

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

*Natalia Galano
Silvio Crudo
María del Mar Monti
Melina Bianchi*

RESUMEN

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

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

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

INTRODUCCIÓN

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

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

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

Como resultado de la convocatoria fue seleccionado el proyecto **EL DÍA DESPUÉS. Un estudio-diagnóstico sobre el fortalecimiento de las capacidades institucionales necesarias para la gestión de la post-pandemia en la Era Exponencial**, Dirigido por el **Dr. Oscar Oszlak** e integrado por investigadores de seis **universidades y centros de estudio** de diversas regiones geográficas del país y del Instituto Nacional de Administración Pública (INAP).

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

Para ello se analizarán cuatro tecnologías críticas de gestión:

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

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

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

CAPACIDADES INSTITUCIONALES. Caso de la provincia de Santa Fe

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

1. Gestión de recursos humanos

La provincia de Santa Fe regula al personal dependiente del Poder Ejecutivo por medio de la Ley 8525 del año 1979, titulada como “Estatuto General del Personal de la Administración Pública”. La misma, establece un conjunto de aspectos normativos tales como la clasificación del personal, modalidad de ingreso, derechos y deberes, régimen disciplinario, etc. A la vez, el Decreto 2695/83 determina los Agrupamientos del Personal Civil de la Administración Pública Provincial, en el cual no se incluyen otros agrupamientos que no conforman la Administración Central, como por ejemplo el Policial. Si bien ambas normativas han sufrido modificaciones, se trata de textos redactados hace poco menos de cuatro décadas.

En tanto la ley 9.325 indica que el Estado provincial está obligado a ocupar personas discapacitadas que reúnan condiciones de idoneidad para el cargo en un porcentaje no menor al 4% sobre el total del personal. La provincia de Santa Fe también presenta un conjunto de beneficios para excombatientes de la Guerra de Malvinas por medio de la Ley 12867, entre los que se encuentra la prioridad para la asignación de vacantes a cubrir por concurso frente a otros concursantes en caso de igualdad de condiciones y puntaje obtenido. Finalmente, en septiembre del año 2020 se reglamentó la Ley 13902 que, según su artículo tercero, establece la obligatoriedad por parte del Estado provincial para que personas travestis, transexuales y trans género ocupen un mínimo del 5% de la nómina de empleados en sus diferentes modalidades de contratación.

Más allá de este marco jurídico, se debe reconocer la influencia que ha tenido en toda América Latina la Carta Iberoamericana de la Función Pública (Longo, 2008), al momento de formular políticas de gestión del talento humano. Esta Carta, aprobada por la V Conferencia Iberoamericana de Ministros de Administración Pública y Reforma del Estado en Santa Cruz de la Sierra, Bolivia en el año 2003, busca ofrecer “[...] un conjunto de bases comunes, sobre las cuales debiera articularse el diseño y funcionamiento de los diferentes sistemas nacionales de función pública en los países iberoamericanos” (CLAD, 2003, p. 4).

Dentro de los criterios orientadores de la mencionada Carta, se destacan la preeminencia de las personas y la necesidad de políticas que garanticen para el desarrollo del capital humano en las organizaciones públicas, la profesionalidad, la estabilidad en el empleo público, la flexibilidad, la responsabilidad, la observancia de los principios éticos del servicio público, el protagonismo de los cargos directivos en la gestión del personal, la promoción de la comunicación, la participación, el diálogo, la transacción y el consenso orientado, el impulso de políticas de género.

El análisis de estas tecnologías de gestión en la Provincia de Santa Fe como el restante analizadas en el presente informe no puede ser escindido de dos factores contextuales que condicionaron su desarrollo: el cambio de signo político en la gobernación a fines del año 2019 y la pandemia de COVID-19 a partir de marzo de 2020.

Como principales hitos dentro de la gestión del personal en las últimas décadas podemos mencionar la política de incorporaciones y concursos internos a la Administración Pública Provincial (APP) llevada adelante por las gobernaciones del Frente Progresista. Efectivamente, en el año 2009 por medio del Decreto N° 291/09 se aprobó el proceso de selección para el ingreso. En tanto, se hizo lo propio con el nuevo régimen de concursos internos por medio del Decreto N° 1729/09. Este último fue modificado en el año 2015 con el objetivo de agilizar los procesos de oposición.

Si bien no se han detectado informes oficiales sobre este tópico, el portal web del Gobierno provincial (<https://www.santafe.gov.ar/index.php/guia/convocatorias#>) deja constancia de las múltiples convocatorias, siendo el medio por el que se publicaban sus llamados. Desde enero de 2011 hasta diciembre de 2019 se desarrollaron y finalizaron 1391 convocatorias, entre concursos y selecciones.

Este régimen fue interrumpido a fines del año 2019, apenas iniciada la actual gestión en el gobierno de la provincia por medio del Decreto 89/2019. Entre las razones de esta medida se adujo que las convocatorias aún abiertas se habían realizado bajo una versión de la Ley de Ministerios correspondiente a la gestión anterior. A la vez, se citaban las leyes nacionales 25917 y su modificatoria 27428, que instituyen el Régimen Federal de Responsabilidad Fiscal y Buenas Prácticas de Gobierno. En la misma se recomienda como una buena práctica de gobierno que en los últimos trimestres del año de fin de mandato de cada administración no se realicen incrementos del gasto corriente de carácter permanente. De esta manera, el mencionado decreto suspendía toda designación realizada con fecha posterior al 10 de junio del año 2019, lo cual motivó fuertes protestas por parte de los agentes afectados. En tanto, la flamante oposición advertía que la razón se encontraba en un intento de limitar el gasto en personal.

