreto Nacional para hacer la adhesión con un Decreto Provincial y complementarlo con normativas específicas de Chaco. Pero nunca se hizo nada distinto de lo que Nación iba regulando... Pero 100% alineados a las normativas nacionales”*.

El Decreto provincial N° 368/2020 facultó al Ministerio de Salud de la Provincia como la autoridad de aplicación y el responsable de adoptar las medidas y acciones necesarias en el marco de la emergencia sanitaria, siguiendo los lineamientos nacionales e internacionales. Se lo instruye también a conformar un Comité de Acción Sanitaria, encabezado por su jurisdicción y conformado por el Ministerio de Desarrollo Social, Ministerio de Gobierno y Trabajo, Ministerio de Seguridad y Justicia, Ministerio de Educación, Cultura, Ciencia y Tecnología, invitando a participar a entidades del ámbito público y privado como áreas de salud Municipales, centros sanitarios privados, Universidades, Colegios profesionales de Salud, Administración Nacional de Aviación Civil - ANAC-, Sanidad de Fronteras, Policía de Seguridad Aeroportuaria -PSA-, Aeropuertos 2000, Gendarmería, Migraciones y Aduana y toda entidad que considere pertinente su participación.

En tanto, el Decreto N° 429/2020 establece la creación de la Comisión de Seguimiento por Emergencia Sanitaria, en la esfera del Poder Ejecutivo Provincial e integrada por representantes de los tres poderes, con el objetivo de abordar una problemática de carácter transversal. El Decreto N°430/2020 adhiere al Decreto Nacional N°260/2020 y el Decreto N° 432/2020 establece el Protocolo Unificado de Actuación para la etapa de contención de la emergencia sanitaria por Coronavirus COVID-19, de aplicación obligatoria para los organismos, institutos y empresas que conforman la Administración Pública Provincial. En el mismo sentido, el Decreto N° 433/2020 aprueba las medidas complementarias y/o modificatorias del Protocolo de Actuación de Emergencia Sanitaria por Coronavirus COVID-19.

La provincia recibió, desde un primer momento, asistencia de diverso tipo del gobierno nacional: profesionales de la salud enviados por el Ministerio de Salud, respiradores, ecógrafos y reactivos para potenciar las tareas en el marco de la emergencia sanitaria. El gobernador declaraba por entonces: *“Recibimos este gran aporte enviado por el presidente de la nación para fortalecer la*

⁴ El Plan de Gobierno Chaco 2030 tiene establecidos “compromisos”, cuya naturaleza es la de objetivos, no de metas. Resulta razonable inferir que, si se estaban planificando las metas, es porque anualmente (en Planes Operativos Anuales o semejantes), se definen prioridades entre aquellos compromisos, y se definen las metas que luego son gestionadas a través del SIGOB (Sistema de Gestión para la Gobernabilidad).

⁵ El SIGOB es un desarrollo que se inició durante la Gestión de Domingo Peppo al frente del Ejecutivo Provincial (2015-2019) y que fuera [relanzada por Capitanich](#) días antes de la declaración de la pandemia por parte de la OMS. Ya en 2021, con el propósito de fortalecer las capacidades institucionales de planificación y gestión del Centro de Gobierno del Gobernador (Unidad Oficina del Gobernador), se pretende potenciar con apoyo del PNUD, para implementar la Plataforma CUMPLE, desarrollada por PNUD-SIGOB.

atención y la capacidad de procesamiento de muestras, para llegar a las 100 muestras diarias. Los expertos van a ayudar al equipo de trabajo en múltiples áreas, desde toma de muestras, tratamiento de los pacientes, capacitando en el manejo de respiradores y hasta en el tratamiento en terapia intensiva”.

Durante el mismo mes de marzo de 2020, el gobernador Jorge Capitanich mantuvo una reunión con integrantes de la Mesa Evangélica Metropolitana en la que analizaron y dialogaron sobre el impacto de la pandemia en la provincia y la región, además de planificar acciones conjuntas para fortalecer los operativos de detección de casos de Covid-19 en dicha comunidad. Además, diagramaron una agenda de trabajo en diversas temáticas como salud, educación, capacitación y formación laboral. Con las iglesias evangélicas se ha trabajado en el Chaco, y en Resistencia en particular, a través del Plan Ayudar con un fuerte abordaje territorial en pandemia que ha sido vital y ha permitido trabajar sobre tres ejes: detectar, aislar y cuidar. El gobernador de la provincia destacó el trabajo, el esfuerzo y el acompañamiento de los pastores para ejecutar este plan en el territorio y ver la evolución de casos por Covid-19. Asimismo, agradeció que los pastores pusieron a disposición los templos como centros de vacunación, siempre con los protocolos y cuidados correspondientes.

El Decreto 843/2020 del mes de julio, dispuso la implementación del Plan de Desescalada de las medidas adoptadas en el marco del aislamiento social preventivo y obligatorio. el Consejo Provincial de Desescalada estuvo integrado por cuatro representantes del foro de intendentes (Liliana Pascua, Bruno Cipolini, Hugo Acevedo por la ciudad de Resistencia y Magda Ayala); Andrés Irigoyen (Unión industrial del Chaco); José Luis Cramazzi (Fechaco); Graciela Aranda (CGT); Mora Pared (CTA); Alberto Barsesa (Clínicas y Sanatorios) y Defina Veiravé (Rectora de la UNNE).

Ya en el mes de mayo de 2021, pasado un año de la declaración de la pandemia y ante la amenaza de nuevas variantes del virus, el gobernador declaraba: “*Dos decisiones son esenciales en este tiempo: a) intensificación del plan de vacunación b) restricción de circulación. La primera decisión depende de variables exógenas y no controlables por el país, pues a pesar de tener contratos vigentes para la provisión de 65 millones de dosis, observamos las dificultades en las entregas programadas. La segunda constituye una decisión autónoma, propia, que depende pura y exclusivamente de nosotros*”.

En este sentido, si bien se sostiene una sintonía con el abordaje del Gobierno Nacional, también se han tomado decisiones en función del contexto provincial. Restringir la circulación implicó consecuencias económicas, que procuraron ser atendidas a partir del uso de herramientas que fueron provistas por el Estado Nacional y la provincia. Así, las declaraciones del mandatario provincial sostenían: “*El tiempo debe ser breve, pero de alto impacto. Son nueve días. Quizá los últimos con restricciones severas. Pero esto permitirá frenar la curva y dará tiempo suficiente para lograr la inmunidad de personas que constituyen factores de riesgo*”. En este camino, anunció medidas generales, relacionadas con: 1. Cierre total de actividades deportivas, 2. Cierre de circulación espacios públicos, 3. Cierre de cultos y misas, 4. Asueto administrativo total para los tres poderes del Estado, 5. Cierre de gimnasios, clubes, cines, guarderías, peloteros, 6. Suspensión de clases presenciales, 7. Cierre de casinos y sistema de juegos, 8. Pasaporte Covid obligatorio, 9. Suspensión de los actos institucionales y religiosos, 10. Suspensión del transporte público de pasajeros urbano e interurbano, 11. Control policial permanente fijos y móviles, 12. Prohibición de circulación sin permiso, 13. Alarma Sanitaria de 22 a 6 horas.

