

Universidad Siglo 21



Trabajo Final de Grado
Manuscrito Científico

Gestión digital

Un recurso para dinamizar la contratación en el
Departamento de Enfermería pampeano

Digital management

A resource tool to boost hiring in the Nursing
Department of La Pampa

Autor: Darío Germán Fernández Cuadrado

Carrera: Licenciatura en Administración Pública

LEGAJO: VADP0007

Tutora: María Inés Sesma

Toay, La Pampa, noviembre 2020

Dedicado a mi esposa Moyra, mis hijos Marisol, Rafael y Paula, mis padres y la tía Nelly. Sin ellos esta aventura no hubiera sido posible.

Índice

Resumen y Palabras clave	3
Abstract and Keywords	4
Introducción	5
Objetivo General	13
Objetivos Específicos	13
Métodos	13
<i>Diseño</i>	13
<i>Participantes</i>	14
<i>Materiales, instrumentos de recolección de datos y procedimientos</i>	14
<i>Análisis de datos</i>	14
Resultados	15
<i>Detalle de la utilización del papel</i>	15
<i>Descripción del trámite de contrato</i>	16
<i>Detalle de la capacidad tecnológica y el recurso humano</i>	19
Discusión	20
Referencias	27

Resumen

Esta investigación de tipo descriptiva estudió los beneficios que puede aportar el desarrollo de técnicas de gestión digital en el Departamento de Enfermería de Nivel Central de La Provincia de La Pampa, con el propósito de dinamizar el proceso de contrataciones. La misma se desarrolló con un enfoque cualitativo y un diseño no experimental de tipo transversal con datos del año 2019, obtenidos de fuentes internas del Ministerio de Salud, no publicados. Al conocer los principios de gobierno abierto y los beneficios de aplicar su herramienta principal, la gestión digital, y compararlo con la actual manera, de tipo burocrática weberiana, se llega a la conclusión de la importancia de aplicar estas nuevas formas de administrar. Se describió la dinámica del proceso de confección de contratos, signada por tecnicismos y normativas que requiere una urgente adaptación. La normativa nacional aprobada provee el marco legal para lograrlo, sería necesario que el estado provincial adhiriera a la misma. Se encontró como resultado que el sistema es ineficiente, requiriendo grandes cantidades de insumos y tiempo y que los procesos son innecesariamente complicados. Como conclusión, implementar la gestión digital se convierte en primordial para responder a los requisitos de eficiencia, eficacia, dinamismo y transparencia en la enfermería pampeana.

Palabras Clave

Digitalización, Gestión de documentos, Sector público, Estado.

Abstract

This descriptive research investigated the benefits of developing digital management techniques in the Central Level Nursing Department of La Pampa Province, with the purpose of making the hiring process more dynamic. The research was developed with a qualitative approach and a transversal, non-experimental design with unpublished data from the year 2019, obtained from internal sources of the Ministry of Health. Knowing the principles of open government and the benefits of applying its main tool, digital management, and comparing it with the current weberian bureaucratic way, the conclusion is reached of the importance of applying these new forms of administration. Here I described the dynamics of the process of making contracts, characterized by technicalities and regulations that require urgent revisions and adaptation. The approved national regulations provide the legal framework to achieve this, though it would be necessary for the provincial state to adhere to it. It was found as a result that the system is inefficient, requiring large amounts of inputs and time, and that the processes are unnecessarily complicated. Here I conclude that implementing digital management becomes essential to improve efficiency, effectiveness, dynamism and transparency in the Pampean nursing profession.

Keywords

Digitization, Records administration, Public sector, State.

Introducción:

La tramitación digital y sus reglas como tal no fueron escritas nunca antes, y la transformación ha sido realmente producto de un trabajo colaborativo de profesionales que han tratado de desafiar el *status quo*. Esas reglas, esas funcionalidades, las fuimos construyendo entre todos en un trabajo colectivo, diario, cotidiano, constante, de detalles mínimos y grandes convicciones (Clusellas, Martelli y Martelo, 2019, p.7).

Esta investigación pretende ser un aporte más en esta transformación la cual tiene gran importancia y actualidad en la manera de gestionar la administración del Estado Moderno.