En tanto, sorprendió la decisión del Gobernador de ordenar un receso obligatorio para todo el personal de la administración pública provincial para todo el mes de enero del 2000 –con excepción de ciertas áreas y funciones consideradas esenciales-, aduciendo la necesidad de reorganizar la administración.

La pandemia y el ASPO afectó el régimen de trabajo de la administración, en particular por la interrupción del trabajo presencial ordenado por las diversas disposiciones nacionales y provinciales. Además, en Santa Fe se estableció la absoluta libre disponibilidad funcional de la totalidad del personal para tareas relacionadas con la atención de la situación de pandemia.

A la vez, las distintas agencias se fueron organizando para comenzar con un proceso altamente dispar de trabajo a la distancia, muchas veces con la conectividad y equipamiento disponible por cada agente en su hogar. Cada Ministerio debió adaptar el trabajo remoto o híbrido a las capacidades y disponibilidad de recursos financieros, humanos y tecnológicos disponibles en su sector o área. Poco menos de un año y medio después se definió el retorno a la presencialidad, por medio del Decreto 1460/2021. Esto implicó en muchos casos desestimar aprendizajes realizados sobre la modalidad de trabajo virtual o híbrida.

En el trabajo de campo realizado, las y los informantes coincidieron en la dificultad de identificar una política estratégica de gestión del talento humano desplegada por el nuevo Gobierno. Así, no se pudieron detectar lineamientos de cumplimiento efectivo sobre asuntos como evaluación de desempeño, planificación de los recursos humanos, gestión de concursos y promociones, gestión de las relaciones humanas y sociales, etc. Mucho menos, análisis prospectivos sobre cuáles serían las capacidades y habilidades que se requerirán en el mediano y largo plazo al personal de la administración pública. Se debe resaltar que sí se encontraron múltiples acciones de capacitación del personal.

En este sentido, se debe destacar el trabajo realizado por la Dirección General de Formación de Recursos Humanos dependiente de la Secretaría de Recursos Humanos y Función Pública del Ministerio de Economía. Si bien el mismo se venía desarrollando de forma híbrida en la prepandemia, las medidas de aislamiento llevaron a que las capacitaciones tuvieran que migrar al formato virtual, tanto con cursos tutorados como autoadministrados. Si durante el año 2020 el número de cursantes fue de 4.000 aproximadamente, en 2021 se dispararon a casi 20.000, contabilizando unas 141 acciones de formación. En cuanto al origen de los cursos, la Dirección articula tanto con Universidades Nacionales como con Gremios para el dictado de cursos. A la vez, más del 60% de estos cursos se

dictaron en el marco del Plan Federal de Formación y Capacitación en Gestión Pública. Este Plan es formulado por la Secretaría de Gestión y Empleo Público de la Jefatura de Ministros de la Nación, en articulación con el Consejo Federal de la Función Pública (Co-FeFuP) y se implementa a través del Instituto Nacional de la Administración Pública (INAP).

La gestión del personal y del talento humano no se trata de un asunto que esté tematizado ni se evidencia su inclusión en la agenda gubernamental. Ni en los dos discursos de Aperturas del Período de Sesiones Ordinarias de la Legislatura, ni en el único informe de gestión publicado “Destacados de Gestión 2021” se hace referencia alguna a políticas de personal -incluyendo la profesionalización, retención o mejora de las capacidades de las y los agentes de la administración pública provincial-. Sin embargo, esta vacancia no implica inexistencia de acciones en la materia. Más bien se advierte que las acciones que sobrevivieron al cambio de gestión no parecen enmarcarse en una proyección que permita atribuirles un sentido explícito e intencionado.

La profesionalización del empleo público se dificulta entre otras causas por la primacía de las respuestas aleatorias ante desafíos coyunturales frente a las necesidades de planificación para temporalidades más largas (Pando, 2019). En forma convergente, el derrotero descrito da cuenta de la primacía de la lógica política por sobre las prescripciones normativas, como veremos a continuación.

Más allá de esto, pudimos identificar un conjunto de nudos problemáticos en la tecnología analizada en este apartado que, a los objetivos del presente trabajo, nos interesa evidenciar.

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

La Ley 12510 de Administración, Eficiencia y Control del Estado que rige a toda la Administración Pública provincial fue sancionada en 2005 y promulgada en 2006. Cabe aclarar que la contratación de Obras Públicas se rige por una ley específica, siendo la Ley 12.510 de aplicación supletoria cuando aquella norma no lo prevea. El Ministerio de Economía provincial es la Unidad Rectora Central del Sistema de gestión de bienes físicos y financieros, con excepción de los informáticos que se encuentran dentro de la órbita Secretaría de Tecnologías para la Gestión en el Ministerio de Gestión Pública. El sistema se compone de sistemas parciales: Sistema de Administración Financiera (Presupuesto, Tesorería y Gestión Financiera, Crédito Público, Contabilidad e Ingresos Públicos), Sistemas de Administración de Bienes y Servicios (Administración de Bienes y Servicios, Recursos Humanos y Función Pública, Inversión Pública) y Sistemas de Administración de Información (Administración de Recursos Informáticos). El control interno del Poder Ejecutivo está a cargo de la Sindicatura General de la Provincia y el control externo del Sector Público Provincial no Financiero corresponde al Tribunal de Cuentas que posee personería jurídica, autonomía funcional e independencia financiera y de gestión.

