



UNIVERSIDAD NACIONAL DEL COMAHUE
CENTRO UNIVERSITARIO REGIONAL ZONA ATLÁNTICA
LICENCIATURA EN GESTIÓN DE RECURSOS HUMANOS

TESIS DE GRADO

“Modernización del Estado y Gestión Integral de Recursos Humanos: avances en la implementación de políticas y prácticas de la Gestión del Empleo y del Desarrollo de Recursos Humanos en la Administración Pública rionegrina durante el período 2016 - 2018”.

Autoras: Laura G. Decandia y Roxana V. Torga

Directora: Lic. María Emilia Ocampo

Año: 2019

Agradecimientos

En primer lugar, deseamos expresar nuestro agradecimiento a nuestra Directora de Tesis Lic. María Emilia Ocampo, por la dedicación y apoyo que nos ha brindado para realizar este trabajo, porque su dirección ha hecho posible que pudiéramos concluirlo.

A la Universidad, por capacitarnos y darnos la motivación para iniciar y desarrollar este trabajo de investigación y así poder empezar un nuevo camino que anhelamos esté lleno de éxitos.

A nuestras compañeras, hermoso "grupete", con quienes a través del tiempo fuimos fortaleciendo una amistad, muchas gracias por toda su colaboración, por compartir todo este tiempo, experiencias, alegrías, frustraciones, que ayudaron para que hoy estemos todas en este mismo camino creciendo juntas como profesionales en el camino de los Recursos Humanos.

Queremos darles especiales gracias a las personas que entrevistamos, "los protagonistas de nuestra Tesis, ya que sin ellos no hubiera sido posible realizar este proyecto y la realización de esta meta, de este proyecto tan importante para nosotras. Además, agradecer a todos su ayuda desinteresada, sus palabras motivadoras, sus conocimientos, sus consejos y su dedicación.

Las autoras

Quiero agradecer en primer lugar a Dios, a mis padres por guiarme desde el cielo en esta etapa que estoy terminando, por darme las herramientas para fortalecerme y haber podido terminar con el trabajo de investigación destinado a cumplimentar los requerimientos de nuestra Tesis de Grado.

A mi familia, mis hermanos, mis tíos que siempre estuvieron a mi lado y, en especial, a mi marido Alejandro y a mis hijos Kiara y Lucas, que son mi sostén, mi todo, quienes con su apoyo fueron el motor de arranque y mi constante motivación, muchas gracias por su paciencia y comprensión, y sobre todo por su amor.

A mi compañera de tesis que trabajó codo a codo en este largo proceso de la investigación y a mi directora de tesis, quien con su conocimiento y su guía fue una pieza clave para que podamos plasmar los hechos que fueron imprescindibles para cada etapa del desarrollo del trabajo.

¡Muchas gracias por el logro que es compartido!

Roxana V. Torga

Porque un trabajo de investigación es fruto del apoyo vital que nos ofrecen las personas a las que amamos, sin el cual no tendríamos la fuerza y energía que nos anima a crecer como personas y como profesionales. Agradezco especialmente a mi mamá, quien me guía desde el cielo hace ya muchos años y me enseñó que con perseverancia y convicción no hay imposibles. A mis hermanos (los tesoros que mis padres me trajeron de regalo) y mi papá quienes me acompañan en cada uno de mis proyectos por muy locos que estos sean, a Mau, mi coequiper de vida, sin dudas quien se lleva la parte más difícil y tolera una montaña de material de estudio en nuestro hogar desde que nos conocemos, agradezco su paciencia, comprensión y solidaridad. También quiero agradecer a mis amigos, que siempre me han prestado un gran apoyo moral y humano, necesario en todos los momentos, los felices y difíciles.

Por último, pero no por eso menos importante, agradezco a mi compañera de Tesis, fue una de las mejores decisiones que tomamos haber elegido recorrer juntas este camino.

Gracias, gracias a todos.

Laura G. Decandia

Abstract

En el presente trabajo estudiamos los avances realizados respecto de políticas y prácticas desarrolladas en los subsistemas de Gestión del Empleo y Gestión del Desarrollo de los Recursos Humanos en la Administración Pública rionegrina durante el período 2016-2018.

Nos interesa conocer los factores que condicionaron o no, su formulación e implementación en el marco del Decreto Nacional N° 434/2016¹ denominado "Plan de Modernización del Estado" como así también los acuerdos celebrados mediante el Compromiso Federal entre la Nación y la provincia de Río Negro para su puesta en marcha que, conforme a lo dispuesto en dicho plan, surge para dar respuesta a un cambio del modelo de gestión.

En términos del Consejo Científico del CLAD², podemos advertir que este nuevo enfoque de la Administración Pública reemplazará el modelo burocrático tradicional del Estado por un modelo denominado "Nueva Gestión Pública" que tiene como características esenciales otorgarle mayor jerarquización y profesionalización al servicio civil de la Administración Pública rionegrina, entre otras.

A los fines de realizar la presente investigación el análisis se sustentará en la investigación y descripción de los aspectos técnicos, políticos, administrativos y económicos que condicionaron o no su implementación.

La estrategia metodológica utilizada en la investigación es cualitativa, de índole exploratoria descriptiva. Las técnicas de recolección de datos son el análisis documental y las entrevistas en profundidad a las personas involucradas en este proceso tanto en la esfera de funcionarios políticos -Ministros, Secretarios- como de personal de carrera con puestos jerárquicos -Directores de Recursos Humanos- y de referentes de los sindicatos ATE y UPCN, sus secretarios generales.

¹ Decreto Nacional N° 434/2016, publicado en Buenos Aires en el Boletín Oficial N° 33328 el 02 de marzo de 2016.

² "Una Nueva Gestión Pública para América Latina", Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo (CLAD). Consejo Científico integrado por: Luis Carlos Bresser Pereira, Leonardo Garnier Rímolo, Oscar Oszlak, Joan Prats I Catalá, Adam Przeworski, Enrique Álvarez Conde y Nuria Cunill Grau. Octubre de 1998.

Índice

Agradecimientos.....	2
Las autoras.....	3
Abstract.....	5
Introducción.....	8
CAPÍTULO 1: Marco Teórico conceptual.....	17
1.1 Modernización y reformas del Estado.....	17
1.2 Gestión Integral de RR. HH.: Gestión del Empleo y del Desarrollo.....	20
1.3 Profesionalización del Servicio Civil.....	24
1.4 Planeamiento de carrera laboral.....	27
1.5 La capacitación.....	31
CAPÍTULO 2: El Plan de Modernización del Estado.....	33
2.1 Marco jurídico normativo nacional y provincial.....	33
2.2 Marco normativo provincial: decretos y resoluciones provinciales.....	38
2.3 Avances de la Implementación del Plan en Río Negro.....	41
CAPÍTULO 3: Principales dificultades para la puesta en marcha de las políticas y prácticas de Gestión del Empleo y Gestión del Desarrollo en Río Negro.....	53
Resultados de las entrevistas.....	53
Principales ideas surgidas en las entrevistas.....	56
Los interrogantes en relación a los objetivos.....	61
El primer objetivo y los resultados.....	63
El segundo objetivo y los resultados.....	71
El tercer objetivo y los resultados.....	80
Conclusiones preliminares.....	88
Sobre la Tesis.....	89
Una grieta que separa dos mundos.....	92
Algunas ideas finales.....	94
ANEXOS.....	100
Decreto Nacional N° 434/16: Plan de Modernización del Estado.....	101
Compromiso Federal para la Modernización del Estado.....	117
Decreto Provincial N° 19/18.....	124
Decreto Provincial N° 62/18.....	127

Decreto Provincial N° 1732/17	136
Documento Secretaría de Función Pública de la Provincia de Río Negro	141
Descripción Siges-RRHH	141
Matriz de análisis: Subsistema de Gestión del Empleo	145
Matriz de análisis: Subsistema de Gestión del Desarrollo	146
Modelo de entrevista	147
Entrevista 1: Ministro de Gobierno	148
Entrevista 2: Secretario de Modernización	156
Entrevista 3: Secretaria de Función Pública	162
Entrevista 4: Presidente del IPAP	167
Entrevista 5: Gerente de Administración de Altec S.E.	173
Entrevista 6: Directora de RRHH del Ministerio de Gobierno	178
Entrevista 7: Directora de RRHH del Ministerio de Economía	185
Entrevista 8: Subsecretario de RRHH del Ministerio de Obras y Servicios Públicos	189
Entrevista 9: Secretario General de UPCN.	194
Entrevista 10: Secretario General de ATE	203
Bibliografía	208
Marco Normativo Legal	208
Marco Teórico	209
Estado del Arte	209
General	210

Introducción

La Tesis que aquí se expone está situada entre los años 2016 a 2018. En ese tramo temporal se aprobó el Decreto Nacional N°434/16 y se firmó el "Compromiso Federal para la Modernización del Estado". A partir de ese documento, la Nación y las Provincias se disponen a avanzar en una política de Estado para la Modernización que consta de cinco ejes, cuyos planes de acción comenzaron a desarrollarse entre 2017 y 2018.

Esta investigación está dirigida al análisis de los principales aspectos y avances de las políticas y prácticas de la Gestión del Empleo y del Desarrollo de los Recursos Humanos, implementados en la Provincia de Río Negro durante el período 2016/18, a partir de la puesta en marcha del "Plan de Modernización del Estado", por parte del gobierno nacional y la invitación a la adhesión de las provincias y los municipios de nuestro país.

El concepto de Modernización no es nuevo. Por el contrario, se trata de un término muy utilizado en nuestro campo disciplinar desde hace varios años. La definición enciclopédica indica que Modernización significa "renovación o reforma de una cosa para adaptarla a los usos o necesidades actuales"³. Aplicada a las Teorías de Recursos Humanos, esta noción suele estar asociada a determinadas características de la coyuntura "actual" que propone la búsqueda de procesos administrativos que homogeneicen la realidad estatal con la realidad de la ciudadanía.

En Argentina, históricamente, la Modernización estuvo vinculada con la reforma del Estado a partir del anuncio de procesos cautivantes que generaron atención en diferentes ámbitos dando lugar a reflexiones, debates y la producción de una cantidad importante de trabajos e investigaciones científicas y académicas sobre la cuestión.

³ Gran Diccionario de la Lengua Española © 2016 Larousse Editorial, S.L.

A finales de la década de los '80 se inicia una profunda reforma y ajuste del aparato estatal y de las políticas públicas en nuestro país. En el año 1989, se sancionan dos leyes fundamentales que dan cuenta de este proceso, denominadas Reforma del Estado⁴ y de Emergencia Económica⁵.

Años más tarde, concretamente en 2001, se lanzó el "Plan de Modernización del Estado" a través del Decreto Nacional N° 103/01⁶, que tenía como objetivos introducir una gestión orientada a resultados (Programa Carta Compromiso con el Ciudadano, elaboración de acuerdos-programa), la implementación de políticas de transparencia y proyectos de Modernización estructural.

Finalmente, el nuevo "Plan de Modernización del Estado" establecido por el gobierno nacional fue formalizado a través del Decreto Nacional N° 434/16. Siendo su principal objetivo "convertir al Estado en garante del bien común".

En abril de 2017 el gobierno nacional y varias provincias, entre ellas Río Negro, suscribieron, en el marco de la salida de ese Decreto, un acuerdo marco de cooperación, denominado "Compromiso Federal para la Modernización del Estado". El objeto fue desarrollar vínculos para implementar diferentes acciones de Modernización del Estado en todas las jurisdicciones provinciales.

Río Negro decide avanzar en la implementación de una política de Estado. Ahora bien: ¿Cuáles son los avances en la implementación de políticas y prácticas de la Gestión del Empleo y del Desarrollo de RR HH en la Administración Pública rionegrina en el marco del Decreto Nacional N° 434/2016 en el período 2016-2018?

Para responder ese interrogante surge este proyecto de investigación que pretende analizar y describir los avances de las políticas y prácticas de implementación del Plan de Modernización, los avances tecnológicos, las

⁴ Ley N° 23.696, sancionada el 17 de agosto de 1989, promulgada el 18 de agosto de 1989, publicada en Buenos Aires en el Boletín Oficial N° 26702 el 23 de agosto de 1989.

⁵ Ley N° 23.697, sancionada el 1 de septiembre de 1989, promulgada el 15 de septiembre de 1989, publicada en Buenos Aires en el Boletín Oficial N° 26725 el 25 de septiembre de 1989.

⁶ Decreto Nacional N° 103/2001, publicado en Buenos Aires en el Boletín Oficial N° 29576 el 20 de enero de 2001.

dificultades encontradas y las resistencias entre los actores que no fueron convocados, los actores que intervinieron, y la puesta en marcha en los organismos de la Administración Pública central.

La investigación que aquí se presenta giró en torno a tres supuestos hipotéticos. El primero, es que, si bien se plantea un cambio de enfoque en el funcionamiento integral de la Gestión de RR. HH. a partir de las políticas y prácticas de Modernización de la Administración Pública rionegrina, no estarían dadas las condiciones estructurales para su pleno desarrollo.

El segundo supuesto sostiene que, si bien el Plan de Modernización jerarquiza a los RR HH de la Administración Central como estrategia para la reforma del Estado a partir de la profesionalización a través de la Gestión del Empleo y del Desarrollo de los agentes públicos, existirían condicionantes administrativos y jurídicos para su implementación.

Y el tercer supuesto es que la formulación e implementación de un proceso de cambio en los subsistemas de Gestión del Empleo y del Desarrollo de los RR. HH. de la Administración Pública rionegrina se vería definitivamente obstaculizada por la falta de compromiso y acompañamiento de actores fundamentales, durante el proceso de planificación.

Numerosos estudios científicos abordaron la Modernización, aunque desde diversas perspectivas.

En el ámbito internacional fue consultada la investigación denominada "La Modernización de la Administración Pública española. Balance y perspectivas", de Rafael Bañón Martínez (1993), quien describe en detalle una serie de reformas realizadas en años anteriores al periodo propuesto en nuestro proyecto. Este trabajo marca un antecedente en lo acontecido en España en el año 1992, fecha en la que se inició (desde el anuncio del gobierno nacional) la aplicación de 204 medidas de Modernización administrativa para ese año.

La materialización de esas medidas llevó a conocer al proceso de Modernización como una respuesta global a las insuficiencias de partida y como un cambio de cultura, para luego terminar en un compromiso del gobierno para desarrollar acciones concretas en materia de personal, organización y funcionamiento administrativo.

Hoy, en España, se concibe la Modernización bajo tres ejes: el de las propias organizaciones administrativas, el de la coordinación, y el de las relaciones de la administración central con las administraciones locales.

Un segundo trabajo que aquí debe ser referenciado es "La Modernización de Estado: concepto, contenido y aplicaciones posibles", publicado en 2006 por el colombiano Francisco Saboya Vargas.

En el artículo, Saboya Vargas fundamenta y propone una nueva conceptualización de "Modernización del Estado", determina sus diferencias con otros campos de estudio y precisa los contenidos social y tecnológico que ésta incluye, contenidos de los que puede derivarse la definición de políticas públicas concretas en Colombia y en otros países.

Una tercera investigación en la que fue preciso detenerse fue elaborada por Álvaro Ramírez Alujas (2002), titulada "Innovación en la gestión pública: lecciones, aprendizajes y reflexiones a partir de la experiencia chilena". En ese trabajo, el autor aborda el Programa de Modernización de Gestión Pública chileno, llevado a cabo por el departamento de Ingeniería Industrial en la Universidad de Santiago de Chile.

En este caso, el objeto de la investigación fue mostrar el proceso de Modernización de la Gestión Pública en Chile durante los últimos años, con miras de mejorar los procesos de innovación en las agencias gubernamentales.

Ramírez Alujas señala allí que la modernización democrática busca "satisfacer las necesidades de los usuarios", (p. 1), y menciona que en el año 1999 se creó el Premio Nacional a la Innovación en la Gestión Pública con el propósito de: "promover el reconocimiento, difusión y replicabilidad de soluciones creativas y

novedosas, ejecutadas por las instituciones del Estado o servicios, departamentos, unidades o secciones dependientes" (p. 1).

Es importante destacar que el texto brinda información valiosa que será de referencia para el tratamiento del presente proyecto, teniendo como lineamiento la incorporación de una visión estratégica, la dignificación de la función pública y orientar la acción a la obtención de resultados, hacia el usuario final de los servicios, lograr la descentralización, flexibilizar el manejo de los recursos involucrados y fomentar sistemas de estímulo e incentivos a la innovación y a la creatividad en las reparticiones.

Una cuarta investigación que resultó un antecedente de este trabajo final es la que lleva por título "Transformación estratégica de la Gestión Integral de los Recursos Humanos, el caso de Servicio de Impuestos Internos", cuyo autor es Christian Sánchez Cruz, Decano de la facultad de Ciencia Política y Administración Pública de la Universidad Central de Chile, publicada en 2010.

El objeto de esa propuesta fue mostrar un caso práctico de Modernización de la Gestión del Empleo de RR. HH. en un Servicio Público chileno y lo que muestra es cómo, la realización de cambios en la Gestión de RR. HH. colabora fuertemente con el cumplimiento de los objetivos de la organización.

En Argentina, más recientemente, aparecen los "Apuntes para la modernización del Estado", un conjunto de investigaciones y entrevistas desarrolladas a nivel nacional publicado en 2017. Ese trabajo incluyó el testimonio de autoridades de la Subsecretaría de Gestión de RR HH del Gobierno de Buenos Aires que dan cuenta del trabajo que realizan en la jerarquización del empleo público y el gran desafío para la implementación de la Nueva Carrera Administrativa, eje central para el proyecto integrador de políticas de RR. HH. a partir de la Modernización de la Administración Pública. La premisa, aquí, propone pensar que no se puede modernizar el Estado sin tener personas preparadas para dar el salto de calidad que necesita la provincia en la atención al ciudadano y en el desarrollo de políticas públicas.

Por último, es necesario citar en este trabajo el aporte del libro "Tecnologías de Información y Comunicación en la Administración Pública: Conceptos, Enfoques, Aplicaciones y Resultados", publicado en 2017 y dedicado, en su capítulo 4, a trabajar los "Recursos Humanos como pieza clave para el desarrollo del gobierno electrónico". El autor es Diego Pando, graduado de la Universidad Metropolitana para la Educación y el Trabajo.

En este libro, Pando hace referencia a que el mayor activo de las instituciones son las personas que las componen y que la gestión del capital humano del sector público contribuye a mejorar la entrega de bienes y servicios y, por consiguiente, a aumentar la confiabilidad del gobierno. Desde este enfoque infiere la importancia de las mejoras en la Gestión de RR. HH. en el ámbito de las tecnologías de la información.

La presente investigación se propone como Objetivo General analizar los avances en la implementación de políticas y prácticas de la Gestión del Empleo y del Desarrollo de RR. HH. en la Administración Pública rionegrina en el marco del Decreto Nacional N° 434/2016 en el período 2016-2018.

Los objetivos específicos de esta investigación son:

- 1) Describir los cambios de enfoque que plantea el Plan de Modernización en el funcionamiento de la Administración Pública rionegrina, particularmente en lo inherente a la Gestión Integral de los RR. HH.
- 2) Identificar los procesos de los subsistemas de Gestión del Empleo y del Desarrollo del personal que contempla el Plan de Modernización rionegrino.
- 3) Indagar sobre las principales dificultades que se produjeron en la formulación e implementación de las políticas y prácticas de la Gestión del Empleo y Desarrollo de RR. HH.

En función de los Objetivos descriptos, las preguntas que este trabajo académico desplegó están trazadas de la siguiente manera:

- 1) ¿Qué cambios de enfoque plantea el Plan de Modernización en el funcionamiento de la Administración Pública rionegrina y particularmente en lo inherente a la Gestión Integral de los RR.HH.?
- 2) ¿Qué procesos de los subsistemas de Gestión del Empleo y del Desarrollo del personal contempla el Plan de Modernización rionegrino?
- 3) ¿Cuáles son las principales dificultades en la formulación e implementación de las políticas y prácticas de Gestión del Empleo y Desarrollo de RR. HH.?

La investigación que aquí se presenta es de tipo cualitativa, lo cual permitió el abordaje de las diferentes posturas que los actores tomaron con respecto a los avances y dificultades surgidos del proceso de Modernización en los Subsistemas de Gestión de Empleo y Desarrollo de la Administración Pública Central de la provincia de Río Negro.

El estudio es de carácter descriptivo, comprensivo.

Las técnicas de recolección de datos utilizadas en la presente investigación fueron:

- El análisis documental: se analizaron normativas generales y específicas, Decretos, Convenios, Boletines Oficiales de Nación y de la Provincia de Río Negro, periódicos regionales y locales, información de organismos del Poder Ejecutivo y Legislativo provincial y documentos de trabajos emitidos por otros organismos. De esta manera ingresamos al conocimiento del escenario normativo y prescripto del momento.
- Las entrevistas: Por ser una técnica de tipo reflexiva resultó apropiada para ingresar al universo de significaciones obteniendo información directa de los actores involucrados y de los que no fueron convocados, respecto del tema de nuestra investigación.

Para llevar adelante el presente trabajo fue de especial valor la elaboración de cuadros para el análisis y el armado de fichas. También se utilizaron guías y hojas de registro de entrevistas, detallando fechas y lugares.

Las personas entrevistadas fueron seleccionadas en base a un criterio de representatividad. Es decir, se buscó lograr el testimonio de quienes tienen a su cargo la responsabilidad de pensar, diseñar y/o ejecutar las políticas públicas que deriven de un proceso de Modernización en la Administración Pública rionegrina.

Fueron entrevistadas diez personas: cinco referentes políticos con cargos de funcionarios públicos -el Ministro de Gobierno, el Secretario de Modernización, la Secretaria de la Función Pública, el presidente de IPAP y la Gerente de ALTEC S.E.-, tres empleados de carrera con cargos jerárquicos -Directores de RR HH de los Ministerios de Economía, de Gobierno y de Obras y Servicios Públicos- y dos Secretarios Generales sindicales, uno de ellos de ATE y el otro del gremio UPCN.