Estas disposiciones incluían a todos los actores y sectores con excepciones mínimas para quienes desempeñaban actividades consideradas esenciales. Así, Capitanich encaró, en el mes de mayo de 2021, un cambio de estrategia focalizada por medidas de carácter general que incluían restricciones severas de circulación, ante lo que declaró “No existen opciones ni alternativas”.

Un estudio de 2020 de la Red de Investigaciones Socioeconómicas Argentinas (Red ISPA), indica que “**La potencialidad de hacer teletrabajo difiere por provincias, dependiendo sustancialmente del perfil de especialización productiva de cada una. La Ciudad Autónoma de Buenos Aires es la que tiene -y tuvo-, un mayor potencial de teletrabajo (32,7%) con una diferencia muy marcada**

respecto al siguiente grupo de provincias: Chaco (29,1%) y Buenos Aires (28,4%), San Luis (28%), Santa Fe (27,7%) y Córdoba (27,6%). En el otro extremo se ubican Jujuy (20,5%), Salta (22,4%), San Juan (23%) y Tierra del Fuego (23,3%).” (Red ISPA, 2020:56).

El elevado potencial relativo de Chaco puede deberse, en parte, a las condiciones creadas por la Ley 2717-L de Promoción y Difusión del Teletrabajo. establece que el Estado provincial fomenta el teletrabajo como instrumento de inserción laboral para personas con discapacidad, diversidad de género, enfermos crónicos, y sin perjuicio de la extensión a otros ámbitos de la comunidad. Es la Secretaría de Empleo y Trabajo de la provincia como autoridad de aplicación y encargada de llevar un registro de teletrabajadoras y teletrabajadores, con información actualizada sobre quienes se desempeñan bajo esta modalidad (Banchero, 2022).

3. Resultados del Análisis de Déficit de Capacidad Institucional

3.a. Gestión de recursos humanos

En materia normativa, **el Estatuto del Personal de la Administración Pública Provincial, que regula el ingreso y la promoción por concurso** (Ley 2017/1976, modificada en 2015 por la Ley 292-A y reglamentada por el Decreto 2645 del mismo año). En tanto, **el ingreso a la planta permanente del personal temporario, en un proceso llamado a ser excepcional oportunamente, fue establecido por Ley 6.655/2010**, de “Regularización Laboral y Estabilidad en las Relaciones de Trabajo en el Sector Público Provincial” (vetada parcialmente, y reglamentada por Decreto 1249/2011), estableciendo una Grilla de Ponderación de antecedentes como base para la postulación de candidatas/os, y crea una Comisión para la Ejecución del Proceso de Regularización Laboral.

A pesar de la existencia de este régimen, como señala Unamuno, “... *en las gestiones anteriores no existían los concursos*”. Y los antecedentes inmediatos en materia de acceso a la planta permanente eran, por decir lo menos, harto polémicos (como se verá a continuación).

Con el objetivo revertir este estado de cosas, y de “*producir un cambio trascendental en la administración y los agentes*”, en 2019 asumió como directora general de Recursos Humanos, por concurso, Miriam E. Maidana (abogada, escribana, con 12 años de antigüedad en el sector público). **El desafío prepadémico era avanzar, en el marco del Plan Chaco 2030, en dos iniciativas centrales: el Sistema Integral de Recursos Humanos, y el 100% del personal de la provincia concursado.**

El Nuevo Sistema de Gestión de Recursos Humanos fue presentado en sociedad en agosto de 2021; se asienta sobre un software de desarrollo propio (provisto por ECOM SA, una Sociedad Anónima con participación Estatal mayoritaria), cuyo objetivo es “*es contar con una herramienta que facilite y agilice la gestión de trámites y a su vez, beneficie la toma de buenas decisiones sobre el recurso humano provincial*”. **Como resultado de su paulatino desarrollo y adopción, un porcentaje muy elevado de los trámites relativos a la GTH han sido digitalizados.**

En **materia de concursos, el propósito, explicitado por la gestión provincial, es distinguirse de sus predecesores** (del mismo frente político), que en las postrimerías del mandato produjeron un *masivo pase a planta* (casi 4000 trabajadoras/es, que luego fueran revisados por la actual gestión⁶, y a consecuencia, suspendido el proceso en su vigencia por el Poder Judicial de la Provincia por irregularidades). Al respecto, ya en 2021, Maidana reconoce que “*Costó mucho, trajo algunos inconvenientes para reubicar a las personas, pero se pudo resolver.*”

⁶ De acuerdo a las funcionarias responsables de la gestión de los recursos humanos de la provincia, en 600 de los 3900 casos, se trataba de personal que no revistaba en la Administración Central, y el Gobernador prometió “revisar uno a uno los casos”, dado que “*Detectamos que la gran mayoría no sólo no tiene definido su puesto de trabajo, sino que no están presupuestados. Vamos a ver si las incorporaciones cumplieron todos los pasos y están contempladas en la ley de Presupuesto. Si no están no podemos seguir adelante*”. Y la decisión del gobierno actual fue ir a la Justicia.

Claramente, **la pretensión del 100% del personal concursado es gradual, traducida anualmente en metas en el marco del Plan de Gobierno. Y la prioridad son los cargos jerárquicos subrogados** (director/es y jefas/es de departamento). Varios de ellos fueron realizados ya (y Maidana es ejemplo de ello). Muchos otros se encuentran en proceso en la actualidad.

Las/os respondientes a la encuesta específica de la tecnología, con 20 o más años de antigüedad, son personal de planta en su totalidad. Al ser consultadas/os por la **frecuencia con que se realizan concursos** en su organismo, la mayoría responde “nunca”⁷ (y ninguna/o de las/os respondientes lo hizo por esa vía). Desde esa mirada, reconocen que **la dotación del personal en sus organismos es adecuada, pero está mal distribuida** (síndrome “sobra-falta”, OSZLAK, 2020:14). Las/os respondientes al cuestionario general, una población más diversa en materia de antigüedad, jerarquía y funciones, mayoritariamente responde que nunca (la segunda opción es “baja frecuencia”). **La dispersión en materia de las razones de la baja concursabilidad en ese cuestionario general es muy alta y muy pareja entre las distintas opciones** que provee el instrumento.

Idéntica convergencia presentan en la respuesta en que indagamos **si consideran que**, en materia salarial, **en Chaco se cumple el principio de igual pago por igual trabajo en condiciones similares** (y lo que reina, allí, es el desacuerdo⁸). Esta apreciación se ve rubricada por la subsecretaria Unamuno, quien al respecto afirma que **“Hay mucha disparidad entre Ministerios y Secretarías al interior de la AP, hay muchas diferencias entre los Ministerios en las compensaciones salariales. Una de las metas que tenemos es la equiparación salarial entre jurisdicciones. Hoy con las políticas económicas que se viene trabajando, tener en marzo los aumentos de los salarios pactados, nos permite trabajar de manera más tranquila en cómo vamos a nivelar el salario de los empleados. Pero es muy difícil; en la gestión anterior, en conflictos con sectores, se establecían bonificaciones, pero era para emparchar el problema”**.