Las Unidades Rectoras Centrales enlazan en cada Jurisdicción con las Direcciones Generales de Administración o áreas de Servicios Administrativos-Financieros. Estas áreas adquieren diferentes jerarquías de acuerdo a los Ministerios o jurisdicciones, encontrándose algunas con rango de Secretarías o Subsecretarías y otras como Direcciones. Éstas áreas sectoriales son conducidas por personal del funcionariado político a las que se reconoce como el “Logístico” de cada Jurisdicción. A estas áreas las reglamenta el Decreto 3704/06 que establece sus competencias en materia presupuestaria, financiera, contable, de rendición de cuentas o control, de gestión administrativa de personal, de administración y gestión de bienes y en materia de contrataciones.

En 2021 se introdujo una innovación importante. Se inició una experiencia piloto de presupuesto por (u orientado) a resultados. Apoyados en los programas presupuestarios, para algunos casos seleccionados, se comenzó a trabajar en el establecimiento de metas

de desempeño. Se espera que la extensión de esta experiencia permita vincular planificación, desempeño y presupuesto en el financiamiento de la actividad del Estado. Para esta tarea, la nueva gestión creó la Dirección de Evaluación de Programas en la órbita del Ministerio de Economía, que desarrolló un Manual de Formulación Presupuestaria, en línea con la gestión por resultados.

Por otro lado, se innovó en la introducción de perspectivas de géneros e infancias. En 2021 el Presupuesto incorporó una Perspectiva de Género y el Presupuesto 2022 se diseñó con una Perspectiva Basada en las Infancias.

La administración cuenta con un Sistema Integrado Provincial de Administración Financiera (SIPAF). Desde el año 2002, el Gobierno Provincial introdujo este sistema para su gestión financiera, el cual ofrece información en línea sobre distintos módulos como lo son Beneficiarios, Presupuesto: Liquidación de gastos, Coordinación contable, Revisiva (Rendición de cargos) y Tesorería. Cada agente afectado a las áreas administrativas tienen usuarios de acceso con distintos permisos según su función, desde la Consulta hasta la Ejecución presupuestaria. Cada Ministerio accede a información de su propia Jurisdicción, siendo el el Ministerio de Economía quien puede acceder a la totalidad de la información que produce este Sistema, bajo la premisa de descentralización operativa y centralización normativa. De todos modos los mandos jerárquicos de las DGA de cada Ministerio (de planta permanente como político) tenían acceso a informes que condensan la información que se generaba entre todos los módulos correspondientes al SIPAF de la Jurisdicción. Durante la pandemia se permitió el acceso remoto al SIPAF, pero sin implicar cambios significativos ni perdurables sobre el sistema o los procesos de trabajo.

En lo que respecta a las compras y contrataciones, el régimen de Contrataciones Públicas se encuentra definido en la Ley de Administración, Eficiencia y Control del Estado N° 12.510 bajo el título “Sistema de Administración de Bienes y Servicios” y está reglamentado mediante el Decreto N° 1104/2016. El mismo posee una página web oficial donde se dispone un Portal de Compras (https://www.santafe.gov.ar/index.php/web/guia/portal_compras) a los fines de garantizar la publicidad de los actos, ya que allí pueden encontrarse gestiones de licitación pública, licitación privada y compra directa, aunque el mecanismo de búsqueda resulta algo complejo y de difícil accesibilidad y no se agota allí la totalidad de las Compras y Contrataciones que realiza el Gobierno Provincial. Es decir, las distintas Jurisdicciones y entes descentralizados reciben por parte de la URC una circular de recomendación pero no así de obligación de uso ya que la normativa estipula obligatoria la publicación de las licitaciones en medios gráficos. Asimismo, en el Portal se puede tramitar en forma on line la inscripción en el Registro Único de Proveedores y Contratistas del Estado Provincial y el trámite de modificación de datos, este sistema durante la Pandemia incorpora la posibilidad de hacer el trámite en forma completamente digital, despapelizándolo completamente. Sin embargo, cada Jurisdicción tiene su propio sistema informático y de gestión de compras que no posee interoperabilidad con la URC. El único dato al que se puede acceder es al devengado de las compras por SIPAF, pero no hay información sobre qué se compra ni a quienes se compra. Finalmente es importante señalar que durante la pandemia, según nuestros informantes claves, se migró gran parte de las compras estatales al sistema de compras directas de urgencia (en cierta medida potenciada por la Ley 13977/2020 que declara el estado de necesidad pública en materia social, alimentaria y salud).

Ello implicó compras sin límites máximos (la CD tiene un límite de \$200.000 según la Circular N°1-2020 de la URC) según la por modalidad de compra y basadas en la pugna entre tres presupuestos (oferentes). El único cambio establecido, y ante la magnitud de compras con esta modalidad, fue la solicitud de que todas las gestiones tengan un visado de la Subsecretaría de Contrataciones y Gestión de Bienes.