Esta selección surgió del estudio de los organismos donde se implementaron los primeros avances de la Modernización. El número de entrevistados corresponde al 20% de la población⁷ de 54 personas con ascendencia en la materia.

La presente investigación realizará un valioso aporte respecto de un tema que prácticamente no cuenta con trabajos científicos realizados en el ámbito académico regional y local. Allí radicará la relevancia cognitiva.

En cuanto a la relevancia social, la misma es fundamentada en los aportes que desde este estudio se puedan brindar a los diferentes organismos públicos provinciales, por medio de la indagación y la utilización de entrevistas a las personas que han sido claves. Los entrevistados permitirán trazar un relato acerca de los consensos y acuerdos generados para la puesta en marcha de este proceso, qué

⁷ Referencia del total de Ministerios y Secretarías de la provincia de Río Negro según Ley N° 5.105 [1] LEY 5.105 .VIEDMA, 28 de Abril de 2016, Boletín Oficial, 20 de Mayo de 2016. Vigente, de alcance general. TÍTULO 1. DE LOS MINISTERIOS Y SECRETARÍAS DE ESTADO DEL PODER EJECUTIVO DE LA PROVINCIA DE RÍO NEGRO

grado de participación e involucramiento hubo por parte de cada uno, como así también qué dificultades obstaculizaron el accionar.

En lo personal, esta investigación es desarrollada por dos trabajadoras de la administración pública y, como tales, nos posibilitará aplicar los conocimientos teórico-prácticos adquiridos durante el cursado de la Licenciatura en Gestión de Recursos Humanos, mejorando nuestra formación académica y profesional.

CAPÍTULO 1: Marco Teórico conceptual

1.1 Modernización y reformas del Estado.

En octubre de 1998, el Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo (CLAD), integrado por Argentina y otros 24 países, difunde un documento en el que reconoce la centralidad de la Modernización en la agenda de los Estados⁸.

Ese trabajo traza una serie de directrices en las que se plantea la reconstrucción de un Estado que recupere su capacidad de gestión asegurando los mecanismos necesarios para el aumento de la eficacia, la eficiencia y la efectividad de la Administración Pública.

Esta reforma supone, en principio, que la reconstrucción de la capacidad estatal es una condición para que los países latinoamericanos enfrenten, en forma más eficiente, los problemas ligados al desarrollo económico y la redistribución de la riqueza, entendiendo que la implementación de esta reforma es un aspecto fundamental para mejorar capacidad de gestión de Estado y aumentar la gobernabilidad del sistema político.

Por otro lado, tiene como fundamento la profesionalización de la burocracia, ya que esta ejerce funciones en el núcleo de actividades centrales del Estado, por lo que presupone el aspecto meritocrático propio del modelo weberiano.

La propuesta del CLAD es que, ante todo, se constituya un núcleo estratégico en el seno del aparato estatal, capaz de formular políticas públicas y de ejercer actividades de regulación y de control del suministro de servicios públicos.

En este sector del Estado es fundamental la existencia de funcionarios públicos calificados y permanentemente entrenados, protegidos de las

⁸ Documento preparado por el Consejo Científico del Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo (CLAD). Aprobado en su sesión del día 14 de octubre de 1998 por el Consejo Directivo del CLAD.

interferencias políticas, bien remunerados y motivados. Esto es una condición *sine qua non* para la implantación del Modelo Gerencial.

Entre las características principales de la reforma gerencial se cuenta la profesionalización de la alta burocracia como punto de partida. Para ello, debe constituirse un núcleo estatal estratégico, fundamental para la formulación, supervisión y regulación de las políticas, formado por una élite burocrática técnicamente preparada y motivada.

La Administración Pública debe ser transparente, y sus administradores deben ser responsabilizados democráticamente ante la sociedad, también se debe descentralizar la ejecución de los servicios públicos, y las actividades que son exclusivas del Estado deben permanecer a cargo del Gobierno Central, es decir, que los organismos deben delegar la ejecución de las funciones hacia las agencias descentralizadas.

La Administración Pública Gerencial se orienta al control de los resultados, contrariamente al control paso a paso de las normas y procedimientos, como se hacía en el modelo burocrático weberiano.

A su vez, la autonomía gerencial de las agencias y de sus gestores debe ser complementada con nuevas formas de control. El control deja de ser el control burocrático que buscaba estimar si todos los procedimientos se habían cumplido en forma correcta, para preocuparse más por las ganancias de eficiencia y efectividad de las políticas. Ahora pasa a ser, adicionalmente, la combinación de cuatro tipos de control: control de resultados, realizado a partir de indicadores de desempeño estipulados de forma precisa en los contratos de gestión; control contable de costos, que abarcará no sólo el control de los gastos realizados, sino también el descubrimiento de formas más económicas y eficientes de hacer cumplir las políticas públicas; control por competencia administrada, o por cuasi-mercados, en los cuales las diversas agencias buscan ofrecer el mejor servicio a los usuarios. Esta competencia puede traer ganancias de eficiencia y efectividad al sistema, ya que la pugna obliga a una utilización más racional de los recursos y porque la tendencia es a aumentar la gama de servicios a disposición de los ciudadanos. Por

último, el control social, por medio del cual los ciudadanos evaluarán los servicios públicos o participan en la gestión de los mismos.

El control social es un instrumento fundamental para manejar la compleja relación entre los ciudadanos y sus agentes, los políticos, y los burócratas.

1.2 Gestión Integral de RR. HH.: Gestión del Empleo y del Desarrollo.

Como se dijo en apartados anteriores, esta investigación se encuadra dentro de la perspectiva teórica y metodológica de Francisco Longo, quien propone un modelo de análisis cuyo objetivo es estandarizar el comportamiento con arreglo a un patrón metodológico predeterminado en su contenido, secuencia y detalles (Longo, 2002, p.4).

Por otro lado, entiende que no nos enfrentamos a una única organización sino a un sistema político-administrativo compuesto por redes de organizaciones, lo que obliga a extraer conclusiones con un grado de generalidad muy notable. Por lo que, la pretensión es, la de construir un lenguaje analítico común capaz de facilitar una aproximación compartida, pero que en ningún caso sustituye al juicio experto de los auditores a la hora de adaptarse a los diferentes entornos y obtener sus propias conclusiones.

Además, en este texto el autor realiza una descripción de los subsistemas en donde impactarán la implementación del Plan de Modernización.

Siguiendo el esquema teórico metodológico propuesto por Longo, entendemos al Sistema de Gestión de RR. HH. "como un sistema de gestión del empleo público que supone adoptar una visión amplia del Servicio Civil, en la que caben relaciones de empleo de diferentes signos más o menos próximas al régimen laboral ordinario", (Longo, 2002, p.8).

El esquema comprenderá siete subsistemas interrelacionados y estructurados para su normal funcionamiento.

Para ejemplificar, a continuación se expone el siguiente cuadro que forma parte de ese material bibliográfico tomado como referencia:

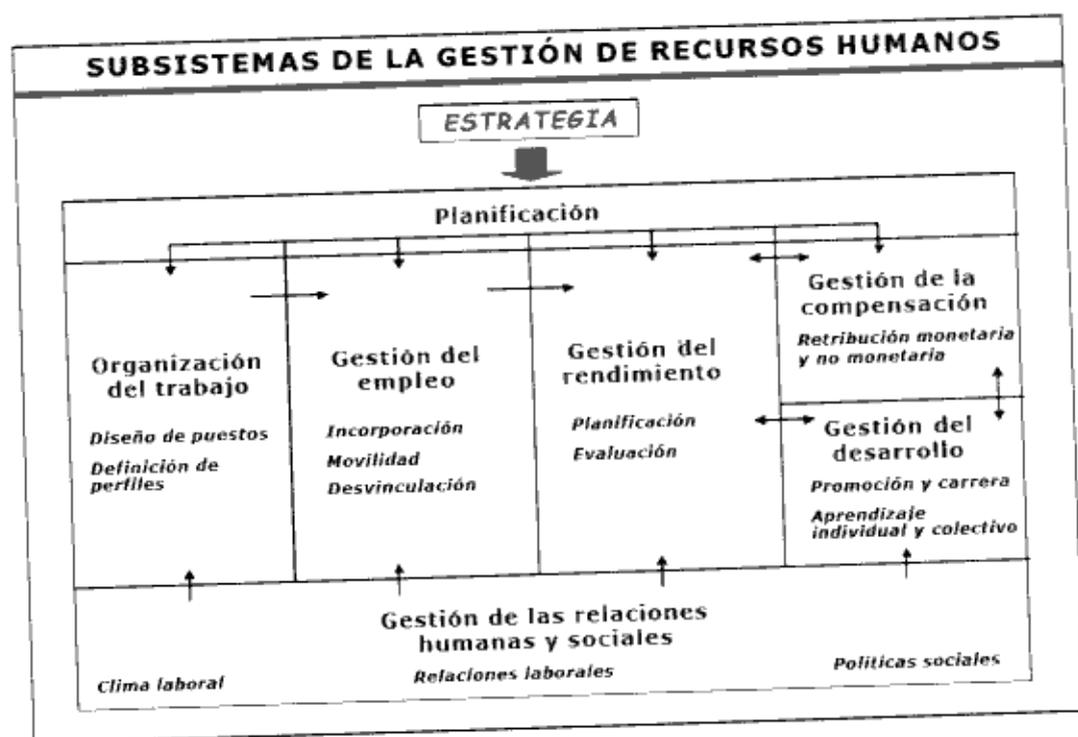


Figura 1: Extraída del libro: Marco Analítico para el Diagnóstico Institucional de Sistemas de Servicio Civil" SADE. Instituto de Dirección y Gestión Pública. Barcelona, abril 2002. Pág. 15.

En el nivel superior se encuentran:

1. La planificación de Recursos Humanos: constituye la puerta de entrada de todo sistema integrado de Gestión de RR HH y conecta al resto de los subsistemas. Es un aspecto central de articulación con los objetivos estratégicos del gobierno.

Longo lo describe así: "Mediante la planificación de los recursos humanos, una organización realiza el estudio de sus necesidades, cuantitativas y cualitativas de RR. HH. a corto, medio y largo plazo, contrasta las necesidades detectadas con sus capacidades internas, e identifica las acciones que deben emprenderse" para atenderlas, (Longo, 2002, p. 19).

Asimismo, la información que brinda este subproceso, permite saber cuántos empleados se necesitan y el perfil que requiere la organización, intenta establecer cómo se conseguirán los empleados (reclutamiento externo o traslado y promoción interna) siempre en pos de las necesidades de formación que tendrá la organización.

En el nivel intermedio se describen cinco subsistemas ordenados de forma lógica:

1. La Organización del Trabajo, que prefigura y concreta los contenidos de las tareas y las características de las personas llamadas a desempeñarlas.

2. La Gestión del Empleo, que comprende los flujos de entrada, movimiento y salida de las personas. La incorporación de nuevos empleados comprende la búsqueda de candidatos para los puestos que deben ser cubiertos (reclutamiento), la evaluación de los candidatos para elegir al más adecuado en función del perfil del puesto (selección) y las prácticas destinadas a acompañar a los nuevos empleados en sus primeros pasos en la organización (recepción o inducción).

La movilidad comprende los movimientos de las personas entre puestos de trabajo al interior de la organización, en términos de cambio de tareas o traslado de lugar de trabajo. La desvinculación se refiere a las políticas y prácticas relacionadas con la extinción de la relación laboral, ya sea por causas disciplinarias, bajo rendimiento, o por razones económicas, organizativas o tecnológicas.

Adicionalmente, en la Gestión del Empleo se incluyen las políticas y prácticas de corrección disciplinaria, aunque las sanciones no lleguen a traducirse en el despido del empleado.

3. La Gestión del Rendimiento, planifica, estimula y evalúa la contribución de las personas y a su vez muestra las necesidades de formación que tendrá la organización.

4. La Gestión de la Compensación, que retribuye la contribución.

5. La Gestión del Desarrollo, que tiene como objetivo cuidar del rendimiento individual y colectivo.

En este subsistema confluyen los aspectos relativos al avance en la carrera (los mecanismos de promoción de los empleados) y las actividades de formación a través de programas de capacitación y desarrollo de competencias. Esto supone un vínculo entre el avance en la carrera y el desarrollo de capacidades. También encontramos el grado de instalación del mérito como criterio para las decisiones de promoción y por otro lado, que los programas de formación están poco relacionados con las estrategias organizacionales, vulnerables a los ajustes presupuestarios al igual que las actividades de capacitación.

En el nivel inferior se encuentra:

1. La Gestión de las Relaciones Humanas y Sociales, que refiere a la presencia de estrategias del clima laboral y comunicación, y los beneficios para los empleados en las organizaciones, este se relaciona con el desarrollo de las relaciones laborales.

Los subsistemas deben estar operativos, interconectados y deben funcionar como derivados de la estrategia. Sin una estrategia no hay políticas; sin políticas no hay gestión de RR HH, que se ve limitada a una simple administración rutinaria siguiendo las normas existentes. Esto significa que es imprescindible, a los efectos de establecer el conjunto de prioridades básicas que orientan las políticas y prácticas de la administración de RR. HH. (en adelante ARH) para ponerlas al servicio de la estrategia organizativa.

Esta estrategia sirve para asegurar la coherencia al sistema de ARH con los lineamientos de la organización, el sentido y valor propio de las políticas y prácticas de la ARH, y por último orientar la ARH para la innovación y adaptación a los cambios del entorno.

Es importante destacar que centramos nuestro proyecto de investigación en el subsistema de Gestión del Empleo, para describir los avances de las políticas y prácticas del Plan de Modernización en el ámbito público y en forma conjunta analizamos la Gestión de Desarrollo que abarca las prácticas de RR. HH. que buscan estimular el crecimiento profesional de los empleados de acuerdo con su potencial, fomentando los aprendizajes necesarios y definiendo itinerarios de carrera que conjuguen las necesidades organizativas con los diferentes perfiles individuales.

1.3 Profesionalización del Servicio Civil

El teórico Oscar Oszlak, define al servicio civil en "La profesionalización del servicio civil en América Latina: impactos sobre el proceso de democratización", como

un conjunto de reglas, jurídicas e instrumentales relativas al modo y condiciones en que el Estado asegura la disponibilidad de personal con las aptitudes y actitudes requeridas para el desempeño eficiente de actividades encuadradas en el cumplimiento de su rol frente a la sociedad (Oszlak, 2001 en Oszlak, 2009, p.2).

Sobre el eje central de garantizarle a la ciudadanía la profesionalidad y objetividad de los funcionarios públicos, en un marco de responsabilización en la transparencia, el autor afirma que

la disponibilidad oportuna del personal supone la aplicación de criterios, métodos y tecnologías que aseguren el acceso de los más aptos, su adecuada ubicación en los puestos de trabajo, la periódica evaluación de su desempeño y su eventual promoción, el reconocimiento de una compensación justa por sus servicios y la vigencia de derechos y obligaciones que permitan su realización profesional y su estabilidad en el empleo en tanto reúna y ratifique su desempeño meritorio y su conducta honesta y transparente (Oszlak, 2001 en Oszlak, 2009, p.2).

La profesionalización de la carrera funcional a la que refiere el autor pone el acento en hallar fórmulas que sirvan para elevar los niveles de profesionalidad en el ejercicio del empleo público.

En este sentido, se han venido realizando nuevos aportes en el diseño de las reglas de juego y en las tecnologías requeridas que permitan implantar modalidades de gestión cada vez más sofisticadas y efectivas para cada uno de los aspectos y procesos que comprenden una carrera en el sector público. Ese modo y condiciones a los que se refieren las mencionadas reglas, incluyen garantizar a la ciudadanía la profesionalidad y objetividad de los funcionarios públicos, su vocación

democrática y el respeto a los principios de igualdad, mérito y capacidad en las diferentes instancias de la carrera funcional. La experiencia actual permite comprobar que ninguna legislación cuenta con al menos una ley que establezca las reglas a las que debe someterse una carrera profesional en el sector público, en donde quede realizado un compromiso fundamental con los valores de profesionalidad, integridad y equidad.

La profesionalización del servicio civil forma parte de las políticas que los gobiernos han impulsado, tanto en la época en que constituían un objetivo central como la llamada Reforma Administrativa, como durante la etapa más reciente en que se impulsaron las reformas de segunda generación. Estas transformaciones en el diseño y la aplicación de un nuevo sistema de servicio civil podrían ayudar a mejorar el desempeño estatal.

Es importante mencionar que el desempeño de los servidores públicos se ve afectado en sus interacciones con el gobierno, los empresarios, los sindicatos, los partidos políticos y otros grupos de interés, pero el éxito o fracaso de otro tipo de reformas estatal también afecta la eficiencia y dependerá de los avances que se consigan en materia de gobierno digital o de reingeniería de sistemas, cambios que dejan una brecha y no forman parte de la discusión de la Modernización del servicio civil.

La experiencia latinoamericana, como lo expresa Oscar Oszlak, registra una gran variedad en las llamadas "Reformas de Primera Generación", a partir de las que sólo se intentó reducir las dotaciones de personal.

Las "de Segunda Generación" tampoco llegaron a ser consideradas como una reforma sustancial o pieza central en las estrategias de cambio del sector público. El eje, en estas reformas, fue la orientación reduccionista y extremadamente flexibilizadora, que consiguió como resultado el abandono del sector público del personal más capacitado.

Uno de los principales obstáculos en la aplicación generalizada de mecanismos de concursos y promociones, fue disponer de altos grados de libertad para la designación de colaboradores inmediatos, estrategia que realizaban los funcionarios políticos, así como también poner en marcha prácticas clientelares en retribución de servicios y lealtades partidarias asegurando puestos de trabajo de menor calificación.

Por último, fue previsto en los programas de Modernización del Servicio Civil la promoción de capacitación y desarrollo, dando como resultado que el acceso a estos procesos quedaba librado a la iniciativa y el interés individual de los servidores públicos. Un factor que coadyuva a ello es la escasa relación directa entre niveles de desarrollo alcanzado por los empleados y su nivel de retribución.

A modo de conclusión, Oszlak da cuenta de la tensión entre sector público y sector político al sostener que "la existencia de un Servicio Civil profesional, formal y real es un indicador clave de la vigencia de una verdadera democracia", (Oszlak, 2009, p.23) en tanto y en cuanto, siguiendo a Arellano (2003), esto sirva para reducir "discrecionalidad de los políticos en el manejo de la administración pública", (Oszlak, 2009, p.23).

Oszlak cita a Villoria y a O´Donnell para reforzar la conceptualización y relevancia del servicio civil. Toma de Villoria (2008), la idea de que "la fortaleza de un servicio civil radica en su credibilidad", y de O´Donnell (2008) que "una de las dimensiones del estado es su credibilidad como auténtico representante y factor del bien público, como foco de identidad colectiva (...) en su capacidad de hablar con la verdad al poder", (Oszlak, 2005 en Oszlak, 2009, p.23).

1.4 Planeamiento de carrera laboral

Según lo publicado por el Instituto Nacional de la Administración Pública - INAP- en el documento denominado "Administración de Recursos Humanos en Organizaciones Públicas"⁹, el planeamiento de carrera consiste en un proceso de permanente evaluación de las fortalezas y debilidades de los individuos, para determinar la sucesión de puestos que más conviene a las necesidades de esos individuos y de la organización, teniendo como ejes tres aspectos básicos: evaluación, dirección y desarrollo.

Por ello, para un adecuado desarrollo de carrera deben ser tenidos en cuenta tres pasos básicos:

El primero, contar con una evaluación exhaustiva de las capacidades y potencial de desarrollo de los empleados, para lo cual es fundamental tener un sistema de evaluación de desempeño orientado al desarrollo.

En base a la información sobre el potencial de los empleados se puede asesorar a cada uno sobre los pasos a seguir para maximizar sus posibilidades de avance de la carrera. A este paso se lo denomina dirección y puede estar basado en un asesoramiento individual de los supervisores a los empleados, o bien en un sistema centralizado que brinde información sobre alternativas y oportunidades de avance de carrera.

Por último, el avance de carrera requiere de actividades de desarrollo, a través de las cuales se mejore la capacidad de los individuos para aprovechar las futuras oportunidades que la carrera pueda brindarles.

El texto del INAP propone conocer los procesos de capacitación y desarrollo en organizaciones públicas, revertir los supuestos arraigados en la gestión de RR. HH. y relacionar los procesos de capacitación y desarrollo con los conceptos de carrera y competencias.

Es posible, así, definir primeramente que la capacitación y el desarrollo de RR. HH. incluye toda actividad orientada a aumentar las capacidades y el potencial del individuo, de modo de mejorar su desempeño actual y futuro.

⁹ Capítulo 3.

Entre las diferentes actividades, se mencionan la capacitación y el desarrollo, que comprenden procesos incentivadores que buscan motivar a los empleados a continuar con su educación formal a través de becas o convenios, desarrollar un plan de carrera, organizar intercambios entre áreas que se enfrentan a nuevas experiencias de trabajo y/o asignar proyectos especiales que propongan desafíos al individuo.

Existen diferencias entre ambos conceptos. Por una parte, cuando se menciona la idea de capacitación el foco está colocado en el puesto actual, con efectos en el corto plazo, y el objetivo es corregir problemas de desempeño. Por otra parte, si se hace mención al desarrollo, el planteo está focalizado en el puesto actual y futuro, con efectos en el largo plazo y el objetivo de preparar al individuo para futuras demandas.

Las actividades realizadas en capacitación y desarrollo están estrechamente vinculadas con la carrera, ya que se incluye el avance dentro de la organización, a través de la cual el individuo va adquiriendo habilidades y experiencia.

Las competencias son las capacidades, conocimientos, habilidades y actitudes adquiridas en el proceso de capacitación, pasibles de ser transferidas y aplicadas a la actividad profesional o al puesto de trabajo y visualizadas en términos de sistema articulado. De este modo se logra una cadena interrelacionada de competencias vinculadas con los procesos de trabajo de la organización.