Las **dificultades para retener al personal de nivel ejecutivo en virtud de la brecha salarial a favor del sector privado** es un aspecto de la GTH con que las/os respondientes acuerdan de forma unánime. Sin embargo, Unamuno tiene una percepción diferente: **“En relación al sector privado, hoy está mal pago; a un gerente de una empresa le ofrecen \$AR 130.000 mil pesos, mientras que un Director General en la Administración provincial supera ese monto. Al sector privado lo veo mal, y es muy exigente respecto al horario. El sector público presenta mayor flexibilidad”**.

Donde sí existe acuerdo (entre personal responsable de la gestión y el personal de planta que responde a la encuesta específica), es en torno a **las dificultades para atraer perfiles de analistas de sistemas y programación. Allí, claramente**, la comparación con el sector privado abre una brecha desfavorable para el sector público, de acuerdo a Unamuno: **“En el sector privado todo lo que tenga que ver con el sector informático, no podemos competir; es un recurso que se pierde. La gente que está trabajando en sistemas son personas jóvenes que tienen otra visión del trabajo”**.

Entre los **aspectos positivos que se resaltan en la encuesta**, la adaptación a la virtualidad de la formación ofrecida para las/os trabajadoras/es estatales, el apoyo para adoptar el trabajo remoto (a pesar de la falta de apoyo para invertir, si hubiera sido necesario) y la colaboración del personal, redundan en una **valoración satisfactoria de la experiencia**.

También debe destacarse, que entre las/os respondientes al cuestionario específico, **se reconoce la existencia de un Plan de Gobierno Abierto y acciones que se desarrollan en su seno** (entre las que destacan las relativas a Transparencia y Acceso a la Información Pública), **así como un Plan de Gobierno** (que al menos parcialmente articula objetivos y metas), **y un Plan de Gestión, propio del organismo en que revistan** (administración central, Educación y Organismos descentralizados en el caso de respondientes del cuestionario de esta tecnología específica).

⁷ Entre las/os respondientes hay personal de Educación. Quizás de allí provenga la respuesta “con baja frecuencia” a la misma pregunta 19 (RRHH)

⁸ Aunque matizada con otras respuestas, en el Cuestionario General esa es, también, la opción más elegida (el 50% de las/os respondientes así lo señala).

La mayoría acuerda en que se registra cotidianamente información para alimentar sistemas de seguimiento de la gestión, así como también en que en el Gobierno existe un área de Monitoreo y Evaluación de Políticas Públicas.

En materia de evaluación del desempeño, están contempladas en el Estatuto del Personal de la Administración Provincial. La directora Maidana, sin embargo, reconoce que “... *no se ejecuta en la actualidad*”. A raíz de ello, y en el marco del NSGRRHH, “... *queremos poder cargar en el módulo de legajo toda la formación que tenga el agente y todos los créditos del IPAP (Instituto Provincial de Administración Pública), el INAP (Instituto Nacional de Administración Pública, que, a través de su Programa Federal, capacita a personal de provincias y municipios) y que impacte para que los agentes puedan ser evaluados y eso nos permita evaluar los agentes de la administración pública. La idea es comenzar este año, para comenzar a evaluar a mitad y al final del año, para poder realizar la promoción tal como lo establece el estatuto de la Administración Pública*”. Las/os respondientes a la encuesta específica, respecto de las evaluaciones, coinciden.

Un dato que no podía pasar por alto, en materia de capacitaciones del personal del Estado, surge del cuestionario general. **El 66% de las/os respondientes a ese cuestionario, manifiesta haber iniciado y/o finalizado carreras de posgrado** mientras se desempeñaba en la Administración Pública. **La mitad de ellas/os, no recibió apoyo de ningún tipo del gobierno provincial.**

Una cuestión importante, reservada para el final de este apartado, lo constituyen las jubilaciones y/o retiros anticipados que tuvieron lugar en el marco de la pandemia. La referencia inicial surge en las entrevistas con las responsables de GTH humano en la provincia. Patricia Unamuno fue la primera que hizo mención a la cuestión, al afirmar que “*Considero que es más rentable tener menos personas capacitadas, que muchas personas sin funciones. Pero con la pandemia fue positivo la reorganización de las tareas. Muchas personas se jubilaron. Muchas personas mayores no querían volver a trabajar en la AP*”. Hay, claramente, una intención de racionalizar la estructura del personal de la provincia, que va más allá de la declaración. La directora Maidana, al respecto, señala que “*La situación de pandemia, nos dejó en claro que la AP puede funcionar con menos personas; se evidencia que en algunas oficinas no es necesaria la cantidad de dotación. Por eso estamos analizando los descriptivos de los puestos de trabajo de personas que funcionaba hasta la actualidad. Nos damos cuenta en algunas profesiones que pueden ser trasladados. Por eso realizamos un programa de dotación indicativa y de movilidad interna, llamado a convocatoria interna que va acompañado en un proyecto de adscripción que dura un año. Si uno está de acuerdo, esa persona puede gestionar su transferencia definitiva, previa evaluación de la autoridad superior que evalúa el desempeño del agente.*”

Identificación de los DCI. En materia de Gestión de los RRHH, la provincia parece haber avanzado en la dirección correcta durante la actual gestión, si tenemos en cuenta las recomendaciones y buenas prácticas internacionales en la materia (Carta Iberoamericana de la Función Pública, SANABRIA, 2015; Longo; en SANABRIA, 2016; PULIDO y IACOVIELLO, 2020).

No obstante, aún puede constatarse la existencia de déficits de capacidad institucional que pueden superarse, de manera de ajustarse a los compromisos del Plan Chaco 2030 en el mediano plazo. No resulta secundario que las autoridades responsables de la gestión lo tengan claro también.

En materia de déficits relacionados con las **reglas de juego**, no resulta obvio que de la existencia de normativa que regula el ingreso a la planta permanente vía concurso, así como la promoción basada en las evaluaciones del desempeño, las mismas no se cumplan. Constituye un avance, no sólo la inclusión de la cuestión en el Plan de Gobierno, sino esencialmente, la sustanciación de los primeros concursos de personal directivo.

La pandemia puso de manifiesto, si hacía falta, la existencia de déficits **relacionados con la estructura organizacional interna y distribución de funciones**. Las acciones orientadas a racionalizar la estructura (jubilaciones, retiros anticipados y programa de Dotación Indicativa y

Movilidad Interna y Diccionario de Competencias) están bien orientados a resolver los desafíos del síndrome sobra-falta.

En materia de **la capacidad física y financiera**, la encuesta específica (consistente con otras aplicadas en la jurisdicción) y las entrevistas con las responsables de la tecnología, ponen de relieve **un claro déficit en materia de equipamiento informático** (requerimientos que demoran años, renovación muy parcial del equipamiento, y respondentes que señalan que comparten el equipamiento con dos o más personas) **y de conectividad**⁹. **Las apreciaciones habituales sobre los presupuestos** (siempre insuficientes), **no parecieran marcar un límite claro** al avance del desarrollo de instrumentos y políticas en la provincia **como este componente** relacionado con inversión en recursos físicos **(rubricado por las respuestas de 2/3 de las/os respondentes al cuestionario general)**. Si a ello se le suma que, al pasar al trabajo remoto, el 85% de las/os respondentes al cuestionario general señalan que **no recibieron apoyo en caso de haber tenido que invertir en conectividad o equipamiento domiciliario**, el panorama se torna alarmante.