Con el fin de conocer las ventajas que conlleva la aplicación de técnicas de gobierno electrónico o gestión digital realicé una comparación entre dos modelos enmarcados dentro del Estado Moderno. Se compararon la gestión administrativa burocrática weberiana, cuyo tipo ideal de burocracia propone un modelo centrado en estructuras jerárquicas, normalizada, mecanicista, racional y de impersonalidad (Petrella y Aguilar, 2007) y el modelo de Gobierno Abierto que propone principios de transparencia, participación pública y colaboración para reforzar la democracia, siendo una de sus herramientas de implementación la gestión digital o gobierno electrónico (Misino, F. 2017, p. 1). Este tipo de administración propone una estructura más flexible, rompiendo los esquemas tradicionales en pos de lograr una gestión dinámica, eficiente, eficaz, centrada en beneficiar a la ciudadanía.

La despapelización, relacionada con la gestión digital, es un término que refiere a un sistema electrónico que facilita las gestiones administrativas (Administración Nacional de Medicamentos, Alimentos y Tecnología, 2010). Consiste en reducir el consumo de papel a su mínima expresión, utilizando herramientas de digitalización que han sido implementadas tanto en el orden estatal como en el ámbito privado con el propósito de reducir costos, agilizar trámites, reducir tiempos de proceso, dar mejor acceso a la información, promover la transparencia, proveyendo eficacia, eficiencia, economía y calidad. Esto genera un impacto en la estructura y dinámica de las organizaciones, la experiencia laboral de los servidores públicos y la de los ciudadanos.

Este nuevo paradigma en la manera de gestionar se está imponiendo de una forma rápida en la mayor parte del mundo. Comenzó a utilizarse en la década de los 60 con la llegada de los primeros ordenadores y con el aumento de cuestionamientos hacia la gestión burocrática weberiana y sus técnicas. Fue cobrando impulso a medida que la tecnología avanzó y generó mayor capacidad de almacenamiento y procesos de gestión de datos más eficaces, llegando a la actualidad, donde los sistemas de tecnología de la información y la comunicación (TICs) permiten acceder en tiempo real, casi en cualquier parte del planeta, desde nuestros dispositivos móviles, a la información. El uso de las nuevas tecnologías es vital en la nueva gestión pública, como lo mencionan Naser y Concha (2011) “la integración entre las tecnologías de información en la prestación de servicios públicos, conjuntamente con la asignación óptima de los recursos, es un factor fundamental para lograr una administración ágil, flexible, eficiente y, sobretodo transparente” (p.11). La gestión digital continúa su desarrollo al ritmo de las nuevas tecnologías. Este estudio se realizó mediante comparaciones con otros modelos de gestión

administrativa, observando su aplicación en otros ámbitos y utilizando bibliografía de temas relacionados.

Para transformar un estado weberiano en un sistema de gobierno electrónico es necesario contar con algunas herramientas tales como: documento digital, firma electrónica y tecnología accesible, entre otros.

Documento Digital: para gestionar este tipo de documentos hace falta una plataforma informática que respete los criterios establecidos por ley y que permita la gestión de los trámites de gobierno (Ministerio de Modernización, 2017, p. 4). Su misión como soporte de información implica que no se requiera de más valor probatorio que el que figura en el mismo. Al ser preciso demostrar la autenticidad del documento electrónico a los efectos de atribuirle un derecho, es que surge la firma digital.

Firma Digital: es un elemento tecnológico que permite certificar fehacientemente la identidad de una persona a través de una clave privada, validada por una institución como el Estado. Esta herramienta “favorece significativamente el proceso de despapelización, brindando garantía de autoría e integridad de los documentos electrónicos, [...] otorgando validez legal a la documentación electrónica y contribuyendo a la introducción de estándares de seguridad en las transacciones electrónicas” (Irigoitia M. L. 2016, p. 23).

Finalmente, se requiere para llevar adelante la gestión electrónica, que la administración pública y el ciudadano tengan una conexión a internet eficiente y que ambos dispongan de tecnología accesible. Actualmente en los países desarrollados se ha logrado que la gran mayoría de los hogares tengan cubiertos estos dos aspectos por lo que

este tipo de gestión se ha convertido en una realidad, tal como muestra el ejemplo de Estonia que tomé de una entrevista a su expresidente Toomas Hendrik Ilves, (El Observatorio Vodafone de la Empresa, 2017). Este pequeño estado del norte de la Unión Europea se ha convertido en un país insignia a nivel mundial; la administración digital es total desde hace casi 20 años. Elementos tales como la tarjeta de identificación digital personal permite el acceso desde cualquier terminal a todo tipo de información en tiempo real y en todo su territorio; esto se ha logrado gracias a que el internet es definido como un bien social, de libre acceso para todos los ciudadanos. No sólo ha dinamizado la administración pública, sino que ha generado un lazo gobierno-ciudadano muy estrecho y ha reducido el gasto, tal como lo propone el sistema de gobierno abierto.

