



Agencia I+D+i

# PISAC COVID-19

La sociedad argentina  
en la postpandemia

▶▶ TOMO I

ESTADO Y POLÍTICAS PÚBLICAS

SEGURIDAD



PISAC  
COVID-19



Ministerio de Ciencia,  
Tecnología e Innovación  
Argentina



CLACSO





## **PISAC COVID-19**

La sociedad argentina en la postpandemia

Doi: 10.54871/cl23p100

PISAC COVID-19 : la sociedad argentina en la postpandemia :  
tomo I : Estado y políticas públicas : Seguridad / Fernando Peirano  
... [et al.] ; prólogo de Juan Ignacio Piovani ; Andrés Ponce de León.  
- 1a ed. - Ciudad Autónoma de Buenos Aires : CLACSO ; Agencia de  
I+D+d, 2023.

Libro digital, PDF

Archivo Digital: descarga y online

ISBN 978-987-813-455-0

1. Estado. 2. Pandemias. 3. Políticas Públicas. I. Peirano, Fernando.  
II. Piovani, Juan Ignacio, prolog. III. Ponce de León, Andrés, prolog.  
CDD 303.4909

Diseño de tapa: Jimena Zazas

Diseño del interior y maquetado: Eleonora Silva

Corrección de estilo: Rosario Sofia y Carla Fumagalli

# **PISAC COVID-19**

## La sociedad argentina en la postpandemia

**TOMO I**

►►ESTADO Y POLÍTICAS PÚBLICAS

►►SEGURIDAD



**PISAC**  
COVID-19



Ministerio de Ciencia,  
Tecnología e Innovación  
**Argentina**



**CLACSO**



**CLACSO**

Consejo Latinoamericano  
de Ciencias Sociales  
Conselho Latino-americano  
de Ciências Sociais

**CLACSO Secretaría Ejecutiva**

**Karina Batthyány** - Directora Ejecutiva

**María Fernanda Pampín** - Directora de Publicaciones

**Equipo Editorial**

**Lucas Sablich** - Coordinador Editorial

**Solange Victory y Marcela Alemandi** - Producción Editorial



LIBRERÍA LATINOAMERICANA Y CARIBEÑA DE CIENCIAS SOCIALES

**CONOCIMIENTO ABIERTO, CONOCIMIENTO LIBRE**

Los libros de CLACSO pueden descargarse libremente en formato digital o adquirirse en versión impresa desde cualquier lugar del mundo ingresando a [www.clacso.org.ar/libreria-latinoamericana](http://www.clacso.org.ar/libreria-latinoamericana)

*PISAC COVID-19. La sociedad argentina en la postpandemia. Tomo I: Estado y políticas públicas. Seguridad* (Buenos Aires: CLACSO/Agencia de I+D+d; marzo de 2023).

ISBN 978-987-813-455-0



CC BY-NC-ND 4.0

La responsabilidad por las opiniones expresadas en los libros, artículos, estudios y otras colaboraciones incumbe exclusivamente a los autores firmantes, y su publicación no necesariamente refleja los puntos de vista de la Secretaría Ejecutiva de CLACSO.

**CLACSO. Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales - Conselho Latino-americano de Ciências Sociais**

Estados Unidos 1168 | C1023AAB Ciudad de Buenos Aires | Argentina

Tel [54 11] 4304 9145 | Fax [54 11] 4305 0875 | [<clacso@clacsoinst.edu.ar>](mailto:clacso@clacsoinst.edu.ar) |

[<www.clacso.org>](http://www.clacso.org)

# Índice

¿Qué hace la Agencia I+D+i? .....	9
-----------------------------------	---

El aporte de las ciencias sociales a las políticas públicas.....	11
--	----

*Fernando Peirano*

La convocatoria PISAC COVID-19. Una experiencia de investigaciones en ciencias sociales orientadas por misión.....	15
---	----

*Guido Giorgi*

Integrantes de la convocatoria PISAC COVID-19.....	39
--	----

## **Estado y políticas públicas, bienes públicos y bloques regionales**

Prólogo.....	43
--------------	----

*Juan Ignacio Piovani*

La implementación de políticas públicas para dar respuesta a la crisis desatada por la pandemia del COVID-19. Una mirada desde las relaciones intergubernamentales y las redes de políticas .....	55
---	----

*María Mercedes Di Virgilio*

Tramitar la urgencia. El IFE y el ATP como sostén de las unidades domésticas y productivas en la pandemia .....	135
--	-----

*Mariana Heredia*



Capacidades estatales en una agenda municipal pospandemia .....	177
---	-----

*Patricia Nari*

El día después. Un estudio-diagnóstico sobre el fortalecimiento de las capacidades institucionales necesarias para la gestión de la pospandemia en la Era Exponencial.....	219
--	-----

*Oscar Oszlak*

## **Seguridad, violencia y vulnerabilidades**

Prólogo.....	271
--------------	-----

*Andrés Ponce de León*

Fuerzas de seguridad, vulnerabilidad y violencias.....	285
--	-----

*José Garriga Zucal*

Estudio sobre femicidios en contexto de pandemia COVID-19. Factores de riesgo, respuestas institucionales y políticas públicas comparadas en nueve provincias de la República Argentina .....	325
---	-----

*Roberto Luis Gustavo González*

Sobre los autores y autoras.....	381
----------------------------------	-----

# El día después

## Un estudio-diagnóstico sobre el fortalecimiento de las capacidades institucionales necesarias para la gestión de la pospandemia en la Era Exponencial

*Investigador responsable*

*Oscar Oszlak (UNCu)*

*Autores<sup>1</sup>*

*Oscar Oszlak (UNCu) y Alejandro Belmonte (UNCu)*

■ Doi: 10.54871/cl23p10e

### Introducción

Durante la pandemia del COVID-19, la actuación del estado adquirió una particular centralidad, tal vez como nunca antes en la experiencia argentina. Este fenómeno caracteriza, asimismo, a la mayoría de los países del mundo. Dicha centralidad ha supuesto, entre otras cosas, un nivel de estrés sin parangón, en términos de las capacidades

<sup>1</sup> Fueron responsables de la elaboración de los informes de las jurisdicciones incluidas en el estudio: Vanina Pereyra, Tania Marino, Micaela Amorós, Lautaro Rodríguez Nancu, Ester Kaufman, Noemí Pulido, Mercedes Iacoviello, Sebastián Juncal, Mercedes Llano, Valeria Serafinoff, Natalia Galano, Guillermina Curti, Yanina Dalmazzo, José María Aused, Silvio Crudo, María del Mar Monti y Melina Bianchi, Diego Gantus, Silvana Gómez, Denise Laurens, Alfredo Romero, Germán Beber, Tatiana Rehak, Daniela Heintz, Gustavo Badía, Andrea Catenazzi, Fernando Isuani, Leticia Patrucchi, Sergio Ilari y Mariela Giacomponello.

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 del año 2020 forzaron a las administraciones públicas a emplear una serie de tecnologías de gestión, que permitieron mantener al Estado en funcionamiento 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.

Pero en todo el mundo, los gobiernos se preparan para “el día después”. Luego de un balance de lo actuado durante la emergencia sanitaria y evaluado críticamente lo que funcionó o no funcionó en términos de gestión pública, habrá que adoptar una estrategia para fortalecer al aparato administrativo y productivo del estado, poniendo en marcha innovaciones en diversos frentes. Para ello, es necesario conocer previamente la experiencia de las administraciones públicas en estos meses de extraordinaria incertidumbre y tensión, en que se puso a prueba la capacidad estatal para producir “valor público”, dando respuesta a las necesidades y demandas ciudadanas. Pero también, los desafíos que, desde el punto de vista de los gobiernos, implicarán la gestión gubernamental bajo novedosas condiciones.

Un reciente trabajo sintetiza estos desafíos observando tres tendencias: 1) los cambios en la naturaleza del trabajo, donde las tareas

gubernamentales son candidatas naturales a adoptar la virtualidad, por lo que será necesario evaluar qué implica una “jornada de trabajo”, buenas prácticas y requisitos en materia de lugar, privacidad, seguridad y salud; 2) el replanteo del suministro de bienes y servicios a usuarios y beneficiarios, considerando involucramiento ciudadano, partenariados público-privados, ecosistemas resilientes para la entrega de servicios y relaciones intergubernamentales; y 3) la gestión del riesgo y la construcción de resiliencia, incluyendo la ciberseguridad, la privacidad de los datos, la interoperabilidad a través de toda la administración y la aplicación de inteligencia artificial, entre otras innovaciones (IBM, 2020).

En función de lo expresado, a partir del proyecto financiado con el fondo PISAC-COVID-19 de la Agencia I+D+i, se sometió a la gestión estatal a dos tipos de análisis distintos pero convergentes: 1) un diagnóstico para identificar los déficits de capacidad institucional en áreas críticas 2) recomendaciones de mejora, que incorporen al diagnóstico realizado, una serie de reformas orientadas a responder los nuevos desafíos para la gestión pública del “día después”.

En este sentido, el proyecto se propuso lograr dos objetivos generales:

1. Elaborar un análisis de la capacidad institucional del Estado para la producción de valor público (como bienes, regulaciones y servicios), con el alcance y la calidad requeridos para responder a demandas y necesidades que satisfagan las expectativas ciudadanas y reflejen el interés general de la sociedad.
2. Proponer programas de innovación y cambio institucional para enfrentar y resolver los déficits de capacidad institucional identificados en el análisis realizado para el logro del primer objetivo, incluyendo estrategias de abordaje, prioridades, secuencia temporal y estimaciones de recursos necesarios.

Para que los resultados de un estudio de esta naturaleza resulten relevantes, se estimó necesario que fuera conducido simultáneamente

en el Gobierno Nacional y varias jurisdicciones provinciales, de modo de obtener una visión comparada sobre las similitudes y diferencias que plantea el fortalecimiento institucional de la gestión pública en diferentes gobiernos del país. En total se trabajó sobre diez jurisdicciones: Gobierno Nacional, Ciudad Autónoma de Buenos Aires y las provincias de Mendoza, San Juan, Chaco, Entre Ríos, Santa Fe, Córdoba, Tierra del Fuego y Buenos Aires.