En materia de **políticas de personal y sistema de recompensas**, **se han señalado ya los déficits derivados de las reglas de juego**. Entre sus principales efectos, la ausencia de evaluaciones en base a criterios objetivos pre-establecidos, y el respeto por el principio de igual paga por igual trabajo en condiciones semejantes (con la consabida disparidad salarial, considerada muy alta en la jurisdicción), son su correlato en esta dimensión de la capacidad institucional, afectando no sólo la motivación del personal, sino también obstaculizando el sentido mismo de toda carrera administrativa. Adicionalmente, debe **señalarse la falta de una política clara en materia de apoyo a la formación por fuera de las capacitaciones del IPAP**.

Al respecto de los **déficits relacionados con la capacidad individual de las/os participantes**, las responsables de la gestión de la tecnología reconocen, sin eufemismos, que *“Me encontré con personas que trabajaban hace muchos años, con muchas dificultades, por ejemplo, para redactar una nota”*. Seguramente, las decisiones del Gobernador anterior en materia de pase a planta de personas ajenas a la administración, sin tareas ni puestos asignados, habrá complejizado aún más el panorama. En parte, las jubilaciones, retiros, así como el Diccionario de Competencias y las capacitaciones que dictan el IPAP y los distintos organismos podrán matizar este juicio.

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

Debe señalarse, inicialmente, que **Chaco cuenta con un Sistema Integrado de Administración Financiera**, desarrollado por la SAPEM ECOM SA en 2007, **denominado Sistema de Administración Financiera y Control** (más conocido como SAFyC). Dos precisiones se hacen necesarias: la primera, provista por la subsecretaria Sosa, que reconoce que *“El sistema en realidad era bastante obsoleto, porque estaba desde 2007 pero cumplía con las necesidades de un sistema integrado de información financiera, los usuarios podían trabajar de modo remoto (desde sus casas a través de ECOM). Se podía también auditar órdenes de pago, otros órganos rectores podían trabajar también”*; la segunda, provista por la subsecretaria Dolce, quien afirma que *“La provincia tiene un sistema de administración financiera y **teníamos en agenda una actualización de ese sistema, que el año pasado no lo hicimos** y lo empezamos a hacer este año”*.

Lo cierto es que, **en 2022, ese sistema fue reemplazado por uno desarrollado por una empresa estatal de Río Negro, llamada AlTec (Alta Tecnología)**, que lleva el mismo nombre (SAFyC). Como ha aparecido en varias entrevistas a funcionarias/os de la jurisdicción, la pandemia tuvo un efecto positivo: *“Gracias a la pandemia trabajamos con el cambio de sistema de información*

⁹ Las entrevistas con responsables de la gestión financiera y de los recursos físicos, al momento de diagnosticar la cuestión, señalaron que *“Es un desastre, educación no estaba preparado para digitalizar, sólo la oficina de la ministra tenía internet confiable, computadoras viejas, ese fue un obstáculo muy grande y un reclamo constante, así como la falta de conectividad. En las escuelas también era un problema, poca conectividad y equipamiento viejo. También falta capacitar el RRHH. Sobre todo, pensando en el Noreste y el Impenetrable”*.

financiera a uno nuevo, con otra tecnología. Es un sistema web, no necesitamos los permisos que requería el anterior. Hoy el sistema es más rápido, ágil, que gracias a la pandemia se pudo acelerar ese trámite (hacia 8 años que veníamos con la intención de cambiar el sistema)”

Aunque la información primaria es escasa o indirecta, complementada con una más profunda revisión de los sitios oficiales y los portales de noticias de la provincia, podemos afirmar qué:

- i. La Ley de Administración Financiera del Sector Público 4787 fue modificada en abril de 2021 por Ley 1092-A en varios artículos (instituyendo, entre otras novedades, en su artículo 105 “...**un sistema de cuenta única de caja o un sistema de fondo unificado** que le permita disponer de las existencias de caja de todas las jurisdicciones y entidades de la Administración Pública Provincial, incluyendo las de los fondos fiduciarios integrantes del Subsector 5, en la medida y bajo las condiciones que determine la reglamentación”). Desde entonces, como sostiene la subsecretaria Sosa en la entrevista, “La tesorería, necesita una habilitación para gestionar ese fondo ... ya no se manda hoy a un ordenanza a llevar la nota al banco, sino un correo institucional en el que se adjunta la nota. Eso quedó como comunicación electrónica”.
- ii. En abril pero de este año, 2022, se puso en línea el **Sistema de Compras y Contrataciones WEB para el Estado Provincial**, una iniciativa de ECOM SA avalada por la Contaduría General de la Provincia, que constituye una renovación del sistema anterior. Como informa la Empresa estatal, “Comprende todas las etapas previstas del proceso de compra y contratación: pedidos, cotización, llamado a proveedores, ofertas, adjudicación, distribución y generación del compromiso que conlleva a la generación de la orden de compra, y integrando y relacionándose con distintos Sistemas actualmente implementados: interactúa con el Sistema de Administración Financiera, con el Registro de Proveedores, y con el Sistema de Bienes Patrimoniales”. Al respecto, señala Sosa desde la Tesorería General de la Provincia, “Como somos órgano de control, cada administración de ministerio se ocupa de compra y nosotros controlamos... se hace ahora por sistema de contratación, se hace todo por expediente electrónico”
- iii. **El Poder Ejecutivo y el Tribunal de Cuentas de la Provincia han avanzado en acuerdos para que todas las rendiciones se efectúen en formato digital** (como es uso a nivel subnacional en nuestro país, el TC ejerce el control externo, Tesorería General, Contaduría General y las áreas de Auditoría de los organismos realizan distintos aspectos del control interno). **La pandemia posibilitó estos acuerdos**, como reconoce Sosa “La pandemia fue una oportunidad y un beneficio cuali y cuanti enorme, porque **gracias a eso avanzamos en rendición de cuentas digital, sistema de gestión de pagos, eliminamos orden de pagos** (ya no recibimos más el físico a partir del 1 de abril de 2022)”. Completa Yanina Vallejos, directora de sistemas de la provincia, sobre la relación con el Tribunal de Cuentas: “**Hay una apertura con esas áreas en los últimos años, tal vez por el malón de lo que viene de iniciativas, como digitalizarnos. Históricamente han sido áreas muy duras, siempre se manejaron todo en papel, y últimamente se ve que hay cambios de cabeza, nuevas generaciones, que van abriendo camino.**”
- iv. **No nos consta que la versión operativa del SAFyC contenga un módulo presupuestario on line**, que permita programación, aprobación, ejecución y control, más allá de la referencia que las autoridades de Río Negro han vertido en el sitio oficial de la provincia (en el marco del convenio con la empresa AlTec y el Gobierno de la Provincia de Chaco, habrían tornado operativo este módulo para fines de 2021). Al cierre del informe final, no teníamos confirmación al respecto, más allá de constatar la existencia de un webinario sobre el módulo presupuestario de SAFyC que el IPAP chaqueño realizó en Febrero de 2022 para personal de los tres poderes, organismos autárquicos y descentralizados, que utilizan el sistema.