En relación con esto, Longo menciona tres niveles de análisis significativos para la detección de necesidades de capacitación:

1- Análisis de la estrategia organizacional: Es el primer paso y consiste en conocer los objetivos de la organización y contar con información sobre las estrategias que se están implementando o se implementarán en un futuro próximo, las características de los sujetos destinatarios del programa de capacitación, los planes de ampliación/reducción del personal de la organización, las dificultades observadas en la prestación de los servicios del organismo, los actores relevantes del quehacer organizacional, la tipología de los usuarios de los servicios y los contextos (organizacional, político, económico y social) en el que se inserta el programa.

2 - Análisis de la cultura organizacional: En este paso es fundamental conocer las pautas de pensamiento y acción, el patrimonio cultural y las actitudes esperadas de los miembros de la organización. Es muy importante que el programa de capacitación cuente con el apoyo de los niveles máximos de decisión para disponer de recursos, estimular la participación en el programa y que los cursantes puedan aplicar los nuevos saberes una vez terminada la capacitación.

3 - Análisis de los perfiles profesionales requeridos: La información sobre análisis de puestos es vital para identificar los conocimientos, habilidades, capacidades y actitudes (competencias) que necesitan los ocupantes del puesto.

Una vez identificadas las características y requisitos de los puestos tipo y objetivo, será preciso evaluar si las características individuales de los empleados, es decir, sus perfiles reales, para saber si se corresponden o no con esos requisitos. La evaluación de desempeño es una fuente importante de información para este fin, y el punto es determinar si los empleados necesitan capacitación, e identificar qué tipo de programa necesitan.

En el desarrollo de la carrera laboral pueden reconocerse cuatro etapas:

- **Exploración:** Al incorporarse a la organización, el individuo comienza a conocer el entorno, cuáles son los modos de trabajo y los códigos de la cultura interna. Su rol es el aprendizaje de los procedimientos de trabajo, y la colaboración a empleados más experimentados.
- **Establecimiento:** Una vez incorporados los códigos y métodos de trabajo, el individuo comienza a realizar un aporte individual a la organización. La persona pasa de ser aprendiz a ser colega, y comienza a establecer su rol entre pares y respecto de sus superiores y subordinados.
- **Socialización:** Al promediar su carrera en la organización, el individuo toma decisiones de mayor importancia y comienza a ser responsable por otros. En esta etapa es donde surge el rol mentor, facilitador o tutor de otros empleados.

- Declinación: Al acercarse el momento del retiro o desvinculación de la organización, disminuye la influencia del individuo y se reducen sus responsabilidades. Sin embargo, la experiencia acumulada durante la carrera puede capitalizarse en roles de asesoramiento y entrenamiento de la nueva generación de empleados.

Por otro lado, es fundamental hacer referencia al plan de sucesiones, es decir, a la herramienta de RR. HH. que permite evaluar las necesidades de la organización en relación a la cobertura de cargos en el futuro, teniendo en cuenta los desafíos planteados por el contexto.

1.5 La capacitación

Oscar Blake afirma que es posible ingresar al terreno de la capacitación a través de cuatro aproximaciones. La primera, "examinándola como una manifestación particular del fenómeno educativo" (Blake, 1997, p. 13).

La capacitación -afirma- brinda a la gestión de las organizaciones un abanico de aportes que difieren y son distintos en cada ocasión, y el autor lo ordena como un continuo imaginario donde uno de los extremos lo llama la demanda, el cual corresponde a los aportes que hace la capacitación para apoyar los proyectos prioritarios de la organización, generalmente, surge un proyecto que demanda un aprendizaje y así la iniciativa la tiene quien lo desarrolla.

Del otro lado del extremo, encontramos a la oferta, y es aquí donde nos preguntamos ¿cómo surgen los proyectos?

Es impensable que una organización, en un contexto como el actual, no genere proyectos porque está satisfecha con la situación vigente. En cambio, es de considerar que se necesita quien interprete las señales de amenaza y oportunidad y, cuando lo haga, se percibirá la necesidad de modificación que se concretará en proyectos.

A esta visión que define la diferencia entre lo que es y lo que se necesita que sea la organización, se la llama utopía necesaria. La utopía necesaria es un marco de referencia que legitimará los proyectos que concretarán los cambios y, a partir de esta idea, surge el consenso.

La capacitación contribuye a resolver esta necesidad, por lo que, a partir de lo expuesto, es posible inferir que este continuo de dos extremos se convierte en un sistema interactivo donde el desarrollo de uno de los extremos retroalimenta y facilita el desarrollo del otro.

Según Blake (1997), el ciclo del servicio de capacitación debe cumplir con ciertas exigencias. Estas son: que lo que se enseñe responda a una necesidad de la organización, que lo que se enseñe sea aprendido, que lo aprendido sea trasladado a la tarea y que lo trasladado a la tarea se sostenga en el tiempo.

En cuanto a los aspectos a tener en cuenta, éstos deben poder expresar la situación que justifica que se haga una acción de capacitación: se debe saber qué es lo que se quiere lograr, qué cosas harán las personas con lo que aprenderán y,

por último, qué cosas deberán ser aprendidas para que las personas realicen las acciones que modificarán la situación en el sentido deseado.

CAPÍTULO 2: El Plan de Modernización del Estado.

En este capítulo se ingresará de manera directa al anclaje normativo. A partir de aquí, se avanzará en la descripción de los marcos normativos nacional y provincial. Por último, se dará cuenta de cuáles son los avances en la implementación del Plan de Modernización rionegrino.

2.1 Marco jurídico normativo nacional y provincial

El marco legal que rodea la Modernización, tanto a nivel nacional como a nivel provincial, es abundante.

En primer lugar, es necesario mencionar la relevancia como piedra fundamental del Decreto Nacional N° 434/16 titulado Plan de Modernización del Estado.

Con este instrumento se inicia el proceso de generación de políticas de Modernización en torno a la idea de construir un Estado acorde a las exigencias del siglo XXI, basado en la transparencia, el fortalecimiento de las capacidades de los RR.HH.; la incorporación de nuevas tecnologías, modificación de los procesos y actualización de los sistemas, sobre la base de los principios de un gobierno abierto.

El ámbito de aplicación del Decreto abarca todo el territorio nacional y su aplicación queda bajo la órbita del Ministerio de Modernización.

Su aparición, deroga de hecho el plan anterior que había sido establecido por Decreto Nacional N° 103/01, es decir, 15 años antes.

El nuevo Decreto Nacional se centra en cinco ejes, a saber: 1) Plan de Tecnología y Gobierno Digital; 2) Gestión Integral de los Recursos Humanos; 3) Gestión por Resultados y Compromisos Públicos; 4) Gobierno Abierto e Innovación Pública y 5) Estrategia País Digital.

El principal objetivo es constituir una Administración Pública al servicio del ciudadano en un marco de eficiencia, eficacia y calidad en la prestación de servicios, a partir del diseño de organizaciones flexibles orientadas a la gestión por resultados.

Para poder llevar adelante lo previsto en el Plan se crea el Consejo Federal de Modernización e Innovación en la Gestión Pública (COFEMOD), organismo cuya principal tarea es articular las políticas de Modernización del Estado nacional y de los Estados provinciales con la finalidad de fortalecer las instituciones públicas, dignificar la figura de los funcionarios, simplificar los procedimientos administrativos, renovar los dispositivos de gestión y facilitar las relaciones de los ciudadanos con las administraciones públicas.

La conducción del organismo es ejercida por una Asamblea que está constituida por el Ministro de Modernización de la Nación, quien la preside, y por dos representantes de las áreas de Modernización de cada provincia, y de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires.

De manera posterior, y con el objetivo de alcanzar la consolidación del Plan, se firma un año después, en 2017 el Compromiso Federal para la Modernización del Estado, rubricado por las provincias, en el que se unen fundamentalmente el sector público nacional y las administraciones públicas provinciales.

Se deja en claro que el trabajo debe ser coordinado y su finalidad será la modernización continua del Estado.

Este compromiso aparece atravesado por las ideas de calidad, capacitación e inclusión digital. Materialmente, el compromiso se divide en capítulos estructurados de la siguiente forma:

Capítulo 1º: Objeto y principios.

Capítulo 2: COFEMOD. Observatorio.

Capítulo 3º: Modernización administrativa y agenda digital.

Capítulo 4º: Empleo Público.

Capítulo 5º: Gobierno abierto e innovación.

Capítulo 6º: Gestión para resultados.

Capítulo 7º: Infraestructura, tecnología y ciberseguridad.

Capítulo 8º: Servicios compartidos, interoperatividad y seguridad de la información.

En cuanto al COFEMOD, se trata de un órgano que funciona a través de diferentes comisiones de trabajo entre las que se encuentra la Comisión de Empleo

Público y Carrera, cuyo objetivo es el de promover la jerarquización y profesionalización de los agentes de administraciones públicas provinciales.

Su coordinador es el Subsecretario de Recursos Humanos y Gestión Pública de la provincia de Santa Fe, y los ejes de trabajo son:

- Desarrollar la carrera administrativa basada en el mérito y las competencias, incorporando metodologías de evaluación de gestión y resultados.
- Promover el ingreso al Estado por concursos públicos y transparentes, favoreciendo una adecuada estructura del Estado.
- Adoptar sistemas integrales informatizados de Gestión de RR. HH.
- Difundir el Plan Nacional de Acción para la prevención asistencia y erradicación de la violencia contra las mujeres, Ley Nacional N° 26485/09¹⁰.

Según surge del análisis de esta normativa, un tema trascendental para este organismo es la modernización administrativa de los estados provinciales y forma parte de la agenda prioritaria del COFEMOD. Para ello, dispone de una comisión de trabajo específica que trata de manera particular los asuntos de gestión documental electrónica, firma digital, expediente electrónico, sistemas de compras públicas, normas y procedimientos de contrataciones y plataformas de trámites en línea.

En cuanto a la implementación a nivel nacional del Plan de Modernización del Estado, ésta promueve la transparencia, agilidad, publicidad y perdurabilidad de la gestión administrativa.

En este sentido, está prevista la incorporación de herramientas como el sistema Gestión Documental Electrónica (GDE) que optimizará la gestión documental, el acceso a la información, la reducción de los plazos administrativos y el seguimiento público de cada expediente.

¹⁰ Ley N° 26.485, sancionada el 11 de marzo de 2009, promulgada el 01 de abril de 2009, publicada en Buenos Aires en el Boletín Oficial N° 32632 el 14 de abril de 2009.

Aunque el marco normativo provincial se detallará más adelante, es preciso indicar que en el año 2018 la provincia de Río Negro dictó el Decreto N°19/18¹¹ aprobando el Compromiso Federal para la Modernización del Estado.

Allí, se hace referencia a que la Argentina necesita de un Estado al servicio de la gente, moderno, con gobierno digital, transparente y con amplia participación ciudadana, con recursos humanos capacitados y orgullosos de su tarea.

Se propone avanzar en lo concerniente a la relación de la Nación con las Provincias en una política de estado con planes de acción que se ejecuten durante el periodo 2017/2019.

Esta política pública tendría como finalidad la desburocratización del Estado, simplificando y agilizando los trámites para hacer más sencilla y práctica la vida de los ciudadanos.

Para ello, se propone incorporar sistemas de tramitación electrónica de expedientes y firma digital, implementar plataformas de compras y contrataciones en línea, abiertas y accesibles, generar un portal unificado para el ciudadano, que facilite su interacción con el Estado e incorporar trámites a distancia para facilitar el acceso ciudadano.

También se compromete a jerarquizar el empleo público, y para ello se marca como una necesidad desarrollar la carrera administrativa, basada en el mérito y las competencias, implementar el Plan Federal de Capacitación y Desarrollo para los empleados públicos, con foco en la Alta Dirección Pública, y promover el ingreso al Estado por concursos públicos y transparentes, desarrollando una adecuada estructura del Estado.

Un tercer compromiso consiste en transparentar la gestión y fomentar la innovación para brindar información pública y asegurar la participación ciudadana, para lo que será necesario brindar información pública y asegurar la participación ciudadana, promover la publicación de la información de la gestión pública, fomentando su reutilización por parte de la sociedad, elaborar un plan de acción de políticas de gobierno abierto por provincia, orientados por los procesos de la Alianza

¹¹ Decreto Provincial N°19, publicado en el Boletín Oficial de la provincia de Río Negro N° 5.644, el 15 de febrero del 2.018.

de Gobierno Abierto (OGP), promover la homogeneización de la información pública para lograr la interoperabilidad de la misma entre las jurisdicciones, desarrollar capacidades de innovación y fomentar la realización de dispositivos para la resolución de problemáticas públicas mediante el uso de metodologías ágiles y tecnología cívica.

También se asume el compromiso de: fortalecer la gestión por resultados y la calidad de los servicios y políticas públicas, implementar mejoras en el funcionamiento de unidades de planeamiento y evaluación de políticas públicas, incorporar metodologías de evaluación de gestión y resultados, controlar la ejecución presupuestaria y promover la utilización de portales de datos para exponer la gestión pública.

Por último, el Compromiso plantea la incorporación de infraestructura tecnológica necesaria para favorecer la inclusión digital de toda la ciudadanía en forma segura para llevar conectividad a todo el país e implementar WIFI público y gratuito, desarrollar el Plan Federal de Inclusión Digital para toda la ciudadanía, compartir sistemas de gestión y servicios digitales y desarrollar la estrategia federal de ciberseguridad.

El Decreto Provincial N°19/18, en su anexo II, presenta el Plan de Modernización del Estado provincial. Allí, se definen los ejes centrales y acciones tendientes a instalar en el ámbito provincial un nuevo modelo de gestión de los recursos públicos sustentado en la planificación y control, se contempla la creación de un sistema de gestión por resultado, cuyo objeto es lograr una gestión de calidad que posibilite la provisión eficaz y eficiente de bienes y servicios públicos a los ciudadanos de la provincia de manera equitativa, transparente y efectiva, impulsando la ejecución de sistemas de conducción sistemáticos y coordinados que tengan como principios rectores la economía, eficiencia y eficacia.

2.2 Marco normativo provincial: decretos y resoluciones provinciales

El Decreto Provincial N°1732/17¹² aprueba en el ámbito rionegrino la implementación del Sistema de Gestión Documental Electrónica (GDE) como único sistema integrado de todos los movimientos en todas las actuaciones y expedientes de la Administración Pública Provincial.

En esa norma, por ejemplo, se define la implementación del módulo "Comunicaciones Oficiales" (CC.OO.) como medio de creación, comunicación y archivo de notas y memorandos, y del módulo "Generador Electrónico de Documentos Oficiales" (G.E.D.O.) como medio de registro, generación y archivo de documentos que serán firmados de modo digital, con igual validez y efectos jurídicos que las versiones impresas. Por último, también queda explicitada la implementación del módulo de "Expediente Electrónico" (E.E.). Ambos módulos pertenecen al sistema de Gestión Documental Electrónica, G.D.E.

En cuanto a las autoridades facultadas, el Decreto Provincial designa al Ministerio de Gobierno y a la Secretaría de Modernización e Innovación Tecnológica como administradores del sistema de G.D.E. y los faculta a designar a su vez a administradores locales, actualizar el nomenclador de actuaciones y trámites, tablas referenciales, asignar usuarios y permisos, auditar y controlar el funcionamiento y el ingreso de datos, capacitar y prestar asistencia.

La Secretaría de Modernización e Innovación Tecnológica puede, a partir de ese Decreto, dictar las normas complementarias, aclaratorias y operativas necesarias para la implementación del Sistema G.D.E.

Tras la oficialización de este Decreto, el Ministro de Gobierno aprueba la implementación del Módulo Comunicaciones Oficiales (CC.OO.), del módulo Generador Electrónico (G.E.D.O.) y del Sistema de Gestión Documental Electrónica (G.D.E.), en los Ministerios de Gobierno, Economía, en la Secretaría General y en la Contaduría General.

¹² Decreto Provincial N° 1732, publicado en el Boletín Oficial de la provincia de Río Negro N° 5.620, el 23 de noviembre del 2.017.

En términos estructurales, el Plan provincial gira en torno a tres ejes:

1. Gobierno Digital y Modernización Administrativa: Se propone la introducción de Tecnologías de Información y Comunicación (TIC), con el objeto de fomentar la colaboración y coordinación en el ámbito de la Administración Pública, de manera de responder con mayor celeridad y efectividad a las demandas de la sociedad. En este sentido, se establece que se procederá a evaluar y desarrollar nuevos sistemas de gestión, modernizar los procedimientos de contrataciones y obras públicas, implementar un sistema de gestión documental electrónica propendiendo a la progresiva despapelización y se procederá a evaluar la totalidad de los procedimientos, procediendo a rediseñar los mismos en caso de así considerarlo conveniente.
2. Gestión de Recursos Humanos: Se avanzará en un cambio organizacional que permita avanzar en su jerarquización, facilitando el aprendizaje y la incorporación de las nuevas tecnologías y procesos para lograr la profesionalización de los trabajadores de la Administración Pública.
3. Gestión por Resultados: Implica la definición clara de prioridades, los procesos mediante los cuales se plasmarán e implementarán las acciones tendientes a su prosecución y su correspondiente reasignación de recursos. Estos últimos son aspectos centrales de una organización eficiente, así se fomentará el planeamiento estratégico, los sistemas de información de cada organismo, el monitoreo de gestión y la rendición de cuentas por resultados.

En febrero de 2018 el Gobernador dicta un segundo decreto, que lleva el N°62/18¹³ para profundizar los temas tratados en Decretos anteriores y ratifica lo actuado.

Mediante esta nueva norma, se decide implementar los instrumentos necesarios para la optimización del gasto en el sector público provincial, y el uso

¹³ Decreto Provincial N°62, publicado en el Boletín Oficial de la provincia de Río Negro N° 5.654, el 22 de marzo del 2.018.

obligatorio del Sistema de Gestión Documental (G.D.E.) en concordancia con los términos y plazos fijados por la Secretaria de Modernización.

Así, establece que todos los organismos deberán presentar el plan de digitalización de los procesos inherentes a su esfera de competencia, logrando la reducción de hasta casi un 30 % anual de volumen de archivo y de reducción del gasto.

Por último, en Octubre de 2018, el Ministerio de Economía dicta la Resolución N°483/18¹⁴ aprobando el procedimiento para la inscripción, selección y cobertura de vacantes en el ámbito del Poder Ejecutivo Provincial.

Del mismo modo, se aprueba la planilla de descripción de puestos, que incorpora las misiones y funciones y establece los procedimientos para ejecutar las publicaciones de vacantes para cubrir puestos de trabajo en el Ejecutivo provincial.

Este nuevo mecanismo deja atrás el antiguo modo de incorporación de agentes a la Administración Pública provincial y le otorga transparencia y democratización el subsistema que, en términos de Longo, se denomina Gestión del Empleo.

¹⁴ Resolución N° 483 del Ministerio de Economía de la provincia de Río Negro, publicada en el Boletín Oficial de la provincia de Río Negro N° 5.783 el 15 de octubre de 2.018.

2.3 Avances de la Implementación del Plan en Río Negro

El primer gesto que da Río Negro del proceso de Modernización de cara a la comunidad sucede en el portal web de la provincia.

Allí, quien ingresa la página institucional de 2018 a la fecha, puede ver una pestaña denominada "Convocatorias RN".

En términos de Longo, ese botón es "una puerta de entrada al cambio", al proceso de Modernización.

La puesta en marcha de este nuevo dispositivo constituye uno de los principales avances en materia de Modernización como herramienta de seguridad y auditoría permitiendo informatizar en forma segura e integrada la Gestión Integral de los RR. HH. al servicio de la Administración Pública.

A continuación, una captura de la imagen que se visualiza al ingresar al portal de Río Negro, www.rionegro.gov.ar al momento de iniciar la consulta sobre posibles procesos de reclutamiento y selección.

ACCESO AL PORTAL DIGITAL CONVOCATORIAS RÍO NEGRO.



Imagen 1: Extraída de <https://convocatoriarn.rionegro.gov.ar/>

El nuevo sistema informático permite modificar los procedimientos que antes eran inseguros y lentos como, por ejemplo, la contratación de personal. En ese

sentido, en cada oficina de RR. HH. puede iniciarse un expediente electrónico desde una aplicación web para contratar un empleado.

El sistema tiene definido un *workflow*¹⁵ del procedimiento y los niveles de autorización necesarios para dicho trámite. Allí se almacenará la documentación de la persona digitalizada con la autorización firmada electrónicamente por la autoridad correspondiente. El expediente recorrerá las instancias necesarias hasta finalizar con el Decreto firmado digitalmente.

De esta manera, es una gestión segura y el acto administrativo estará resguardado en el repositorio único de documentos. Una vez finalizado, impactará sobre el legajo electrónico, donde se podrá visualizar el acto administrativo del nombramiento del empleado y, previa autorización, quedará habilitado para su posterior liquidación en el sistema de sueldos.

Este proceso es, sin dudas, uno de los principales avances en materia de Modernización para Río Negro.

El Plan de Modernización en la provincia de Río Negro, en cuanto a herramientas para la implementación de políticas y prácticas de cambios, tiene depósito en el Ministerio de Economía su estructura orgánica.

A su vez, esa cartera deriva la temática a la Secretaría de la Función Pública que, según dispone la Ley de Ministerios, debe "intervenir en lo relativo al Régimen de la Función Pública incluyendo la regulación de la definición de las estructuras organizativas, la selección e ingreso, la capacitación, desarrollo, carrera, deberes y derechos del personal, la estructura y composición de los salarios y la relación de éstos con el presupuesto provincial".

El régimen de la Función Pública, para los empleados públicos provinciales establecido en la Ley N° 3052¹⁶ en su artículo 4º, especifica los siguientes objetivos:

- Contribuir al mejoramiento y modernización de las estructuras organizativas del Estado provincial y a su adecuación cualitativa y cuantitativa, a las necesidades y requerimientos de servicios de la sociedad.