Para la elaboración de los diagnósticos, se priorizó el análisis de cuatro tipos de tecnologías de gestión que concentran la atención de los programas de reforma y modernización estatal: 1) algunas de las que integran el ciclo GPreD (gestión por resultados para el desarrollo), principalmente las de planificación, gestión presupuestaria y evaluación; 2) las relacionadas con el manejo del talento humano, incluyendo las políticas e instrumentos de reclutamiento, capacitación y carrera funcionarial; 3) las vinculadas con la digitalización y el gobierno electrónico, tales como la simplificación de trámites, la aceleración del procesamiento de la información, el teletrabajo y el empleo de modernas técnicas de *big data*, IA y automatización; y 4) los avances necesarios en las políticas y mecanismos de incorporación del gobierno abierto como filosofía de gestión, incluyendo el acceso a la información pública, la participación ciudadana, los emprendimientos público-privados o el *crowdsourcing*.

Explícita o implícitamente, la cuestión de la capacidad institucional para la gestión pública ha estado presente en todos los modelos y paradigmas vigentes desde fines del siglo XIX, cuando se iniciaron los primeros estudios académicos sobre la administración estatal. Sea teórica o prácticamente, se ha intentado identificar las normas, estructuras y comportamientos que, en su compleja interacción en torno a la administración de recursos para producir resultados, generan o no condiciones para una gestión pública eficaz y eficiente.

Resumidamente, el aparato institucional del estado puede ser visto como un sistema de producción. Produce bienes, presta servicios y aplica regulaciones. En un sistema capitalista, el estado intenta asegurar la vigencia de reglas de convivencia, o sea, gobernabilidad;

el desenvolvimiento de las fuerzas productivas, o sea, desarrollo; y una justa distribución de los frutos de ese desarrollo, o sea, equidad. A mayor desarrollo suele haber mayor equidad y, por lo tanto, mayor gobernabilidad. Pero si el desarrollo se reduce, disminuye la masa de recursos a redistribuir, aumenta la tensión social y pueden crearse situaciones de ingobernabilidad.

Existe una vasta bibliografía sobre la capacidad institucional del Estado, caracterizada por la variedad de escuelas de pensamiento y categorías analíticas utilizadas para definirla: estructural-funcionalismo, institucionalismo histórico, fortalecimiento institucional, gobernanza pública, etcétera. Desde la perspectiva de este proyecto, tener capacidad institucional significa poseer la condición potencial o demostrada de lograr objetivos o resultados a partir de la aplicación de determinados recursos y, habitualmente, del exitoso manejo y superación de restricciones, condicionamientos o conflictos originados en el contexto operativo de una institución.

## **Metodología**

Desde hace más de medio siglo, el investigador responsable del proyecto, Dr. Oszlak, realiza investigación y asistencia técnica en este campo. A partir de 1990, adoptó la metodología Sistema de Análisis de Capacidad Institucional [SADCI], que fue empleada en este proyecto y permite identificar déficits que pueden afectar el desempeño de proyectos e instituciones (Tobelem, 1991; Oszlak y Orellana, 1993).

La metodología apunta a detectar y tipificar déficits de capacidad institucional [DCI] en la gestión de programas y proyectos, consolidarlos, y entonces ofrecer estrategias de superación de los mismos. El SADCI define cinco tipos de DCI: los derivados de las reglas de juego vigentes; los relativos a problemas de coordinación intra e interinstitucional; los derivados de las estructuras organizativas utilizadas y la asignación de roles; los relacionados con la disponibilidad de recursos financieros y físicos; los relativos a eventuales

“desequilibrios” en la distribución de la dotación de personal (“síndrome sobra-falta”) y sus condiciones de trabajo (remuneraciones), y aquellos relativos a la formación y la capacitación del personal, competencias y actitudes.

A partir de estas categorías y los cuatro paquetes tecnológicos seleccionados y mencionados con anterioridad, se definieron una serie de indicadores que marcaron la estrategia de producción de información. La matriz que se presenta a continuación ilustra el cruce de criterios y el campo de resultados obtenidos, para cada jurisdicción.

<b>D.C.I. Tecnologías de gestión</b>	Relativos a Reglas de juego (leyes, normas, culturas)	Relativos a Estructuras organizativas y asignación de roles	Relativos a Relaciones interinstitucionales	Relativos a Dotación de personal y recursos financieros	Relativos a Capacidades y actitudes del personal	<b>Resultados</b>	
<i>Gestión de recursos físicos y financieros</i>	→	→	→	→	→	Consolidación de DCI ↓ <i>Diagnóstico</i>	↴
<i>Gestión del talento humano</i>	→	→	→	→	→	Consolidación de DCI ↓ <i>Diagnóstico</i>	↴
<i>Gestión de la digitalización</i>	→	→	→	→	→	Consolidación de DCI ↓ <i>Diagnóstico</i>	↴
<i>Gestión del gobierno abierto</i>	→	→	→	→	→	Consolidación de DCI ↓ <i>Diagnóstico</i>	↴
Análisis integral	→ Escenarios institucionales →					Diagnóstico global Propuestas de desarrollo institucional	

Para la construcción de evidencias en cada celda de la matriz se utilizó una combinación de herramientas cuantitativas y cualitativas (encuestas, entrevistas y análisis de información secundaria), con criterios comunes para todos los equipos de trabajo.

Se elaboraron cinco cuestionarios de encuesta, uno general con variables relativas a todas las tecnologías y cuatro específicos, uno especializado por cada tecnología. Una vez elaborada la primera versión de los cuestionarios, se realizaron dos revisiones y un testeo. La primera revisión estuvo a cargo de los equipos de los seis nodos integrantes de la red. Como consecuencia, se realizaron ajustes de variables y redacción de preguntas. La segunda instancia, consistió en un testeo con personas (dieciséis en total) que se desempeñan en las distintas jurisdicciones abarcadas por el estudio. Se sistematizaron las devoluciones y se realizaron nuevos ajustes sobre el cuestionario. Finalmente, se cargaron los cuestionarios en la plataforma Survey Monkey (plataforma para envío y administración de encuestas) y se realizó una nueva revisión de consistencia y saltos, procediendo a los ajustes finales.

Para la selección de respondientes se realizó un muestreo intencional multietápico, mediante el siguiente procedimiento:

1. Priorización de ministerios y organismos descentralizados: para cada jurisdicción se estableció la inclusión obligatoria de las áreas de Salud, Educación, Seguridad, Desarrollo Social (por ser las más activas durante la gestión de la pandemia). Adicionalmente, se promovió la selección de áreas adicionales que reflejen las particularidades de la jurisdicción (por ejemplo: contemplando la existencia de organismos rectores de las tecnologías seleccionadas).
2. Búsqueda, registro y análisis de los organigramas de los ministerios y organismos priorizados.



3. Selección final de las áreas a incluir: en función del análisis de los organigramas, se seleccionaron áreas con responsabilidad jerárquica y funcional.
4. Estimación de la cantidad de respondientes: se establecieron tres categorías de respondientes de modo de garantizar un abanico amplio de respuestas, asimismo se priorizó mantener una distribución proporcional de género en la muestra.
  - a. Funcionarias/os políticos: se incluyeron funcionarias/os cuya designación responde a criterios de confianza política (cargos de dirección o superior).
  - b. Responsables de tecnología: contempla funcionarias/os (sin considerar su forma de designación) que tienen a cargo las áreas de apoyo en gestión por resultados (implementación u operación de los sistemas e instrumentos de gestión de recursos físicos y financieros, incluyendo los de planificación, programación, monitoreo, rendición de cuentas y evaluación de resultados); gestión del talento humano (políticas e instrumentos para la gestión del talento humano, en materias tales como reclutamiento, concurso, promoción, remuneraciones, capacitación y evaluación de desempeño); digitalización y gobierno electrónico (recursos y procesos de digitalización y manejo de información en el sector público, incluyendo el estado de la infraestructura, los avances en la simplificación de trámites, la “despapelización”, el procesamiento y resguardo de datos, el desarrollo de plataformas informáticas, la ciberseguridad y las aplicaciones de *big data* e inteligencia artificial); gobierno abierto (políticas e instrumentos de gobierno abierto, incluyendo normas sobre derecho de acceso a la información, publicidad de repositorios de datos abiertos, resguardo de la privacidad, mecanismos de participación ciudadana y fortalecimiento institucional para una gestión pública abierta).

- c. Funcionarias/os de carrera: incluye agentes de planta permanente y transitoria con puestos de nivel jerárquico (jefatura de departamento o superior) en las áreas sustantivas de gestión.
5. Relevamiento de datos de contacto: mediante análisis de registros públicos y el aporte de informantes clave se registraron los datos de contacto de las/os respondientes.

De este modo, se garantizó que en la selección de los organismos y funcionarias/os a encuestar se incluyeran perfiles que durante la pandemia asumieron responsabilidades directas para enfrentar e intentar resolver sus consecuencias (por ejemplo, sanitarias, logísticas, de seguridad), y otros que debieron confinarse, desarrollar actividades de apoyo a través de teletrabajo, o que tuvieron que asumir funciones que a priori no les correspondían.

Las encuestas se aplicaron entre los meses de agosto de 2021 y marzo de 2022. La base de respondientes ascendió a 1011 casos, teniendo 265 respuestas efectivas (26 % de nivel de respuesta). Durante la etapa abierta de relevamiento de campo, se desplegaron diferentes estrategias de sensibilización para aumentar el nivel de respuestas: reiteración de envíos, encuentros de sensibilización, apoyo de funcionarios de gobierno, llamados telefónicos, reuniones presenciales, entre otras.

Este relevamiento inicial, se complementó con entrevistas a informantes clave, para profundizar el diagnóstico de las dimensiones de capacidad en las tecnologías preseleccionadas. Se confeccionaron cinco guías de pautas para entrevistas, de modo de garantizar parámetros comunes en las jurisdicciones. En algunos casos se realizaron entrevistas grupales, aunque mayoritariamente fueron individuales. En total se realizaron 92 entrevistas en profundidad.