Identificación de los DCI. En materia de la gestión de los recursos físicos y financieros, no se pone de manifiesto en el trabajo de campo la existencia de déficits relacionados con las reglas de juego que excedan una cultura organizacional **algo morosa para tomar decisiones, e implementarlas.**

Aunque el trabajo de campo en esta tecnología específica arrojó, en términos relativos, menos volumen de información de calidad (baja tasa de respuestas al cuestionario específico, y entrevistas que no aportaron información sustantiva en todas las dimensiones relevadas), una constante, explicitada por varias/os funcionarias/os, es **los años que ciertas decisiones, de alto impacto, demoran en hacerse realidad** (desde la compra de equipamiento a la realización de evaluaciones de desempeño, pasando por la actualización de sistemas críticos para la gestión pública).

Lo anterior tiene, necesariamente, efectos sobre **la capacidad financiera y física de la provincia** (como ya se ha señalado). Especialmente, en la velocidad con que se actúa en la dirección correcta, a partir de diagnósticos ya existentes (que, en lo que nos consta, son acertados). Vale recordar aquí que **2/3 respondientes** del cuestionario general de la provincia, **señala que la dotación de recursos tecnológicos es inadecuada.**

Finalmente, en materia de **déficits relacionados con la estructura organizacional interna y distribución de funciones**, distintos instrumentos arrojan otra constante: **la dotación de personal es excesiva** (y la pandemia lo mostró con crudeza), y/o está mal distribuida.

3.c. Digitalización y gobierno electrónico

En campaña, el Gobernador actual, anunció que su Plan de Gobierno estaría cruzado transversalmente por la Agenda Digital y sustentado en las TIC: *“Proponemos recorrer el camino de la transformación digital donde el sector público, en alianzas estratégicas con el sector privado, asiente los pilares fundamentales para avanzar hacia una institucionalidad consolidada con roles definidos en el marco de un esquema colaborativo, sobre la base de una infraestructura tecnológica adecuada para atender las demandas de los ciudadanos y de las empresas”*.

Este enfoque, refrendado en el Plan Chaco 2030 (eje Gestión Pública de Calidad), no construye en el vacío. Sin embargo, un paso adelante se dio en septiembre de 2021, con la sanción de **la Ley 3203-A** de Simplificación y Modernización Administrativa que, contemplando toda la normativa de procedimientos administrativos vigentes (Ley 179-A y Decreto 2056/08, derogado hoy), **avanza de manera sustantiva hacia la despapelización definitiva.**

En efecto, en Chaco existía normativa prepanémica para avanzar en ese sentido (el Decreto 1370/2018, derogaba el 2056/2008 de Mesas de Entrada, y reglamentaba el **Sistema de Gestión de Trámites**).

Aunque la pandemia aceleró los procesos de digitalización, se había construido mucho en el pasado reciente. En ese contexto debe leerse este apartado: esfuerzos prepanémicos para hacer avanzar la digitalización y el gobierno electrónico en la provincia, que enfrentan un shock en marzo de 2020 pero que, sobre lo anterior, edifican resultados muy destacados.

La subsecretaria Dolce recuerda que, **en los inicios de la pandemia, las capacidades ya instaladas permitieron una pronta reacción, que hizo posible el trabajo remoto** (ya permitido por los programas de desarrollo propio y de los provistos por ECOM SA, como consta en todas las encuestas) y **la tramitación electrónica de permisos para la ciudadanía y las empresas prestadoras de servicios esenciales.**

Recuerda Dolce *“Pudimos desarrollar un sistema en salud para registrar toda la situación sanitaria relacionada a Covid-19, testeos, con qué resultados, etc. Eso impacta directamente en el permiso de circulación. Todas son aplicaciones web que fuimos desarrollando a partir de las indicaciones principalmente del equipo sanitario sobre las restricciones. A partir de las modificaciones legales se iban modificando las aplicaciones. También se desarrolló una aplicación para la policía, para utilizar en los diferentes puntos de control para la circulación.”*

En materia de **tramitación electrónica**, **TuGobiernoDigital** es un desarrollo propio de la **Dirección General de TIC de la provincia, prepanémico.** Personas físicas o jurídicas validaban

su identidad y podían hacer el seguimiento en línea de sus expedientes (fue su primera funcionalidad). La **implementación de la tramitación electrónica vía el SGT es posterior.**

Chaco decidió no utilizar los servicios que ofrece Nación para la Gestión Documental Electrónica (GDE) y sus módulos (Comunicaciones Oficiales -CCOO-Expediente Electrónico -EE-, Generador Electrónico de Documentos Oficiales – GEDO-). La razón, explicitada por la directora Soto, es “... *por miedo a que cambien funcionarios y cambien los equipos que nos daban respuesta desde Nación*”. De allí que Chaco haya optado por desarrollos propios.

En marzo de 2020, **la provincia crea por Decreto 464 el Repositorio de Datos** para la identificación uniforme de personas y empresas, que integraría obligatoriamente a todos los organismos de la Administración central, los entes autárquicos y organismos descentralizados que ya usaban el SGT. Y **en mayo del mismo año, por Decreto 599, se implementa el Módulo de Trámites Electrónicos** dentro del SGT.

Sabemos por la entrevista a la directora de Sistemas e Interoperabilidad, Yanina Vallejos, que TuGobiernoDigital y el SGT constituyen dos grandes sistemas, interoperables; uno lo administra su dirección, y el otro ECOM SA. **Los datos de ambos son alojados a través de ECOM SA, porque la provincia no tiene Data Center.** Los estándares son propios de un sistema crítico (en materia de redundancia, de seguridad e integridad de los datos). **En marcha se encuentra un proyecto que permitiría pasar de la interoperabilidad a la integrabilidad** (construyendo sobre las condiciones que ha generado aquel decreto 464).

La novedad es que, en diciembre de 2021, la subsecretaría de Modernización de la Provincia, mediante Resolución 19/2021, instrumentó los lineamientos para la aprobación de documentos digitales (o digitalizados) en SGT. **Corolario de todo ello, en marzo de 2022, Capitanich firmó el último decreto en papel, y el primer decreto digital, en una experiencia pionera en el país.** El objetivo planteado en marzo de 2022 es llegar a los 500 trámites¹⁰ en el SGT para 2023 (al momento del anuncio, 417 trámites formaban parte del mismo, y personas físicas y jurídicas acceden a través de la plataforma Tu Gobierno Digital).

Es necesario hacer dos precisiones: la primera, TuGobiernoDigital pasó de 100.000 usuarios en diciembre de 2019, a 640.000 a inicios de 2022; la segunda, de acuerdo a la directora general, con financiamiento del CFI se está rediseñando la aplicación, que ha cumplido un ciclo, y los objetivos de la gestión se han modificado.