3. Digitalización y gobierno electrónico

Al inicio de la nueva gestión en diciembre de 2019, la administración pública provincial contaba con algunas experiencias e hitos aislados en materia de digitalización y gobierno electrónico. Entre ellos, se puede mencionar:

- Promoción del uso de software libre, mediante Ley 12.324 que establece que todos los poderes del Estado provincial, organismos descentralizados y empresas con mayoría accionaria del Estado de Santa Fe deberán emplear en sus sistemas y equipamientos de informática preferentemente sistemas open sources.
- Reconocimiento jurídico de la firma digital y la firma electrónica, mediante la Ley 12.491 del año 2005 por la que se adhirió a la Ley nacional 25.506.
- Boletín Oficial Provincial Electrónico (BOPE), creado por Ley Nº 13.936 y reglamentado por Decreto 681/2020.
- Existencia de un portal de trámite y de un sistema de Identidad Digital, mediante los que se accede a algunos servicios provinciales.
- Existencia de un amplio sistema de turnos para la realización de trámites provinciales.
- Posibilidad de iniciar algunos trámites de forma virtual, aunque la resolución de los mismos se efectuaba mayormente de forma física y mediante expediente en papel.
- Avance en la digitalización de algunos documentos, como el Registro de la Propiedad que se hallaba digitalizado en un alto porcentaje, y las partidas de nacimiento desde 1970 en el Registro Civil.
- Existencia de dos data centers replicados entre sí, sostenidos con energía de sistema de alimentación ininterrumpida, enlace de datos redundantes y vinculados por fibra óptica de la red provincial.
- Existencia de proyectos discretos de simplificación y digitalización en algunas áreas puntuales de la administración. Estas tareas quedaban generalmente al comando de cada jurisdicción que desarrollaba sus propios instrumentos y plataformas de forma independiente, aunque deben contar con la aprobación del Órgano Rector.

Sin embargo, estos avances parecerían no inscribirse en una política global que le dé coherencia, consistencia y continuidad a la estrategia digitalizadora, al modo de un trayecto sobre el que continuar el proceso.

Respecto de la infraestructura tecnológica, la dotación relativamente adecuada de equipos contrastaba con el nivel de mantenimiento, encontrándose con un sistema obsoleto con licencias caídas, mal estado de conservación de la infraestructura mainframe o desactualización de software que, entre otros aspectos, ponían en riesgo la integridad y seguridad de los sistemas y bases de datos.

El inicio de la pandemia obligó a reconfigurar de forma rotunda las intenciones aún no operativizadas de la nueva gestión provincial. De acuerdo a información de campo, el primer año estuvo completamente abocado a la digitalización del sistema, montándose sobre las múltiples y fragmentadas plataformas existentes. En el periodo se habilitaron más de 7000 perfiles de acceso remoto, se multiplicaron los trámites a distancia, se montó un 0800 COVID y herramientas para telemedicina, así como una herramienta de teleposicionamiento para el control de las cuarentenas. Además se implementó el sistema de las aulas virtuales, utilizando la plataforma google para más de un millón de estudiantes. Buena parte del segundo año de gestión se ocupó en el diseño y el desarrollo de los soportes para la vacunación de la población.

Fue recién en 2021 que comenzaron a diseñarse y desplegarse acciones en línea con una política de digitalización y gobierno electrónico más ambiciosa. Se reconocen dos grandes estrategias. Por un lado, una línea de trabajo específica sobre despapelización y por otra la ampliación de la infraestructura tecnológica en materia de conectividad.

En el mediano plazo, con la estrategia de despapelización, se aspira a digitalizar los aproximadamente 1500 trámites provinciales y habilitar la interacción integralmente virtual del/a ciudadano/a mediante el desarrollo de una plataforma virtual única de acceso a servicios de la administración pública provincial. Esta estrategia supone también la unificación de datos e integración de sistemas y plataformas, así como la simplificación de los trámites. Entre los avances que se han producido en esta línea, destacan:

- Relevamiento integral de sistemas, plataformas y trámites.
- Actualización y puesta a punto de los storage y bases de datos centralizadas que soportan información tributaria y de sueldos, que implicó, según información de campo, una inversión de 500 millones de pesos durante el primer año de pandemia.
- Adjudicación en 2022 de una licitación para la digitalización. El sistema se compone de un core central de gestión de trámites que funciona con el software de código abierto X-Road. Este software constituye una capa de integración distribuida entre sistemas que de modo estandarizado y seguro permite desplegar, utilizar y conectar servicios y plataformas, garantizando la confidencialidad, integridad e interoperabilidad. Con la introducción de esta tecnología se aspira a que diferentes niveles del Estado (nación, provincias, municipios) y empresas estatales u otros, puedan interactuar de modo integral por la red. Uno de los sistemas que se integrarían o interactuarían con la nueva Plataforma es el sistema nacional de Gestión Documental Electrónica (GDE), que es el que actualmente soporta buena parte de la gestión digital en Santa Fe.
- Avances importantes en algunas jurisdicciones, como en el Ministerio de Gobierno, Justicia y Derechos Humanos que inició un amplio proceso de digitalización de los Registros provinciales. Con financiamiento del Banco de Desarrollo de América Latina (CAF) se está llevando adelante el escaneo, indexación y unificación de bases de los documentos del Registro Civil (restan digitalizar más de 13 millones de documentos), de Inspección General de Personas Jurídicas (implica la digitalización de 15 millones de documentos) y del Registro General (o Registro de la Propiedad). En este último caso, se prevé habilitar prontamente una mesa única virtual y se ha avanzado en la integración de los dos registros provinciales existentes, el de la ciudad de Rosario y el de la ciudad de Santa Fe. Finalmente, también se ha puesto en marcha el Programa de Desarrollo del Folio Real Electrónico.

