

Profesionalización y jerarquización del empleo público en el marco de los compromisos federales de modernización: experiencias comparadas de Entre Ríos y Mendoza, Argentina

Juan Gowland

La modernización del Estado, un desafío federal

El Gobierno de Mauricio Macri decidió desde 2016 impulsar con fuerza la modernización del Estado. Definió la estrategia nacional a través del Plan de Modernización del Estado (Decreto 434/16). Pero la transformación del sector público excede las áreas y funciones limitadas al Ejecutivo Nacional. Dado el carácter federal de Argentina, la implementación de las políticas de modernización requiere de grandes esfuerzos de coordinación entre los distintos niveles del gobierno. Y por la división de competencias entre Municipios, Provincias y Nación, implica el despliegue de multiplicidad de programas y de mecanismos de articulación complejos.

En diciembre de 2015 se creó el Ministerio de Modernización de la Nación (Decreto 13/2015) y en marzo de 2016 se dictó el Plan de Modernización del Estado (Decreto 434/2016), que define el marco de acción a nivel nacional e invita a las provincias a implementarlo en cada una de sus jurisdicciones. La coordinación de la política de modernización entre el gobierno nacional y las provincias se instrumentó a través del Consejo Federal de Modernización e Innovación Pública (COFEMOD). El COFEMOD es el sucesor del Consejo Federal de la Función Pública (COFEFUP), creado en 1992. El cambio de nombre fue una de las consecuencias del Plan de Modernización del Estado y también significó la ampliación de las incumbencias del consejo.

En abril de 2017 se sancionó el Compromiso Federal para la Modernización del Estado (COFEMOD, 2017), un texto que fue firmado por el Presidente de la Nación y 20 de los Gobernadores de las Provincias, y define el marco de acción conjunta entre las distintas jurisdicciones en lo que refiere a la modernización para el periodo 2017-2019. Desde la firma del compromiso federal se llevaron a cabo cambios en la organización interna del Consejo Federal de Modernización y las provincias consensuaron una metodología de seguimiento del grado de avance del compromiso, lo que permitió tener un diagnóstico del estado de situación de la modernización a nivel federal y generar un lenguaje compartido para detectar tanto las principales fortalezas de las provincias en temas de modernización como las oportunidades de mejora.

Un Estado de dos pisos

Desde la década del 60 comenzó un proceso de descentralización administrativa en Argentina, en línea con lo que pasaba en América Latina. Los niveles subnacionales adquirieron en el país nuevas funciones y prerrogativas políticas (Brewer Carías, 1998: 73 y ss). Los procesos de descentralización más importantes se produjeron durante el gobierno desarrollista (1959-1962), la última dictadura militar (1976-1979) y la primera mitad de los años noventa (1991-1994). Y tuvo un correlato en el peso del gasto de las provincias sobre el total del gasto del sector público en todos los niveles, que pasó de menos del 20% en 1961 hasta el 45,5% en 1995 (Cao, 2017a:113). En la actualidad, casi el 80% de los empleados públicos argentinos trabaja en las estructuras estatales de las provincias y municipios (Diéguez y Gasparin, 2016:1). Las reformas implicaron las transferencias de funciones antes concentradas en la Administración Federal hacia las provincias, como la salud, la educación, la seguridad y parte de la protección social. El Estado Nacional pasó a comportarse, de este modo, como una estructura de segundo nivel (Cao, 2017a:113). Las Provincias asumieron la gestión directa de los sistemas públicos, mientras que la Nación se concentró en la conducción estratégica, el diseño y el financiamiento de programas del sector público. Se construyó así un Estado de dos pisos, cada uno con orientaciones diferenciadas. Lo que incrementó la necesidad de intensificar los mecanismos de coordinación a nivel federal.

Del federalismo dual al federalismo cooperativo

Los modelos de Estado federal pueden dividirse, conceptualmente, en dos tipos: federalismo dual o federalismo cooperativo (Cao, 2017b:33 y ss). En el primero, las incumbencias del Estado Nacional y el de las Provincias están bien delimitadas y no hay vinculación entre ambos. La discusión dentro de este esquema es el grado de centralización de las funciones, pero una vez establecidas, es mínima la interacción entre ambas o se limita a acuerdos específicos para abordar políticas o problemas puntuales. Son acuerdos esporádicos, de corta duración y con bajo grado de institucionalización.

El federalismo cooperativo, por el contrario, promueve el accionar conjunto de la Nación y las Provincias. Para llevarlo adelante, se utilizan diferentes instrumentos. Desde actas o acuerdos puntuales hasta otros más generales, como es el caso de los consejos federales en Argentina. La mutación hacia un Estado de dos pisos en Argentina, con la transferencia de la Nación a las Provincias de funciones esenciales, torna imprescindible la optimización de los mecanismos de federalismo cooperativo. En lo que respecta a la política de modernización impulsada por la gestión del presidente Mauricio Macri, el instrumento empleado para llevarla adelante fue el Compromiso Federal para la Modernización del Estado, basado en el Plan de Modernización del Estado.

El plan nacional de modernización

El Plan de Modernización del Estado es el instrumento que define los ejes centrales, las prioridades y los fundamentos para convertir al Estado en el principal garante del bien común (anexo del decreto 434/16). El objetivo del plan, según el texto del mismo, 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. Esto supone promover una gestión ética y transparente, articulando la acción del sector público con el privado y las organizaciones no gubernamentales. Para aumentar la calidad de los servicios provistos por el Estado, destaca, es necesario incorporar Tecnologías de la Información y de las Comunicaciones, simplificar procedimientos, llevar adelante reingenierías de procesos y mejorar el acceso de los ciudadanos a información personalizada, coherente e integral por medios informáticos.