La **implementación de firma digital está en marcha.** Señala Clarisa Soto al respecto que “*Ahora se implementa la firma digital remota en el sistema digital de trámites. Esto nos permite una implementación más flexible. Está funcionando muy bien. La semana pasada implementamos documentos digitales¹¹... que gestiona desde la creación hasta la firma los decretos, resoluciones y disposiciones. Creo que somos la única provincia que hemos hecho esta experiencia, además de nación que usó el GEDO*”.

La dirección general de TIC es organismo certificador de la Oficina Nacional de Tecnología de la Información (ONTI); se avanza, pero es mucha la demanda que tiene el organismo en la materia. “*Hoy, tenemos mucha demanda de firma. Somos autoridad de registro de ONTI y plataforma de firma digital remota. El Banco de la provincia firma digitalmente sus recibos con token (ONTI), gente de universidades que hacen tramites con nación, INTI, INTA, SENASA, que solicitan firma digital con ellos... Todo eso, es mucha demanda de trabajo para nuestro organismo*”, completa Vallejos.

¹⁰ Por lo que hemos podido constatar, la mayoría de los trámites del SGT se inicia on-line, pero no necesariamente se cierran del mismo modo. El beneficio para la ciudadanía o las empresas, igualmente, es importante. En palabras de la directora Soto: “*Dentro de esto tenemos los trámites de inicios online... Puede ser por la misma plataforma gobiernodigital.chaco.gov.ar, o por correo. Seguro te ahorrarás uno o dos viajes a las oficinas*”

¹¹ Se refiere al módulo de tramitaciones electrónicas del SGT, implementado en marzo de este año 2022.

En materia de **seguridad e integridad de los datos**, el modelo de Chaco es el opuesto al elegido por Entre Ríos. Los datos públicos, que produce y utiliza la Administración Pública chaqueña se encuentran alojados en la empresa de participación estatal mayoritaria ECOM SA. Todas las encuestas realizadas en la provincia (encuesta general + cuatro encuestas sobre las tecnologías específicas) arrojan conocimiento de algún evento que puso en riesgo la seguridad e integridad de los datos (**más del 20% en el cuestionario general**).

Al ser consultada, la secretaria Soto narra que **“Avanzamos en un sistema de análisis de riesgo seguridad en información. Todavía no lo implementamos, pero está la idea de empezar este año. La empresa ECOM SA, que es donde se almacena todo esto, tiene sus protocolos de seguridad... Pero en los organismos no está institucionalizado”**.

En la entrevista efectuada a la subsecretaria de Tesorería General, Sosa, ella recuerda haber tenido que trabajar especialmente con quienes no generaban respaldo de la información en la nube **“Hicimos algunas capacitaciones con quienes más resistieron al cambio de paradigma, donde reforzábamos la importancia de guardar información en la nube, transmitiendo seguridad de la información en un sistema y no en papel (por ejemplo, explicábamos que en un accidente podés perder todo), eso tratábamos de transmitirle a la gente más “insegura” respecto de este contexto.”**

Algo semejante señala la directora general de RRHH de la provincia: **“...a través de la empresa ECOM, estamos cargando los legajos en la nube, en el cual se creó un repositorio”**.

Nada de esto es evidente por sí solo. Pero ciertos temores han tenido, en la provincia, algún correlato con la realidad. **Las/os funcionarias/os entrevistadas/os, son conscientes de violaciones específicas** a la seguridad e integridad de los datos públicos:

- Juan Martín Fernandez, del ICCTI señala que **“Hubo quejas que se perdían los mails o información con dominio de chaco.gob.ar, sobre todo en área de registro y control que trabajaban con jubilaciones (en Educación)”**
- Yanina Vallejos, de Sistemas, reconoce que **“Hackeos del ejecutivo no hubo, sí hubo una cuestión de gente que guarda usuario y contraseña en cache del navegador. Hubo phishing a determinadas máquinas”**
- Patricia Unamuno, subsecretaria de Gestión Pública de la provincia, nos cuenta que **“Sin embargo, hace poco se realizó un hackeo al Sistema de Ingreso Digital de Escritos (INDI) del Poder Judicial y se perdieron muchos expedientes. Hay que resguardarse”**.

Como conclusión sobre la cuestión, recuperamos el testimonio de la directora Vallejos: **“No es mi área, pero sí se trabajó hace dos años en un modelo de seguridad de Nación, basado en la ONTI (trabajado con diversos referentes de organismos, saber cuáles eran adaptables a la provincia y escribieron en torno a eso). Tengo entendido que no se avanzó mucho. Se avanzaron en cuestiones básicas como certificados de seguridad, qué tiene que estar alojado en ECOM o en sistemas propios, pero con ciertos resguardos. Se pretende que se respeten formatos (como estar integrado a un sistema digital, que sean dominio .gov, cuestiones referidas a la seguridad en sí de la información, de todo ello). Algo se está trabajando con el proyecto de integrabilidad de Chaco. ECOM también tiene un área de seguridad que hace monitoreo continuo. Nosotros hicimos acciones aisladas, por la necesidad del uso de los sistemas (Capacitaciones), no compartir contraseñas, etc. Pero no termina de ser una política de fondo. Está el modelo, pero falta bajarlo a una política concreta”**.

En otro orden de cosas, **la pandemia sigue siendo rescatada en este sentido positivo por las/os funcionarias/os de la provincia**. Tuvo, no sólo, un efecto acelerador, sino también, **infraestructural**. Sigue Soto, reconociendo que **“También empujó a que se hagan inversiones necesarias. Redefinición de procesos, reingeniería, adaptación de los equipos, y mejora en la seguridad informática. Los servicios que brindamos requieren personal (que es muy difícil de conseguir, por cierto) e infraestructura para estar a la altura.”**

Sobre su impacto en el área específica de TIC, la directora general de TIC, Clarisa Soto, resalta **“Decimos que la pandemia nos ayudó. Veníamos intentando muchas cosas que no se daban, y la pandemia vino a evidenciar la necesidad de trabajar con la tecnología. No había cultura de uso de**

las herramientas informáticas para la gestión diaria. Y la pandemia obligó al teletrabajo, asistencias virtuales, etc. Esto empujó a la gente a que aprenda y lo use.