Por otro lado, con financiamiento del CAF, se encuentra en desarrollo el programa de inclusión digital y transformación educativa Santa Fe + Conectada que, entre otros objetivos, busca expandir la red provincial de datos mediante una fuerte inversión en infraestructura que contempla el tendido de más de 4000 kilómetros de fibra óptica en la totalidad del territorio provincial y que abarca a sus 365 localidades. Se supone que la mejor y más amplia conectividad facilitará la accesibilidad a la administración electrónica, entre otras cuestiones relevantes.

El Órgano Rector para la tecnología de marras es la Secretaría de Innovación para la Gestión dependiente del Ministerio de Gestión Pública. De la Secretaría dependen tres Subsecretarías (Infraestructura Tecnológica, Innovación Pública y Programas y Proyectos). El Órgano Central coordina con las oficinas de Servicio Provincial de Informática localizadas en cada Ministerio.

El desarrollo de las iniciativas de digitalización y gobierno electrónico confrontará, presumiblemente, con un conjunto de factores obturantes estructurales, entre los que destacan:

4. Gobierno abierto

Tal como se explicita en el Portal Web de la Provincia, el gobierno abierto es un paradigma basado en los principios de transparencia, participación y colaboración que permite recrear la relación entre la ciudadanía y el Estado.

En este marco y según se establece en la Memoria Ciudadana sobre Políticas de Gobierno Abierto de la Provincia de Santa Fe (2019), existen tres normas que constituyen la base para la implementación del gobierno abierto:

- Ley de Ética del Estado (Ley Provincial 13.230).
- Decreto de Acceso a la Información Pública (Decreto 0692/2009).
- Decreto de Gobierno Abierto (Decreto 3070/2019)

La Provincia forma parte del Consejo Federal de Modernización (COFEMOD), con el cual suscribió en el año 2017 el Compromiso Federal para la Modernización del Estado que consta de cinco compromisos a implementarse en el ámbito provincial, siendo uno de ellos el de la Transparencia en la Gestión y Fomento a la Innovación en aras de brindar información pública y asegurar la participación ciudadana. En ese mismo año, se creó el Portal de Gobierno Abierto de Santa Fe.

Además, la Provincia se ha obligado a cumplir con las metas del III Plan de Acción de Gobierno Abierto de la República Argentina, lo que ha dado lugar al desarrollo de diversas políticas públicas que contienen buenas prácticas de Gobierno Abierto como el mencionado Portal de Gobierno Abierto, el SantaLab, Santa Fe Accesible, Santa Fe Responde, Santa Fe Responde Lenguas Originarias, y la Agenda Abierta del Gobernador, todas ellas emprendidas en gestiones de Gobierno anteriores.

En línea con todo lo anterior, el Decreto 3070/19 instituyó el Plan Provincial de Gobierno Abierto “(...) con el objeto de garantizar la transparencia activa e incentivar la participación social, debiendo materializarse su implementación a través de la Plataforma de Acceso, Búsqueda y Disposición Accesible de Datos Públicos actualmente existente, denominada Portal de Gobierno Abierto de la Provincia de Santa Fe” (Art. 1). Dicha normativa, específica en su Anexo los contenidos mínimos a publicar, los plazos de actualización de datos (mensual, semestral, anual, etc.) y las reparticiones responsables.

En cuanto a las instituciones a través de las cuales se despliega el Gobierno Abierto, es posible reconocer al menos tres instancias:

- La Dirección Provincial de Anticorrupción y Transparencia del Sector Público (hoy dependiente del Ministerio de Gobierno, Justicia y Derechos Humanos).
- El Consejo Económico y Social (CEyS) de Santa Fe, espacio de participación institucional creado en 2016 a través del Decreto N° 752.
- La Subsecretaría de Innovación Pública (hoy dependiente del Ministerio de Gestión Pública). Esta Subsecretaría creada en el año 2016, tiene como principal área ejecutora la Dirección Provincial de Gobierno Abierto como responsable de coordinar los esfuerzos de políticas de Transparencia, Participación y Colaboración de las distintas áreas del Estado Provincial, siendo además responsable de la implementación de políticas específicas en la materia, como el Portal de Gobierno Abierto.

CONCLUSIONES. Déficits de capacidades y desafíos

En Santa Fe, el comportamiento de las tecnologías de gestión analizadas durante el tiempo de pandemia parece anidarse en la confluencia de tres factores que impactaron diferencialmente sobre ellas: factores estructurales o de fondo, el cambio de Gobierno y la propia coyuntura abierta por el COVID-19.