El plan especifica cinco ejes de trabajo: el plan de tecnología y gobierno digital, la gestión integral de recursos humanos, la gestión por resultados y compromisos públicos, el gobierno abierto e la innovación pública, y la estrategia País Digital. El plan de tecnología y gobierno digital busca fortalecer e incorporar infraestructura tecnológica y redes para facilitar la interacción entre el ciudadano y el Estado.

Asimismo, promueve la eliminación del uso de papel en la administración, a través de sistemas informáticos. Los instrumentos definidos para este eje son la gestión documental electrónica; el desarrollo, la mejora continua y la integración de sistemas de gestión; la implementación de trámites a distancia y servicios digitales; y la optimización de la infraestructura del Estado. La gestión integral de recursos humanos apunta a la jerarquización y la capacitación de los agentes públicos, así como la incorporación de nuevas tecnologías y procesos para la profesionalización de los trabajadores de la administración pública. Como subejos, se definieron la jerarquización de la carrera administrativa y de la alta dirección pública; la capacitación y la calidad de la formación; la implementación de un sistema de administración de recursos humanos; y el registro único de personal y prestadores informatizado.

La gestión por resultados y compromisos públicos persigue la definición clara de prioridades para la toma de decisiones y la evaluación de los procesos mediante los cuales se implementan dichas decisiones y la correspondiente asignación de recursos; así como la promoción de la cultura de la eficiencia pública a través de un modelo de gestión con énfasis en los resultados y la calidad de los servicios.

Los objetivos definidos son la incorporación y el fortalecimiento de los sistemas de planificación; la reingeniería organizacional, de procesos administrativos y de control; el fortalecimiento del sistema de seguimiento de metas; los compromisos ciudadanos y compromisos de desempeño; y la gestión de la calidad. El eje de gobierno abierto e innovación pública tiene como foco la promoción de la participación de la comunidad en la evaluación y el control de los programas del Estado y de las instituciones públicas.

Los subejos incluidos son apertura de datos e información pública; innovación pública y cívica; y participación ciudadana. La estrategia País Digital, por su parte, es un eje transversal a los cuatro anteriores que está orientado a diseñar, implementar y difundir proyectos, productos y servicios digitales que promuevan la modernización de las gestiones provinciales, municipales y de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires tendientes a la coordinación e intercambio de sistemas de gestión, propendiendo a la maximización a través del trabajo conjunto entre ellos y con el Gobierno Nacional.

El COFEMOD y el Compromiso Federal para la Modernización del Estado

Una de las consecuencias del Plan de Modernización del Estado fue el cambio en el nombre y la organización del Consejo Federal de la Función Pública (COFEFUP). El consejo fue creado el 22 de diciembre de 1992 con el objetivo de colaborar con la planificación, colaboración asesoramiento e implementación de la política de la función pública en lo que refiere a la acción conjunta de la Nación, las Provincias y la Ciudad de Buenos Aires (COFEFUP, 1992). En sus comienzos, el consejo estuvo fuertemente orientado a las políticas de empleo público.

En la tercera asamblea ordinaria del COFEFUP de 2016 se resolvió cambiar el nombre a Consejo Federal de Modernización e Innovación en la Gestión Pública (COFEMOD). El objetivo era dar mayor precisión semántica a las labores de la institución y vincularla con el funcionamiento del Ministerio de Modernización de la Nación (COFEMOD, 2016a). En la misma asamblea, el Ministro de Modernización, Andrés Ibarra, invitó a las provincias a elaborar un “Compromiso Federal para la Modernización del Estado”, en línea con el Plan Nacional sancionado el año anterior.

Tras meses de trabajo, en la asamblea del 29 de marzo de 2017 en Mendoza se aprobó el Compromiso Federal para la Modernización del Estado (COFEMOD, 2017a). Desde entonces, es el marco de trabajo del COFEMOD y el instrumento que encuadra la coordinación entre la Nación y las Provincias para avanzar en los proyectos de transformación de los estados provinciales para el periodo comprendido entre 2017 y 2019. El 18 de abril de 2017 el compromiso fue firmado por el presidente de la Nación y 20 de los 24 mandatarios provinciales (COFEMOD, 2017b).

El compromiso federal está alineado al Plan de Modernización del Estado y está estructurado en cinco ejes: “desburocratizar el Estado, simplificando y agilizando los trámites para hacer más sencilla y práctica la vida de los ciudadanos”; “jerarquizar el empleo público para brindar más y mejores servicios a la ciudadanía y recuperar el orgullo de nuestros servidores públicos”; “transparentar la gestión y fomentar la innovación para brindar información pública y asegurar la participación ciudadana”; “fortalecer la gestión por resultados y la calidad de los servicios y políticas públicas”; “incorporar la infraestructura tecnológica necesaria para favorecer la inclusión digital de toda la ciudadanía en forma segura”.

El compromiso 1, “desburocratizar el Estado”, define como objetivos: 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; incorporar trámites a distancia para facilitar el acceso ciudadano.

El compromiso 2, “jerarquizar el empleo público”, se compone de: 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; promover el ingreso al Estado por concursos públicos y transparentes, desarrollando una adecuada estructura del Estado.