Las entrevistas no solo permitieron profundizar el conocimiento sobre los déficits de capacidad en las distintas tecnologías y áreas de gobierno, sino que facilitaron el acceso a información secundaria de gran valor.

Finalmente, la estrategia de producción de información se completó con la realización de informes contextuales por cada jurisdicción. Estos informes constituyeron un insumo fundamental, junto a los resultados de las encuestas y las entrevistas, para la construcción de escenarios político-institucionales que facilitaron evaluar la criticidad y prioridad relativa de los déficits de capacidad institucional identificados, y elaborar propuestas de programas de innovación y cambio institucional ajustados a las realidades de cada jurisdicción.

### ***Conformación del equipo de investigación***

La investigación fue conducida por Oscar Oszlak como investigador responsable y por Alejandro Belmonte (UNCuyo), Mercedes Llano (CEDES), Diego Gantus (UNER), Natalia Galano (UNR), Gustavo Badía (UNPAZ), Andrea Catenazzi y Fernando Isuani (UNGS) como integrantes del grupo responsable. El grupo de investigadores colaborados estuvo integrado de la siguiente manera:

<b>NODO 1 – UNCUYO</b>	<b>NODO 3 – UNER</b>	Juan Erbin
Oscar Oszlak	Diego Gantus	Laura Alejandra Lerner
Alejandro Belmonte	Alfredo Romero	Arturo Hernán Trinelli
Vanina Pereyra	Silvana Gómez	Marina Wagener
Tania Marino	Denise Laurens	Julián Tagnin
Micaela Amorós	<b>NODO 4 – UNR</b>	<b>NODO 6 – UNGS</b>
Lautaro Rodríguez Nancu	Natalia Galano	Andrea Catenazzi
<b>NODO 2 – CEDES</b>	Guillermina Curti	Fernando J. Isuani
María Mercedes Llano	María del Mar Monti	Valeria Serafinoff
Ester Kaufman	Silvio Crudo	Leticia Patrucci
Mercedes Iacoviello	Melina Bianchi	Elsa B. Pereyra
Noemi Pulido	<b>NODO 5 – UNPAZ</b>	Karina Montes
Sebastián Martín Juncal	Gustavo Carlos Badía	

Cada nodo fue responsable de la elaboración de los diagnósticos y propuestas de mejora correspondientes a las jurisdicciones con las que se vincularon: UNCuyo (provincias de San Juan y Mendoza);

CEDES (Gobierno Nacional); UNR (provincias de Santa Fe y Córdoba); UNER (provincias de Chaco y Entre Ríos); UNPAZ y UNGS (provincias de Tierra del Fuego, Buenos Aires y CABA).

El proyecto generó una gran cantidad de materiales que se encuentra disponible en el sitio de la Agencia I+D+i con la intención de promover su reutilización y aplicación efectiva en la mejora de la gestión pública en Argentina.

## Resultados

La investigación realizada ha permitido conocer la experiencia de las administraciones públicas, generando evidencias para profundizar el conocimiento en torno a:

- El impacto de la pandemia en las administraciones y un mejor conocimiento de las circunstancias económicas y sociopolíticas en que se desarrolló la gestión pública.
- La adaptación de la metodología SADCI (sistema de análisis de capacidad institucional) para el análisis de tecnologías de apoyo.
- La implantación u operación de los sistemas e instrumentos de gestión de recursos físicos y financieros, incluyendo los de planificación, programación, monitoreo, rendición de cuentas y evaluación de resultados.
- La adopción de políticas e instrumentos para la gestión del talento humano, en materias tales como reclutamiento, concurso, promoción, remuneraciones, capacitación y evaluación de desempeño.
- Los recursos y procesos de digitalización y manejo de información en el sector público, incluyendo el estado de la infraestructura, los avances en la simplificación de trámites, la

despapelización, el procesamiento y resguardo de datos, el desarrollo de plataformas informáticas, la ciberseguridad y las aplicaciones de *big data* e inteligencia artificial.

- Los avances en materia de políticas e instrumentos de gobierno abierto, incluyendo normas sobre derecho de acceso a la información, publicidad de repositorios de datos abiertos, resguardo de la privacidad, mecanismos de participación ciudadana y fortalecimiento institucional para una gestión pública abierta.
- La proyección de escenarios político-institucionales y principales desafíos enfrentados por las administraciones en términos de los propios actores del proceso.
- El conocimiento de las estructuras orgánicas de las jurisdicciones y las políticas exitosamente implementadas.

A continuación, se realiza una presentación descriptiva de los resultados del estudio cuantitativo tomando de forma agregada al conjunto de las jurisdicciones, lo que permite observar tendencias generales en el empleo de las tecnologías de apoyo. En la segunda parte, en cambio, se recogen los principales hallazgos en cada una de las jurisdicciones alcanzadas.

### ***Resultados generales del estudio cuantitativo por dimensiones de estudio***

El estudio cuantitativo llevado adelante por el equipo del proyecto permitió, no solo validar una metodología de diagnóstico con una nueva aplicabilidad, sino también generar información significativa para comprender el estado de situación de cuatro tecnologías de apoyo esenciales.

De las respuestas obtenidas, el 18 % corresponden al Gobierno Nacional y el 82 % restante a las provincias seleccionadas. En cuanto al sector de gobierno donde las personas entrevistadas desempeñan

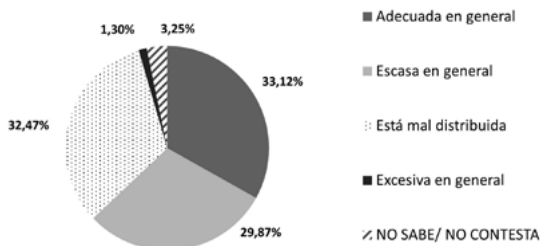
sus funciones, el 16 % lo hace en el área de seguridad, el 15 % en educación, el 13 % en la Jefatura de Gabinete o ministerio de gobierno, el 11 % en salud, el 10 % en hacienda, el 8 % en desarrollo social y el 24 % en otras reparticiones (modernización, gestión pública, entre otras), de esta forma, se logra una amplia cobertura y distribución.

El cuestionario fue dividido en nueve bloques temáticos: caracterización del respondente; gestión por resultados; gestión de recursos humanos; recursos financieros y gestión presupuestaria; infraestructura y equipamiento tecnológico; digitalización y gobierno electrónico (orientación al gobierno); administración pública en el contexto de pandemia; digitalización y gobierno electrónico (orientación a la ciudadanía) y gobierno abierto. Contó con un total de 103 preguntas y el tiempo promedio de respuesta fue de 30 minutos. Se presenta una síntesis de los principales resultados, agrupando categorías para facilitar su lectura.

## **Gestión de recursos humanos**

Con relación a las dotaciones de recursos humanos, un 33 % considera que es adecuada, un 30 % que es escasa y un 32 % que está mal distribuida, solo un 1 % considera que es excesiva. Esta situación se justifica por una la falta de planificación de las dotaciones (54 %), la inexistencia o bajo uso de mecanismos de movilidad para redistribuir personal (48 %), la incorporación discrecional de personas con poca o nula consideración de los perfiles y conocimientos requeridos para los cargos (45 %), el congelamiento de vacantes (45 %), la ausencia o incipiente desarrollo de sistemas de información del personal (35 %), la desconfianza en el personal de carrera (34 %).

Gráfico 1. Valoración sobre la dotación general de personal de su jurisdicción de gobierno



Fuente: elaboración propia. Encuesta programa PISAC-COVID-19, proyecto "El día después".

De las personas entrevistadas, solo un 16 % manifiesta haber ingresado a la administración pública mediante concurso. Un 40 % afirma haber ingresado mediante designación directa, un 23 % mediante un contrato y un 11 % a partir de una beca o pasantía. Esta situación es consistente con la percepción general sobre ausencia de concursos para cubrir vacantes en la administración (casi un 80 % considera que nunca o casi nunca se realizan estos concursos en su dependencia).

Si se analizan otras dimensiones de los sistemas de gestión de recursos humanos, es posible observar que los concursos de ascenso son poco habituales. Cerca de un 80 % afirma que nunca o casi nunca se realizan para promover la ocupación de categorías jerárquicas.

Estos niveles extremadamente bajos de concursabilidad (tanto de ingreso como de promoción) se deberían a los siguientes factores: se privilegian contrataciones de locación de servicios para reducir costos y/o sortear medidas de congelamiento de vacantes (47 %); los concursos son burocráticos y lentos (47 %); los nombramientos se realizan sobre la base de criterios de confianza política, personal o parentesco (46 %); la locación de servicios permite una mayor flexibilidad (45 %); se recurre a becas o pasantías para incorporar a personas de una manera flexible (36 %); no existe conocimiento ni experiencia en el diseño y ejecución de concursos (24 %).

Un aspecto positivo en la gestión de personal, está vinculado a los procesos de capacitación en la administración pública. Solo un 13 %

manifiesta no haber participado en procesos formativos, mientras que un 70 % asistió a más de dos capacitaciones en los últimos cinco años.

En cuanto a la dimensión salarial, más de la mitad (56 %) de las personas encuestadas considera que el sistema salarial vigente no se ajusta al principio de “igual pago por igual trabajo en condiciones similares”. En la comparación de la remuneración recibida con relación a la del personal del sector privado en el ejercicio de un puesto con funciones y responsabilidades equivalentes, un 49 % sostiene que no es equitativa y que se paga más en el sector privado, un 28 % considera que solo es equitativa en algunos casos y solo un 3 % considera que es equitativa. La inequidad genera efectos severos en la desmotivación del personal, en la atracción de personas idóneas y en la capacidad para iniciar y sostener proyectos estratégicos de la institución.