¹⁵ Workflow: en español "flujo de trabajo": es el estudio de los aspectos operacionales de una actividad de trabajo. https://es.wikipedia.org/wiki/Flujo_de_trabajo

¹⁶ Ley N° 3.052, sancionada el 29 de diciembre de 2000, promulgada el 29 de diciembre de 2000, publicada en Río Negro en el Boletín Oficial N° 3848 el 04 de enero de 2001.

- Profesionalizar la Administración Pública provincial en todos sus niveles, mediante la obtención y desarrollo de los recursos humanos necesarios y adecuados para el eficaz y eficiente funcionamiento de sus instituciones.
- Articular la administración de los recursos humanos con las necesidades organizacionales y con las políticas remunerativas, presupuestarias y financieras.

A su vez, el régimen de la Función Pública se instrumenta mediante tres sistemas, definidos en la Ley N°3052, artículo 5°:

- Sistema de Administración de Estructuras Organizativas: Para regular el proceso de diseño y aprobación de las unidades organizativas y sus puestos de trabajo, alcanzados por el presente régimen.
- Sistema de Administración de Recursos Humanos: Para regular los procesos relacionados con la carrera administrativa del personal.
- Sistema de Administración Salarial: Para regular los criterios de remuneración de los agentes públicos y su articulación con la gestión presupuestaria de recursos humanos.

Con respecto a la administración salarial, se trabaja conjuntamente con dos organismos provinciales, la Secretaría de la Función Pública, que efectúa la liquidación de los haberes salariales a los empleados públicos, y el Ministerio de Educación que hace lo mismo con los salarios docentes.

Las oficinas de Recursos Humanos están descentralizadas en cada Ministerio u Organismo rionegrino.

Para la obtención de los objetivos de cada organismo, el Plan se instrumenta de la siguiente manera:

- Digitalizar los procesos de RR. HH.: Se logrará una mayor eficiencia del accionar de la Administración Pública respecto a la gestión de los RR HH.
- Proporcionar seguridad y control en los trámites administrativos: Ello permitirá un mejor manejo del gasto público.
- Optimización del manejo de la información: Ello posibilitará el perfeccionamiento de la toma de decisiones.
- Autogestionamiento de trámites de manera ágil: Se hará a partir del Portal Web y dotará de autonomía al empleado.

Resulta un dato relevante que la Secretaría de la Función Pública disponía, hasta la formulación del Plan de Modernización en Río Negro, de los sistemas y las plataformas que debían ser migrados y/o reemplazados para poder interactuar.

Esos sistemas informáticos con los que se contaba, llamados para documentar, incluía un "Sistema Documentador de Normas Legales" que a partir del Plan es reemplazado por la implantación del G.E.D.O., Generador Electrónico de Documentos Oficiales.

Se prevé que el G.E.D.O. sea utilizado por todos los Ministerios de la Provincia de manera tal que se pueda articular, y generar así mayor transparencia en la gestión de políticas y prácticas de funcionamiento.

El G.E.D.O. es un sistema de relacionamiento de documentos a través de menús de búsqueda, que sirve para realizar consultas por diferentes usuarios, asignados por organismo, a los que se denomina productores.

El sistema realiza un despliegue de ventanas al estilo Windows y el módulo muestra, por resultados de búsqueda, todos los documentos generados por el usuario durante un intervalo de tiempo.

En este sentido, vale acotar que en el rastreo iniciado para la presente investigación se halló el caso de usuarios firmantes en los documentos, cuestión fundamental que pudo incorporarse en el marco de los avances del Plan de Modernización en nuestra Provincia.

Aparece aquí la "Firma Digital", una prioridad en la aplicación del Plan que respalda la legalidad de los documentos utilizados en este sistema y se presenta como una muestra más del avance en la implementación de herramientas tecnológicas.

Una vez incorporados los documentos electrónicos al Sistema de Gestión de Trámites, el próximo paso de la Modernización rionegrina fue otorgar al documento la validez legal necesaria.

Por su parte, el emparejamiento de la validez legal -es decir, que el documento electrónico tenga la misma validez que el documento en papel- requirió de una serie de cambios que serán enumerados a continuación.

SISTEMA DE FIRMA ELECTRÓNICA.

Sistema para trabajar con firma electrónica

El aparato que se usa para aplicar la firma electrónica se llama "Token".

¿Cómo es el Token?

Es muy similar a un Flash memory, pero no tiene la capacidad de almacenar datos. Tiene una vida útil de 10 años.



¿Cómo funciona?

Tras conectarlo a una computadora se visualiza un programa para proceder a realizar la firma electrónica.



Garantía

Autenticidad: La información del documento y su firma electrónica no es modificada.

Integridad: La información no se modifica luego de la firma

No hay rechazo: La persona que firma electrónicamente no puede decir que no lo ha hecho.

Confidencialidad: La información es cifrada por voluntad del emisor, solo que el receptor puede observar la firma.

Elaboración: LA HORA

Imagen II: Extraída de <https://lahora.com.ec/noticia/1101310891/la-firma-electr25c325b3nica--empieza-a-generalizarse>

La validez legal no refiere sólo a plasmar la firmar digital a un documento. Se requiere, para ello, del armado de una infraestructura, la disposición de procesos y la articulación de herramientas tecnológicas.

Es por ello que, para los documentos electrónicos, se realizó un proyecto específico que gira en torno a la implementación de la Firma Digital en Río Negro, En adhesión a la Ley Nacional N°25.506, la Ley Provincial N°3997 dispone sobre la Firma Electrónica y Digital, y en ese marco nombra como autoridad de aplicación a la Secretaría de Planificación y Control de Gestión de la Secretaría General de la Gobernación, que a partir del Decreto N°71/06 queda facultada para dictar normas complementarias y reglamentarias necesarias para tal fin.

De manera sintética, es necesario aclarar que nada ni nadie obliga a la instrumentación de la Firma Digital en todas las áreas de la Administración en Río Negro, pero resultó fundamental que todos los funcionarios tuvieran a disposición esta herramienta y registrasen su Firma Digital para poder incorporar la posibilidad de firmar electrónicamente un documento.

En cuanto a la real aplicación de la Modernización, sólo un porcentaje de carteras y no todos los organismos que conforman la Administración Pública rionegrina, avanzaron en su implementación. Así lo muestra el gráfico trazado para visibilizar este dato.

Alcances del Plan de Modernización Puesta en marcha de los primeros Organismos



- MINISTERIO DE ECONOMIA
- MINISTERIO DE GOBIERNO
- MINISTERIO DE OBRAS Y SERVICIOS PUBLICOS
- IPAP

Figura II: Elaboración propia. Representa el alcance del Plan de Modernización al momento de la investigación.

En el gráfico, queda en evidencia cuáles son los primeros organismos que incorporaron el uso de las herramientas informáticas de Gestión Documental Electrónica (G.D.E.).

En cuanto al plan de instalación de los nuevos sistemas informáticos, esa actividad se realizó mediante un cronograma de entregas a partir de las cuales se efectuaron las instalaciones de hardware y software de base, e implementaciones parciales y totales del software de aplicación.

Para ello se tuvo en cuenta un despliegue de actividades en las diferentes áreas funcionales. Esto implicó la migración y sincronización de datos, la convivencia e integración de la información con el sistema existente, la prueba en paralelo, la puesta en marcha y el seguimiento de todo lo actuado.

A lo largo del proceso de adaptación o adecuación del software se definió, teniendo en cuenta los tiempos para la capacitación y transferencia tecnológica, las implementaciones provisorias parciales que permiten a la Secretaría de Función Pública, evaluar la funcionalidad de partes del sistema que puedan probarse integralmente en el entorno de desarrollo o en el de producción si estuviera disponible.

La prueba integral significó la inclusión de las aplicaciones generales que corresponden e involucran también al software de base definitivo cuando haya sido instalado.

Este plan se realizó mediante una clara definición del alcance de la implementación original y de las adaptaciones o adecuaciones necesarias, hasta llegar a la solución definitiva de cada módulo funcional.

En orden a lo planificado, este proceso se extenderá paulatinamente al resto de la organismos comenzando por el Ministerio de Gobierno, y siguiendo por el Ministerio de Educación y Derechos Humanos, el Ministerio de Salud Pública, el Ministerio de Desarrollo Social, el Ministerio de Seguridad y Justicia, el Ministerio de Turismo Cultura y Deportes, el Ministerio de Agricultura, Ganadería y Pesca, la Secretaría de Trabajo, la Secretaría De Energía, la Contaduría General, la Agencia de Recaudación Tributaria, el Departamento Provincial de Aguas, la Lotería para Obras de Acción Social de Río Negro, la Policía, Bomberos Voluntarios, el Instituto de Desarrollo del Valle Inferior -IDEVI-, el Instituto Provincial del Seguro de Salud (la obra social I.Pro.S.S.) y el Instituto de Planificación y Promoción de la Vivienda, I.P.P.V.

En la actualidad, el sistema de Gestión Documental Electrónica es un hecho en Río Negro. En la siguiente figura se observa una captura de pantalla en la que se puede visualizar una breve explicación sobre el G.D.E., cómo está compuesto y qué beneficios aporta su utilización.

GDE: ¿QUÉ ES? ¿CÓMO VER LOS MÓDULOS? ¿CUALES SON LOS MÓDULOS QUE SE UTILIZAN?



Preguntas Frecuentes

* ¿Qué es GDE?

Es la estructura del Sistema de "Gestión Documental Electrónica", que comprende la totalidad de trámites que lleva adelante la Administración Pública. Está compuesto por diversos módulos, que operan interactuando entre sí, respondiendo a necesidades específicas del Gobierno Electrónico.

* ¿Cómo ver los Módulos?

Una vez que ingresamos al GDE la primera pantalla que tenemos se llama EU (Escritorio Único) que permite navegar por los módulos que integran GDE que son GEDO, CCDO y EE.

* ¿Cuáles son los Módulos que se utilizan?



Imagen III: Extraída de <https://gde.rionegro.gov.ar/?contID=45096>

SIGES-RR. HH. “Sistema Integrado de Gestión de Recursos Humanos” .

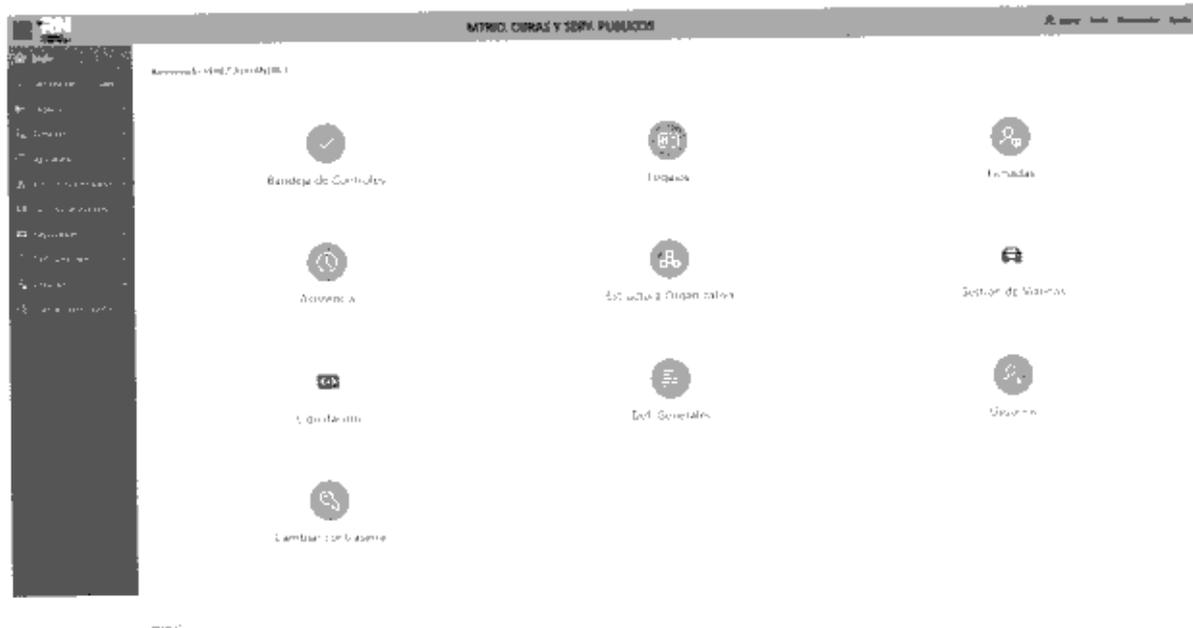


Imagen IV: Captura de pantalla de usuario SIGES extraída de la Subsecretaría de Recursos Humanos del Ministerio de Obras y Servicios Públicos de la provincia de Río Negro.

En términos técnicos, el sistema de Gestión Documental Electrónico consiste en un sistema informático que incluye los subsistemas de Expediente Digital. Ese Expediente contiene el Repositorio Único de Documentos Oficiales y el Gestor Documental, Legajo Electrónico, Liquidación de Haberes y de los módulos de Gestión por Resultados, Portal Web, Seguridad y Auditoría.

Hasta el momento de la implementación del Decreto rionegrino de Modernización, Decreto N°18/19, la Secretaría de la Función Pública contaba con sistemas informáticos para la liquidación de haberes principal, la liquidación de haberes secundaria, las liquidaciones históricas, el documentador de normas legales, la gestión de aportes y contribuciones de la seguridad social y de condición de empleo y beneficiarios.

Estos sistemas datan del año 1.992, por lo que resultaban obsoletos y presentaban dificultades para consolidar y obtener información de manera integral.

Es en función de esa perspectiva que se entiende que el nuevo sistema informático G.D.E. permite aumentar la transparencia, la seguridad y agilizar la

gestión de los trámites administrativos de los RR. HH., y permite también la transformación sustancial en las tareas asociadas a los procesos de los actos administrativos que afectan a los RR. HH. con la digitalización de los trámites y las comunicaciones internas que se realizaban vía papel y ahora son electrónicas.

La aplicación del sistema G.D.E. se sostiene gracias a tres subsistemas y está atravesada por tres módulos transversales, tal como puede observarse en la siguiente figura:

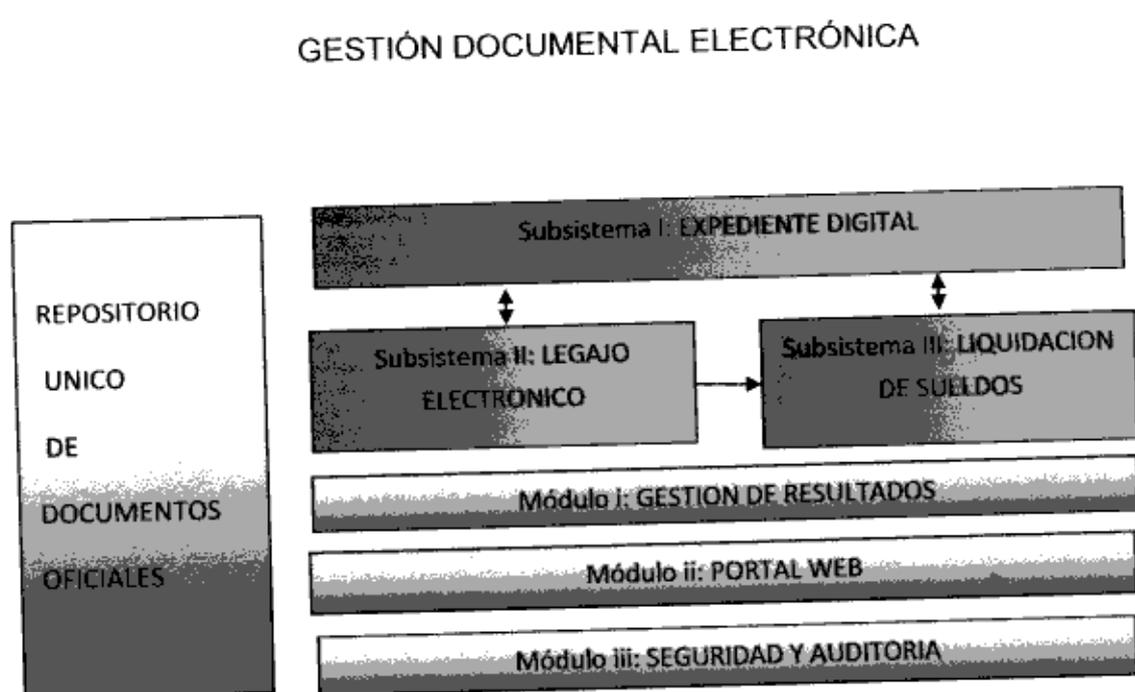


Figura III: Extraída de documento de la Secretaría de Función Pública.

1) Subsistema de expediente digital: Brinda seguimiento a los expedientes y apoya la gestión de todos los actos públicos y administrativos, desde el inicio del trámite hasta su finalización, dejando sin efecto el uso del expediente en papel.

El expediente digital apunta a satisfacer las necesidades y requerimientos en materia de registro, seguridad, gestión, información y control, con el fin de agilizar, automatizar y dar máxima transparencia a todos los procesos.

El Gestor Documental utiliza mecanismos que garantizan la incorporación, integridad y autenticidad de los documentos almacenados, por ejemplo la firma electrónica permite controlar la creación, almacenamiento, revisión y distribución de los documentos, incrementando la eficiencia en la capacidad de reutilizar la información, así como el control del flujo de los documentos.

Al finalizar el trámite, impacta sobre el Sistema de Legajo Electrónico utilizando las mismas estructuras de datos e indicadores de estado de la documentación. Asimismo, administra distintos niveles de permisos acordes a los trámites que se ejecuten utilizando la firma electrónica o digital.

2) Subsistema de legajo electrónico: Este toma la información de los expedientes digitales, es decir de los expedientes de altas de contratados, de promociones de categorías, de transferencias de empleados de un organismo a otro, de prórrogas de contratos, de cambio de agrupamiento, de cambio de régimen laboral, de bajas, de liquidaciones de sueldos, de sanciones disciplinarias, de licencias médicas, y otros que se relacionen con los RR. HH. de los diferentes organismos de la Administración Pública provincial.

De esta manera, conforma la documentación y los actos administrativos que constituyen el legajo de cada empleado.

A partir de los actos administrativos que constan en los expedientes digitales, se arma automáticamente el legajo electrónico.

Asimismo, la carga de datos que no provenga del expediente digital, deberá realizarse de acuerdo a los procesos y autorizaciones definidos en el BPM (workflow de procesos y autorizaciones).

Por otro lado, el legajo electrónico incluye funciones de incompatibilidades laborales generadas previa incorporación de información de distintas fuentes.

3) Subsistema de Liquidación de Sueldos: Este subsistema liquida únicamente los datos autorizados del legajo electrónico. Por ejemplo, al finalizar un expediente de contrato de personal, la documentación se encuentra en el Repositorio Único de Documentos Oficiales, la que nutre el legajo electrónico del empleado, que cuenta con las autorizaciones necesarias e ingresa en forma

automática a la planta de personal en la liquidación de haberes. Esto permite evitar errores, agiliza los trámites y otorga mayor seguridad sobre los actos administrativos. De esta manera, la liquidación de sueldos evita la carga manual de datos como se realizaba anteriormente, a partir del Decreto en papel de un alta de un empleado, de un Decreto en papel de una promoción automática, una resolución de adicional, etc.

La liquidación se realiza en forma centralizada en la Secretaría de la Función Pública para unificar la aplicación de pautas salariales y debe permitir múltiples regímenes laborales para un mismo empleado.

Los conceptos de liquidación están totalmente parametrizados para agilizar su adaptación a las necesidades de la Administración Pública de Río Negro, incluyendo el régimen docente.

Además, se prevé la implementación de la Gestión de Aportes y Contribuciones que se efectuarán a la AFIP, de remuneraciones abonadas a empleados del Poder Ejecutivo y otros ámbitos, tales como Poder Judicial, Poder Legislativo y empleados municipales, con el fin de consolidar la información y generar las correspondientes rendiciones al SiCOSS del personal activo de la Provincia de Río Negro.

4) Módulo Gestión de Resultados: Este módulo utiliza un repositorio de datos, o Data Warehouse, que ayuda a la toma de decisiones permitiendo evaluar la información para definir nuevas políticas en el sector público.

Debe contar con herramientas que permitan la carga del Data Warehouse y herramientas de simple utilización que posibiliten la explotación de la información.

5) Módulo Portal Web: Permite publicar información de carácter público, como así también se deberán implementar funciones de autogestión. Deberá mantener la privacidad de la información en todos los trámites.

6) Módulo Seguridad y Auditoría. Este sistema informático es sumamente seguro y cuenta con las funcionalidades necesarias para la administración de usuarios, funciones a las que puede acceder, y conjunto de datos a los que tendrá

acceso de lectura/escritura/borrado. Gestionará auditoría de datos y de usuarios/funciones de los subsistemas.

Los subsistemas de expediente digital, de legajo electrónico y el de liquidación de sueldos tendrán previstos la incorporación del régimen docente en una segunda etapa, como así también poner en funcionamiento los módulos mencionados con antelación.

Hasta aquí han sido descriptas en forma detallada cada una de las implementaciones tecnológicas que se vienen desarrollando en la Provincia, aunque quedan otras por iniciar.

Como pudo advertirse a lo largo del desarrollo de esta investigación, el Estado invierte en nuevos sistemas para lograr eficiencia y eficacia en la gestión de la cosa pública en constante crecimiento y en el marco del compromiso de "papel cero".

De esta manera se implementa a nivel provincial la Gestión Documental Electrónica, la cual está compuesta como describimos antes, por tres módulos:

GEDO (*Generador de Documentos Electrónicos Oficiales*) Este módulo permite la generación, registro y archivo de los diversos documentos electrónicos que pueden vincularse al **EE** (*Expediente Electrónico*).

CCOO (*Comunicaciones Oficiales*) Es toda aquella documentación electrónica producida con un destinatario: pueden ser notas y memorandos.