El compromiso 3, “transparentar la gestión”, se divide en: 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 de Gobierno Abierto (OGP, por sus siglas en inglés); 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.

El compromiso 4, “gestión por resultados y calidad”, plantea como subejos: implementar o mejorar el funcionamiento de unidades de planeamiento y evaluación de políticas públicas; incorporar metodologías de evaluación de gestión y resultados; controlar la ejecución presupuestaria; promover la utilización de portales de datos para exponer la gestión pública.

El compromiso 5, “infraestructura tecnológica”, tiene como objetivos: 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; desarrollar la estrategia federal de Ciberseguridad.

Los cambios en el COFEMOD

El COFEMOD está integrado por representantes de cada una de las provincias, que son designados formalmente por los gobernadores (COFEMOD, 2016b). Idealmente, son los máximos responsables de las políticas de modernización en cada una de las jurisdicciones. Esto conlleva dificultades prácticas, ya que no todas las administraciones provinciales tienen un área que centralice las incumbencias de modernización, alineadas con el diseño organizacional del Gobierno Nacional. Algunas han realizado cambios en sus organigramas para reunir las funciones en una sola área. Entre Ríos y Mendoza, por ejemplo, así lo han hecho. Son justamente las dos provincias sobre las que hace se enfoca este trabajo.

La asamblea del Consejo Federal de Modernización es presidida por el Secretario de Gobierno de Modernización de la Nación (antes Ministro de Modernización de la Nación) y cuenta con dos vicepresidentes, elegidos entre los representantes de las provincias. A su vez, está organizada en comisiones de trabajo. El número de comisiones de trabajo, así como su nombre y los temas a tratar en cada una de ellas son definidos por la propia asamblea. Las comisiones son la instancia de trabajo operativo del consejo. Por la disparidad de temas tratados en el seno del COFEMOD, es en las comisiones donde participan e interactúan los especialistas en de cada área de las provincias. Son espacios de intercambio de buenas prácticas e información, de definición de agendas de trabajo en común y de colaboración, no solo entre Nación y las provincias, sino de las provincias entre sí.

La firma del compromiso federal robusteció el funcionamiento del COFEMOD. Generó un marco común de trabajo, con objetivos compartidos y una agenda para avanzar en conjunto entre las Provincias y la Nación. En la primera asamblea ordinaria de 2018, el 21 de marzo en la Ciudad de Buenos Aires, se redefinió la estructura de las comisiones de trabajo (COFEMOD, 2018a). Hasta ese momento eran ocho y se resolvió fusionar a algunas de ellas para alinearlas con el compromiso federal. Se redujeron a cinco, una por cada compromiso: Modernización Administrativa (compromiso 1), Empleo Público y Capacitación (compromiso 2), Gobierno Abierto e Innovación Pública (compromiso 3), Gestión por Resultados y Calidad (Compromiso 4), Infraestructura Tecnológica y Ciberseguridad (compromiso 5).

Un segundo cambio que provocó la firma del compromiso federal fue la definición de una metodología de seguimiento del grado de avance del mismo, que se trabajó en el seno de las comisiones (COFEMOD; 2018b). El primer paso fue la traducción de los enunciados generales del compromiso federal en políticas específicas (COFEMOD, 2019a). Se definieron seis subejos para el compromiso 1: gestión documental electrónica, compras públicas electrónicas, portal unificado para el ciudadano, guía de trámites, trámites a distancia y registro civil electrónico.

Para el compromiso 2, se especificaron: capacitación, análisis de dotaciones, concursos públicos, evaluación de desempeño, carrera administrativa y base unificada de recursos humanos. Para el compromiso 3: apertura de datos; acceso a la información pública; y participación ciudadana, colaboración e innovación pública. Para el compromiso 4, se establecieron: planificación, seguimiento y monitoreo, evaluación de políticas públicas, presupuesto y calidad. Para el compromiso 5, se precisaron: conectividad, inclusión digital y ciberseguridad.

Una vez acordado el contenido específico del compromiso, las comisiones trabajaron en la definición de metas cuantificables e indicadores para cada uno de los subejos. Esto permitió que el COFEMOD tenga hoy un diagnóstico con base en una metodología consensuada sobre el estado de situación de la modernización a nivel federal y un instrumento para detectar oportunidades de cooperación y planificación de la agenda de trabajo. A raíz de esta visión general del grado de avance del compromiso federal, la Secretaría de Gobierno de Modernización puede identificar en qué provincias es necesario reforzar ciertas políticas y ofrecer programas o soluciones relacionadas.

La colaboración entre Nación y las Provincias en materia de modernización

Con el Plan de Modernización del Estado, el Gobierno Nacional definió la estrategia, de acuerdo al rol que le corresponde en un Estado de dos pisos. La transferencia de recursos y programas a partir de 2015 en materia de modernización se realizó a través de cesión de sistemas informáticos, metodologías, herramientas y capacitaciones. El accionar de la Nación se complementó con el Plan Federal de Internet, que consiste en la construcción de la Red Federal de Fibra Óptica (REFEFO) y la conexión de escuelas rurales, y el Plan de País Digital, a través del cual se implementan puntos wifi en todo el territorio nacional, se construyen de puntos digitales, se dictan cursos de herramientas y oficios digitales, y se implementan herramientas informáticas en municipios. Un punto digital es un espacio público de inclusión digital que brinda conectividad, capacitaciones y acceso a nuevas tecnologías de la información y de la comunicación (TIC).