*Gráfico 2. Efectos de la inequidad salarial sobre el desempeño de la organización*



Fuente: elaboración propia. Encuesta programa PISAC-COVID-19, proyecto “El día después”

## **Gestión por resultados, recursos financieros y gestión presupuestaria**

Con respecto a la existencia de mecanismos que promueven la gestión por resultados en la gestión, un 78 % manifiesta que en su jurisdicción hay un plan de gobierno explícitamente definido y que



aborda distintos sectores y prioridades de gestión. Sin embargo, solo la mitad reconoce que dichos planes articulan objetivos y metas de largo, mediano y corto plazo y tienen asignado un presupuesto adecuado.

En cuanto a la extensión de espacios institucionales que promuevan el monitoreo y la evaluación de intervenciones públicas, el 50 % afirma que en su gobierno existe un área específica encargada de ello. Pero al considerar la extensión de la práctica de la evaluación, solo un 7 % reconoce que se practican evaluaciones de políticas públicas con una frecuencia de más de cinco evaluaciones al año.

Si analizamos las capacidades en términos de recursos financieros un 54 % de las personas entrevistadas considera que, en relación con el tipo de funciones asignadas a la unidad en que se desempeña, los recursos presupuestarios son adecuados o muy adecuados, mientras que casi un 40 % sostiene que son inadecuados.

Las principales causas que se asocian a los presupuestos insuficientes se vinculan con: la escasez de recursos (60 %); metodologías de formulación presupuestaria rígidas e inadecuadas (54 %); falta de ajuste entre planificación presupuestaria y resultados esperados (51 %); criterios discrecionales en la asignación de recursos presupuestarios (50 %); escasa participación de áreas sustantivas en la planificación presupuestaria (40 %).

Al momento de organizar las actividades que debe atender la unidad en que se desempeña, un 40 % considera que se cuenta con información presupuestaria (pisos y techos) y financiera para planificar acciones, mientras que el 60 % restante considera que esta información es insuficiente, parcial o inexistente.

En este sentido, solo un tercio de las personas entrevistadas sostuvo que utilizaba, en sus actividades cotidianas, un sistema integrado de información financiera. Dicho sistema se utiliza mayoritariamente para el seguimiento de la ejecución presupuestaria (56 %), el registro contable (44 %), la asignación de partidas (38 %) y, en menor medida, la autorización de pagos (25 %), la programación de pagos (19 %) y la gestión de cobros (10 %).

Gráfico 3. Funcionalidades del Sistema de Presupuesto en su institución



Fuente: elaboración propia. Encuesta programa PISAC-COVID-19, proyecto "El día después"

## Infraestructura tecnológica, servicios digitales y gobierno electrónico

Con relación a la dotación de recursos tecnológicos (equipamiento y *software*) vinculados al tipo de funciones asignadas a su unidad de trabajo, la percepción de los entrevistados se encuentra dividida: la mitad considera que es adecuada y la otra mitad que no lo es.

Para quienes la valoran como inadecuada, la situación se debe a la escasa rotación del equipamiento informático, que genera envejecimiento y desactualización del equipamiento (72 %); los problemas en la asignación y distribución del equipamiento informático dentro del organismo (67 %); la ausencia de un plan de adquisiciones de equipamiento informático (61 %); y la escasez de recursos presupuestarios para adquirir equipamiento informático (58 %).

La mayoría de las personas entrevistadas (77 %) manifiesta tener una computadora para su uso individual y el resto debe compartirla con una o más personas. Si consideramos el escenario previo a la pandemia, solo una cuarta parte de las personas entrevistadas manifiesta que tenía acceso de forma remota a los sistemas que utiliza habitualmente para su trabajo. Finalmente, el 50 % manifiesta que

debe acceder a una multiplicidad de sistemas diferentes (entre 2 y 5) para realizar sus tareas habituales.

Con respecto a los procesos de digitalización y herramientas de gobierno electrónico, un 59 % afirma que su organismo posee un portal web propio con información clara, accesible y actualizada, un 23 % considera que el portal web tiene poca información o se encuentra desactualizada y un 15 % reconoce que su organismo no tiene portal web institucional.

*Gráfico 4. Tipo de información pública accesible en el portal web del organismo*



Fuente: elaboración propia. Encuesta programa PISAC-COVID-19, proyecto "El día después"

Considerando los trámites en línea ofrecidos por el organismo antes de la pandemia, solo un tercio de las personas entrevistadas afirmó que la mitad o más de los trámites podían hacerse total o parcialmente de forma remota, mientras que los dos tercios restantes (66 %) sostuvo que muy pocos trámites o ninguno podría realizarse mediante dicha modalidad.

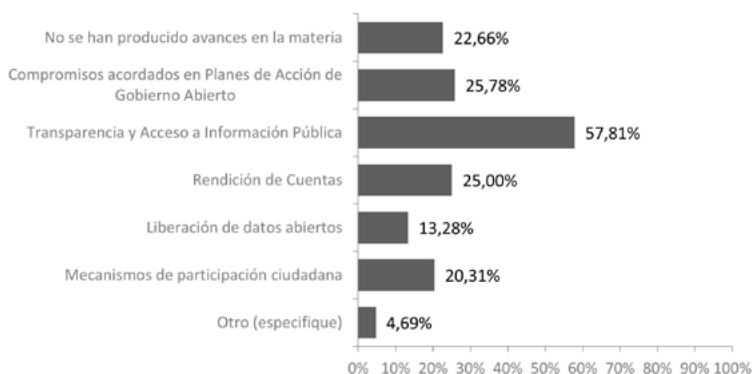
Si se observan las mejoras realizadas por el organismo durante la pandemia, los cambios no son significativos. Las siguientes opciones caracterizan la situación de los organismos públicos: el sitio web sigue brindando la misma información que antes de la pandemia (38 %); se agregó algo de información sobre algunos trámites (29 %);

se agregó toda la información de todos los trámites (22 %); ahora existe una ventanilla única online para todos los trámites (20 %); se agregó toda la información sobre algunos de los trámites (14 %); se incorporó el uso de ChatBot para brindar información adicional (12 %); el organismo sigue sin tener sitio web propio (6 %); el organismo desarrolló y puso en línea un sitio web, pero sin información sobre los trámites que realiza (5 %).

## Gobierno abierto

En relación con las políticas de gobierno abierto, se reconoce la existencia de acciones orientadas a la transparencia y acceso a la información pública (58 %). Sin embargo, la rendición de cuentas (26 %), los mecanismos de participación ciudadana (20 %) y la liberación de datos (13 %), son muy poco frecuentes. También se destaca que un cuarto de las personas entrevistadas, perciben que no se han registrado avances en lo relativo a gobierno abierto en el organismo donde trabajan.

*Gráfico 5. Políticas de gobierno abierto que se implementan en las reparticiones*



Fuente: elaboración propia. Encuesta programa PISAC-COVID-19, proyecto "El día después"

En esta dirección, un 58 % sostiene que no existen o desconoce la existencia de normas y planes de gobierno abierto. El 66 % afirma que no existe o no conoce si existe un área responsable de implementar políticas de apertura en su organismo; solo el 25 % reconoce la existencia de un área específica, y el 10 % restante afirma que existen personas que tienen asignadas dichas responsabilidades pero que desarrollan tareas en otras áreas.

Si indagamos en otros pilares centrales del gobierno abierto, un 58 % de las personas entrevistadas califica a las políticas de acceso a la información pública como satisfactorias o muy satisfactorias, mientras que esta valoración positiva disminuye a un 41 % si se evalúa las políticas de participación ciudadana.

Las instancias de participación tienen un escaso impacto en las políticas públicas, solo un 17 % reconoce que se utilizan para la formulación y planificación de políticas (por ejemplo, planificación participativa, consultas, mesas de intercambio); un 13 % para el seguimiento y evaluación de acciones y políticas (por ejemplo, se comparte información, se evalúa incorporando la mirada de múltiples actores); y un 12 % en la implementación conjunta (colaborativa) de acciones y políticas públicas.

Si se indaga en las razones asociadas a la situación indicada respecto de las políticas de participación ciudadana, se destaca: la ausencia de mecanismos, procedimientos o sistemas que permitan procesar y responder adecuadamente a la participación (56 %); el bajo nivel de interés de las autoridades políticas (50 %); el escaso (o inexistente) personal con responsabilidad de atender políticas de participación ciudadana (44 %); las escasas competencias del personal responsable (41 %); la ausencia de tiempo para promover la participación por la urgencia de la gestión cotidiana (37 %); el inadecuado presupuesto para responder a la participación ciudadana (36 %); y sin incidencia, la escasa o nula respuesta de la ciudadanía a los intentos por promover la participación (15 %).

## Administración pública y pandemia COVID-19

La pandemia impactó de forma diferente en las organizaciones públicas, tanto por sus capacidades previas o su ámbito de intervención, como su jurisdicción de dependencia. En lo relativo a las dotaciones de personal, las personas entrevistadas poseen una percepción heterogénea sobre la situación: un 33 % considera que la cantidad de personal fue insuficiente para abordar las tareas habituales y emergentes; un 31 % que la cantidad de personal fue suficiente; y un 22 % que las tareas habituales y emergentes se han desarrollado con una cantidad menor de personal a raíz del confinamiento.

Independientemente de dicha percepción sobre las dotaciones de personal, el 66 % afirma que se incorporó personal nuevo en su organización desde el inicio de la pandemia. Al mismo tiempo que un 46 % reconoce que se registraron bajas de personal.

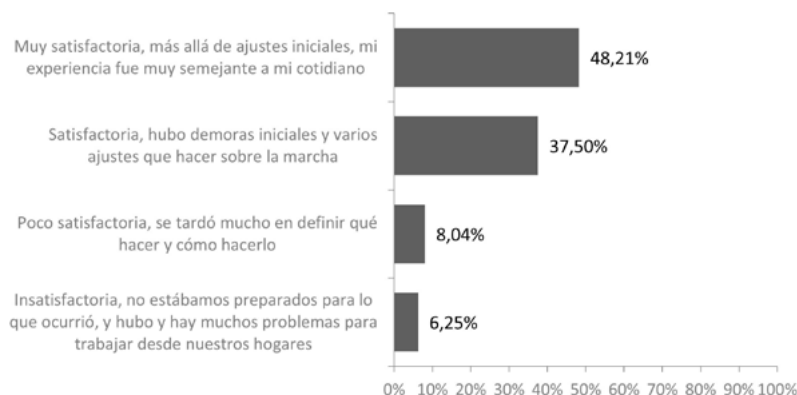
En relación con las funciones o tareas que desarrolla, un 56 % afirma que cambiaron relativa o significativamente durante la pandemia, mientras que un 44 % opina que no vieron cambios significativos o no se modificaron en absoluto.