EE (*Expediente electrónico*) En este módulo podemos generar caratulas, vincular diferentes documentos electrónicos creados a través de **CCOO** y **GEDO** y realizar pases y consultas del mismo. (GDE Río Negro).

CAPÍTULO 3: Principales dificultades para la puesta en marcha de las políticas y prácticas de Gestión del Empleo y Gestión del Desarrollo en Río Negro

En el presente apartado se presenta una síntesis de la información relevada en las entrevistas durante el trabajo de campo, tomando como base la matriz de análisis en función de los objetivos, las hipótesis y las preguntas elaboradas en este trabajo.

Resultados de las entrevistas

El objetivo general de esta investigación fue analizar los avances en la implementación de políticas y prácticas de la Gestión del Empleo y del Desarrollo de RR HH en la Administración Pública rionegrina en el marco de la aplicación del Decreto Nacional N° 434/2016.

Para ello, los objetivos específicos se abocaron a en primer lugar describir los cambios de enfoque que plantea el Plan de Modernización en el funcionamiento de la Administración Pública rionegrina, particularmente en lo inherente a la Gestión Integral de los RR. HH, en segundo lugar a identificar los procesos de los subsistemas de Gestión del Empleo y del Desarrollo del personal que contempla el Plan de Modernización rionegrino y, en tercer lugar, a indagar sobre las principales dificultades que se produjeron en la formulación e implementación de las políticas y prácticas de la Gestión del Empleo y Desarrollo de RR HH.

Como se especificó en el apartado metodológico, la población entrevistada está conformada por las personas que ocupan cargos de responsabilidad en los organismos de la Administración Pública Central rionegrina que fueron protagonistas en la primer etapa, a los fines de contar con información que nos permitió abordar una aproximación de la implementación. También se relevó información de la firma ALTEC S.E. Telecomunicaciones y Sistemas Sociedad del Estado, empresa del Estado encargada de la puesta en marcha de sistemas informáticos de alta tecnología.

Las entrevistas, de tipo “reflexivas”, pudieron dar cuenta de la manera en que la temática se subjetivó en ese *universo de significaciones* al que hicimos referencia antes. Es decir que, los resultados, nos permiten inferir el modo en que fue materializado el cambio propuesto por la Modernización.

Así, el resultado de las entrevistas se constituye como un conjunto de ideas y valoraciones, atravesados por la experiencia laboral, que es empírica y singular, que circulan en torno al proceso de Modernización y su implementación.

Aunque será materia de análisis pormenorizado más adelante, adelantaremos como consideración global que, por una parte, se pudo advertir efectivamente la existencia de tres posiciones en los/as interlocutores/as.

En primer lugar, quienes ocupan cargos jerárquicos como funcionarios políticos se mostraron asumiendo que el cambio (la Modernización en estos términos) *era un hecho* y que, por ende, las condiciones se propiciarían más tarde o más temprano *porque la decisión política estaba tomada*.

En segundo término, los empleados y empleadas de carrera con cargos de relevancia se mostraron más cautelosos a la hora de afirmar cómo se ejecutaría la Modernización, pero imaginando un escenario en el que los empleados deberían propiciar el cambio, corrigiendo *sobre la marcha* lo que pudiera presentarse como un inconveniente.

En una tercera posición, los referentes gremiales plantearon un diálogo con reflexiones notablemente más subjetivadas, quizá -nos permitimos pensar- debido a la historia del propio sindicato en relación a los cambios que se proponen desde las gestiones de gobierno, y también debido al proceso llamado Modernización, que no es nuevo ni novedoso en la Función Pública. Para ilustrar esta reflexión ponemos como ejemplo el discurso de uno de los referentes sindicales quien, por ejemplo relacionó la Modernización actual con las ideas que giraban en torno a ello en la década del '90, y otro, incluso, fue más allá, y pareció hablar de la Modernización planteada, incluso, varias décadas antes.

En cuanto a las hipótesis, esta investigación planteó tres, todas ellas vinculadas con la aparente imposibilidad de la Administración Pública de propiciar

las condiciones, en tres direcciones: imposibilidad en el sentido estructural, imposibilidad en el sentido administrativo y jurídico, e imposibilidad en el sentido político.

Principales ideas surgidas en las entrevistas

El primer análisis que sobrevino en este sentido se enfoca en las nociones que circulan en torno a la idea de Modernización entre las personas que toman decisiones y tienen injerencia en las prácticas en el ámbito administrativo, indistintamente de que sean de primera, segunda, o tercera línea en la esfera de decisiones.

Así, la Modernización efectivamente fue un concepto polisémico -es decir, con más de un sentido- y situado: esto es, hablar de Modernización implica recurrir a un diálogo que sucede de manera histórica en un escenario, el de la administración pública, en el que existen evidentes tensiones, que también son históricas.

Para el Ministro de Gobierno, “modernizar implica la utilización de instrumentos que hoy en día están al alcance de la sociedad”, y en ello apunta a “hacer más rápidos los procesos”, lo cual está directamente vinculado para este entrevistado con “la transparencia”.

En esta entrevista apareció con fuerza la noción de que “la tecnología nos permite procesar toda esa información que se va acumulando y al mismo tiempo ir transformándola”, es decir, que apareció un enfoque que no se redujo a pensar la tecnología en términos instrumentales -como un mero conjunto de herramientas y programas- sino como un pasaje para una transformación de fondo.

El entrevistado se refirió con ello a una modificación estructural de “los procesos (...) que deben ser plásticos y flexibles para adaptarse a los cada vez más nuevos elementos tecnológicos”, y en esos procesos reconoció, por un lado, a la tecnología, y por otro lado puso énfasis en los procesos, que deben contemplar “adaptabilidad y modularidad”, es decir, que los cambios deben ser planificados desde una posición de *lo posible*, con aplicación gradual. Por último, este funcionario mencionó que debe existir una “autoridad de aplicación” para llevar adelante la Modernización.

El cargo más específico en la temática es el del Secretario de Modernización. En esta entrevista, a diferencia de las demás, surgió la noción de "cultura organizacional" y la idea de dejar de pensar el modelo que se aplica en función del control, o "no pensar tanto en que cumplan una franja de horario sino en una gestión más resultadista, en un plan de gestión por resultados, de trabajo por competencias". Esta definición, entendida por el entrevistado como "un cambio en la gestión", es la que -a su parecer "sí lleva a la Modernización, a que el agente sepa cuál es su plan, la función que tiene que desarrollar, e incluso a eso le podés sumar un plan de capacitación".

Este referente comparó al Estado con el sector privado al proponer imitar a las empresas "que tienen eso: el empleado puede ver cuáles son sus metas a largo plazo y su plan de capacitación trazado por metas".

En otra entrevista, esta vez realizada con la persona responsable de la Función Pública, surgió la idea de que, en términos de Modernización, Río Negro es "pionera".

El área en cuestión tiene a cargo el conjunto de las disposiciones legales reguladoras de las relaciones de trabajo entre el Estado y el servidor público y los procesos de Gestión Integral de Recursos Humanos.

Ser pioneros -se infiere- tiene en sí mismo un valor para esta entrevistada, quien también vinculó la Modernización con la idea de "transparencia en la liquidación" y de "control interno". "La cuestión es tener una base con un buen control interno. Esto genera un cambio de paradigma sin lugar a dudas", mencionó e insistió en la valoración en torno a qué organismo estuvo a la vanguardia de los cambios. "El Ministerio de Economía fue quien arrancó como prueba piloto y ahora ya se está liquidando desde el legajo de cada uno de los empleados", apuntó en este sentido, destacando, por ejemplo, que "esto va a integrar al Expediente Electrónico", y que ello "es un cambio de paradigma importante", frente a una -afirma- mayoría de organismos que no aplican mismo criterio.

La entrevistada reflexionó en torno al objeto de la Modernización y sostuvo que "hay que hacer pasos en la dirección correcta, porque son proyectos ambiciosos".

La mención *del cambio de paradigma* que es modificado con el Plan de Modernización volvió a aparecer en la entrevista al referente de RR. HH. del

Ministerio de Obras y Servicios Públicos, vinculado a los procesos de integración: "La gente básicamente está acostumbrada a que los sistemas de recursos humanos, específicamente los expedientes, no sean electrónicos, no están acostumbrados a seguir un proceso de información donde figure toda la carrera administrativa con datos personales, cursos y demás. Esto va a traer un cambio importante, y se va a plasmar en los resultados, por supuesto más adelante ya que esto va a llevar tiempo, el mismo tiempo para que los agentes también se familiaricen con todo este nuevo sistema".

Para el presidente del IPAP, organismo encargado de la capacitación, la Modernización se producirá "en todos los términos", porque "la palabra tiene un sentido muy amplio (...) y tiene que ver con cambiar los dogmas de la Administración Pública sobre cómo tiene que ser la burocracia en los manejos de los procedimientos administrativos que nos rigen como rionegrinos".

La persona de carrera que ocupa el cargo en la Dirección de RR HH del Ministerio de Gobierno de la provincia de Río Negro, incorpora la idea de la eficiencia vinculada a la Modernización: "Los tiempos se acortan a la mitad, o sea que nos convertimos en más eficientes, tenemos resultados más rápidos", afirma y acota que "estamos en la etapa inicial y por supuesto que siempre hay cosas para ajustar".

Su par del Ministerio de Economía coincidió en algunos aspectos pero consideró, particularmente, que la Modernización "es un cambio de enfoque", al que caracterizó como "paulatino" y a la vez "muy significativo" e "importante": "Es un antes y un después para la Administración Pública", consideró.

Desde la empresa ALTEC S.E., responsable del diseño y aplicación de los sistemas operativos que materializarán la Modernización, la Gerente Administrativa abona la idea de que se trata de "un cambio de paradigma total que es consecuencia de la globalización y de todo los cambios tecnológicos que la sociedad mundial está recibiendo y nosotros como parte de la Administración Pública, llega un momento en que todo esto te toca, te roza y te obliga a ver las cuestiones administrativas y sobre todo ligadas a la tecnología de otra forma". Como contrapartida, reconoce que esos mismos cambios "te aportan un montón de beneficios que hacen a la despapelización de la Administración Pública", a la que asocia con la "desburocratización".

A partir de aquí, podrá advertirse un evidente cambio de posición con relación a la temática en los dos entrevistados referentes de espacios gremiales. El Secretario de la Unión del Personal Civil de la Nación (UPCN) se refirió a la cuestión de manera crítica, aunque no en forma evidente, con expresiones que denotan descreimiento hacia la Modernización, poca confianza en la solidez de los procesos y "preocupación": "Ahora va muy parado (el tema), estamos preocupados hoy por hoy, en sostener el empleo porque nos quieren dar de baja un montón de contratos...". En esas consideraciones aparecen otras cuestiones que son puestas en el lugar de prioridad -como la preocupación por baja de contratos- pero también, al mismo tiempo, demuestran que existe una asociación entre Modernización y prescindencia que se abona desde la esfera sindical con relación a las transformaciones en la Administración Pública. Ello queda de manifiesto cuando el entrevistado asegura que, "si alguien hoy se animara a hablar de la Modernización del Estado, nadie querría contestarle porque están queriendo ajustar en el Estado".

Este representante sindical cumple 25 años al frente del gremio en 2019, por lo que es preciso asociar su enfoque a la singularidad del caso en términos de las características de su posición, y de la ruptura circunstancial del vínculo amigable con el gobierno rionegrino. Por ejemplo, tener en cuenta su condición etaria, la trayectoria laboral extensa, etc. Ello queda en evidencia cuando el entrevistado afirma que tiene "tantos años en la Administración Pública y también en el Gremio, todos los gobernadores no les alcanza hacer la Modernización porque le exigen, se le va el tiempo y nosotros nos quedamos con unas ganas bárbaras de modernizar porque la gente nos exige a nosotros. No es un invento nuevo esto de modernizarnos".

El entrevistado pone en lugar central al trabajador y menciona que, "si uno no lo incentiva no podés modernizar nada", "porque es muy lindo hablar de modernizar pero, ¿cuál es el objetivo?".

Idéntica posición crítica asume en la entrevista el máximo referente del otro sindicato estatal al afirmar que la Modernización "no es más que un nuevo título bajo el cual se quiere esconder otra finalidad que es la de achicar al Estado". De manera taxativa, este entrevistado afirma que existe en la Modernización "un profundo contenido ideológico", y que "los gobiernos, a lo largo del tiempo, han ido cambiando los títulos pero no las realidades": "La modernización del Estado pone en riesgo al

empleo estatal, pone en riesgo al empleo público y es un título bonito bajo el cual se esconde una idea perversa que es la de privatizar todo el Estado y que el Estado no intervenga y que solamente quedemos librados a las leyes del mercado, cuando lo que nosotros decimos es precisamente lo contrario, necesitamos un Estado que sea cada vez más fuerte, que sea cada vez más grande y que sea el Estado el que imponga las reglas para terminar con las inequidades que se producen entre distintos sectores sociales”.

Los interrogantes en relación a los objetivos

Antes de iniciar el recorrido por las entrevistas y sus resultados en este apartado, es preciso dejar en claro una circunstancia que aparecerá luego bien explicitada en las Conclusiones, pero adelantamos aquí, que tiene relación con la instrumentación metodológica en este trabajo y decisiones que fue preciso tomar al momento de avanzar en la elección de las herramientas en general y al diseño de las entrevistas en particular.

Así es que, específicamente, las preguntas que expresaron los interrogantes de cada objetivo giraron en torno de dos dimensiones. Por una parte, la Gestión del Empleo, y por otra, la Gestión del Desarrollo.

El reconocimiento de estas dos dimensiones no constituye un dato menor sino que, por el contrario, definió una manera de preguntar y entrevistar que dio determinados resultados.

Sin embargo, a la hora de elaborar el desarrollo presente a continuación, las dimensiones no aparecen identificadas de manera literal. Ello no significa que no existieron, sino que, por razones de lectura y construcción de sentido, la literaturización que se expondrá a continuación expresa fundamentalmente la intención y el contenido sustantivo de cada respuesta.

Para nombrarlo en otros términos, transcribir de manera literal las entrevistas no sólo le aportaba nada a este trabajo en términos metodológicos sino que, además, se presentaba como una lectura extenuante y repetitiva, poco atractiva y poco sustancial.

Es por ello, que nuestro desarrollo en este apartado evitará diferenciar Gestión de Empleo y Gestión de Desarrollo al momento de desandar las respuestas de los entrevistados en cada objetivo. En cambio, la propuesta que se realiza aquí se enfocará en trasladar lo sustantivo de las respuestas de manera tal que quien lee pueda encontrarse con el sentido de lo dicho, indistintamente de que cada respuesta esté diferenciada por haber surgido de una pregunta vinculada con la Gestión del Empleo o de la misma pregunta vinculada con la Gestión del Desarrollo.

Como profesionales de nuestro campo disciplinar, tenemos en claro la importancia decisiva que tiene una y otra dimensión: no es lo mismo pensar la Modernización en términos de Gestión de Empleo que hacerlo en términos de Gestión de Desarrollo. Pero esa división entre ambas conceptualizaciones no suma aportes en este tramo del desarrollo y, contrariamente, hasta podríamos decir que agrega confusión y ruido a la comprensión de lo logrado en las entrevistas.

En el capítulo final volveremos sobre este punto y profundizaremos con relación a las reflexiones que surgen en este sentido.

El primer objetivo y los resultados

Cada objetivo específico planteado en esta investigación fue acompañado por preguntas que posibilitaron nuestra inmersión en el abordaje y profundización de la temática.

Así, el primer objetivo que se propuso en esta Tesis fue describir los cambios de enfoque que plantea el Plan de Modernización en el funcionamiento de la Administración Pública rionegrina.

Para abordarlo, fue preciso hacer la pregunta acerca de, si modernizar la Administración Pública rionegrina plantea un cambio de enfoque dentro de la Función Pública y, si están dadas las condiciones para su desarrollo – desde la dimensión de la Gestión de Empleo-. También, existió una consulta acerca de si se prevé jerarquizar al RR HH de la Administración Pública a partir de la Modernización y, por último, sobre cuáles son las herramientas previstas para ello -a partir de la dimensión de Gestión de Desarrollo.

Desde la perspectiva de la Gestión del Empleo, para el Ministro de Gobierno existe un cambio de enfoque. Su respuesta fue taxativa: "Sí, totalmente", afirmó y acotó que el objetivo "indudablemente, es hacernos más eficientes". Al respecto, profundizó: "Los procesos de modernización yo los equipararía al pase que hay en la Justicia, de la justicia inquisitoria, digamos tradicional, a la justicia oral, donde, a partir de la oralidad, y del contacto directo y de la rapidez, se establecen distintos mecanismos de, tanto sea de participación como de resolución de conflictos". En función de ello, el funcionario reflexionó acerca de "¿Qué implica la modernización?", y se respondió: "Implica la utilización de instrumentos que hoy en día están al alcance de la sociedad, para de alguna manera hacer más rápidos los procesos, es decir la celeridad, intervenir en las cuestiones que tienen que ver con la transparencia, porque entonces, así como los papeles terminan siendo muchas veces montañas de cosas que quedan en algún lado y nadie controla, están para un supuesto control pero nadie las controla"

Sobre si están dadas las condiciones, para este funcionario, es preciso descartar la verticalidad en la aplicación del nuevo sistema, y en ese contexto

identificó “dos elementos que son fundamentales: la tecnología (...) y el proceso cultural”: “Están los individuos que en muchos casos llevan decenas de años con determinado tipo de procedimientos y determinadas costumbres que tienen que pasar de la galaxia Gutenberg, a la galaxia Microsoft (...) y ello implica un proceso de capacitación, de adaptación, de comprensión.”

Sobre la jerarquización de los RR HH de la Administración Pública a partir de la Modernización y sobre cuáles son las herramientas previstas para ello, el funcionario sostuvo que “necesariamente, en la medida que existe un proceso de modernización, esto viene con un proceso de capacitación y esto viene con una reformulación de roles”, al tiempo que especificó que “empiezan a aparecer nuevos protagonistas”. Sobre las herramientas, el Ministro subrayó que serán aplicadas a través del Consejo de la Función Pública “que es donde se debaten estas cuestiones”.

Desde la perspectiva de la Gestión del Desarrollo, el funcionario no ahondó demasiado. La consulta sobre la posibilidad de prever la jerarquización de los RR. HH. y acerca de cuáles son las herramientas previstas para ello, sostuvo que “hay que pensar en otros escalafones”, y dijo que “esto implica pensar en carreras que se van particularizando, en determinadas áreas que van adquiriendo una independencia en ese sentido, así que yo creo que si hay un cambio (...) y hay que revisar cómo se paga eso, cómo se recompensa”.

La ubicación del Ministro de Gobierno como primer actor citado en este tramo no responde al azar sino a una necesaria administración a partir de la cual priorizar los testimonios en función de su potencia y de que mostrasen más claramente la riqueza aportada a la investigación.

Es en función de ello que el segundo testimonio citado en este apartado es el del Secretario de Modernización del Estado rionegrino. Este funcionario propuso -desde la perspectiva de la Gestión del Empleo- pensar la posibilidad de un cambio de enfoque dentro de la administración pública a partir de la Modernización en tanto sea “un cambio en la gestión de los recursos humanos”. “Cuando digo un cambio en la G.R.H. me parece que hay que apelar a tener otra administración pensada en

RR. HH., con una carrera administrativa, a la formación, un cambio en la cultura organizacional de los RR. HH.". Acerca de si están dadas las condiciones, el Secretario eligió responder con un nuevo interrogante. "Deberíamos pensar en qué condiciones. Si pensamos en objetivos, en materiales: sí, están dadas", sostuvo.

Luego, otra vez la actitud fue de poca profundización en este entrevistado, cuando se trató -desde la perspectiva de Gestión del Desarrollo- acerca de qué herramientas hay para y qué posibilidades hay de prever la jerarquización de los RR. HH: "Si está en el plan y no es algo que a mí me toca hacer, no está dentro de mis competencias, está dentro de las competencias de la Función Pública. Sí sé que hay un plan de avanzar en el cambio de la Ley N° 3487, la idea es actualizar el sistema de carrera y jerarquizar a los empleados públicos."

La Secretaria de la Función Pública se refirió al cambio de enfoque en términos materiales, es decir, al origen de la transformación, a la manera en que se desarrolla, etc. "Es un cambio importante porque no todos los organismos cuentan con la implementación de un sistema integral de recursos humanos y lo que se plantea es una modernización de todos los procesos de integración", afirmó e indicó que considera, definitivamente, que las condiciones están dadas. Además, previó que los resultados "se van a plasmar más adelante", e insistió con el apoyo político del primer mandatario provincial: "El Gobernador dio su apoyo en un 100% para la implementación", ratificó.

En este marco, acerca de la jerarquización de los RR. HH. y de la posibilidad de contar con herramientas previstas para ello, la funcionaria afirmó de manera contundente: "Por supuesto que sí (está previsto); la jerarquización está prevista por Ley. Desde los inicios, siempre se pensó en jerarquizar a los agentes y para ello implementamos la incorporación de organigramas donde todos los puestos estén representados, con diferentes niveles de jerarquía y a través de ellos poder visualizar la planta de empleados con que cuenta cada organismo".

Desde el IPAP, y a partir de la perspectiva de la Gestión del Empleo, el cambio de enfoque es pensado siempre en términos de modernizar y con consecuencias en un abanico de temas. "Esto conlleva con un montón de cuestiones que tiene ver con situaciones ambientales, situaciones de agilidad en los trámites, mejores resultados, de mejor servicio a la comunidad, y en esto tiene que ver un cambio de paradigma", indicó al respecto el titular del organismo. Siguiendo el razonamiento propuesto, el funcionario no dudó en afirmar que "están dadas todas las condiciones" para que se produzca la Modernización.

En función de las preguntas vinculadas con la temática pero desde la dimensión de la Gestión del Desarrollo, el funcionario aseveró que "todo lo que tiene que ver con capacitación y, sobre todo, para nosotros los que trabajamos en el IPAP, tiene que ver con la jerarquización del empleo público, porque nosotros sabemos que son los ejecutores de las políticas de Estado".