En relación con el compromiso 1, ocho provincias están implementando el sistema desarrollado por el Gobierno Nacional, GDE (Secretaría de Gobierno de Modernización, 2019). La herramienta permite la caratulación, la numeración, el seguimiento y la registración de los movimientos de todas las actuaciones y los expedientes la administración pública. La implementación de la misma es un proyecto compartido, donde el Gobierno Nacional aporta las licencias y las capacitaciones y las provincias son las responsables de la implementación y la contratación de la infraestructura necesaria. El mismo esquema se sigue con las tres provincias que instalaron el sistema nacional de compras electrónicas Compr.AR y las cuatro que están implementando RCE, el sistema de registro civil electrónico desarrollado por Nación. A través de la Secretaría de País Digital, se implementaron sistemas de tramitación electrónica en 150 municipios.

En lo que respecta al compromiso 2, uno de los avances más relevantes es el análisis de dotaciones, que es la base para definir una política de empleo público basada en evidencia y sustentable. La Secretaría de Empleo Público de la Nación elaboró una metodología de análisis de dotaciones que fue cedida a siete provincias, a las que se capacitó para que la implementaran y que ya la están llevando a la práctica. A través del Plan Federal de Capacitación del Instituto Nacional de la Administración Pública (INAP) se capacitó desde 2015 a 8.400 empleados provinciales, municipales o nacionales radicados en las provincias.

Con relación a gobierno abierto, se destaca que tres provincias implementaron portales de datos abiertos con base el Portal Andino, desarrollada por Nación. En 2018, 11 provincias asumieron compromisos con la Alianza para el Gobierno Abierto (OGP, por sus siglas en inglés), en el marco del III Plan de Acción Nacional de Gobierno Abierto. Este fue un hito importante, por cuanto el concepto de gobierno abierto no se limita a la apertura de la gestión pública del Gobierno Nacional, sino de todos los niveles de gobierno del país. A través de la Secretaría de País Digital, se implementaron portales de datos abiertos en 50 municipios y portales de participación en 22 localidades.

En Gestión por Resultados y Calidad, el COFEMOD trabajó en la capacitación de funcionarios provinciales para la instalación de capacidades en los gobiernos subnacionales. La Secretaría de País Digital implementó tableros de control en más de 300 municipios. En materia de infraestructura tecnológica el grado, de participación del Gobierno Nacional es mayor. Desde que asumió la administración Macri se instalaron más de 800 nodos de fibra óptica. También se instalaron 924 puntos wifi en todo el territorio nacional y se conectaron más de 3.000 escuelas rurales. En inclusión digital, se capacitaron a más de 300.000 ciudadanos en oficios y herramientas digitales y más de 5,4 millones asistieron a cursos en 478 puntos digitales (Secretaría de Gobierno de Modernización, 2019).

El empleo público en Argentina

La descentralización de las funciones del Estado en los gobiernos provinciales pone de relieve la importancia de trabajar sobre la profesionalización y la jerarquización del empleo público en todos los niveles, pero en especial en las provincias. Un desafío considerable, si se tiene en cuenta el alto grado de autonomía que tienen las mismas en esta materia. El objetivo de contar con un Estado dinámico y flexible va de la mano de un diseño organizacional innovador, con foco en la gestión por resultados y la eficiencia.

Para ello, es indispensable una política de gestión integral de recursos humanos en la administración pública, que debe abarcar el reclutamiento, la capacitación y la remuneración de los burócratas y los directivos de carrera con base en el mérito (Diéguez, 2018:205). Existen limitaciones para dimensionar el tamaño del sector público en Argentina. No hay estadísticas consolidadas para los tres niveles de gobierno, las fuentes están discontinuadas a lo largo del tiempo y no hay un organismo estatal encargado de construir, sistematiza y publicar información fidedigna (Diéguez y Gasparin, 2016:1).

Los datos que sí están disponibles son los de la encuesta anual de hogares urbanos (EAHU), que permite calcular que entre 2010 y 2014, el número de trabajadores estatales ascendió de 3,3 a 3,9 millones. Por lo tanto, el Estado en los tres niveles incorporó 600.000 nuevos empleados públicos. Para 2016, casi 2 de cada 10 trabajadores en la Argentina se desempeñaban en alguna repartición estatal del orden nacional, provincial o municipal.

Así las cosas, el peso del empleo público en Argentina supera el promedio de América Latina: mientras que en la región es de 12% sobre el total de ocupados, en Argentina esta proporción llega al 18% (Diéguez, 2018:207). El empleo estatal, sin embargo, no crece al mismo ritmo en los tres niveles de gobierno. Entre 2001 y 2014, el empleo público total creció un 70%; la expansión del empleo público provincial explicó más de la mitad de este aumento. En términos relativos, el empleo público nacional registró un crecimiento constante a una tasa del 4% anual entre 2009 y 2015. Esa tendencia se invirtió partir de 2016, con una caída en términos absolutos de 42.479 del personal civil del Estado Nacional hasta mayo de 2019, un 18% menos que en diciembre de 2015 (Secretaría Empleo Público de la Nación, 2019).

La situación contrasta con el ascenso continuo del empleo estatal en las 23 provincias, la Ciudad Autónoma de Buenos Aires y los más de 2.550 municipios (Diéguez y Gasparin, 2016:4). Tras siete años de crecimiento sistemático, el empleo público no solo dejó de aumentar, sino que comenzó reducirse.