Un aspecto notable en la provincia es la inactualidad o “conservadurismo” legal. Un ejemplo sobresaliente en este sentido es la inadecuación de la Constitución Provincial que, entre otras cuestiones, aún no ha introducido preceptos reconocidos por la Reforma de la Constitución Nacional de 1994, entre ellos el derecho al acceso a la información pública. Esta misma distancia “ley-realidad” se observa para el caso de todas las tecnologías analizadas, quizás con excepción en lo referente a la gestión de bienes físicos y financieros. El marco normativo que las regula -con su concomitante instrumental de elementos obtu-

rante y dinamizadores o incentivos y desincentivos- no responde (o incluso resulta ampliamente extemporáneo) a las demarcaciones cognitivas (de principios y valores) y a los desafíos y retos de la gestión pública contemporánea. Los ejemplos expuestos constituyen analizadores relevantes que permiten advertir una lógica de bloqueo político a innovaciones legales de relevancia, que revelan la dificultad existente para construir consensos perdurables en diversas materias.

El marco legal existente se sustrae entonces del herramental disponible, restando capacidad para vitalizar procesos de aprendizaje y desarrollo en las tecnologías de gestión estudiadas. La construcción de capacidades normativas parece desplazarse, en cambio, a la órbita ejecutiva, generando regulaciones a través de instrumentos más endebles, pasibles de ser cambiados en cada nuevo Gobierno, como se observa claramente -por ejemplo- en la gestión de recursos humanos.

Respecto de esta tecnología -gestión de recursos humanos- la preocupación del sistema político parece visualizarla más como recurso disponible para la reparación de colectivos sociales desaventajados, vulnerables u promedios (expresados en la producción legislativa de establecimiento de cupos), que en su dimensión tecnológica, sobre la que no se han producido innovaciones sustantivas en décadas. Por su parte, el cambio de Gobierno parece haber incidido de manera más preponderante que la pandemia. Vista desde un gran angular, la trayectoria de la tecnología muestra un despliegue más bien errático, sometida a los vaivenes políticos. Si bien el tiempo transcurrido por la nueva gestión provincial desde su asunción, estuvo particularmente signado por la excepcionalidad de la pandemia, las marcas expresadas por las decisiones del nuevo Gobierno parecen contradecir desde sus primeros días (diciembre de 2019) los lineamientos y principios de una gestión integral del talento humano, como los que establece la Carta Iberoamericana para la Función Pública. Las políticas de ingreso y desarrollo de carrera que se venían desarrollando, fueron abandonadas apenas asumida la nueva gestión, y se retrocedió con los nombramientos regulares orientados a revertir las condiciones precarias de trabajo con continuidad, manteniendo las condiciones de contratos precarios. La cuestión de la función pública es un área de vacancia en el discurso oficial y la mirada parece estar más próxima a criterios de economía que de desarrollo de la tecnología.

En este caso, la pandemia se expresó más como excepción que como oportunidad, salvo en algunas dimensiones de la gestión de recursos humanos -como el subsistema o área de capacitación, que adoptó la virtualidad como modalidad para el dictado de los cursos y en la que se apuesta a continuar-. La “nueva normalidad” que comenzó a desarrollarse con la estrategia de vacunación, supuso un llamado homogéneo -o una orden sin distinción- para que el personal retorne a sus espacios de trabajo (con la sola excepción de quienes tuvieran certificado médico que los habilite a no asistir a sus puestos de trabajo). Y si bien la pandemia generó reverberaciones en la tecnología de gestión de marras que no carecen de significatividad -como todo lo relacionado con digitalización y gobierno abierto- sus impactos directos en la gestión de recursos humanos parecen no haber trascendido mayormente aspectos de adaptación a la excepcionalidad, mostrando la mayor y más decisiva incidencia que tuvo el cambio de Gobierno en su devenir.

Respecto de la gestión de recursos físicos y financieros. la pandemia obligó a adaptarse con la virtualización completa de algunos trámites puntuales (principalmente en el contacto con la ciudadanía y con proveedores) y hacia el interior de la Administración Pública apelando a herramientas poco desarrolladas como la firma digital (token) y el trabajo remoto. Si bien algunos recursos ya estaban desarrollados, como el padrón centralizado y virtual de proveedores, fue necesario virtualizar prácticas administrativas. Para ello, los sistemas informáticos (como SIPAF o los sistemas de Compras y Contrataciones de cada jurisdicción), brindaron un apoyo moderado, ya que carecen de los requisitos necesarios para la integración de datos y procedimientos.

Por otro lado, respondiendo más a un plan de gobierno que a las exigencias de pandemia, Santa Fe se halla en proceso de prueba piloto para el desarrollo de una evaluación por programas orientado a resultados. En este sentido, se advierten vacancias significativas de capacidad en términos de recursos institucionales y humanos con competencias para la evaluación de políticas y la formulación, administración y ejecución presupuestaria bajo este enfoque, además de ciertas tensiones políticas.