Desde ALTEC, la mirada acerca del enfoque no difiere con relación a lo ya observado por los entrevistados hasta aquí. Desde la dimensión de la Gestión del Empleo., la titular de la empresa estatal apunta que, efectivamente, modernizar implica un cambio de enfoque. "Es un cambio total que es consecuencia de la globalización y de todos los cambios tecnológicos. Sabemos bien que las estructuras de la Administración Pública tienden bastante a repetir siempre los procedimientos, y cuesta un montón cambiar estas cuestiones y la resistencia siempre está", indicó en este sentido y agregó que, a su entender, están dadas las condiciones para llevar a cabo ese cambio "tanto socialmente como a nivel del avance de la tecnología y políticamente hay una intención concreta, palpable, de aplicar esta Modernización".

En la misma línea, desde la Gestión del Desarrollo, la funcionaria respondió acerca de la jerarquización de los RR. HH. y las posibilidades para ello, afirmando que "en las habilidades que requiere una persona para ocupar determinado cargo, sí, obviamente", y apuntó que "se abre como un camino en la carrera laboral de la persona en la que a partir de ahora son indispensables un montón de cuestiones que antes quizás no eran requeridas".

Como se explicó antes, los entrevistados pueden ser agrupados en tres perfiles: funcionarios de alto rango, personal de carrera con cargos jerárquicos y sindicalistas.

En el segundo agrupamiento aparece el testimonio de la Directora de RR. HH. del Ministerio de Economía, quien respondió que, efectivamente, Modernizar implica un cambio de enfoque: "Si bien el cambio es paulatino- por lo menos para lo que corresponde a Economía, fue un cambio significativo e importante, en el área de Recursos Humanos". En la misma línea, la funcionaria dudó de que en un principio del proceso modernizador estuvieran dadas las condiciones para propiciar las transformaciones necesarias pero -dijo- ello se debió a "que no estábamos preparados como organismo para llevar adelante el plan de modernización", puntualizando que los obstáculos pudieron ser en relación con el "equipamiento, la infraestructura, todo el tema de comunicación y todo lo que es internet".

En la entrevista, esta referente sostuvo que, efectivamente, se prevé jerarquizar a los RR. HH., consulta que responde la dimensión de la Gestión del Desarrollo: "Creo que sí, que vamos por un buen camino, se está trabajando mucho y hay una importancia en el área de recursos humanos *para* los recursos humanos y se está trabajando mucho sobre eso, con la Función Pública, con Modernización, para poder llevar adelante lo que es trabajar sobre la carrera administrativa y demás, yo creo que sí, que vamos por un buen camino y las posibilidades van a estar dadas para todos, para poder desarrollarse."

El Subsecretario de RR. HH. del Ministerio de Obras y Servicios Públicos, por su parte, reconoce en la entrevista que el cambio de enfoque, tras la Modernización, existió. "Es un cambio importante y lo que se plantea es una Modernización de todos los procesos", indicó en este sentido, al tiempo que considera que están dadas las condiciones para que se produzca aunque, con reservas: "No están acostumbrados (los empleados) a seguir un proceso de información (...) Esto va a traer un cambio importante y se va a plasmar en los resultados más adelante, va a llevar tiempo", explicitó en torno a la Gestión del Empleo.

Luego, acerca de la jerarquización de los RR. HH.-Gestión del Desarrollo-, este trabajador de carrera con cargo jerárquico indicó que no hay dudas acerca de la jerarquización de los RR. HH. que propondrá la gestión: "Siempre fue la idea la jerarquización de los agentes. Tenemos entendido que ya ha habido algunas capacitaciones desde el Estado a través de los organismos de capacitación como el IPAP, desde la Contaduría, desde distintos ministerios ya han estado capacitando al personal", afirmó y acotó que "hasta donde sé, en los organismos donde ya se inició con el funcionamiento ya se están capacitando (...) y calculo que después se va a extender a toda la administración".

La tercera entrevistada en su condición de trabajadora con cargo jerárquico fue la Directora de RR.HH. de Gobierno quien, en línea similar, describió los cambios de enfoque en el marco de la Gestión de Empleo como un objetivo: "Primero, para hacernos más eficientes (...) y es importante la rapidez en los procesos para también retroalimentarse y poder corregir algún error que surja, que siempre surge, porque son procedimientos administrativos y más en materia de RR. HH. donde no todos los procedimientos son iguales, porque todas las personas son distintas". Sobre si están dadas las condiciones para ello, la entrevistada apuntó que "cada etapa tiene su condición". "Estamos en la etapa inicial y por supuesto que siempre hay cosas para ajustar y de eso se trata también ir mejorando, mejorar sobre lo que ya está hecho. Pero yo creo que cada etapa en la que vamos transitando tenemos las condiciones dadas, no son las ideales pero son óptimas y en algún momento hay que empezar".

En la perspectiva de la Gestión del Desarrollo y acerca de la previsión de jerarquización de los RR. HH., la entrevistada consideró que ello está previsto, al menos en términos hipotéticos. "Supongo que sí -apuntó y agregó que- que está previsto jerarquizar, lo que pasa es que hay organismos como el nuestro que tenemos un organigrama bien armado (pero) yo no sé en el resto de los ministerios como están organizados".

En una tercera posición, desde los gremios, los dos referentes entrevistados tuvieron posiciones distintas con relación a los demás agrupamientos de entrevistados, pero con matices y diversidad entre sí.

El Secretario General de la UPCN reconoció que se plantea un cambio de enfoque en la función pública en lo concerniente a la Gestión del Empleo pero desconfió del proceso. “Tengo tantos años en la Administración Pública y también en el gremio (...) y a los gobernadores no les alcanza el tiempo para hacer la Modernización”. En este sentido, el sindicalista afirmó que existe una cadena de exigencia que va del trabajador al máximo funcionario de turno: “La gente nos exige a nosotros, no es un invento nuestro esto de modernizarnos, sino que se van modificando cosas porque hay estructuras nuevas, y se implementan con temas de informática que cada vez se moderniza más las cosas hacen que el trabajo se tiene que ir modernizando a cómo va transcurriendo también”.

Con relación a la jerarquización, (Gestión del Desarrollo), el gremialista aseveró que el problema es la falta de motivación para los empleados: “Nosotros habíamos iniciado un proceso de modernización ya en el 2000, y se hicieron cursos para modernizar, porque para modernizar lo primero que hay que hacer es incentivar al trabajador; si uno no lo incentiva, no podés Modernizar nada”, dijo en este sentido.

De manera categórica y rotunda, por su parte, el Secretario General de ATE, descartó la credibilidad del proceso: “Sí, hay un cambio de enfoque, pero considero a partir de la idea de Modernización. Lo que sucede es que los gobiernos a lo largo del tiempo han ido cambiando los títulos pero no las realidades, y nos parece que la Modernización del Estado no es más que un nuevo título bajo el cual se quiere esconder otra finalidad distinta que es la de achicar el Estado”, afirmó.

Desde esa crítica al modelo Modernizador, no obstante, el representante sindical de ATE dejó la puerta abierta al proceso y, en relación con el escenario para que ello suceda (Gestión del Empleo), consideró que están dadas las condiciones: “Siempre hablando del empleo público, sí, por supuesto”, dijo y agregó que “los trabajadores somos los principales preocupados en formarnos y capacitarnos porque sabemos que es la única manera de poder mejorar la calidad y la eficiencia de los servicios públicos que se brindan”, pero retomó la resistencia cuando la consulta giró en torno a de la jerarquización de los RR. HH: “No la vamos a aceptar a la Modernización, no va a haber Modernización porque es una farsa que pretende

lograr consenso social bajo la idea de que los trabajadores estatales somos ineficientes, bajo la idea de que cobramos altos sueldos, que se pagan con los impuestos que aporta la comunidad (...) por todo eso, no va a suceder”, insistió.

El segundo objetivo y los resultados

El segundo objetivo específico de este trabajo de investigación tuvo como finalidad identificar los procesos de los subsistemas de Gestión del Empleo y de Gestión del Desarrollo del personal que contempla el Plan de Modernización rionegrino.

El primer testimonio que será expuesto aquí corresponde a la entrevista realizada a la Directora de RR. HH. del Ministerio de Gobierno. La consulta, específicamente en esta dirección, apuntó a saber cuáles fueron los procesos a implementar en lo que respecta a la Gestión del Empleo, cuando se implementó el Plan de Modernización.

Para esta trabajadora de carrera, habrá más celeridad y más democracia a partir de la Modernización aplicada a la selección e inducción de personal vía electrónica: "Es un avance importante en donde todas vacantes van a estar publicadas en la página WEB, entonces eso le va a dar un acceso más democrático para todo aquel que quiere entrar a trabajar a la Administración Pública", dijo y afirmó que "se transforma en una competencia, por decirlo así, donde vamos a jerarquizar y vamos a tener empleados de mayor calidad que no tiene que ver con justamente la formación que a veces o no siempre vamos estar apuntados a que todos los que entren tienen que ser profesionales vamos a tener el beneficio de tener mejor calidad de empleados y que los puestos sean ocupados por quien los quiera ocupar". En relación con la Gestión del Desarrollo, en tanto, la pregunta estuvo dirigida a conocer cuáles son las herramientas previstas para jerarquizar los RR. HH. de la Administración Pública. En este sentido, la entrevistada afirmó que "las herramientas se están definiendo porque hay mucha temática para desarrollar, hay mucha tarea, hay muchos agentes que se quieren capacitar que quieren avanzar, más allá de lo que es la carrera administrativa y de lo que te exige que es poco, podría ser un poco más la exigencia", y acotó que "la única limitación que veo es en la ejecución, que a nosotros nos toca más de cerca, ya que tenemos organismos repartidos en toda la Provincia".

Sobre los condicionantes administrativos y jurídicos, pregunta que corresponde tanto a la gestión de Empleo como a la Gestión del Desarrollo, la Directora reconoció que existen. "Administrativos, sí. Jurídicos no puedo decir mucho porque no es mi área, no soy profesional en el área legal así que no puedo decirte. Pero condicionantes administrativos que tampoco es netamente administrativo, podría ser más de las personas de acostumbrarse a un proceso nuevo, a redefinir roles, a redefinir tareas, porque no siguen siendo las mismas tareas de las personas que se encarga de hacer un pase en Mesa de Entrada, ya no lo va hacer, no va a necesitar, entonces se trata de buscar en esa persona una nueva función o adaptarla, entonces me parece que eso puede ser los condicionantes que estamos viendo pero no en el proceso".

Su par de Economía, por su parte, planteó que los procesos a implementar para la Gestión del Empleo giran, actualmente, en torno a las "convocatorias RN": "Hay una plataforma, que el usuario, tanto los agentes públicos como el ciudadano común, puedan acceder, ver las necesidades de personal y puedan inscribirse, y no llega a ser un concurso, pero si es una forma de ingreso. Hay un proceso de selección, (...) es todo muy nuevo y es un avance, estamos en un proceso, estamos iniciando esto", aseveró.

Sobre la Gestión de Desarrollo, la consulta estuvo dirigida a conocer las herramientas para la jerarquización de los RR. HH. La respuesta de la empleada jerárquica fue que "con la plataforma Convocatorias RN se hizo un punto de partida, porque se trabaja sobre una descripción de puestos de perfil, se trabaja sobre las misiones y funciones de las áreas, entonces creo que vamos por ese camino, creo que falta (...) (necesitamos) formarnos, prepararnos para este cambio, y vamos en camino. Es largo pero estamos iniciando, pero creo que vamos bien", sostuvo.

La consulta que aborda tanto aspectos de la Gestión del Empleo, como de la Gestión del Desarrollo, es acerca de los condicionantes administrativos y jurídicos. Sobre ello, la empleada entendió que "sí, los hay": "Hay que cambiar un montón de normativas porque tenemos procedimientos administrativos que no están preparados para todo este plan de Modernización, entonces en forma paralela está trabajando la Secretaría de Modernización con los organismos para ir cambiando

todos los procedimientos administrativos, adecuarlos al sistema de Modernización y básicamente las normativas, que es lo importante”, aseguró.

El tercer referente de este agrupamiento en el que aparece el testimonio de personas de planta con puestos de jerarquía es el del Subsecretario de RR. HH. del Ministerio de Obras y Servicios Públicos. Según consideró, los procesos a implementar a partir de la Modernización en el marco de la Gestión de Empleo “son muchos”: “Arrancar como prueba piloto en algunos Ministerios, para luego poder acceder todos, y así poder trabajar en forma articulada en toda la Provincia”, aseguró y planteó, puntualmente, la existencia de dos sistemas electrónicos que fueron activados en el ámbito de los procesos internos de la Administración Pública. “Los módulos que se presentaron, que salieron publicados en los medios, incluso ya están en Boletín Oficial, son el GEDO y el SIGESS que es netamente de RR. HH. De ahí seguirán apareciendo más sistemas virtuales para poder llevar a cabo la despapelización de todos los trámites y gestiones que hoy se llevan a cabo en soporte papel”, puntualizó.

Sobre las herramientas previstas para la jerarquización de los RR. HH. desde la Gestión del Desarrollo, este entrevistado consideró que “la herramienta fundamental es la capacitación. Esa es la base para la implementación de cualquier cambio de procesos. Siempre indagando en las necesidades particulares de cada agente para luego intensificar las capacitaciones en base a esas necesidades o de corregir donde haya más errores o inconvenientes en el uso de los nuevos sistemas”.

En la misma línea, al avanzar en la consulta sobre los condicionantes administrativos y jurídicos -que se aplica a ambos subsistemas, la Gestión del Empleo y la Gestión del Desarrollo- también consideró que sí: “Sí, yo creo que siempre hay condicionantes, pero fueron resueltos y de hecho ya está funcionando el Plan de Modernización y se logra ver en varios lugares, pero este cambio es fundamental y va a resultar importante ya que va a crear un cambio de paradigma en la gestión de los Recursos Humanos, va a traer celeridad, va a traer, creo que más transparencia, y beneficia, por supuesto al empleado y a la Función pública

también. Es decir, que va a haber un antes y un después para la Función Pública” con relación a la Modernización.

Ingresando en el recorrido por los testimonios de los funcionarios aparecerá ahora el resultado de las entrevistas a la titular de la Función Pública, y sus pares de IPAP y de ALTEC.

Desde la Función Pública, la titular del área aseguró que “son muchos” los procesos a implementar en lo que respecta a la gestión del empleo a par la Modernización: “Primero, hubo que ordenar esta Provincia. Lo digital no es moda y podés digitalizar todo, pero eso no es lo mismo, ya que lo que funciona son los procesos digitalizados. Todo parte de un buen proceso, todo pasa por una buena maduración en los procesos, después de eso viene solo la evolución tecnológica de todos los lugares”, indicó en este sentido resaltando “la normalización del ingreso del empleado público a la Administración Pública”, la cual -dijo- “va a resultar importante ya que va a crear un cambio de paradigma en la gestión de los recursos humanos, va a traer celeridad, va a traer más transparencia y beneficia al empleado y a la función pública también”.

Sobre las herramientas para jerarquizar los RR. HH. de la Administración Pública –en lo que respecta a la Gestión del Desarrollo- la funcionaria describió la Modernización como si se tratase de un proceso de aprendizaje: “Primero que nada, debemos tratar de informarnos todo lo que más podamos. Hemos tratado de absorber toda la información posible, asesorarnos, después ver la forma de implementarlo, procesarlo y poder trasladarlo a cada uno de los agentes”, dijo. Por último, acerca de los condicionantes administrativos y jurídicos –Gestión del Empleo y Gestión del Desarrollo- fue escueta: “Hubo, pero fueron superados”.

Desde el IPAP, el presidente sostuvo que los procesos a implementar para la Gestión del Empleo a partir de la Modernización son “muy amplios”. “Nosotros estamos trabajando mucho en cuestiones que tienen que ver con la normalización del ingreso del empleado a la Administración Pública, estamos trabajando con la Función Pública y a nivel Nacional”, dijo y acotó: “El IPAP está integrado a una red de provincias donde somos los coordinadores en función de capacitación y empleo

(...) y tenemos una Ley que es la Ley N° 3487, que es el Estatuto de escalafón donde se prevén todos estos cambios”.

En cuanto a las herramientas que permitirán jerarquizar los RR. HH. –Gestión del Desarrollo-, el titular del Instituto apuntó que se está “trabajando con la Secretaría de Modernización, con lo que tiene que ver con el expediente digital, la firma digital también, que eso es algo muy importante”.

Luego, en relación con los condicionantes administrativos y jurídicos que pudo haber en este contexto de Modernización, el funcionario admitió que “sí, hay inconvenientes” y dijo que son “de todo tipo”. “Son personales, jurídicos, administrativos, de todo... y personales también, porque hay mucha resistencia también de los propios funcionarios que descreen de la Modernización, descreen de los procesos y te plantean de cómo vamos a llegar a la finalización de un proceso para lograr un resultado administrativo mediante una firma digital o haciendo pases de expedientes solamente por sistemas”.

Desde ALTEC, la Gerente Administrativa se refirió a los procesos a implementar para la Gestión del Empleo a partir de la Modernización, aunque su respuesta fue sorprendente porque no conocía en profundidad el tema. “La verdad, no sabría decir sobre eso. Sí, sé, que está la página de convocatorias del Estado. Es una nueva herramienta con la que se cuenta desde el Estado y que le aporta transparencia al proceso de selección de personal, aporta también un nivel de igualdad en todos, que puedan tener posibilidad al acceder un trabajo. Si en eso sí, son nuevas herramientas que se están utilizando”, dijo y ahondó: “Antiguamente, era muy común que por amistades o algunos lazos se accediera a puestos de trabajo que ahora se está tendiendo a democratizar el acceso a estos puestos”.

En cuanto a las herramientas previstas para la jerarquización de los RR. HH. en el proceso de Modernización, la funcionaria se dirigió a puntualizar a qué se dedica su área. “Nos encargamos del desarrollo de los software y hay herramientas que están en proceso, lo que no sabemos es cómo se van a utilizar, porque aún se están desarrollando”, apuntó y explicitó que “nosotros, desde la empresa, no

tenemos demasiada injerencia en ese tema, en esa materia o al menos hasta ahora”.

Acerca de los condicionantes administrativos y jurídicos que pudieron existir, la gerente de ALTEC reconoció que “no viví en carne propia este proceso, ese periodo. Pero, sí te podría decir que los inconvenientes por ahí fueron estos que hablábamos hoy: la resistencia, la cuestión económica también es una gran factor a veces (porque) modernizar requiere renovar un montón de infraestructura tecnológica que tiene su costo y que a veces el Estado mismo ha atravesado momentos en los que no era posible afrontar gastos de esta envergadura así que eso, más la resistencia normal que esto trae de los Recursos Humanos”.

Avanzando con los resultados, aparece el testimonio Secretario de Modernización, quien también se refirió a los procesos a implementar para la Gestión del Empleo en el marco del Plan de Modernización aunque diferenciando áreas de incumbencia: “Yo te puedo hablar de lo hacemos nosotros en la gestión del empleo público. Todo lo que sea carrera administrativa, deberían hablar con la Función Pública”, separó. Luego, indicó que “los cambios que nosotros estamos proponiendo es dejar de pensar en soporte papel y empezar a pensar en soporte digital. Estos cambios parecen chiquitos pero en sí, son muy grandes porque te obligan a pensar en cambiar los procesos. Nosotros no hablamos de una simplificación administrativa a mansalva sino que vamos avanzando en sumar procesos que sean digitales y acercarlos a la gente y eso, por sí solo, nos va ayudar a pensar en la simplificación”.

En cuanto a la jerarquización de los RR. HH., el Secretario dijo desconocer cuáles son las herramientas. “No sabría decirles cuáles son las herramientas. Sé que tenemos que pensar en base a esa Ley para armar nuestros organigramas porque se habla allí de los escalafones del agente público pero es un tema que me excede. Sí sé que hay un Plan para eso”, indicó.

En torno a los condicionantes administrativos y jurídicos, el funcionario del área más específica involucrada en la temática reconoció que fueron “muchos”, aunque “no tantos como creíamos y no tanto como han tenido otras provincias”.

"Nosotros tenemos la ventaja de que tenemos una Provincia joven y tenemos una legislación bastante moderna (...) tenemos buena legislación", aseguró y acotó que ello "nos abre una puerta grande, por lo cual legalmente hemos tenido pocos problemas. Hay condicionantes que los estamos tratando de solucionar, pero se trabaja bien. Hay una buena Ley de Administración Financiera que también es muy amplia, hay una buena Ley de firma digital, así que legalmente estamos bien y por el lado de condicionantes administrativos (...) la falta de una cultura organizacional que acompañe esto".

Su referente superior, el Ministro de Gobierno, habló de procesos a aplicar en lo que respecta a la gestión del empleo "muy específicos". "Nosotros estamos trabajando en el Consejo de la Función Pública justamente en lo que debería ser la puesta en marcha total de una carrera administrativa. Esta carrera administrativa debería tener ya un inicio a partir del ingreso por concurso. Esto hoy se cumple, en algunas partes de la Administración, por ejemplo, en la Justicia".

Acerca de la jerarquización de los RR.HH., el Ministro planteó una diferenciación con relación a las competencias. "Eso es a través del Consejo de la Función Pública", y acotó que "en este momento estamos trabajando con el Legajo Electrónico, el legajo personal electrónico, en la informatización de la liquidación y lo dirige desde ese espacio y lugar. Aparte desde ahí van surgiendo nuevas propuestas y necesidades", indicó.

Sobre los condicionantes administrativos y jurídicos, el Ministro puntualizó, en primer lugar, la "dispersión del Estado": "La existencia de múltiples poderes parciales, por así decirlo, que hace que sea difícil de implementar en forma coordinada y organizada, un proceso de Modernización. Esto, por eso digo que en general los procesos de modernización se han llevado más fácilmente adelante cuando se ha determinado una autoridad de aplicación de alto nivel, digamos que tenga un rango de secretaría y/o de Ministerio, como ha sido el caso de Nación que ahora ya no es más ministerio pero sí de muy alto nivel para poder aplicarlo coordinadamente porque si no cada área institucional tiende en función de ella".