Esto es consecuencia de las iniciativas impulsadas por la administración Cambiemos, que decidió revisar los procesos de concursos y selección de personal. A través del decreto 254/2015 se resolvió revisar los concursos de selección de personal de los últimos dos años y las designaciones efectuadas en los últimos tres. En enero de 2017, adicionalmente, se dictó la Decisión Administrativa 12/2017, que dispuso el congelamiento de cargos estableciendo límites a la contratación de personal.

Dicha norma determinó que las distintas entidades que componen el Poder Ejecutivo Nacional no pudieran incrementar sus plantas de personal contratado, tomando como tope las cantidades existentes al 31 de diciembre de 2016 (Diéguez, 2018:207). El sector público nacional explica solo el 21% del total, ya que el 79% restante trabaja en estructuras provinciales y municipales. Esto se refleja en las tareas que desempeñan los trabajadores públicos. En 2015, cerca de 1,14 millones de trabajadores realizaban tareas en el sector educativo (29%), otros 680.000 empleados públicos lo hacían en la órbita de seguridad y defensa (17%) y unos 450.000 agentes estatales (11%) trabajaban en el área de salud (Diéguez y Gasparin, 2016:5). Todas funciones que recaen principalmente sobre las provincias.

Una mayor cantidad de agentes en el sector público no se traduce automática ni necesariamente en mayores capacidades estatales (Oszlak, 2014). El nivel de empleo público es similar al de las naciones más desarrolladas, pero esto no se refleja en resultados concretos ni en un impacto efectivo en la calidad de los servicios públicos o la gestión pública. En este sentido, las políticas impulsadas desde el Gobierno Nacional para mejorar la gestión de los recursos humanos en forma integral pueden funcionar como orientación para los gobiernos subnacionales. Ese es el propósito del COFEMOD y en esa línea se está trabajando desde la firma del compromiso federal.

Mendoza, ingreso por concurso y análisis de dotaciones

La provincia de Mendoza experimentó un gran avance en las políticas de Empleo Público desde 2015, y en particular desde la firma del Compromiso Federal para la Modernización del Estado. La piedra angular de su política fue la implementación de un nuevo sistema de ingresos y ascensos por concursos. Pero también se complementa con una política activa de capacitación, evaluaciones de desempeño y carrera administrativa. Desde 2018 está realizando un análisis de las dotaciones, siguiendo la metodología definida por la Secretaría de Empleo Público de la Nación (COFEMOD, 2019b).

La ley 9.015/17 y el decreto 2.649/17 reglamentaron el régimen de concursos para el personal de la administración pública provincial. Desde entonces, todos los ingresos en el Estado se realizan por concurso. El proceso para los casos de ingresos consta de las siguientes etapas: preinscripción web, preselección, concurso de nivelación, evaluación de antecedentes y psicológica, orden de mérito, aceptación del cargo y nombramiento. En 2018 se realizó el primero llamado a concurso para 114 cargos, 51 de ingreso y 63 de ascenso. Hubo más de 33.000 inscriptos.

El ingreso por concurso es fundamental para una política de empleo público más transparente y basada en el mérito, dos pilares de la jerarquización del empleo público que persiguen tanto el Plan de Modernización del Estado como el Compromiso Federal para la Modernización del Estado. En 2018 la Oficina Nacional de Innovación de la Gestión (ONIG), dependiente de la Secretaría de Empleo Público de la Nación, capacitó a un equipo del gobierno de la provincia de Mendoza para que adoptara la metodología de análisis de dotaciones que desarrolló el gobierno nacional. En agosto de 2018 comenzó el análisis, que en la primera etapa preveía relevar el 45% de los organismos de la provincia; unos 7.000 empleados aproximadamente.

A principios de 2019 se finalizó la primera parte. El análisis de dotaciones tiene como finalidad identificar no solo el número de empleados públicos de cada repartición, sino las funciones que realizan cada área y el perfil profesional de cada empleado.

De esta manera, se puede llevar adelante una asignación más eficiente de los recursos del Estado provincial. A raíz del análisis de dotaciones, la provincia ya realizó más de 100 movilizaciones internas, es decir, se cambió el área donde trabajaban los empleados, según el Secretario de Modernización de la provincia, Ulpiano Suárez. En materia de capacitación, Mendoza cuenta con un Instituto Provincial de la Administración Pública (IPAP), el equivalente provincial del INAP.

El mismo dicta el diplomado en administración de recursos del Estado, que fue elaborado en conjunto con la Facultad de Ciencias Económicas de la Universidad Nacional de Cuyo. También imparte cursos en habilidades de recursos humanos para el personal administrativo de salud, cursos sobre la ley de procedimiento administrativo, en conjunto con la facultad de derecho de la Universidad Nacional de Cuyo, y dicta capacitaciones para empleados municipales. Una mención especial merece el programa de terminalidad, que tiene como objetivo que los agentes provinciales finalicen los estudios secundarios. El IPAP incluye capacitaciones presenciales y un aula virtual, a través de la cual se imparten cursos en línea en forma permanente. El instituto capacitó en 2018 a unos 4.500 empleados públicos provinciales (COFEMOD, 2019b).