En relación a la digitalización y gobierno electrónico, la pandemia parece haber jugado un rol fundamental, generando aperturas para la dinamización y desarrollo de la tecnología. Si bien la nueva gestión, con la creación del Ministerio de Gestión Pública ya había generado una estructura robusta que prefiguraba la importancia dada a esta línea de trabajo (con una Secretaría y tres Subsecretarías orientadas al desarrollo tecnológico de la administración), la pandemia la sorprendió sin un plan explicitado y anunciado. Las restricciones de pandemia forzaron procesos de digitalización en todos los gobiernos, en la caso de Santa Fe la inversión y el trabajo de refuerzo de la infraestructura tecnológica y el desarrollo de sistemas resultaron clave, tanto para la gestión de la pandemia como para la gestión/administración en la pandemia.

Todo el conocimiento desarrollado en ese tiempo, seguramente apuntaló la decisión de avanzar con una política más integral y robusta de digitalización y gobierno electrónico que recién está dando sus primeros pasos. Dado el estado de fragmentación y el carácter aislado de los desarrollos pre-existentes, la implementación en ciernes previsiblemente confrontará con déficits existentes (la inadecuación del marco normativo, las resistencias al cambio, los clivajes en términos de competencias y capacidades tecnológicas, la inequidad salarial con el sector privado que produce fuga de perfiles competentes y necesarios en la administración pública, etc.).

Finalmente, respecto de la tecnología de gobierno abierto, la nueva gestión no parece haber definido aún una estrategia al respecto, mostrando tanto continuidades como discontinuidades con la gestión precedente. Las continuidades se observan sobre todo en lo que refiere al acceso y difusión de información. Los hiatos, en cambio, parecen vincularse más con el componente de participación ciudadana. De todas maneras, algunos déficits actuales (como la marginalidad en la estructura orgánica del tema, la discontinuidad en la información de indicadores importantes, las denuncias de organizaciones sociales por incumplimientos de la ley de información pública, entre otros) parecen mostrar cierta marginalidad de la agenda de la cuestión. No obstante, comienzan a advertirse algunas líneas de trabajo en materia del gobierno abierto, como el anunciado desarrollo de un portal de presupuesto ciudadano, que busca brindar información presupuestaria de forma más accesible y completa a la ciudadanía.

En cambio, la pandemia revitalizó la tecnología en lo referente, particularmente, a cuestiones vinculadas con la información de temas propios del tiempo de excepción. Buena parte de los esfuerzos estuvieron dirigidos al desarrollo de tecnologías para la construcción de información y su difusión a la ciudadanía, como el tablero COVID-19. En el resto de los tópicos de la gestión, el avance parece haber sido más marginal.

BIBLIOGRAFÍA CONSULTADA

- Ameriso, C.; Berén, T.; Germaná A. y Treboux, J.(2021). “Sistema Presupuestario Público Argentino: el presupuesto de Santa Fe, en Serie: Fiscalidad y Gobiernos locales. Nro. 4. Año 2021. Centro de Estudios Interdisciplinarios. UNR
- Asuntos del Sur y SantaLab (2019) Memoria Ciudadana sobre Políticas de Gobierno Abierto de la provincia de Santa Fe. Presente y Futuro.
- Banco Mundial (2012). “Provincia de Santa Fe República Argentina Evaluación de la Gestión de las Finanzas Públicas”. N° de informe: 72404-AR . Gobierno de Santa Fe- Banco Mundial.
- Báscolo, P.; Castagna, A.; Secreto, M.; y Véntola, V. (2014) “Desequilibrios territoriales en la provincia de Santa Fe. Evolución e impactos de los procesos económicos de los últimos años”, *Revista Proyección* 17, Vol. VIII – diciembre 2014 - pp. 47-69.
- Batalla, N.(2018) “Compras y contrataciones en la Administración Pública de la Provincia de Santa Fe: Propuestas para implementar un enfoque sustentable”. Tesis de Maestría UNL-Santa Fe.
- Centro de Estudios Económicos y Sociales Scalabrini Ortiz - CESO (2020) “Informe Mensual Santa Fe”. Diciembre de 2020.
- Centro de Estudios Económicos y Sociales Scalabrini Ortiz - CESO (2020) “Informe Mensual Santa Fe”. Junio 2020.
- Di Yenno, F, Ferrari, B. y Terré, E. (2021) “Rol estratégico de la provincia de Santa Fe y desafíos económicos en un contexto de pandemia”. Bolsa de Comercio de Rosario. Especial Santa Fe, Año XXXIX. Publicado el 07 de mayo de 2021.
- Durán, P.; Andreozzi, L.; Diaz, M.; Prospitti, A.; Brizuela, G.; Fabbioneri, F.; García Scavuzzo, A.; Miguel, M. (2021) “Informe Especial N°5: Desigualdades de género en números. Ciudad de Rosario”. Usina de Datos, UNR. Marzo de 2021.
- Federación Gremial (2021), “Análisis de las cuentas publicas provinciales” en <https://fecoi.org.ar/analisis-de-las-cuentas-publicas-provinciales/>
- Ferrari, B. y Terré, E. (2021) “Termómetro de indicadores económicos de Santa Fe a enero de 2021”. Informativo Semanal. Bolsa de Comercio de Rosario.
- FISFE (2021) “Actualidad industrial de Santa Fe” Informe N° 107, Año XIII, diciembre de 2021.
- Gil García, M. (2017) Políticas de empleo público en la Provincia de Buenos Aires (1991-2016). *Perspectivas de Políticas Públicas*. Vol. 7. N° 13 (pp. 139-160)
- Gobierno de la Provincia de Santa Fe (1979). *Ley 8525. “Estatuto General del Personal de la Administración Pública”*.
- Gobierno de la Provincia de Santa Fe (1983). *Decreto 2695/83. Escalafón del Personal Civil de la Administración Pública*.
- Gobierno de la Provincia de Santa Fe (2016) *Plan del Norte*.
- Gobierno de la Provincia de Santa Fe (2020) “100 medidas para enfrentar la pandemia”. Julio 2020
- Gobierno de la Provincia de Santa Fe (2020) “Informe de Gestión 2020”. Diciembre de 2020.
- Gobierno de la Provincia de Santa Fe (2021) “Discurso del Gobernador de inauguración del 139° período de sesiones ordinarias de la Legislatura local”, 1° de mayo de 2021.
- INDEC (2015) “Estimaciones de población por sexo, departamento y año calendario 2010-2025”, 1a ed. - Ciudad Autónoma de Buenos Aires.
- INDEC (2019) “Informe técnico. Incidencia de la pobreza y la indigencia en 31 aglomerados urbanos. Primer semestre de 2019”.