Sobre las resistencias, el Ministro analizó la cuestión en función de la pérdida de poder de sectores que hoy tienen concentrada la información en sus áreas y que a partir de la Modernización dejarían de tener control total sobre esos datos. “La resistencia está dada porque si vos pones toda esta información transparentando y la informatizas, de alguna manera deja de ser un secreto y deja de ser un elemento de poder”, dijo al respecto.

En el último agrupamiento está el testimonio de los sindicalistas.

Desde ATE, el referente provincial afirmó que los procesos a implementar en lo que respecta a Gestión del Empleo es “un interrogante que no hicimos”, porque “no sabía bien de qué se trata la implementación en Río Negro del Decreto de Modernización”. El mismo tipo de respuesta brindó el entrevistado al momento de responder sobre las herramientas previstas para jerarquizar los RR. HH. en la Administración a partir de la Modernización: “no nos han convocado, por lo tanto, no sabemos cómo se instrumentará”, dijo en este sentido.

En ese marco, no tuvo sentido consultar al entrevistado acerca de los condicionantes jurídicos y administrativos dado que insistía, en sus respuestas, sobre la falta de participación y conocimiento de este proceso puntual de Modernización.

Desde UPCN, el Secretario mencionó como procesos a implementar en lo que respecta a la Gestión de Empleo, a implementar en lo que respecta a la gestión del empleo los que surjan del “apoyo en IPAP”. “Nosotros nos apoyamos mucho en el IPAP en este tema, tendríamos que ver qué impronta tiene hoy el Gobierno con el tema del IPAP para poder implementar esto. Porque esto no lo podemos hacer aisladamente. El Instituto Provincial de la Administración Pública es ideal para llevar adelante esto, está el recurso humano, teníamos armadas todas las Cefi¹⁷ en toda la provincia, pero se vino abajo todo por haber incorporado a otra organización gremial para limpiarnos a nosotros”, manifestó el gremialista.

¹⁷ Centro Educativo Facilitador del Instituto Provincial de Administración Pública.

Las respuestas del entrevistado se desviaron a otras cuestiones en muchas oportunidades. Su discurso fue coherente con la posición antagónica que, en la actualidad, tiene este gremio con el Gobierno rionegrino.

Es por ello que, a pesar de insistir con el direccionamiento de la entrevista, el entrevistado respondía y reflexionaba sobre temas que nada tienen que ver con lo que se le consultaba. Ello impidió avanzar en las respuestas de manera concreta.

Sobre los condicionantes, sin embargo, existió una respuesta más o menos específica que dio cuenta del rechazo al proceso que históricamente tuvo el sector gremial frente a los planes de Modernización de los diversos gobiernos: “la modernización que se habló a nivel nacional era para achicar, por eso yo creo que, con buen atino los gremios en su momento le pusieron mucho reparo a la modernización y quien estaba al frente de esto a nivel nacional ha sido alguien que trabajó muchos años con UPCN Nación. Se hablaba de la Modernización pero también era como decir que está sobredimensionado el tema de empleados. Ahora hablan de quince mil empleados que van a dejar en la calle, eso es una cosa de locos”, indicó.

El tercer objetivo y los resultados

El tercer y último objetivo de este trabajo científico fue indagar sobre las principales dificultades que se produjeron en la formulación e implementación de las políticas y prácticas de la Gestión del Empleo y Desarrollo de RR HH.

En este sentido, desde la perspectiva de la Gestión del Empleo, las preguntas estuvieron dirigidas a conocer cuáles fueron las principales dificultades en la formulación e implementación de este proceso de cambio, y, desde la Gestión del Desarrollo, cuáles fueron las principales dificultades al momento de planificar la Profesionalización. En el mismo sentido, se consultó a cada entrevistado si el proceso Modernizador contó con el compromiso y acompañamiento de los actores fundamentales.

Las respuestas fueron diversas y demostraron, de manera clara, las diferentes posiciones con relación al tema.

Las respuestas más duras surgieron de los sindicalistas. "No fuimos convocados así que no podría decirles si existieron dificultades en ese proceso", sostuvo el referente de ATE, y acotó que, a su entender, "lo que falta son políticas a largo plazo, a mediano y largo plazo, que no se corten con cada cambio de gobierno", al tiempo que apuntó que esa (las sucesivas gestiones) "es la principal dificultad infranqueable", ya que "hay falta de funcionarios con conocimiento específico en la materia de Recursos Humanos, por lo tanto eso va a ser imposible".

En la misma línea, el sindicalista aseguró que no hay compromiso y acompañamiento en la Modernización. "No, en ningún momento", afirmó y agregó que "tal vez por eso nuestra mirada absolutamente negativa y se va a sostener así y no cambie".

Para ejemplificar la complejidad del Estado en sus procesos administrativos, este Secretario dio un ejemplo: "Uno ingresa a trabajar en cualquier empresa privada y a fin de mes cobra un proporcional de los días desde que ingresó, es decir, si ingreso el quince a fin de mes estará cobrando medio sueldo. Un trabajador hoy

ingresa en el Estado rionegrino y tarda ocho y hasta nueve meses sin cobrar su primer haber. La pregunta es ¿en qué maraña administrativa está el Estado?", se preguntó e insistió: "A nosotros nadie nos explicó nada, por lo tanto y hasta tanto no nos expliquen, y nosotros no veamos que no hay derechos afectados, por supuesto, en nosotros van a tener una resistencia más para poder aplicarlo", afirmó.

En cuanto al rol de los trabajadores, el referente gremial consideró que "los trabajadores son los únicos que con sus esfuerzos sostienen el funcionamiento del Estado. Si fuera por los políticos el Estado no funcionaría".

Su par de UPCN dio respuestas en la misma línea. Así, sobre las dificultades que se produjeron en la formulación e implementación de este proceso de cambio, respondió que "la verdad que no sé": "Simplemente nos notificaron de que esto iba a suceder, de que sería bueno, pero después nada más. Sé que se habló entre los intérpretes de llevar adelante eso, de hecho viajan a Salta, de un lado a otro, se están organizando, se reúnen, no sé por qué motivo en Salta, aparentemente porque en Salta está la Universidad y desde ahí salió, pero me animo a decir que todos han ido a hacer cursos por este tema, pero lo han hecho personalmente, no lo hicieron institucionalmente, más allá de que el Estado les pagó para que vayan, pero fueron invitados y no dieron participación", aseveró y acotó que esa lógica de trabajo "indudablemente a nosotros nos molesta porque este tema no fue oficializado".

De manera coherente, al abordar las dificultades de la planificación de la jerarquización, continuó en la misma idea: "Vuelvo al inicio: lo tenés que incentivar (al trabajador) con algo, no hay otra forma, tenés que hacerlo parte de esto (...): Mañana, cuando se junten y digan 'bueno, nosotros nos capacitamos para hacer esto', yo les voy a decir, 'no, pero contame qué fuiste a hacer primero'. No hubo acompañamiento por parte de todos porque no hubo información, lo hacen muy personal y esto es lo que aprovechan algunos que llegan a tener un cargo de funcionarios, a hacer los cursos afuera y después se los lleva a su casa".

Por último, sobre el compromiso de los demás actores intervinientes, el Secretario negó que existiera: "No hay compromiso, y el compromiso es lo más

importante”, “simplemente nos notificaron de que esto iba a suceder, de que sería bueno, pero después nada más”.

Para el titular de IPAP, la principal dificultad fue la resistencia: “Voy a ser redundante, pero las principales oposiciones o principales trabas en la implementación de este sistema, tienen que ver con la resistencia al cambio, o sobre todo tiene que ver con las personas”, dijo. Agregó, en esta línea, “que no tiene que ver con los procesos, porque los procesos están hechos y funcionan en otros lugares”.

Acerca de la planificación de la profesionalización y sus dificultades, el presidente de IPAP afirmó que se trabaja en dirección “a la necesidad real”. “Muchas veces cuando vos planteás cuestiones que tienen que ver con capacitación, la capacitación destinada a garantizar, vos te encontrás primero con la real necesidad (...) y hay que ser muy minucioso a la hora de seleccionar qué es lo que vas a capacitar, hacia dónde vas a apuntar, para que eso después sea trasladado a una jerarquización del empleado público”, alegó.

Sobre el compromiso y acompañamiento de los actores fundamentales, la respuesta fue intermedia: “En parte, sí (hubo compromiso) y en parte, no. Yo creo que es un proceso que lleva un tiempo. (...) Nosotros, creemos que hay acompañamiento, hay mucho interés, sobre todo, visualizan y valoran al Instituto como una organización muy importante dedicada a la capacitación y a la formación del empleado público”, indicó el presidente de IPAP y puntualizó en el vínculo con los gremios de manera positiva. “Estamos mucho con los dos gremios”, dijo y agregó, con optimismo: “yo creo que cuando terminemos y nos podamos acomodar vamos a trabajar de una manera mejor y vamos a lograr el consenso total”.

En posiciones intermedias, aparecen las respuestas de los directores y subsecretario de carrera. El caso del Subsecretario de Obras Públicas así lo demuestra, ya que se refiere a las dificultades en la formulación e implementación de este proceso de cambio reconociendo que “las hubo”, pero “cualquier proceso de cambio implica dificultades”. “Siempre se tuvo la postura de solucionarlos, de ir para adelante, porque todo esto va a traer oportunidades. La implementación de un

subsistema inteligente, como veníamos hablando, en la parte de liquidación por ejemplo, esto también contribuye a la gestión de las compensaciones. Es decir, esto de tener un sistema inteligente, un sistema digital o un legajo digital, carga digital, esto también contribuye a la modernización de este sistema que es el de compensaciones. Todo va de la mano, los sistemas que se implementan hoy son bastante obsoletos, en todo lo que son liquidaciones, las bases de datos son obsoletas, datan de mucho tiempo y es necesario ir modernizando”, apuntó.

Luego, sobre las dificultades al momento de planificar la profesionalización, afirmó no saber si hubo “mayores inconvenientes”, e insistió en la idea de que “cualquier cambio que se plantea trae algunas dificultades”. “Pasó ya cuando se incorporó el sistema de trámites. Pasamos del pase en cuaderno a tener un sistema y costó que los agentes lo incorporen”, afirmó y agregó que, “veo muchos agentes que se quieren capacitar y avanzar más allá de los que es la Carrera Administrativa, de lo que te exige la carrera”.

Sobre el compromiso, el Subsecretario indicó que existió. “Acá, todos los jefes de área tomaron la decisión de acompañar este proceso (...) y casi todos los coordinadores hicieron las capacitaciones varias veces para poder transmitirle al resto. Hay mucho compromiso”, dijo en este sentido.

Desde el Ministerio de Economía, la Directora de RR. HH. coincidió en las dificultades aunque enfatizó en que “el Plan de Modernización ya nos está generando ciertos beneficios (pero) genera cierta incertidumbre en la gente, (porque) el cambio siempre moviliza un poco, entonces creo que hubiese sido importante llegar en forma masiva a todos, y que esté toda la Administración modernizada, no sectorizada como ahora. Hay cuestiones de recursos económicos, hay un montón de cosas que se tendrían que haber analizado antes del lanzamiento”.

Acerca de las principales dificultades al momento de planificar la profesionalización, la Directora señaló que “la decisión política de querer hacerlo creo que está. Hay una mirada hacia los Recursos Humanos que hace tiempo no

había, creo que estamos en un lugar prioritario de la Administración y que es un buen momento y que hay que aprovecharlo”.

Por último, sobre el compromiso y el acompañamiento de los actores fundamentales, reconoció la dificultad. “En realidad, creo que no está al cien por ciento. Pasó por desconocimiento, porque no llega a todos, no llegó a todos. Hubiese sido importante explicar los beneficios que tenía el plan de Modernización, para que todos nos sintamos parte de este proceso”.

Para la Directora de RR.HH. de Gobierno, no está claro que existieran “dificultades” en esos términos. “No sé si fueron dificultades. Como crítica constructiva lo que se planteó a las personas que están a cargo de esta tarea es que lo que primero que habría que haber hecho es capacitar bien a la gente. Se implementó el sistema, está bien había que implementarlo (...) imponerlo, para que la gente lo empiece a usar, pero me parece que faltó un poco de capacitación”

Al momento de planificar cómo profesionalizar -afirma- “hay mucho por hacer, pero al existir la voluntad va dándose de manera paulatina”, indicó y ejemplificó: “En la planificación todos los años el Ministro de Gobierno nos pide que planifiquemos en cada una de sus áreas cuando hacemos el presupuesto. Nosotros en RR.HH. lo que hacemos es preguntar a nuestro personal cuáles son las necesidades de capacitación (...) las capacitaciones a través del IPAP, que tiene una gran oferta”, explicó, aunque advirtió: “No todo es académico, no todo es educativo. Es decir, cada Ministerio tiene sus capacitaciones en su esencia, en la materia que se desarrolla más relacionadas o vinculadas con el rendimiento y con los objetivos organizacionales, no siempre que tenga que ver con la formación de un perfil específico”.

Por último, la Directora afirmó que “todos los sectores” brindaron acompañamiento al tiempo que planteó la existencia de tensiones propias de diversos intereses. “El sindicato velará por los intereses de los empleados, el Estado deberá preocuparse de que este sistema ande bien y tenga los resultados para los cuales fue pensado porque, si no, no tiene sentido, es como agregarle una burocracia más ya es un aparato pesado y los agentes lo toman algunos bien, otros

mal”, agregó, insistiendo en que existió compromiso “de todos los actores”, aunque -dijo- “resistencia va a haber (...) porque son personas, pero es cuestión de convencerlos, demostrarles cuáles son los beneficios y el que se quiera subir se sube y el que no se quiera subir solo se van a ir excluyendo”.

Para la Secretaria de Función Pública, no existieron dificultades en la formulación e implementación de este proceso de cambio y, por el contrario, la mirada acerca del Plan Modernizador arroja resultados prácticamente óptimos.

En cambio, sí reconoce que existen dificultades en la planificación de la jerarquización de los RR.HH. a partir de la Modernización, aunque las considera mínimas. “No veo grandes dificultades, más bien, se nos presentaron algunos inconvenientes en lo relacionado a la implementación del G.D.E., que por suerte ya está funcionando y con el correr de los meses se va a poner en marcha en varios Ministerios para que luego esté funcionando en toda la Administración (...) En la medida que todos vayamos usando este sistema se van a ir agilizando los procesos”.

Por último, sobre el compromiso y acompañamiento de las partes involucradas, la funcionaria consideró que existió. “Sí, yo creo que sí. Son muchos los actores y muchos los sectores que fueron convocados”, afirmó, mencionando que existió gestión de parte de funcionarios de todas las carteras.

La Gerente Administrativa de ALTEC insistió en que las dificultades “estuvieron ligadas a la resistencia al cambio”, y que existieron “dificultades económicas propias de tener que modernizar la infraestructura”, al tiempo que se refirió a las dificultades de la planificación de la jerarquización asegurando que “estamos en el proceso prueba-error, aprendiendo todos y a la vez enseñando lo que aprendemos, implementado y haciendo también un recorrido que requiere todo este tipo de implementaciones, de aprendizajes, de correr sistemas, de corregir cuestiones que puedan surgir”.

Sobre el compromiso y acompañamiento de las partes involucradas, la titular de la empresa tecnológica del Estado dijo que los actores fundamentales

gubernamentales, gremios y mandos medios colaboraron” y es prueba de ello que “el Plan es una realidad” visible, por ejemplo, en el hecho de “contar con un portal”. En este marco, mencionó que existió “voluntad política de acompañamiento a esta implementación” (...) y que “así, de a poquito, se está avanzando en un montón de cuestiones que son interesantes y van a ayudar a mejorar un montón con el tiempo”.

Los últimos dos testimonios que dan cuenta del abordaje de este tramo de los objetivos son del Ministro de Gobierno y del Secretario de Modernización, con facultades directas otorgadas por el Gobernador para llevar adelante el proceso.

En el caso del Ministro de Gobierno, el funcionario se refiere al impacto del proceso en los trabajadores ante la consulta acerca de las principales dificultades para el proceso de cambio. “En su momento cuando se sienten integrados y se sienten parte de ese proceso, lo hacen con mucho entusiasmo, porque además el trabajo es de mejor calidad, se lo hace mejor”. Así, en continuidad con ese razonamiento, el funcionario planteó que planificar la profesionalización de los RR.HH. tiene dificultades “por empezar, en las leyes, reglamentos y estatutos que son muy rígidos, que tienen muchos años, que tienen tradiciones que tienen sectores que a partir de eso adquieren cierto poder”.

En el mismo marco, se explayó en torno a la posición de los sindicatos, que plantean “una resistencia”, y reflexionó sobre “cuántas cosas se dejan de hacer por una defensa del tipo corporativa que no es la mejor para aquel que quiere avanzar”

En cuanto al compromiso en acompañamiento y apoyo, el funcionario consideró que “hay una negociación”, pero destacó que “tanto en una Provincia, y en los distintos sistemas que tenemos que son tan personalistas donde el que manda es configurado en una persona, llámese presidente, gobernador, ministro, necesitás de la decisión política del más alto nivel para que esto verdaderamente se pueda llevar adelante. Si no, no lo podés hacer”.

El último testimonio en este tramo del trabajo que aquí se presenta es el del Secretario de Modernización, el cargo más específico en la materia, quien afirmó que las principales dificultades en la formulación del proceso de cambio fueron

“encontrarse con todo esto y activar para actualizar”, aunque -dijo- “no hubo problemas. Nosotros teníamos una gran ventaja”, en el antecedentes del Plan de Modernización Administrativo de 2016, que estaba “bien pensado para la Provincia”, con lo cual “muchas áreas ya estaban sensibilizadas” y “no hubo grandes dificultades”, más que “ponerse de acuerdo en algunas cuestiones, romper con algunos proyectos que ya estaban”, y recapitular.

En cuanto a la profesionalización y su planificación, el Secretario señaló, primero, “la necesidad de definir qué es profesionalización”: “Adherimos a la conceptualización propuesta por Longo, donde profesionalizar el empleo público es combinar mérito y flexibilidad y darle acceso competitivo, estabilidad frente a la arbitrariedad que existe en la Administración Pública y tener una carrera más vinculada al aprendizaje que a la permanencia en el tiempo”, dijo, específicamente.

En ese marco, afirmó que “lo que hay que cambiar es la cultura organizacional del empleo público, dejar de pensar en el empleo público como una bolsa de trabajo, como un lugar para letargo, y empezar a tener objetivos, metas”.

Finalmente, acerca de compromiso y acompañamiento de los actores fundamentales, su respuesta fue categórica: “sí, hubo compromiso, del Gobernador, de todos los Ministros, de las áreas legales (...). Nosotros entendemos que no podemos molestar tanto pero se puede y sí, hay mucho acompañamiento y compromiso”, dijo y luego acotó que considera principales actores “al sector de los más altos funcionarios gubernamentales, a los agentes públicos, y a la capa intermedia, que son los más difíciles de roer, porque son los que están de hace más años y están en el medio del sándwich, pero hay compromiso, de los agentes públicos cien por cien cuando hay capacitaciones van, cuando hay que hacer algo lo hacen”.

En este sentido, concluyó refiriendo que “el Estado debe acompañar porque no se puede dejar al agente librado a su suerte”, y que “muchas veces la capacitación es cara entonces hay que brindarle herramientas: por un lado, capacitación, y poner los recursos a su disposición, como becas para que los agentes hagan maestrías, posgrados, porque si no el agente queda desprotegido”.

Conclusiones preliminares

En el presente tramo del trabajo de investigación realizado, que constituye el trayecto final, serán expuestos distintos avances analíticos que dan cuenta de diferentes posiciones frente a la temática.

Por una parte, se mencionarán ideas que hacen a los resultados propios de la investigación, a qué piensan y cómo lo expresan los distintos actores que están directamente vinculados con el proyecto Modernizador y defienden intereses diversos.

Además, se podrá reflexionar acerca del carácter de la propuesta de investigación, la manera en que fue desarrollada, las dificultades y los logros obtenidos, y el conjunto de decisiones tomadas.

Por último, se abrirán recomendaciones con respecto a nuevas aperturas de trabajo en lineamientos que le den continuidad al análisis y abordaje de la temática de la Modernización de la Administración Pública, reconociendo las limitaciones de la propuesta presentada y entendiendo que se trata de un aporte que puede tener valor para un Estado que busca pensarse y pensar sus procesos, pero que a su vez es apenas un eslabón en una cadena de ideas que otros pensaron antes y otros pensarán después desde el campo científico.

Sobre la Tesis

Esta investigación estuvo dirigida al análisis de los principales aspectos y avances de las políticas y prácticas de la Gestión del Empleo y del Desarrollo de los Recursos Humanos, implementados en la provincia de Río Negro durante el período 2016/18, a partir de la puesta en marcha del "Plan de Modernización del Estado", por parte del gobierno nacional y la invitación a la adhesión de las provincias y los municipios de nuestro país.

Como se dijo anteriormente, Modernización no es un concepto nuevo y, en cambio, es un término sobradamente utilizado en nuestro campo disciplinar desde hace varios años, que significa elementalmente "renovación o reforma de una cosa para adaptarla a los usos o necesidades actuales"¹⁸.

En el área científica de los Recursos Humanos, Modernizar suele estar asociado a buscar procesos administrativos que mejoren índices de eficiencia, transparencia y operatividad en la Administración Pública.

El trabajo cuyos resultados aquí se presentaron, tomó como Marco Teórico la teoría de Longo acerca de la identificación de los subsistemas y de la planificación de la Gestión Integral de Recursos Humanos, tanto para la Gestión de Empleo como para la Gestión del Desarrollo.