Claro, no todo era color de rosas; el shock de la pandemia, también en una provincia con más camino andado en materia de digitalización que otras, como Chaco, mostró su lado más crudo. Ya nos hemos referido a los problemas de conectividad aún dentro del aparato estatal, y a la falta de equipamiento. Pero **en materia de calificación del personal, también existían deficiencias ciertas**. Como recuerda la subsecretaria Dolce, al referirse en la entrevista inicial a los obstáculos enfrentados para cumplir con los objetivos de la gestión de la pandemia **“Como contra pongo la conectividad y la falta de expertise de los agentes públicos, que no tengan el conocimiento de las herramientas tecnológicas. Lo tuvieron que hacer de forma acelerada. Fue un proceso bastante dificultoso, con muchas emociones negativas, porque no saber cómo hacerlo, trae sin dudas emociones negativas. Pero también una gran oportunidad para aprender”**. Y más adelante, completa: **“Hay muchas herramientas gratuitas que uno podría clasificar en fácil uso, pero no teníamos la costumbre de hacer reuniones virtuales, no teníamos la necesidad, eso trajo muchas frustraciones de personas que no conocían las herramientas, son cuestiones que nos ha permitido realizar aprendizajes, es necesario tener una comunidad de acompañamiento, sin necesidad de hacer un curso.”**

Identificación de DCI. Es difícil identificar DCI sobre esta tecnología en particular, más allá de los oportunamente señalados para las tecnologías previamente analizadas. Esencialmente, corresponde reiterar lo dicho, con matices, respecto **del déficit relacionado con la capacidad física y financiera de los organismos responsables** de materializar las promesas de Gobierno Digital. Inversiones previas insuficientes, dieron lugar a avances concretos en la materia para suplir las necesidades (en equipamiento, en conectividad). Y en proyectos que la pandemia hizo avanzar, acelerando (mientras que otros, menos esenciales, fueron detenidos hasta hace poco). **Resta, como señalan las funcionarias entrevistadas, avanzar en inversión en Redes y Comunicaciones** (la presión sobre las actuales capacidades, luego de multiplicarse por 5 los usuarios de TuGobiernoDigital lo amerita). **En áreas como Educación, ese déficit era muy notable** (como señala en la entrevista la contadora del ICCTI, **“En la parte de disponibilidad y equipamiento, estábamos en menos diez, mucho déficit”**).

En materia de los déficits relacionados con las políticas de personal y las compensaciones, se reiteran rasgos ya señalados. Por un lado, los relatos de las funcionarias respecto de personal que deja la Administración Pública (**“Se me fue gente; 2 de 3 desarrolladores, con 1 sola persona no podía desarrollar”**), afirma en la entrevista la directora Vallejos; por su parte, la directora Soto completa **“No se consiguen recursos. Hay otras ofertas más jugosas. Y si conseguimos, se los llevan... es todo un tema “retener”. Pero es una realidad del perfil informático”**). En una Administración Pública en la que el nivel de ingresos es considerado bajo en general por las/os entrevistadas/os, en materia de ciertos perfiles hay mucho por hacer si el propósito es avanzar en concretar lo que las reglas de juego marcan.

En idéntico sentido, las dificultades para avanzar en la adaptación de personal con habilidades más blandas a la realidad de la pandemia es otra constante. La capacitación (en reuniones virtuales, en administración de chats, en materia de seguridad, en trabajo remoto) **ha permitido lograr resultados parcialmente satisfactorios, pero la sensación de materia pendiente se nota a lo largo de las entrevistas**. Sin capacitación no se puede; sólo con capacitación, no alcanza.

3.d. Políticas e instrumentos de gobierno abierto

La Dirección de Gobierno Abierto se crea en 2018, pero ya hacía 10 años que la provincia venía trabajando en materia de Modernización, y la referencia era el Consejo de la Función Pública, COFEFUP, creado en 1992. Actualmente, nos cuenta la directora Sandoval, **“No hay un**

responsable en esa dirección de GA hasta que se cubra el cargo, hay un equipo de GA de 5 personas...”

La entrevistada, al momento de describir la situación prepandémica, habla de información disponible, lo que piden los organismos internacionales, “lo que se mostraba”. Y continúa “*Por ejemplo, Chaco está 5ta en normativa de Acceso a la Información*¹². *Con esa referencia, ver cómo se miden los temas de GA, eso ayudó a ver en dónde estábamos, tener una línea de base*”. Quizás esta referencia que hace Mariela Dolce en su entrevista, pueda iluminar ese sesgo: “***En el punto de gobierno abierto, más allá de las herramientas tecnológicas somos oficina de acceso a la información***”.

Hay, entonces, un foco puesto en AIP, en Datos Abiertos, y en rendición de cuentas. En definitiva, la agenda de Gobierno Abierto sesgada en su dimensión Transparencia, que de acuerdo a Hansson et al, es el pilar más desarrollado, en relación a participación y cooperación (HANSSON et al, 2014).

Ello queda evidenciado al visitar el portal. Su estructura enfatiza tres cuestiones: Acceso a la Información, Rendición de Cuentas y Participación Ciudadana. Este último punto se concentra, esencialmente, en los trámites que la ciudadanía puede iniciar y/o seguir en línea. Acceso a la Información y Rendición de Cuentas, por su parte, buscan transparentar aspectos de la gestión (compras, presupuesto, declaraciones juradas del funcionariado, datos básicos del personal de la provincia, etc.).

Finalmente, el Plan de Gobierno se complementa con reportes de gestión (uno de medio término, 2019-2021, Memorias de los organismos y mensajes del Gobernador a la Legislatura en los inicios de año legislativo.

Al ser consultadas/os en el cuestionario específico y el cuestionario general, **las/os respondentes, mayoritariamente las/os trabajadoras/es enfatizan que en el organismo en que revistan se implementan políticas de GA relacionadas con Transparencia (70% de ellas/os consideran satisfactorias o muy satisfactorias estas iniciativas, y en idéntica proporción creen que, pandemia mediante, han mejorado).**

Algo de este sesgo es reconocido por la directora Sandoval, cuando sostiene, a modo de balance, que “*Hoy estamos más fuertes en AIP y rendición de cuentas. Participación Ciudadana e Innovación, son los puntos más flojos. Innovación por ahora no hemos incursionado*”

En materia de Acceso a la Información Pública, un aspecto compartido con el caso entrerriano, es la falta de incentivos negativos para quienes incumplen la normativa, como reconoce Sandoval (“***Tal vez, nos falta fuerza en cuanto a la no respuesta, qué sanciones se aplican a quien no responde. Hacerlas cumplir a esas sanciones -que el órgano de aplicación que nos ayude-; si las sanciones están previstas, pero no son reforzadas por la autoridad de ejecución, es lo mismo que si no existieran.***”).

4. Consideraciones finales.

Conviene apuntar inicialmente que, de acuerdo las/os funcionarias/os de nivel ejecutivo entrevistadas/os, **las 4 tecnologías bajo estudio** en el marco de esta investigación, **están contempladas en el Plan de Gobierno Chaco 2030 como prioritarias** (Eje Estratégico Gestión Pública de Calidad).

Avances muy sustantivos en materia de digitalización (actualización del SAFyC, implementación del Nuevo Sistema de Gestión de RRHH, desarrollo y uso intensivo de un Chatbot¹³ para asesorar a la ciudadanía en materia de cuidados, protocolos, centros de vacunación,

¹² La directora se refiere al [Informe del Banco Mundial](#) de 2019, denominado “Índice de Acceso a la Información Pública en las Provincias Argentinas. Un análisis de la Calidad de la Normativa”.

¹³ Más del 60% de las/os respondentes al cuestionario general sindicaron como innovación propia de la pandemia a esta herramienta.

etc., la implementación del SGT y su módulo de tramitación electrónica), **convivieron con sistemas de gestión que no se vieron afectados, y con otros proyectos que se vieron detenidos** (Digitalización del Registro Civil, Registro de la Propiedad Inmueble, entre los mencionados).