En el marco del compromiso federal, el COFEMOD contrató al Centro de Implementación de Políticas Públicas para la Equidad y el Crecimiento (CIPPEC) para colaborar en el fortalecimiento institucional del IPAP de Mendoza. La política de evaluación de desempeño está ampliamente difundida en la provincia. El 60% de los empleados de la administración central fue evaluado en 2018 (COFEMOD, 2019b). En el subeje de base unificada de recursos humanos se destaca el proyecto de integración del sistema de liquidación de sueldos (SIGNOS) y el sistema de gestión de los recursos humanos (Meta4). La base unificada ya abarca al personal del 40% de los organismos de la provincia. La sistematización de los datos permite contar con información confiable e integral del empleo público en la provincia y el despliegue de una política integral de recursos humanos, que englobe la carrera administrativa, la formación, la evaluación y la remuneración de los agentes públicos. El déficit en este punto torna muy costosa la ejecución de un modelo de estas características.

Los avances de Mendoza en el resto de los compromisos federales

La provincia presenta avances importantes en Empleo Público, en Gobierno Abierto y en Modernización Administrativa. Las principales cuentas pendientes están vinculadas a la Gestión por Resultados y la Calidad (COFEMOD, 2019b). En Gobierno Abierto (compromiso 3), Mendoza está entre las cinco provincias más destacadas. Como parte de la política de apertura de datos, la provincia implementó el Portal Andino, desarrollado por nación, y tiene un avance importante en la publicación de información en formato abierto. En 2017 dictó por decreto el plan de apertura de datos. En 2017 se sancionaron las leyes de acceso a la información pública y de ética del Estado. El plazo para implementar la primera es hasta junio de este año. En 2018, Mendoza participó en Argentina Innova, asumió un compromiso con la Alianza de Gobierno Abierto (OGP, por sus siglas en inglés) y coorganizó la tercera edición de Argentina Abierta.

La provincia está trabajando con intensidad en Modernización Administrativa (compromiso 1), con un avance intermedio. La gestión documental electrónica es uno de los principales pilares del Compromiso Federal. La provincia tiene un avance importante en este punto debido a la implementación GDE, en coordinación con el gobierno nacional. El 60% de los organismos realiza tramitación electrónica y comunicaciones oficiales. El registro civil electrónico es el subeje más avanzado. La provincia está implementando un sistema propio que es utilizado por la totalidad de las delegaciones de Mendoza. Otro proyecto importante que está realizando junto a Nación es la implementación del sistema de compras electrónicas Compr.Ar, que ya está instalado.

Aún ningún organismo ha comenzado a utilizarlo. Mendoza tiene una guía con 295 trámites, un 49% de la meta consensuada en el COFEMOD para todas las provincias. La provincia no cuenta con un portal unificado para el ciudadano. En este punto, Mendoza podría beneficiarse de la adhesión al portal nacional Mi Argentina del que ya forman parte dos provincias. El portal común es un proyecto significativo con respecto a la integración federal y la simplificación de los trámites de cara al ciudadano. La provincia tiene previsto adoptar TAD, el sistema de trámites a distancias desarrollado por Nación.

Esta herramienta permitirá incrementar la cantidad de trámites que los ciudadanos pueden realizar sin tener que ir a las oficinas públicas. Mendoza tiene un desarrollo moderado en Infraestructura tecnológica (compromiso 3). El grado de avance en conectividad es similar al promedio nacional, con una velocidad media de 5,7 megabits por segundo 37,7 accesos a internet cada 100 hogares, según datos de ENACOM. El 93% de los organismos públicos están conectados y el 88% de las localidades tienen acceso a 4G. Unos 10.768 mendocinos han sido capacitados desde 2017 en el marco del Plan Nacional de Inclusión Digital, en un trabajo conjunto con el equipo provincial. Actualmente existen 13 puntos digitales en la provincia. Uno de los desafíos pendientes es el desarrollo de la política de ciberseguridad en la provincia. El Gobierno Nacional está trabajando en la definición de la Estrategia Nacional de Ciberseguridad (resolución 829/2019 de la Secretaría de Gobierno de Modernización de la Nación), lo que será una oportunidad para que las provincias desarrollen o revisen sus planes propios.

El mayor desafío de la provincia está en el eje de Gestión por Resultados y Calidad. Mendoza está trabajando con Nación en un programa de asistencia técnica de CIPPEC. Gracias a esto, la provincia adaptará la tecnología existente para el seguimiento de obras públicas (Búho Gestión) a la planificación y el seguimiento de todas las áreas. En una segunda etapa, se incluirán las evaluaciones de las políticas públicas y el presupuesto por programas.

Entre Ríos y la nueva ley de empleo público

En el reverso de la moneda, Entre Ríos es una provincia con un grado de desarrollo relativamente bajo en lo que respecta al compromiso 2. En 2017 prácticamente no registraba avances en ninguno de los subejos de Empleo Público. Desde entonces implementó un plan anual de capacitación, en el marco del cual capacitó a más de 1.000 agentes provinciales en 2018.

Por otro lado, en octubre de 2018 la ONIG capacitó a un equipo de la provincia para que adoptara la metodología de análisis de dotaciones desarrollada por Nación. Es un primer paso fundamental. Dado el escaso avance en las políticas de recursos humanos, el relevamiento de las dotaciones de la provincia es un insumo clave para el diseño de las mismas. En junio de 2019 la provincia comenzó a trabajar en el relevamiento de los organismos que conforman la Secretaría de Modernización del Estado, Ciencia y Tecnología, como un caso piloto (COFEMOD, 2019c).