Los objetivos específicos de esta investigación fueron tres. El primero, lograr describir los cambios de enfoque que plantea el Plan de Modernización en el funcionamiento de la Administración Pública rionegrina, particularmente en lo inherente a la Gestión Integral de los RR. HH. El segundo, poder identificar los procesos de los subsistemas de Gestión del Empleo y del Desarrollo del personal que contempla el Plan de Modernización rionegrino.

¹⁸ Gran Diccionario de la Lengua Española © 2016 Larousse Editorial, S.L.

Por último, lograr indagar sobre las principales dificultades que se produjeron en la formulación e implementación de las políticas y prácticas de la Gestión del Empleo y Desarrollo de RR. HH.

De ellos surgieron las preguntas de la investigación: ¿Qué cambios de enfoque plantea el Plan de Modernización en el funcionamiento de la Administración Pública rionegrina y, particularmente, en lo inherente a la Gestión Integral de los RR.HH? ¿Qué procesos de los subsistemas de Gestión del Empleo y del Desarrollo del personal contempla el Plan de Modernización rionegrino? ¿Cuáles son las principales dificultades en la formulación e implementación de las políticas y prácticas de Gestión del Empleo y Desarrollo de RR. HH.?

Las hipótesis de este trabajo científico fueron tres: la primera indicaba que no estarían dadas las condiciones estructurales para el pleno desarrollo de Modernización en la Administración Pública de Río Negro. La segunda hipótesis, sostuvo que existen condicionantes administrativos y jurídicos para la implementación del Plan de Modernización. La tercera hipótesis, por su último, proponía que la Modernización se vería definitivamente obstaculizada por la falta de compromiso y acompañamiento de actores fundamentales, durante el proceso de planificación.

Para trabajar esta Tesis se aplicó una batería de instrumentos metodológicos reconociendo que se trata de un abordaje de tipo cualitativo, de un estudio de carácter descriptivo cuyas técnicas giraron en torno al análisis documental y el análisis del resultado de una serie de entrevistas.

Los documentos estudiados son las normativas generales y específicas, Decretos, Convenios, Boletines Oficiales de Nación y de la Provincia de Río Negro, periódicos regionales y locales, y documentos de trabajos emitidos por otros organismos.

Las entrevistas fueron diez, número que resultó del cálculo sobre el porcentaje necesario para hacer un muestreo y corresponde al 20% de la población

pasible de intervenir en la Modernización a partir de sus roles laborales, calculado en 54 personas en total.

Esta selección surgió del estudio de los organismos donde se implementaron los primeros avances de la Modernización.

Las personas entrevistadas fueron seleccionadas en base a un criterio de representatividad. Es decir, se buscó lograr el testimonio de quienes tienen a su cargo la responsabilidad de pensar, diseñar y/o ejecutar las políticas públicas que deriven de un proceso de Modernización en la Administración Pública Rionegrina.

Fueron entrevistadas diez personas: cinco referentes políticos con cargos de funcionarios públicos -un Ministro, el Secretario de Modernización, la Secretaria de la Función Pública, el Presidente de IPAP y la Gerenta de ALTEC-, tres empleados de carrera con cargos jerárquicos -Directores de RR. HH. de Economía, de Gobierno y de Obras Públicas- y dos Secretarios Generales sindicales, uno de ellos de ATE y el restante del gremio UPCN.

Por último, el método incluyó la elaboración y análisis de cuadros, entre ellos la matriz de análisis, el armado de guías y de hojas de registro de entrevistas, detallando fechas y lugares.

Una grieta que separa dos mundos

Para describir la profundidad de la diversidad al momento de pensar el proceso de Modernización apareció en el horizonte de esta Tesis la palabra “grieta”.

Se trata de un concepto actual y contemporáneo, con fuerte contenido político, que hace referencia a la existencia de posiciones desencontradas de manera estructural, de miradas polarizadas que nunca podrían encontrarse en una posición de coincidencia.

La grieta en la Modernización existe y da cuenta de un sector de personas que sostienen la idea de actualizar el Estado empujando complejos y pesados procesos de trabajo y actualización para implementar el Decreto Provincial de Modernización. En el otro extremo, están los actores que la descartan, descreen de sus finalidades y consideran que el proyecto Modernizador encubre prácticas políticas neoliberales que fundamentan el achique del Estado.

Esa polarización, sin embargo, tiene matices: en el medio, los funcionarios de segunda línea y también los trabajadores de carrera que ocupan cargos jerárquicos en la actualidad, describen posiciones intermedias en las que aparecen las dificultades, la falta de claridad y de certeza, la complejidad del proceso que se instrumenta.

Es posible inferir a partir del análisis de los resultados del primer objetivo, que no está claro de manera absoluta hasta dónde se pretende que llegue la Modernización ni qué implica Modernizar de manera específica en cada área más allá de los avances tecnológicos y los pretendidos procesos de aplicación de estrategias que facilitan la instrumentación, por ejemplo, de los legajos electrónicos.

Pero sí, queda evidencia de manera clara que hay un proceso que está iniciado y encuentra algunas posibilidades para materializar objetivos a partir de un consenso que cambia, que se disipa o fortalece de acuerdo al momento político, por ejemplo, a las relaciones entre gobierno y sindicatos.

Es posible, en este sentido, que la Modernización encontrarse en la primera década del siglo XXI un escenario absolutamente diferente, del mismo modo que lo fue el escenario de la última década del siglo XX para la administración rionegrina.

La Modernización está atada de manera simbólica a un conjunto de ideas que pertenecen a la esfera del mercado y buscan ser incorporadas, para constituir lineamientos de eficiencia, a la esfera del Estado. Esto provoca resistencias inmediatas en actores que reconocen haber escuchado "muchas veces" la propuesta de Modernizar y sospechan de la existencia de un plan liberal encubierto por el plan normalizador.

La Modernización está involucrada con la tecnología y esto queda expuesto de manera evidente. Sin embargo, por el momento, el Plan Modernizador en Río Negro parece estar concebido con mucha dificultad y a partir, sobre todo, de una perspectiva instrumental en la que subyace la idea de que la tecnología aporta beneficios que hacen a la eficiencia. Surge aquí la pregunta acerca de qué más es la Modernización además de un legajo electrónico o la consulta on line de cupos laborales. ¿Qué soluciona Modernizar? ¿Es una demanda de quiénes?

De manera implícita, Modernizar parece estar ligado a culpar a los trabajadores públicos de lo que no funciona en el Estado. En principio, ello surge por antonomasia: sólo se moderniza lo que no es moderno. ¿Qué otra cosa implica no ser moderno que estar caduco, no servir más, no ser actual?

Este paquete de sentidos que está contenido en el concepto de Modernización es un fantasma que se actualiza de manera automática cada vez que surge la discusión acerca del Plan Modernizador.

Algunas ideas finales

El Decreto N°434/16 de Nación y la adhesión de nuestra Provincia puso nuevamente en la agenda local, regional y nacional a la Modernización.

El arsenal de normativas que buscan instrumentarla pareciera indicar que la provincia no quiere quedar afuera de este cambio paradigmático que, a su vez, está relacionado con los cambios tecnológicos por los que atraviesa nuestra sociedad.

Del trabajo realizado surge que el empuje del Decreto Nacional se replicó como un eco desde el Estado Nacional al Estado provincial rionegrino hasta impactar en la Administración Pública.

Allí se produjo el primer cimbronazo porque, aunque se escribieron las normas y hasta se creó un cargo y nombró un funcionario específico para el área¹⁹, existen muchas esferas que están imbricadas en la puesta en funcionamiento de un proceso de estas características, todas con intereses distintos y experiencias singulares en relación con la Modernización.

Es por eso que, aunque se enarbolan como principios la eficacia, la eficiencia, la transparencia, la racionalidad, y se ponen como objetivos la gestión por resultados, la despapelización y la obtención de información en tiempo real, la Modernización es relatada como un cambio de paradigma para el buen funcionamiento de la Nueva Gestión Pública Moderna por parte del Gobierno coyuntural y sus funcionarios, y como un proceso de achicamiento, mentiroso y falaz que encubre una mirada liberal sobre el Estado, proceso que no es nuevo y se repite, a lo largo de los tiempos y a través de distintos gobiernos.

De esta forma, la aplicación de las políticas públicas que buscan Modernizar pudo atacar algunos frentes y mejorar algunos procesos.

Los logros, según el relato de los actores, no fueron pocos pero están lejos de representar un cambio estructural profundo en las concepciones y lógicas de trabajo de la Administración Pública provincial por fuera del pase del papel al

¹⁹ La creación de la Secretaría de Planificación fue reciente, en el año xxx.

electrónico en los legajos y liquidaciones de cada trabajador. Al menos, así parece mostrarse por el momento este proceso en términos de resultados.

Según surge de las entrevistas, es claro que las políticas son metas fijadas por los decisores políticos y los administradores para la puesta en marcha de las negociaciones que tendrán lugar durante su implementación. Esto, da como resultado una cierta caracterización de la reforma administrativa que, sin embargo, no aparece del todo acompañada por la fuerza de decisión, el apoyo, el compromiso, las capacitaciones y el acompañamiento de los actores que están involucrados.

A partir de estas reflexiones, es posible sostener que no se puede confirmar de una forma absoluta el primer supuesto de esta Tesis, ya que el cambio en los procesos tecnológicos en la Administración Pública rionegrina plantea un cambio de paradigma que aún no es tal, aunque aparece progresando y puliéndose a partir de la puesta en marcha y de las implementaciones futuras. Esto, a su vez, deriva del acompañamiento y la voluntad política de los sectores protagonistas en la toma de decisiones como lo son la Secretaría de Modernización, la Secretaría de la Función Pública y la totalidad de los Ministerios, generando, a su vez, reformas integrales en las áreas de RR. HH. de toda la Administración Pública, que propiciarán el medio necesario para la generación de cambios que permitirán la jerarquización de las áreas de RR. HH. a través la planificación estratégica de políticas y prácticas que atraviesan la Gestión del Empleo y Gestión de Desarrollo.

Las áreas, por ello, aparecen sólo como ejecutoras de políticas formuladas desde una cúpula gubernamental que no discutió demasiado la propuesta, quedando relegadas sólo a tareas tendientes a la sensibilización de las áreas que necesariamente se verán atravesadas por el proceso de cambio.

Sobre la segunda hipótesis de esta investigación, en torno al compromiso y acompañamiento de los actores fundamentales, pudieron hallarse posiciones contrapuestas: Por un lado, quienes hoy representan a las decisiones gubernamentales consideran que no existen obstáculos a partir de la decisión política, y que de existir los mismos serán salvados por medio del trabajo conjunto con los agentes, que si bien se visualiza resistencia al cambio, como todo lo nuevo,

se irá normalizando a partir de capacitaciones y mejoras en las herramientas tecnológicas.

En contraposición encontramos que no fueron convocados los representantes de los gremios mayoritarios, quienes sostienen que este proceso de Modernización sólo es una herramienta impuesta desde el gobierno nacional para proceder al achicamiento del Estado y la precarización laboral de los agentes públicos.

Es decir que, aunque los funcionarios y el personal jerárquico de la gestión actual no dan cuenta de procesos que hubieran horizontalizado las decisiones en torno a cómo Modernizar, ellos mismos afirman que requieren el acompañamiento de los empleados y minimizan las resistencias. Ello, sin dudas, parece fundamentar gran parte de la resistencia.

En cuanto al carácter de la propuesta de investigación que aquí se ejecutó, pudimos preguntarnos acerca del desarrollo e indagar en el proceso metodológico y epistemológico que desarrollamos como tesis.

Así, logramos profundizar el conocimiento de todo lo relativo al Plan de Modernización adquiriendo herramientas y saberes específicos sobre la temática.

La investigación nos presentó algunas dificultades profundas. Una de ellas fue la singularidad del proceso ya que, si bien elegimos el tema de la investigación en 2016, los dos años que siguieron se convirtieron en un plazo quizá demasiado extenso y abarcativo para trabajar la temática. En este sentido, hubiera sido oportuno analizar el primer año de aplicación o el último, achicando no sólo la pretensión temporal sino en el sentido de definir mejor el problema de la investigación.

En cuanto al desarrollo, los obstáculos metodológicos no fueron tantos y entendemos que son los relativos a todo proceso de Tesis, que incluye momentos y etapas de angustia, otros de interés, algunos de tensión y otros de desazón. El estado del arte fue vivido y experimentado de todas estas formas.

En cuanto a la aproximación y conocimiento de nuestro objetivo de estudio, esta investigación estuvo dirigida al análisis de los principales aspectos y avances de las políticas y prácticas de la Gestión del Empleo y del Desarrollo de los Recursos Humanos, implementados en la Provincia de Río Negro durante el período 2016/18, a partir de la puesta en marcha del "Plan de Modernización del Estado", lo cual pudimos lograr de manera eficaz.

La elección del Marco Teórico fue oportuna: Longo ofreció la caja de herramientas que nos permitió avanzar en el estudio del tema y al desarrollo del problema. El recorte de los antecedentes fue suficiente aunque, en un proceso de investigación futuro, podrían incorporarse textos que den cuenta de las tensiones que existen y forman parte del problema de la Modernización.

El cumplimiento de los objetivos fue óptimo: en esta investigación logramos describir los cambios de enfoque que plantea el Plan de Modernización en el funcionamiento de la Administración Pública rionegrina, particularmente en lo inherente a la Gestión Integral de los RR. HH., a la vez que identificar los procesos de los subsistemas de Gestión del Empleo y del Desarrollo del personal que contempla el Plan de Modernización rionegrino. También fue posible indagar sobre las principales dificultades que se produjeron en la formulación e implementación de las políticas y prácticas de la Gestión del Empleo y Desarrollo de RR. HH.

Las preguntas de investigación resultaron oportunas y arrojaron ricos resultados en las respuestas. Sin embargo, es preciso reconocer que el desarrollo de las entrevistas no fue el ideal y que, con poca experticia en el arte de preguntas en el terreno científico, los entrevistados no siempre respondieron las consignas sin que pudiéramos lograr reencauzar sus abordajes para un mejor aprovechamiento de sus aportes. Además, en varios casos, las desgrabaciones resultaron extenuantes y aportaron aturdimiento.

Aunque en nuestro campo disciplinar y desde la perspectiva de este trabajo no se busca demostrar hipótesis, éstas forman parte del esqueleto que funda la investigación científica. Respecto de las hipótesis, todas ellas tuvieron un punto de aproximación a la problemática estudiada y fueron a la vez insuficientes. En este

sentido, el panorama se presentó con planteamientos extremos pero también con matices. La investigación nos sorprendió.

Así, aunque logramos ver que, efectivamente existieron condicionantes para la aplicación plena del Plan de Modernización en Río Negro, y que esos condicionantes administrativos, jurídicos y políticos, esta es apenas una manera de comprender un proceso que es extremadamente complejo e implica un debate que apunta a la estructura del Estado.

En cuanto al abordaje metodológico, consideramos que la elección del análisis documental y la instrumentación de entrevistas fueron aciertos que aportaron grandes resultados. Así, circunscribir las herramientas metodológicas a analizar las normativas generales y específicas, Decretos, Convenios, Boletines Oficiales de Nación y de la Provincia de Río Negro, periódicos regionales y locales, y documentos de trabajos emitidos por otros organismos, resultó de mucha utilidad y operatividad. Y el número de entrevistados y la elección del tipo de entrevistado fue oportuna y eficaz para lograr que en la investigación aparezcan representadas las distintas esferas intervinientes en la Modernización en la Administración Pública Rionegrina.

Por último, fue sustancial el aporte que implicó el armado de cuadros, guías y registros, lo cual le dio sustento y ordenamiento al dificultoso camino de desarrollar la investigación científica que aquí presentamos.

En cuanto a las recomendaciones, consideramos que el trabajo abre nuevos interrogantes que pueden ser seguidos a partir de lineamientos que avancen, aún más, en el estudio de la repercusión de la Modernización puertas hacia adentro de la Administración Pública en lo inherente a la Gestión Integral de los Recursos Humanos. Por ejemplo, a partir del desarrollo de nuevas investigaciones que se enfoquen más en la construcción de ideas y sentidos que hay detrás de este concepto que, aunque es teórico, ya fue echado a rodar tantas veces en tantos planes de gobierno, que a esta altura está, paradójicamente, vaciado de contenido y a la vez plagado de significaciones negativas.

Así, si lo que se busca es jerarquizar a los RR. HH. de la Administración Pública, deberá apelarse al abordaje de una nueva idea que deje atrás los aspectos negativos, como el achicamiento del Estado y la comparación del Estado con el Mercado. Como así deberán tenerse en cuenta para el momento de planificación el dialogo oportuno y abierto con los dirigentes gremiales que representan a los trabajadores estatales.

Como afirmamos antes, reconocemos las limitaciones de esta propuesta presentada pero aspiramos a que sea considerado un sólido aporte al estudio del tema.

Bibliografía

Marco Normativo Legal

- Ley Nacional N° 23.696 (1989), sancionada el 17 de agosto de 1989, promulgada el 18 de agosto de 1989, publicada en Buenos Aires en el Boletín Oficial N° 26702 el 23 de agosto de 1989.
- Ley Nacional N° 23.697 (1989), sancionada el 1 de septiembre de 1989, promulgada el 15 de septiembre de 1989, publicada en Buenos Aires en el Boletín Oficial N° 26725 el 25 de septiembre de 1989.
- Ley Nacional N° 26.485 (2009), sancionada el 11 de marzo de 2009, promulgada el 01 de abril de 2009, publicada en Buenos Aires en el Boletín Oficial N° 32632 el 14 de abril de 2009.
- Ley Provincial N° 3.052 (2001), sancionada el 29 de diciembre de 2000, promulgada el 29 de diciembre de 2000, publicada en Río Negro en el Boletín Oficial N° 3848 el 04 de enero de 2001.
- Decreto Nacional N° 103 (2001), publicado en Buenos Aires en el Boletín Oficial N° 29576 el 20 de enero de 2001.
- Decreto Nacional N° 434 (2016), publicado en Buenos Aires en el Boletín Oficial N° 33328 el 02 de marzo de 2016.
- Compromiso Federal para la Modernización del Estado, Ciudad Autónoma de Buenos Aires, 18 de abril de 2017.
- Decreto Provincial N°19 (2018), publicado en el Boletín Oficial de la provincia de Río Negro N° 5.644, el 15 de febrero del 2.018.
- Decreto Provincial N°62 (2018), publicado en el Boletín Oficial de la provincia de Río Negro N° 5.654, el 22 de marzo del 2.018.
- Decreto Provincial N° 1732 (2017), publicado en el Boletín Oficial de la provincia de Río Negro N° 5.620, el 23 de noviembre del 2.017.
- Resolución N° 483 (2018) del Ministerio de Economía de la provincia de Río Negro, publicada en el Boletín Oficial de la provincia de Río Negro N° 5.783, el 15 de octubre de 2.018.

Marco Teórico

- BLAKE, Oscar J. (1997). *La Capacitación: Un Recurso Dinamizador de las Organizaciones*. Ed Macchi. Buenos Aires, Bogotá, Caracas, México DF.
- CLAD. (1998). *Una Nueva Gestión Pública para América Latina*. Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo (CLAD). Consejo Científico integrado por: Luis Carlos Bresser Pereira, Leonardo Garnier Rímolo. Oscar Oszlak, Joan Prats I Catalá, Adam Przeworski, Enrique Álvarez Conde y Nuria Cunill Grau. Octubre de 1998.
- (INAP). *Administración de Recursos Humanos en Organizaciones Públicas. Un enfoque Sistémico*. Capítulo 3: *Planeamiento de Carrera*. Dirección Nacional de Capacitación. Buenos Aires, 1998.
- LONGO, Francisco. (2002). *Marco Analítico para el Diagnóstico Institucional de Sistemas de Servicio Civil*. Barcelona: SADE. Instituto de Dirección y Gestión Pública. Barcelona, abril 2002.
- OSZLAK, Oscar (2009). *La profesionalización del servicio civil en América Latina: impactos sobre el proceso de democratización*. Documento electrónico en: www.oscaroszlak.org.ar, acceso 13 de mayo de 2012.

Estado del Arte

- BAÑÓN I. MARTINEZ, Rafaél (1993). *La Modernización de la Administración Pública Española. Balance y Perspectivas*. Dpto. de Ciencia Política y de la Administración, Universidad Complutense de Madrid. Política y Sociedad. Madrid (pp. 9-20).
- INAP (2017). *Apuntes para la Modernización del Estado*. Edición Agosto-Septiembre N° 5. Buenos Aires, 2017.
- PANDO, Diego (2017). *Tecnologías de Información y Comunicación en la Administración Pública: Conceptos, Enfoques, Aplicaciones y Resultados*. Capítulo 4: *Recursos Humanos como Pieza Clave para el Desarrollo del Gobierno Electrónico*. Centro de Investigación e Innovación en Tecnologías de la Información y Comunicación (INFOTEC). Universidad Metropolitana para la Educación y el Trabajo. Buenos Aires, Abril 2017.
- RAMIREZ ALUJAS, Álvaro (2002). *Innovación en la Gestión Pública: Lecciones, Aprendizajes y Reflexiones a partir de la experiencia chilena*.

Programa de Modernización de la Gestión Pública. Departamento de Ingeniería Industrial. Universidad de Chile-Santiago, Julio 2002.

- SABOYA VARGAS, Francisco (2006). *La Modernización del Estado: Concepto, Contenido y Aplicaciones Posibles*. Revista Dialogo de Saberes. ISSN 0124-002. Revista N° 24 Julio-Diciembre 2006. Pág. 357-376.
- SANCHEZ CRUZ, Christian (2010). *Transformación Estratégica de la Gestión Integral de los Recursos Humanos, el caso de Servicio de Impuestos Internos*. Revista Enfoques, Ciencia Política y Administración Pública. Universidad Central de Chile. Vol VIII N° 12. Santiago de Chile, 2010.

General

- Gran Diccionario de la Lengua Española © 2016 Larousse Editorial, S.L.
- https://es.wikipedia.org/wiki/Flujo_de_trabajo