Un balance preliminar, permite señalar que:

- a) Chaco estaba mejor preparada que otras jurisdicciones para afrontar un shock como el producido por la pandemia desde el grado relativo de las tecnologías de apoyo bajo estudio (**casi el 90% de las/os respondientes a la encuesta general, y a los cuestionarios específicos reconocen lo que se había hecho en materia de accesibilidad digital** de la ciudadanía; porcentajes menores, pero significativos, respaldan avances en materia de Administración Financiera, Gobierno Abierto y RRHH, en ese orden);
- b) Dicho lo anterior, debe reconocerse junto a la subsecretaria de Modernización que *“como Estado, como organismo público, todavía no teníamos la explosión, de ese gran título de “transformación digital”* (esto es, existen oportunidades de mejora al respecto, y el personal de nivel ejecutivo es consciente de ello);
- c) Quizás, en el sector con qué mayor potencia se pusieron de manifiesto estos límites en las funciones sustantivas del Estado provincial, fue en materia de Educación, en que el desarrollo pronto y eficaz de una plataforma para los niveles inicial, primario y medio (ELE, Plataforma Educativa Chaqueña), colisionó con limitaciones físicas -principalmente, conectividad para una porción significativa de la población, luego de equipamiento docente - y de uso -en ambos extremos de la relación docente-alumna/o-, pero también en trabajadoras/es estatales.

Esta combinación de demoras en el proceso decisorio (que está en la base de cierta falta de inversión en infraestructura, conectividad, equipamiento), y cierta escasez de recursos humanos calificados (sumado a la mala distribución de los existentes, de acuerdo al personal consultado), explican los claroscuros del caso.

Al momento de la entrevista con la directora Sandoval, la vuelta a la presencialidad no estaba, en ese sentido, garantizada debidamente: *“La realidad es que hay problemas de conectividad, no pueden conectarse todos al mismo tiempo. Cuando hay reunión de equipo que implica conexión de varios a la vez, los mandamos a sus casas porque no aguanta la red”*.

En materia de Gestión de RRHH, el reinicio de los concursos es una iniciativa que va en la dirección correcta; otro tanto puede decirse de la creación del Nuevo Sistema de Gestión del recurso, así como de las iniciativas para racionalizar la dotación (jubilación, retiro, movilidad interna, dotaciones mínimas indicativas, entre otras desarrolladas más arriba). Sin embargo, la alta disparidad salarial al interior de la provincia, y la ausencia de mecanismos de evaluación del desempeño disminuyen el potencial transformador de las medidas elogiadas en el inicio del párrafo.

En materia de planificación, seguimiento y evaluación de metas y objetivos de Gobierno, a) la existencia de un Plan que todos conocen en el Estado; b) el reconocimiento de que, cotidianamente, se alimenta un sistema (el SIGOB), y c) que trimestralmente se efectúan reportes, configuran un punto de partida sólido para dar los pasos que faltan en dirección de **una gestión por resultados, que no son pocos.**

Más allá de las respuestas a algunos de los cuestionarios, **no nos consta que exista un área central de evaluación de políticas.** Sí sabemos, que a la existencia del Plan y del SIGOB aún puede extraérsele mucho jugo: *“Las herramientas formales que se usan más para cumplir que para mejorar la gestión. Allí nos debemos una discusión para que realmente sean eso: herramientas para la gestión. Nos debemos una vuelta de rosca. Hay info que se usa, se carga, pero no le sacamos el jugo para que nos sirva de gestión diaria.”*, reconoce la directora Soto.

En materia de Acceso a la Información Pública y la Rendición de Cuentas, Chaco ha avanzado de modo más sustantivo, y su portal de Gobierno Abierto así lo evidencia. Del mismo modo, Participación y Cooperación van en saga.

Finalmente, **un llamado de alerta lo configura la seguridad y protección de los datos públicos** que usa o produce el Estado chaqueño.

En el plano de las recomendaciones, muy sintéticamente, señalamos:

Un avance en la digitalización de las actuaciones administrativas como el que ha concretado la provincia, encuentra tres límites claros: conectividad, equipamiento para el personal, y los sueldos de quienes trabajan en el desarrollo, soporte, y gestión integral de los sistemas que lo hacen posible. Vale traer a este apartado un testimonio de Vallejos: *“Los sueldos de la AP son muy bajos en comparación con los privados. Entonces, se le da más libertad al personal, para que no se nos vayan. Son recursos que queremos retener, y que sin inconvenientes pueden salir al mercado laboral”*. **Hará falta mucho más que darles libertad para poder retener a los buenos perfiles.**

Por su parte, la política salarial en la provincia pareciera ser un aspecto deficitario que, en la medida de lo posible, debería ser atendido con urgencia.

La racionalización de la estructura del personal ha conciliado algunos esfuerzos ya reseñados en el abordaje de la gestión del talento humano (jubilaciones, retiros, y Programa de Movilidad Interna, dotaciones mínimas indicativas, etc). Sin embargo, debe profundizarse esta línea de trabajo, que podría generar los recursos para retener al personal altamente calificado (algo que hoy no están logrando).

Finalmente, respecto de la gestión de Recursos Humanos, la falta de evaluaciones de desempeño como la prevista en la normativa, de acuerdo a criterios preestablecidos y objetivos, es aún una materia pendiente, con múltiples impactos (más aún, cuando se han relanzado los concursos del personal directivo en la provincia). Todo lo anterior devolvería el sentido de la carrera administrativa, que parece extraviado.

Los avances en materia de Plan de Gobierno, Objetivos y Metas, constituyen un logro, sin dudas. Sin embargo, hoy no parecieran cumplir la función de realimentar el proceso decisorio, y hay allí una oportunidad para la mejora, profundizando el camino iniciado por gestiones pasadas.

Gobierno Abierto es una política central en la Agenda Digital del Gobierno de la Provincia; sin embargo, el sesgo hacia Acceso a la Información Pública y Rendición de Cuentas es muy claro, y puede verse balanceado, propiciando una participación más sustantiva por parte de la ciudadanía.

Si bien la mayoría de las/os respondientes reconocen que en sus organismos hay referentes de Gobierno Abierto, aquel sesgo señalado podría implicar meras áreas que consolidan y comparten información orientada a promover la transparencia de la acción de gobierno. En la búsqueda de un balance mayor con las iniciativas de participación y cooperación, la conformación de una red de referentes ministeriales resulta recomendable.

Resulta razonable, al menos, poner en discusión la política de seguridad informática de la provincia. Testimonios y encuestas encienden al respecto una luz de alarma que debiera ser atendida.

Los aprendizajes que deja la pandemia deberían conducir a decisiones que fortalezcan las capacidades del sistema educativo para capitalizarlos (en materia de inversiones, pero también en la formación del personal docente y no docente).

Fortalecer la capacidad del organismo certificante de Firma Digital redundará en un mayor aprovechamiento de las ventajas, evitando los actuales cuellos de botella.