Entre Ríos sancionó en 2007 la ley 9755, modificada por la ley 9811 del mismo año. En conjunto, ambas normas definen el nuevo marco regulatorio del empleo público en la provincia. Más de una década después, sin embargo, no se hubo progresos en la implementación de la misma. El COFEMOD contrató a CIPPEC para colaborar con Entre Ríos en la implementación del nuevo régimen de empleo público. Desde 2018 la organización está trabajando con la provincia para analizar las reformas necesarias y el impacto fiscal que tendría el nuevo sistema.

La ley prevé la implementación de una nueva carrera administrativa, con un escalafón conformado por cuatro agrupamientos, divididos en tramos, con un total de catorce categorías y tres niveles del Agrupamiento Conducción. También prevé la adopción de promociones por concurso, para ascender de tramo o cambiar de agrupamiento.

El Agrupamiento Conducción corresponde al equivalente de la Alta Dirección Pública a nivel nacional y está integrado por tres niveles: directores, responsables de área y responsables de división. Para la provincia, la instrumentación del régimen de empleo público es la base para definir un nuevo modelo de gestión integral de los recursos humanos de la administración pública. Entre los desafíos pendientes, Entre Ríos tiene la creación de un instituto de capacitación, en la que ya está trabajando, y el fortalecimiento de la política de formación de los empleados públicos. También el diseño de mecanismos de ingresos y ascensos por concursos y de evaluaciones de desempeño, que estén vinculadas con la carrera administrativa (COFEMOD, 2019c). Los avances de Entre Ríos en el resto de los compromisos federales La provincia presenta avances importantes en Infraestructura Tecnológico y Gobierno Abierto. También está trabajando en los ejes de Modernización Administrativa y Empleo Público.

Los principales desafíos pendientes están vinculadas a la Gestión por Resultados y la Calidad (COFEMOD, 2019c). La provincia está entre las cuatro con mejores resultados en Infraestructura tecnológica (compromiso 5). Lo más destacado es el avance en inclusión digital. Unos 11.166 entrerrianos han sido capacitados desde 2017 en el marco del Plan Nacional de Inclusión Digital y otros 8.652 ciudadanos han sido formados por la provincia en el mismo plazo. Entre Ríos tiene un grado de avance superior al promedio nacional en conectividad, con una velocidad media de 10,7 megabits por segundo y 56,8 accesos a internet cada 100 hogares, según datos de ENACOM.

El 95% de los organismos públicos está conectado a internet y el 83% de las localidades tiene cobertura 4G. En este subje se destaca el proyecto provincial Pueblos Conectados. En 2019 se creó el área de Seguridad de la Información de la provincia. Uno de los desafíos pendientes es el desarrollo de un plan de ciberseguridad. El Gobierno Nacional está trabajando en la definición de la Estrategia Nacional de Ciberseguridad. Esta política será una oportunidad para que las provincias desarrollen o revisen los planes provinciales de seguridad de la información. Entre Ríos tiene un avance intermedio en Gobierno Abierto (compromiso 3). En materia de apertura de datos, se destaca la creación de un portal de gobierno abierto que contiene parte de la información pública relevante de la provincia. El gobierno está evaluando la posibilidad de implementar nuevo portal.

Se está trabajando en la publicación de más información en formato abierto, como los resultados electorales y la información geográfica. Existe desde 2005 una ley de acceso a la información pública, aunque no hay un área específica de transparencia. Las tareas recaen en la Secretaría de Modernización. La provincia no cuenta con una norma sobre ética en del Estado ni sobre gobierno abierto o datos abiertos, aunque el contenido de la última temática está contenido en el decreto de modernización de 2017. La provincia tiene una plataforma web de participación ciudadana, pero hasta el momento no se ha logrado un involucramiento importante de la ciudadanía.

Entre Ríos está trabajando en la agenda de Modernización Administrativa (compromiso 1), aunque los avances son aún incipientes. La gestión documental electrónica es uno de los principales pilares del Compromiso Federal. En este subje, Entre Ríos prevé la implementación de GDE, el sistema de tramitación electrónica desarrollado por el Gobierno Nacional. Está en proceso de compra de la infraestructura necesaria. El subje más avanzado es registro civil electrónico. La provincia implementó el sistema desarrollado por Santa Fe, una política que se derivó como consecuencia de la colaboración promovida desde el COFEMOD. Todas las delegaciones lo utilizan. Existe una guía que incluye la mayoría de los trámites de la provincia. Se está trabajando para incorporar los trámites de la Agencia Tributaria (ATER). Uno de los subjees con menores avances es tramitación a distancia. La provincia está trabajando en el desarrollo de procesos que permitan realizar más trámites sin que los ciudadanos tengan que ir a las oficinas públicas. Uno de los objetivos que está pendiente desarrollar en la provincia es la implementación de un sistema de compras electrónicas.