Si analizamos la modalidad de prestación de servicios durante el aislamiento social y obligatorio [ASPO], solo un 14 % reconoce que los servicios se prestaron de forma presencial, un 23 % de forma exclusivamente remota, y un 53 % reconoce una prestación de servicios con formato mixto.

Para la realización del trabajo remoto, un 71 % poseía equipamiento y conectividad suficiente, un 14 % debió adquirir equipamiento (casi en su totalidad sin colaboración financiera del organismo) y 12 % utilizó en su domicilio equipamiento de la repartición.

Durante el trabajo a distancia, un 41 % reconoce que recibió apoyo del personal técnico especializado de su gobierno, mientras que un 44 % afirma que pudo resolver las dificultades gracias al apoyo de sus compañeras/os de trabajo. Un 86 % de las personas entrevistadas considera que la experiencia del trabajo remoto fue satisfactoria o muy satisfactoria.

*Gráfico 6. Evaluación de la experiencia de trabajo remoto*



Fuente: Elaboración propia. Encuesta programa PISAC-COVID-19, proyecto “El día después”

Finalmente, en lo referente a la actitud laboral frente a las transformaciones que supuso la pandemia, un 76 % de las personas entrevistadas reconoce que la actitud general fue colaborativa o muy colaborativa mostrando una alta comprensión de la situación; un 19 % valora que la actitud fue mixta y solo un 3 % sostuvo que la actitud general fue poco colaborativa.

### ***Resultados del estudio por jurisdicción***

En cada una de las jurisdicciones incluidas en el estudio, se realizó un diagnóstico de déficit de capacidad institucional organizado no por área de gobierno, sino a partir de las condiciones existentes para la implementación y desarrollo exitoso de las tecnologías de apoyo. La disponibilidad de estas capacidades constituye, sin dudas, una herramienta ineludible para encarar las transformaciones que requiere la gestión pública en la actual “era exponencial”. Los gobiernos se encuentran tensionados por las consecuencias económicas y políticas de la pandemia y, adicionalmente, se enfrentan a la encrucijada de reconstruir la confianza pública en un contexto de “arenas

movedizas” donde deben equilibrar las oportunidades y amenazas creadas por la disrupción digital (Oszlak, 2020: 31).

A continuación, se resaltan las principales conclusiones a las que arribaron los equipos de investigación en su análisis completo de cada jurisdicción de gobierno.

## **Gobierno nacional**

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

En lo referente a gestión del talento humano, el cambio más significativo se produjo en el plano de la organización de las formas de trabajo. El núcleo de las transformaciones fue la conversión de la modalidad presencial a la virtual para la provisión de servicios esenciales y de emergencia, innovación que conllevó la desestructuración de los procesos habituales, el ejercicio de nuevas funciones y la conformación de equipos de trabajo transversales bajo la conducción de liderazgos digitales e intercomunicados vía redes sociales y plataformas electrónicas. Asimismo, el nuevo escenario de teletrabajo, combinado con una alta flexibilización de los procedimientos y de la jornada laboral, condujo a los directivos públicos a gestionar por resultados.

La emergencia puso en evidencia la ausencia de planificación de las dotaciones, en términos tanto cuantitativos como cualitativos. Sumado a los desequilibrios de planta preexistentes, durante la pandemia recayeron excesivas demandas en ciertas áreas, mientras que otras quedaron vacías de funciones.

Otro déficit detectado es la carencia de talento digital. Las competencias necesarias para acompañar estos derroteros de velocidad exponencial son débiles. Esta problemática se ve agravada por la baja competitividad de los salarios en determinados estratos, generando



problemas de atracción y retención de personal, principalmente en los sectores que demandan capacidades informáticas.

Se destaca el compromiso de profesionales y directivos por descomprimir los espacios de los edificios públicos. Sin embargo, se advierte que aún no se cuenta con diseños normativos, laborales, ni organizacionales que contemplen, en adelante, normalidades bimodales de empleo público (presencial / a distancia), innovación altamente valorada por los/as agentes públicos/as.

En cuanto a la gestión digital, el acceso a datos y sistemas parece haber mejorado durante la pandemia, así como la disponibilidad de las herramientas para su procesamiento. Se mejoraron los sistemas de Trámites a Distancia [TAD] y la aplicación Mi Argentina. Pero aún está pendiente un nivel de interoperabilidad en condiciones de seguridad.

En lo relativo a los déficits ligados a la gestión presupuestaria, se observa que solamente los/as especialistas que trabajan en temas de administración financiera o en órganos rectores, tienen mayores conocimientos sobre la importancia de la evaluación y el control de la gestión. Con respecto a la disponibilidad de recursos presupuestarios en la organización, el promedio del personal consultado alude a la escasez de recursos y también a la baja participación de áreas sustantivas en la planificación presupuestaria.

Finalmente, en materia de gobierno abierto, se está avanzando en instancias de integración hacia un Estado abierto, extendiendo a otros poderes, el marco original de los planes de acción, focalizado en el Poder Ejecutivo nacional. Esto supone ampliar e interrelacionar los actores, territorios, organismos involucrados, gobernanza de la gestión, todo ello bajo la coordinación del gobierno central, a fin de integrar las distintas partes en un mismo ecosistema.

Por otra parte, en relación con los otros componentes o principios, la federalización de las funciones bajo la forma de *consejos* requiere acuerdos políticos que no parecen fáciles de concretar. Las relaciones interinstitucionales mediante enlaces, organismos y niveles de gobierno, son aún muy precarias y poco consistentes. Por otra

parte, la gestión transversal de la participación, también coordinada por el Gobierno central, es un tema pendiente, así como la efectiva implementación de la rendición de cuentas.

## **Provincia de Buenos Aires**

Al igual que en otras jurisdicciones, muchas de las iniciativas que se desplegaron como excepción por causa de la pandemia podrían transformarse en la forma rutinaria de conducir las de acá en más. En situaciones como la de una pandemia, se materializan muchas iniciativas –estatales y de otros actores– y se movilizan saberes y capacidades que no se manifiestan en situaciones “normales”. En ese sentido, parece fundamental capturar esas experiencias, sistematizarlas como aprendizajes y explorar la posibilidad de que puedan seguir desplegándose. Y esto vale tanto para la relación entre la administración y la ciudadanía, como para el funcionamiento al interior de la administración pública. En este último caso, el impulso que se le dio al sistema Gestión Documental Electrónica Buenos Aires [GEDEBA] y otros instrumentos como el Portal del Empleado, podrían ser una base para explorar la institucionalización del teletrabajo en la administración pública, donde fuere posible.

El salto que se dio, por ejemplo, en materia de digitalización, fue importante, tanto en lo cuantitativo como en lo cualitativo, con el paso a *software* libre. Ello permitió desarrollar una plataforma que gestiona varios sistemas de información y de prestación de servicios, por lo que sería bueno evaluar si hay áreas en las que se puedan aplicar estrategias similares; al menos, para algunos trámites y servicios, sin olvidar que la brecha digital existe y que será necesario mantener en funcionamiento los canales de atención tradicionales. El cambio de escala de la línea 148 y su articulación con los distintos sistemas puede ser un ejemplo muy valioso en la atención de una amplia serie de problemas.

Las redes construidas en el marco de las acciones en el área de desarrollo de la comunidad –por ejemplo, en el marco del programa Bonaerenses solidarios/as– pueden ser un reaseguro importante para tener información de primera mano sobre lo que ocurre en el territorio y afinar las intervenciones que se decidan.

Las redes de comunicación que se organizaron para articular el trabajo con los/as intendentes/as parecen ser un punto importante, y así como funcionaron para consensuar y comunicar las decisiones relativas a la pandemia, podrían ser una base para trabajar otros temas.

Programas como el +ATR (Programa para la Intensificación de la Enseñanza), destinado a los/as estudiantes bonaerenses que necesiten reforzar aprendizajes, podría ser parte del esquema de enseñanza de aquí en más, aprovechando la experiencia de los equipos docentes que se conformaron y la articulación con otras instancias estatales.

En general, se sugiere “no dejar escapar” todos los saberes y capacidades que se desplegaron durante la pandemia, tanto del lado estatal como del lado de las organizaciones sociales y la ciudadanía, diseñando los instrumentos que permitan sistematizarlas y transformarlas en aprendizajes formalizados, que redunden en mayores capacidades de gestión y gobierno.

### ***Experiencia destacada:* conducción político institucional de la pandemia**

Aunque nuestra mirada fue más “burocrática”, interna, el caso de la provincia de Buenos Aires muestra que la política fue central para organizar y articular las acciones, y asegurar resultados. En lo interno, apuntando a la articulación con funcionarios, trabajadores y sus representaciones sindicales. En la relación con la sociedad, a partir de la articulación de áreas de gobierno con las organizaciones sociales territoriales y barriales, facilitando la resolución de situaciones de alta complejidad.

## Ciudad Autónoma de Buenos Aires

Un conjunto de condiciones previas facilitó la implementación de medidas y la puesta en marcha de distintas acciones orientadas a enfrentar la crisis asociada con la pandemia de COVID-19. Entre estas condiciones pueden mencionarse algunos factores: i) estructurales, ii) del régimen político y iii) asociados con el modelo de gestión pública.

En relación con los factores estructurales podemos mencionar la extensión y características de la geografía de la ciudad, así como también el nivel de desarrollo, de actividad formal y las condiciones de formación y acceso a internet y computadoras. La desigualdad se ha ido incrementando en los últimos años y los indicadores de pobreza entre las comunas muestran una importante variación.