- INDEC (2020) “Informe técnico. Incidencia de la pobreza y la indigencia en 31 aglomerados urbanos Primer semestre de 2020”.
- INDEC (2021) “Informe técnico. Incidencia de la pobreza y la indigencia en 31 aglomerados urbanos Primer semestre de 2021”.
- IPEC (2021) “Encuesta Permanente de Hogares: Mercado de trabajo. Tasas e indicadores socioeconómicos de los Aglomerados de la provincia de Santa Fe”, junio 2021.
- IPEC (2020) “Encuesta Permanente de Hogares: Mercado de trabajo. Tasas e indicadores socioeconómicos de los aglomerados de la provincia de Santa Fe”. Segundo trimestre de 2020.
- IPEC (2021) “Indicador Sintético de Actividad Económica. Provincia de Santa Fe”.
- Lodi, L. (2021) “Elecciones en Santa Fe: una pieza clave en el escenario nacional”. Buenos Aires: CIPPEC.
- Longo, F. (2008). La profesionalización del empleo público en América Latina. Estado de la cuestión. En Longo, F. y Ramió, C. (eds.): *La profesionalización del empleo público en América Latina* (pp. 45-78). Fundació CIDOB: Barcelona.
- Ministerio de Economía de la Provincia de Santa Fe (2021) “Informe mayo 2021 Evolución de la planta de personal ocupada del sector público provincial”.
- Ministerio de Hacienda de la Nación (2017) “Informes productivos provinciales”. Secretaría de Política Económica. Subsecretaría de Programación Microeconómica. Año 2 – N° 14.
- Ministerio de Salud de la Nación (2021) “Sala de Situación Nacional COVID-19 -Nuevo Coronavirus 2019. SE 11 Año 2021”.
- Ministerio de Salud de la Nación (2021) “Reporte N° 21 - Provincia de Santa Fe”, Proyecto País - *Proyecto Argentino Interinstitucional de Estudio del Genoma de SAR-CoV-2*, 13 de mayo de 2021.
- Observatorio Económico Social de la UNR (2021) “Informe de Situación Laboral, Aglomerado Gran Rosario”.
- Ozslak, O. (2009). La profesionalización del Servicio Civil en América Latina: impactos sobre el proceso de democratización. Trabajo elaborado en el marco del Proyecto OEA-PNUD, La Democracia de ciudadanía: una agenda para la construcción de ciudadanía en América Latina. Noviembre 2009.
- Pando, D. (2019) “Una agenda para el fortalecimiento de la profesionalización del empleo público”. En *Tramas. Revista de política, sociedad y economía* . N°9. (pp. 41-44).
- Poder Legislativo de la Provincia de Santa Fe (1999) *Ley 9325*.
- Poder Legislativo de la Provincia de Santa Fe (2008). *Ley 12867*.
- RIPPSO (2020) “Relevamiento de intervenciones sociales del Estado COVID-19. Los primeros 100 días del COVID en la Argentina”.

Portales de noticias

Portal de Noticias del Gobierno de Santa Fe, URL <https://www.santafe.gov.ar/noticias>
Diario La Capital de Rosario, URL <https://www.lacapital.com.ar>
Diario El Ciudadano y la Región de Rosario, URL <https://www.elciudadanoweb.com>
Diario El Litoral de Santa Fe, URL <https://www.ellitoral.com>

SOBRE LAS Y LOS AUTORES

Natalia Galano.

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

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

Silvio Alejandro Crudo.

Licenciado en Ciencia Política y doctorando en Ciencia Política (ambos por Universidad Nacional de Rosario). Docente de las asignaturas Análisis de Políticas Públicas (Licenciatura en Ciencia Política) y Estado y Políticas Públicas (Licenciatura en Turismo). Sus áreas de trabajo son la gestión pública local, la gestión universitaria y la consultoría orientada a organizaciones de la sociedad civil. Investigador del Centro Política y Gestión. Sus ámbitos de especialización son el análisis de las políticas públicas, las políticas sociales y los estudios sobre la administración pública.

María del Mar Monti

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

Melina Bianchi

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