Conclusiones

Los casos de Mendoza y Entre Ríos son contrapuestos. Mientras la provincia cuyana experimentó un avance decidido e importante a raíz del cambio de gobierno, Entre Ríos obtuvo logros más modestos. Mendoza tenía un mayor grado de institucionalización de la política de Empleo Público, como consecuencia de un mayor tiempo de maduración. Esto se refleja en la antigüedad del instituto de capacitación provincial y la existencia de una carrera administrativa consolidada. La implementación de un amplio sistema de concursos públicos destaca a Mendoza como una de las provincias con una política de empleo público más avanzadas. Es una referencia a nivel federal. La adopción de la metodología de análisis de dotaciones también la posiciona en un puesto de vanguardia entre las provincias. Hasta el momento, es la que presenta un mayor grado de desarrollo en este aspecto, solo detrás de la Ciudad de Buenos Aires. Por su parte, Entre Ríos presenta un retraso en materia de empleo público en comparación con el resto de las provincias.

Hace más de diez años que sancionó una ley que contempla la implementación de una nueva carrera administrativa, pero no tuvo avances por el momento. La política incipiente de análisis de dotaciones es un buen punto de partida para Entre Ríos. Puede servir como base para diseñar una política de Empleo Público adecuada a los objetivos del gobierno y a un uso más eficiente de sus recursos. La instrumentación de un plan anual de capacitación en Entre Ríos también es un signo alentador, en un aspecto donde presenta un grado de desarrollo sensiblemente inferior al resto de las provincias.

La jerarquización del empleo público pasa principalmente por abordar la transformación de las políticas de recursos humanos de las provincias y municipios, donde están ocho de cada diez trabajadores estatales. La necesidad de coordinación a nivel federal muestra la complejidad de la agenda, y la importancia de instancias de cooperación como los consejos federales. El Compromiso Federal para la Modernización del Estado muestra, a pesar de las limitaciones que pueda haber encontrado, que es un instrumento efectivo para alinear agendas y esfuerzos a los fines de lograr el objetivo de transformar el Estado y simplificar la vida de los ciudadanos.

Bibliografía

- Brewer Carias, Allan (1998). "El proceso de descentralización política en América Latina: La perspectiva federal" en *Revista Iberoamericana de Administración Pública N°1* –INAP– Ministerio de Administraciones Públicas-España – 1-112
- Cao, Horacio (2017a). "Política, Estado y Administración Pública en las Provincias Argentinas – Vol. 1"– Prometeo Libros.
- Cao, Horacio (2017b). "Política, Estado y Administración Pública en las Provincias Argentinas- Vol. 2" – Prometeo Libros.
- COFEFUP (1992). "Acta fundacional del Consejo Federal de la Función Pública del 22 de diciembre de 1992 y su modificatoria suscripta en la provincia de Mendoza el 17 de agosto de 2000", - https://www.argentina.gob.ar/sites/default/files/cofemod_1992_acta_fundacional_modificatoria.pdf, 01-07-2019.
- COFEMOD (2016a). "Acta de la tercera asamblea ordinaria de 2016 del COFEMOD", https://www.argentina.gob.ar/sites/default/files/cofemod_2016_acta_3ra_asamblea.pdf, 01-07-2019.
- COFEMOD (2016b). "Reglamento del Consejo Federal de Modernización e Innovación en la Gestión Pública", https://www.argentina.gob.ar/sites/default/files/cofemod_documentos_reglamento.pdf, 01-07-2019.
- COFEMOD (2017a). "Acta de la primera asamblea ordinaria de 2017 del COFEMOD", https://www.argentina.gob.ar/sites/default/files/cofemod_2017_acta_1ra_asamblea.pdf, 01-07-2019.
- COFEMOD (2017b). "Compromiso Federal para la Modernización del Estado", https://www.argentina.gob.ar/sites/default/files/compromiso_federal_para_la_modernizacion_del_estado_0.pdf, 01-07-2019.

- COFEMOD (2018a). "Acta de la primera asamblea ordinaria de 2018 del COFEMOD", https://www.argentina.gob.ar/sites/default/files/1a_asamblea_ordinaria_2018_acta.pdf, 01-07-2019
- COFEMOD (2018b). "Acta de la tercera asamblea ordinaria de 2019 del COFEMOD", https://www.argentina.gob.ar/sites/default/files/3a_asamblea_anual_ordinaria_cofemod_2018_acta.pdf, 01-07-2018
- COFEMOD (2019a). "Metodología de seguimiento del Compromiso Federal para la Modernización del Estado" – Documento no publicado
- COFEMOD (2019b). "Avance del Compromiso Federal de Modernización, Mendoza" – Documento no publicado
- COFEMOD (2019c). "Avance del Compromiso Federal de Modernización, Entre Ríos" – Documento no publicado
- Ley provincial 9755 (2007). Marco de regulación del Empleo Público de la Provincia de Entre Ríos. Boletín oficial de la provincia de Entre Ríos.
- Diéguez, Gonzalo y Gasparin, José (2016). "El rompecabezas del empleo público en Argentina: ¿Quiénes hacen funcionar la maquinaria del Estado" – CIPPEC
- Diéguez, Gonzalo (2018). "¿Cómo modernizar el Estado y mejorar sus capacidades de gestión? Propuestas para profesionalizar el empleo público y jerarquizar la Alta Dirección Pública" en *Análisis y propuestas para el desarrollo de Ente Ríos* – Delta Editora
- Oszlak, Oscar (2014). "Políticas públicas y capacidades estatales" *Revista Forjando, año III, número 5* - Banco de la provincia de Buenos Aires.
- Secretaría de Gobierno de Modernización de la Nación (2019) – "Balance dos años del compromiso federal" – Documento no publicado.
- Secretaría Empleo Público de la Nación (2019). "Evolución del empleo público 2005 / 2019" Documento no publicado.