Respecto del régimen político se destaca el ejercicio sostenido de gobierno del partido político. El PRO estaba iniciando el cuarto mandato consecutivo luego de una elección en la que obtuvo un alto caudal de votos y con el apoyo de una Legislatura en la que, con aliados, cuenta con una mayoría sólida. El gabinete estaba conformado, principalmente, por funcionarios/as que venían de la gestión anterior y, como se demostró, con larga trayectoria y experiencia en la administración pública. El conocimiento personal y de los equipos de la CABA contribuyó en la adecuación a la respuesta.

En relación al modelo de gestión, en los años previos a la pandemia se generaron las condiciones para poder promover esquemas más ágiles e integrados de respuesta. En este sentido, deben destacarse las experiencias de planificación colaborativa y basada en evidencia que permitió mejorar los canales para generación y análisis de información. Las metodologías e instrumentos de gobierno abierto impulsaron espacios más colaborativos de trabajo entre las áreas, impulsando la cooperación e integralidad. La rápida adaptación al contexto también fue posible debido a la trayectoria en digitalización

y trámites a distancia, aun cuando el flujo de trámites y los desafíos crecieron exponencialmente en los últimos dos años.

Si bien la pandemia presentó importantes desafíos para la gestión, las personas entrevistadas señalaron que esa experiencia potenció algunos aspectos relevantes para pensar las capacidades institucionales. Entre estos aspectos se destacan: la noción de vocación y servicio, la flexibilidad y agilidad de los equipos, así como la capacidad de adaptación a trabajar en contextos de incertidumbre y con objetivos cambiantes y la posibilidad de adoptar formatos híbridos como forma de ampliar las redes e interacciones, así como extender el contacto con la ciudadanía. El alto nivel de compromiso y la confianza de los equipos fue clave para el trabajo coordinado. Los esfuerzos del Gobierno estuvieron centrados en tres líneas: i) la gestión de crisis, estrategia política y sectorial; ii) la gestión de Gobierno, asegurando la continuidad en operaciones de áreas esenciales y iii) la gestión del día después, reformulando el plan de gobierno y secuencia de medidas para revertir situación (Plan Futuro, 2020).

El liderazgo y la capacidad técnica son dos aspectos destacados por los/as funcionarios/as entrevistados/as para definir la forma en que se enfrentó la pandemia. Podría considerarse también la centralización de la decisión en contextos de mayor flexibilidad en la asignación de recursos y los controles previos. La creación de grupos de trabajo interconectados para dar respuesta a la crisis y prepararse para el día después también parece un elemento destacable. Esa lógica más centrada en la gestión de proyectos que en una dinámica burocrática tradicional permitió concentrar recursos en áreas críticas sin necesidad de tener que incorporar más personal. Así, la incorporación de personal se concentró en profesionales y técnicos de la salud.

Tal como señalaron en distintos encuentros organizaciones sociales vinculadas con la transparencia y democratización, no se observaron problemas en términos de la rendición de cuentas y presentación de informes o la respuesta a los pedidos de información. Sin embargo, los mecanismos de flexibilización de las condiciones

de empleo pudieron haber repercutido negativamente en las condiciones laborales. Los controles se redujeron en este sentido y en función de una mirada sobre la ética del trabajo y la vocación pudo dar lugar a abusos por parte de la autoridad responsable.

El relevamiento de información y experiencias para generar las condiciones para la toma de decisiones, parece una experiencia relevante. El mayor desafío de cara a la pospandemia es cómo recrear, sin la urgencia y la incertidumbre, las condiciones para flexibilizar los procesos de asignación presupuestaria y gestión de equipos, así como la descentralización de decisiones vinculadas con la organización del trabajo y los recursos humanos en un contexto de resguardo de derechos laborales, la rendición de cuentas y motivados por principios como la eficacia, la eficiencia, la transparencia y cocreación.

## Provincia de Chaco

Conviene apuntar inicialmente que, de acuerdo las/os funcionarias/os de nivel ejecutivo entrevistadas/os, las cuatro tecnologías bajo estudio en el marco de esta investigación están contempladas en el Plan de Gobierno Chaco 2030 como prioritarias.

Avances muy sustantivos en materia de digitalización (actualización del Sistema de Administración Financiera y Control, implementación del nuevo sistema de gestión de recursos humanos, desarrollo y uso intensivo de un *chatbot* para asesorar a la ciudadanía en materia de cuidados, protocolos, centros de vacunación, etcétera, la implementación del sistema de gestión de trámites y su módulo de tramitación electrónica), convivieron con sistemas de gestión que no se vieron afectados, y con otros proyectos que se vieron detenidos.

Chaco estaba mejor preparada que otras jurisdicciones para afrontar un shock como el producido por la pandemia desde el grado de desarrollo relativo de las tecnologías de apoyo. Dicho lo anterior, debe reconocerse como manifestó 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).

Quizás, la educación fue el sector en el que se pusieron de manifiesto estos límites. Si bien existió 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–.

### ***Experiencia destacada: nuevo sistema de gestión de recursos humanos***

Se asienta sobre un software de desarrollo propio, provisto por ECOM S. A., una sociedad anónima con participación estatal mayoritaria. Como resultado de su paulatino desarrollo y adopción, un porcentaje muy elevado de los trámites han sido digitalizados. En el marco del Plan de Gobierno, se priorizaron los concursos de los cargos jerárquicos subrogados (directoras/es y jefas/es de departamento).

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.

En materia de planificación, seguimiento y evaluación de metas y objetivos de gobierno se destaca: 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.

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. Sin embargo, las dimensiones de participación y colaboración 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.

## **Provincia de Córdoba**

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

Se advierte claridad en los objetivos y en las estrategias seguidas –aunque con diferencias entre las tecnologías–, así como compromiso político y financiamiento sostenido a través de las sucesivas gestiones de Gobierno. En este sentido, resulta interesante observar la permanencia de los perfiles que ejercen el liderazgo de las tecnologías. Quizás con la excepción del caso de gobierno abierto cuya rectoría resulta más reciente, los/as encuestados/as y entrevistados/as vinculados/as con la gestión de cada tecnología, exhiben un desarrollo de carrera dentro de la administración (buena parte de ellos/as lleva desempeñándose más de nueve años de trabajo en la administración pública provincial) y cuentan con título de grado o posgrado específico en la tecnología que gestionan. Además, se ha dado una continuidad de las estrategias que han sostenido el desarrollo de las tecnologías de gestión estudiadas. La pandemia sorprendió a la gestión provincial, entonces, con capacidades desarrolladas para afrontar los desafíos emergentes.

En lo referente a la tecnología de gestión de recursos humanos, Córdoba cuenta con una política integral de desarrollo cuyas principales fortalezas o innovaciones se sitúan en la articulación del



componente de capacitación y desempeño con el desarrollo de carrera y los incentivos salariales en algunos niveles de la planta. No obstante, ambos componentes reconocen déficits o desafíos entre los que resaltan la falta de especificidad de las metodologías utilizadas, que ponen en riesgo la efectividad de las herramientas en algunos tramos, perfiles y organizaciones del Estado provincial.

La pandemia supuso algunos desafíos significativos. El pase a la virtualidad, implicó desarrollar capacidades existentes en gran cantidad de personal, o, en caso de no lograrse las adaptaciones necesarias, adecuar entornos de trabajo de acuerdo a las normas de distanciamiento vigentes durante buen tiempo de pandemia. También implicó oportunidades o aperturas a nuevas prácticas. En Córdoba, el teletrabajo parece haber llegado para quedarse. Finalmente, otro dato destacable, también relacionado con el gobierno electrónico, es que la administración provincial ya contaba con una plataforma para la gestión integralmente virtual de los trámites internos de recursos humanos, lo que facilitó la gestión en tiempos de pandemia.

Respecto de la gestión de bienes físicos y financieros, la pandemia encontró a la jurisdicción con capacidades clave existentes. La administración pública cordobesa cuenta con un Sistema Unificado de Administración Financiera [SUAF] y una plataforma digital por la que se pudieron canalizar compras y contrataciones, contándose con mecanismos de adquisición y compras de resolución enteramente electrónica (como las subastas inversas y una experiencia de licitación pública).

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

En relación con la tecnología de gestión de digitalización y gobierno electrónico, Córdoba muestra importantes desarrollos y desafíos. Cuenta con un portal unificado de acceso ciudadano [CiDi] en el que se accede a toda la información provincial y permite realizar comunicaciones oficiales y trámites. El sistema está soportado por

una base de datos unificada, que ha permitido avanzar en la digitalización de trámites e incluso la resolución *online* de alguno de ellos. Resta el desafío de avanzar en la simplificación y digitalización para cumplir la meta de 100 %.

***Experiencia destacada:* plataforma de Servicios Ciudadano Digital [CiDi]**

CiDi es una plataforma tecnológica que integra todos los trámites y servicios digitales del Gobierno de la provincia de Córdoba, permitiendo al ciudadano una interacción sencilla y unificada con la administración provincial —ya sea a través de su portal web o mediante una APP móvil— mediante un usuario digital único.

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

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

## Provincia de Entre Ríos

Entre Ríos, como otras jurisdicciones, puede ser caracterizada preliminarmente como una provincia que, a efectos de esta investigación, presenta claroscuros. Por un lado, lidera rankings nacionales de transparencia en materia presupuestaria, y en los últimos años, es muy ordenada en términos fiscales. Por el otro, mantiene prácticas de gestión del talento humano que son propias del siglo pasado.

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

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

### ***Experiencia destacada: comité de Organización de la Emergencia Sanitaria [COES]***

Durante la pandemia, el COES trabajó de forma articulada con organismos públicos de salud de la provincia y con los gobiernos locales de todo el territorio. El desarrollo de sus acciones fue ejecutado sobre la base de siete ejes fundamentales: 1) operativo; 2) vigilancia epidemiológica; 3) organizaciones de los servicios de salud; 4) comunicación; 5) capacitación; 6) recursos; y 7) sistemas de información.

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

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

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

## **Provincia de Mendoza**

El diagnóstico institucional realizado en la provincia de Mendoza, permite realizar un análisis preliminar de la experiencia que implicó el manejo de la pandemia en el sector público.

Respecto a los emergentes vinculados a las tecnologías de gestión de recursos humanos en Mendoza, puede indicarse que siguió en la misma línea de prácticas previas a la pandemia. Esto es, principalmente, una relativa baja planificación de los recursos humanos en términos de organización de la función pública provincial.

En la misma línea, no se reconoce la utilización formalizada y sistemática de instrumentos validados internacionalmente como beneficiosos para una mejor administración pública y servicio civil. El ingreso a la administración pública por concurso no es una práctica habitual. Por otro lado, en el ciclo de la gestión de recursos humanos, el desarrollo de una carrera administrativa en el ámbito del Poder

Ejecutivo no ha sido ponderado como un elemento sostenido, tanto previo como durante la pandemia. No se conoce que hayan existido nuevos concursos de ascenso.

La capacitación, como otro componente fundamental para pensar la administración pública especializada, tampoco aparece como un elemento que cuente con una programación adecuada.

Sobre los recursos financieros y físicos, sus tecnologías de gestión y sistemas, ha sido similar su desempeño en la jurisdicción y periodo estudiado. Si bien la pandemia se constituyó como una externalidad inesperada para la administración pública de Mendoza, la falta de una planificación estratégica y formalizada fue notable. Esta situación, encontró a algunas reparticiones más preparadas, no por planificación sino por la disponibilidad de mayores niveles de desarrollo e implementación de tecnologías y por los perfiles de las autoridades y equipos de gestión.

Muchos aspectos de las capacidades de gestión de Mendoza, en este período, son positivos y destacables. El primero de ellos es el alto nivel de implementación y utilización, previo a la pandemia, de sistemas de información con base tecnológica para la gestión de la contabilidad de las cuentas provinciales, las transacciones de tesorería y la realización de compras en sistemas con probada seguridad, lo que redundó en una continuidad necesaria en los ciclos de recaudación y pagos en instancias de emergencia con la magnitud como la que se vivió.

Otro aspecto positivo es la buena coordinación interinstitucional entre el gobierno provincial, el territorio y los municipios. Del relevamiento se concluye que las instancias de flujo de información y toma de decisiones entre administraciones públicas considerando las situaciones particulares y territoriales, fueron beneficiosas para la gestión de la pandemia.

En relación a la tecnología de digitalización y gobierno electrónico, la provincia había comenzado con anterioridad un proceso de reforma y modernización del Estado, que se acelera en el año 2016 con la concreción del Plan Estratégico de Modernización del Estado

Provincial, el que había permitido avanzar con la implementación y adopción de diversos sistemas, innovaciones y despapelización en la gestión. Si bien este proceso presentaba diferentes grados de avance en cada una de las reparticiones y niveles del Estado, y persistían resistencias y deficiencias en la implementación, los testimonios recabados dan cuenta de que los niveles de digitalización alcanzados y los sistemas desarrollados hasta el momento resultaron de vital importancia a la hora de gestionar en pandemia. Se dio también un importante crecimiento de la cantidad de trámites que la ciudadanía podía realizar de manera virtual. Asimismo, se incorporaron o mejoraron desarrollos de cara a la comunidad, tales como “Escuela Digital Mendoza” o “MendoTran - ¿Cuándo Subo?”.

### ***Experiencia destacada: refuncionalización del Sistema Ticket***

El sistema Ticket es una plataforma web a la que se puede acceder desde cualquier dispositivo con internet que data del año 2018. Con el surgimiento de la emergencia sanitaria, su desarrollo se profundizó y diversificó, se adaptó para integrar la Ventanilla Única del Gobierno. El mismo permitió realizar distintos tipos de trámites, consultas y reclamos de manera virtual; también fue adaptado para centralizar el sistema de turnos de vacunación una vez que comenzó la campaña, lo que permitió organizar el proceso.

Persisten sin embargo grandes asimetrías entre los distintos ministerios. Los avances en materia de digitalización, en la adopción de herramientas tecnológicas y en la despapelización no son homogéneos. Las características propias de la planta de personal de cada dependencia, la disponibilidad de recursos, infraestructura tecnológica, entre otros factores, condicionan las distintas situaciones. La falta de personal para el desarrollo y mantenimiento de sistemas se informa como una constante.

En relación con la tecnología de políticas e instrumentos de gobierno abierto, Mendoza cuenta con avances importantes en materia normativa, a partir de la Ley de Acceso a la Información Pública.

La provincia dispone de un portal de datos abiertos y con un Portal de Transparencia, aunque con escasa información.

El pilar de participación ciudadana se evalúa como el más deficiente. Si bien algunas dependencias promueven o se están organizando para incluir instancias de participación ciudadana, estas iniciativas no se encuentran generalizadas ni extendidas en todas las dependencias del Estado provincial.

## **Provincia de San Juan**

En sintonía con el análisis llevado adelante en el resto de las jurisdicciones que forman parte del proyecto, en la provincia de San Juan puede advertirse una clara interrupción –con el consecuente “viraje”– en la agenda pública luego de la declaración de la emergencia sanitaria a partir del mes de marzo del año 2020. Es importante destacar que la provincia acababa de culminar un proceso de planificación estratégica de carácter participativo que sentaba las bases para la agenda de gobierno.

Si bien la planificación inicial se interrumpe por la excepcionalidad de la pandemia, las políticas de Estado que habían sido iniciadas con anterioridad, y cuyas desagregaciones o actuaciones parte (proyectos, planes, programas) no estaban en su totalidad implementadas, permitieron un rápido acomodamiento de la estructura estatal con su consiguiente adaptación al contexto inmediato.

Respecto a las tecnologías de apoyo de la gestión, consideradas en el análisis, puede afirmarse que Gobierno Abierto y Digitalización y Gestión de la Información (Gobierno Electrónico) cobraron impulso evidente en pandemia, lo que implicó un impacto significativo para la administración provincial, superando factores culturales que habían tenido preponderancia en los años anteriores. El componente de innovación e impulso tecnológico que se venía desarrollando en la gestión de gobierno experimentó, por un lado, la necesidad de formulación de soluciones para las nuevas problemáticas planteadas y,

por el otro, la aceleración de las iniciativas que se venían implementando de manera gradual.

Sin embargo, estas políticas públicas deben ahora ser consolidadas, tratando de asegurar algunas bases estructurales que operen con relación a la dotación de personal y los recursos financieros, políticas de personal y sistemas de recompensas, leyes, normas y cultura (las “reglas de juego”). Con relación a ello, algunas de las principales debilidades encontradas luego del estudio conducido en la provincia, se expresan a continuación.

Se observa un vacío jurídico en cuanto al desarrollo de políticas de gobierno abierto, marcado por la ausencia de una ley de acceso a la información pública sobre la cual se hizo referencia explícita en el conjunto de medidas anunciadas luego del “Acuerdo San Juan”.

Es central el estado crítico en el que se encuentra la disponibilidad de personal profesional e idóneo para las áreas de desarrollo tecnológico e informático. Existe una baja dotación del personal para atender las tareas habituales y emergentes en las reparticiones. Situación que se vio agravada durante la pandemia.

Si bien se reconoce un alto grado de complementariedad y articulación entre la Dirección Provincial de Informática, la Dirección de Ciberseguridad e Infraestructura Tecnológica de Base y la Dirección de Gobierno Abierto, también se advierte que esta última –y a causa de la irrupción del covid– ha funcionado principalmente con un rol de apoyo y orientado centralmente hacia gobierno electrónico.

En cuanto a las fortalezas derivadas del proceso, se destacan los mecanismos de participación ciudadana utilizados durante la gestión de la pandemia. Tanto el Comité Interdisciplinario e Intersectorial de Eventos Emergentes como el “Acuerdo San Juan”, le dieron un mayor impulso al vínculo Estado-ciudadanía, logrando instalar una modalidad articulada de toma de decisiones, creando instituciones y promoviendo agenda de gobierno, lo que implicó un proceso de fortalecimiento de las capacidades institucionales y, por lo tanto, de mejoramiento sustancial de la gestión.



## Provincia de Santa Fe

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 falta de actualidad 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.

Respecto de la gestión de recursos humanos, la preocupación del sistema político parece visualizarla más como recurso disponible para la reparación de colectivos sociales desventajados o vulnerables (expresados en la producción legislativa de establecimiento de cupos), más 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. 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.

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.

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 que creó la crisis sanitaria forzaron procesos de digitalización en todos los gobiernos. En el caso de Santa Fe, la inversión y el trabajo de refuerzo de la infraestructura tecnológica y el desarrollo de sistemas resultaron clave.

Dado el estado de fragmentación y el carácter aislado de los desarrollos preexistentes, la implementación actual previsiblemente deberá afrontar déficits preexistentes (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, etcétera).

Finalmente, en relación con 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.

## **Provincia de Tierra del Fuego**

La presencia de la pandemia se acopló a una situación provincial muy endeble –en términos sociales y fiscales– que había motorizado un conjunto de medidas previas. En este marco se desplegaron las principales normas que organizaron la respuesta a la pandemia por parte del Estado provincial. Por un lado, la emergencia sanitaria provincial por el COVID-19 permitió abordar un amplio abanico de acciones en salud vinculadas con la gestión, infraestructura, insumos y personal del sector, entre otros. Por otro lado, la emergencia administrativa e informática en la administración pública provincial permitió acelerar y profundizar un conjunto de acciones en materia de gobierno electrónico y simplificación de procesos.

Respecto al empleo público, cabe destacar el plan de recomposición salarial que implicó aumentos promedio del 50 % en 2020 y 2021, pieza clave para contener la conflictividad social y favorecer la respuesta del personal a las demandas de la gestión de la crisis. Asimismo, cabe resaltar la Emergencia Económica, Fiscal Financiera y Social en mayo del 2020, a través de la cual se desplegó la mayor parte de la respuesta de ayuda social y económica centrada en el programa PROGRESO.

Un aspecto que también merece destacarse se vincula con la conformación de instancias de coordinación entre funcionarios/as provinciales que se conocían previamente ya que habían formado parte del gabinete a cargo de la intendencia de Río Grande entre 2011-2019, bajo la gestión del actual gobernador. Eso favoreció especialmente el diálogo interministerial, que se destaca fue clave, especialmente con el Ministerio de Finanzas Públicas. Algo interesante que fue indicado en las entrevistas, es que aún falta que eso se traslade a los mandos inferiores / medios para una mayor articulación institucionalizada.

Ciertamente, lo hecho durante la pandemia no resolvió todos los déficits de la Administración Pública provincial. Así, en materia de la gestión de recursos humanos, el tema de los concursos aparece como

una tarea pendiente, cuyas implicancias en términos de profesionalización y fortalecimiento del desempeño estatal no pueden ni deben ser desconocidas. Este punto conecta con la necesidad de avanzar con procesos de planificación de dotaciones óptimas que permitan resolver las razones que alimentan la percepción de falta de personal en algunas áreas. Trabajar en estos terrenos es también una forma de apostar al sostenimiento y profundización hacia futuro del compromiso evidenciado por los/as trabajadores/as estatales durante la pandemia.

En cuanto a sistemas e instrumentos de gestión de recursos físicos y financieros, cabe indicar que la necesidad de dar continuidad al Estado en un contexto de emergencia y aislamiento como el que supuso la pandemia, interpeló a esta tecnología de gestión en forma clara, ya que ella resulta de vital importancia para el funcionamiento estatal. En este sentido, la respuesta fue un marcado dinamismo en términos de su modernización. Sin dudas, el desafío es entonces que el impulso y las energías concentradas en su mejora durante la pandemia se sostengan hacia futuro. De ese modo, la innovación y el mejoramiento de procesos realizados no constituirán una cuestión excepcional y se podrán convertir en una capacidad instalada.

### ***Experiencia destacada: Comité Operativo de Emergencia Extendido (COE Extendido)***

Responsable de planificar, definir, coordinar y evaluar las medidas requeridas para mitigar la pandemia. Se amplió a otros actores institucionales de los tres poderes del Estado, y del sector privado. Los representantes del COE tenían una alta incidencia y participación, siendo, por ejemplo, quienes comunicaban partes diarios de la evolución de la enfermedad y eran fuertemente referenciados por las máximas autoridades provinciales.

En el caso de gobierno abierto, y más allá de los avances producidos en este terreno, los problemas para la gestión de la información son déficits que deben ser atendidos. Asimismo, el mejoramiento de las

instancias de participación ciudadana y para dar respuesta a las demandas que ésta plantea, constituyen desafíos que deben ser asumidos como permanentes. Frente a estos, sin la presencia de recursos humanos que en los distintos organismos se dediquen exclusivamente al tema, hará que la posibilidad de resolver estas cuestiones resulte incierta.

Por último, en materia de digitalización y gobierno electrónico, es claro que la necesidad de evitar y revertir problemas de obsolescencia tecnológica y de conectividad, constituyen los desafíos del momento. En una gestión pública que decididamente se ha ido volcando hacia la incorporación y profundización de procesos digitales, a nadie escapa que esas dos cuestiones constituyen claves para el éxito de esta tendencia.

## **Conclusiones**

La pandemia aceleró las tendencias preexistentes hacia la tecnologización en un marco de alta turbulencia e incertidumbre (Longo, 2020). La intensificación y la masificación de la digitalización, se constituyeron en núcleos centrales para adaptar el sistema público al entorno de caos, urgencia y confinamiento. Sin embargo, en otras tecnologías relevantes para el funcionamiento efectivo de los gobiernos, resta realizar esfuerzos que consoliden las capacidades de nuestras instituciones.

La rápida adaptación que requirió la modalidad de trabajo del sector público, implementando modelos de trabajo a distancia, se logró gracias al compromiso y la colaboración de funcionarios/as y agentes públicos. Estos esfuerzos no se consolidaron institucionalmente y las últimas medidas adoptadas en la mayoría de las jurisdicciones, conducen a un retorno a criterios anteriores a la pandemia.

Por otra parte, las políticas orientadas al gobierno abierto, especialmente en su componente de participación ciudadana y colaboración, no evidenciaron avances significativos en los últimos años.

Respecto a los sistemas de gestión con base en evidencias, planificación, administración financiera y presupuestaria, las administraciones con capacidades en la materia mostraron una mejor respuesta a los nuevos desafíos impuestos por la emergencia sanitaria.

No se ha resuelto aún la disyuntiva de si el modelo de gestión pública montado durante la pandemia se institucionalizará o si se reinstalarán los viejos esquemas y prácticas luego del retorno de la normalidad. Los aprendizajes y oportunidades abiertas por la pandemia no deben descartarse o reducirse a procesos de incorporación de sistemas digitales sin más.

Como se ha mencionado con anterioridad, el proyecto se propuso el doble desafío de avanzar no solo en diagnósticos institucionales, sino también en la formulación de recomendaciones de mejora para un escenario pospandemia. Esto exigió incursionar en los debates sobre innovación, gestión del cambio y formulación de políticas en contextos de alta incertidumbre, temas que tienen un lugar destacado en la agenda pública para fortalecer el aparato administrativo y productivo del Estado.

Cada equipo elaboró recomendaciones de políticas y reformas (alrededor de cien recomendaciones en total) que se ajustan a los principales déficits identificados y la factibilidad de superarlos por parte de cada jurisdicción. A modo de síntesis, en base a los lineamientos del presente capítulo, se destacan las siguientes orientaciones:

### ***Sistemas e instrumentos de gestión de recursos físicos y financieros***

- Mejora de los sistemas de información orientados a la toma de decisiones.
- Fortalecimiento de los procedimientos de planificación y evaluación de intervenciones públicas.
- Generación de competencias para la gestión electrónica descentralizada de los recursos físicos y financieros.

- Mejora de la articulación entre planificación y gestión presupuestaria.
- Fortalecimiento y mejora de los sistemas de compras públicas.
- Promoción de instrumentos y metodologías de coordinación interministeriales.

### ***Gestión del talento humano***

- Recuperación de los sistemas de ingreso y fortalecimiento de los componentes de la carrera administrativa.
- Promoción de modelos de organización bimodales (combinación de virtualidad y presencialidad).
- Mejora de los sistemas de capacitación.
- Mejora de la estructura salarial y sistemas de recompensas.
- Reformas diferenciadas para el tramo de alta dirección.

### ***Políticas de digitalización y gobierno electrónico***

- Mejora de los procesos de integrabilidad e interoperabilidad.
- Cambio de orientación en las políticas de digitalización (orientación a la ciudadanía).
- Mejora en infraestructura (servidores, conectividad, terminales, etc.).
- Reforma y adecuación de los marcos normativos.
- Definición de estrategias de gestión del cambio (con foco en la cultura organizacional).
- Mejora de los procedimientos administrativos y trámites.

- Definición de políticas y protocolos de seguridad.
- Urgente adopción de una política de gestión de recursos humanos especializados.
- Definición de políticas de articulación con el sector privado.

### ***Políticas e instrumentos de gobierno abierto***

- Fortalecimiento de los procesos de planificación y coordinación interinstitucional.
- Ajustes normativos para la garantía del derecho de acceso a la información pública.
- Profundización de las políticas de apertura de datos y transparencia activa.
- Fortalecimiento de estrategias de promoción de la participación ciudadana y la cocreación de políticas.

Las tecnologías de gestión objeto de investigación en este proyecto, son -esencialmente- tecnologías de apoyo que incrementan la capacidad de los gobiernos, pero de ninguna forma, reemplazan el debate sobre las políticas sustantivas. La gobernabilidad, el desarrollo y la equidad, son cuestiones agregadas que albergan múltiples problemas sociales que deben ser atendidos. La implementación de políticas públicas requiere recursos humanos y materiales que deben estar correctamente articulados a través de una estructura organizacional con capacidad. El éxito o el fracaso de las políticas públicas no solo depende del desempeño de la organización que la ejecuta, sino también de la adecuada elección de un curso de acción (Oszlak, 2022).



## Bibliografía

Belmonte, A.; Arroyo, B.; Wernicke, F.; Lara, I.; Bianchi, M.; Gregorini, M.; Coral, P.; Cárdenas, T. y Reynoso Castillo, T. (2022). *Innovación pública 360°: inteligencia colectiva en acción: innovación pública desde el sur: agendas y recursos para gobiernos locales*. Buenos Aires: Asuntos del Sur.

Gantus, D. Curti, G.; Gómez, S., y Bourlot, N. (2020). ¿Quién aprende de quién, y por qué? Notas para el estudio de transferencia de Políticas Públicas (con énfasis en las Políticas Sub-Nacionales de Reforma Administrativa en la Argentina reciente). En Gastón Mutti (comp), *Los Dilemas de la Democracia en América del Sur: Evaluación de sus perspectivas*. Buenos Aires: AUGM, Comité de Ciencias Políticas y Sociales.

IBM. (julio, 2020). *Innovation and Emerging Technologies in Government: Keys to Success*. Center for the Business of Government. Special report.

Kaufman, E. (2021). Treating COVID-19 at the State Level and Horizontal Learning: Building Continuous Training and Knowledge Management. *Journal of Public Governance and Policy: Latin American Review*, 1 (10), 55-74.

Longo, F. (2020). La gestión pública de la pandemia: diez aprendizajes. *Estado abierto*, 5 (1), 131-143.

Oszlak, O. (2020). *El Estado en la era exponencial*. Buenos Aires: Instituto Nacional de la Administración Pública.

Oszlak, O. (2022), Trends of Public Management Reform in Latin America, *International Journal of Public Administration*, 45 (4), 308-318.

Oszlak, O. y Orellana, E. (1993). *El análisis de la capacidad institucional: aplicación de la metodología SADCI*. Documentos TOP sobre Gestión Pública. Buenos Aires: Centro de Desarrollo y Asistencia Técnica en Tecnología para la Organización Pública.

Tobelem, A. (1992). Sistema de Análisis y Desarrollo de la Capacidad Institucional [SADCI] Manual de Procedimientos. Buenos Aires: Mimeo.