En la realidad latinoamericana, lamentablemente se está muy lejos de que el tema llegue a ocupar un área central en los programas de gobierno. Nos encontramos con diferencias significativas en el acceso que tienen los hogares a internet. Esto se evidencia en el informe de La Comisión Económica para América Latina y el Caribe, CEPAL, (2016), donde se consignó: “entre los países de la región: de los 24 analizados en 2015, tres tenían una penetración de Internet en los hogares menor al 15%; quince estaban entre 15% y 45%; tres entre 45% y 56%, y solo Chile, Costa Rica y Uruguay llegaban al 60%”. En este sentido, se puede afirmar que de no mediar la intervención del Estado generando condiciones favorables, donde las empresas privadas no ven un nicho de inversión, se condenan a sectores de estos países a quedar relegados del mundo.

A nivel nacional, bajo el concepto de modernización del estado, el tema llegó a la agenda política de la mano de la Administración Nacional de Medicamentos, Alimentos y Tecnología Médica (ANMAT). En el año 1996 este organismo comenzó a aplicar el sistema de “expedientes por imágenes”, considerado el antepasado del actual.

Otros antecedentes que se pueden mencionar sobre la implementación de la gestión digital en la legislación nacional son:

El decreto N° 378/2005 en el que se aprobaron los lineamientos estratégicos para la puesta en marcha del Plan Nacional de Gobierno Electrónico (Honorable Cámara de Diputados de la Nación, 2005).

Con el fin de lograr una mayor agilidad y transparencia en la gestión nacional, en 2011 se creó el Ministerio de Modernización, responsable de esta área desde entonces.

También se promulgó la Ley 27.078 (2014) “Argentina Digital” cuyo objetivo, mencionado en el art 1° expresa:

Declárase de interés público el desarrollo de las Tecnologías de la Información y las Comunicaciones, las Telecomunicaciones, y sus recursos asociados, estableciendo y garantizando la completa neutralidad de las redes.

Su objeto es posibilitar el acceso de la totalidad de los habitantes de la República Argentina a los servicios de la información y las comunicaciones en condiciones sociales y geográficas equitativas, con los más altos parámetros de calidad (Honorable Cámara de Diputados de la Nación, 2014).

El 1° de marzo de 2016 se aprobó el Decreto N° 434 y el 6 de abril de este mismo año se aprobó el Decreto N° 561 que contemplaron el “Plan de Tecnología y Gobierno Digital” a fin de implementar el sistema de Gestión Documental Electrónica (Ministerio de Modernización, 2016). De este modo se puso en marcha una plataforma horizontal de informática de generación de documentos y expedientes electrónicos (GDE). De acuerdo a las conclusiones de Huayapa Corrales Y., Pato R. y Villalba Holzinger N., (2017), el

sistema se aplicó, a nivel nacional, con resultados muy positivos, consiguiendo una tramitación ágil, transparencia administrativa, rompiendo fronteras temporales y geográficas, logrando un ahorro de espacio físico y de tiempo.

Un resumen de los principales decretos nacionales referentes a la implementación de gestión digital se menciona a continuación:

- El 27 de marzo de 2017 se aprobó la Ley 27275, de acceso a la información pública, que tiene por objeto garantizar el derecho de acceso a ella, promover la participación ciudadana y la transparencia de dicha gestión. Además, estableció los principios sobre los que el acceso a la información pública se funda (Honorable Cámara de Diputados de la Nación, 2017). Esto dio el marco legal para adaptar el Estado Nacional a los principios de Gobierno Abierto establecidos por la Alianza Para El Gobierno Abierto (AGA) a los cuales adhirió la Argentina en el año 2012.

- El desarrollo de estas políticas tuvo un importante espaldarazo ya que el 4 de septiembre del año 2020 se aprobaron las modificatorias de la Ley 27078/14 declarando el acceso a internet como un derecho humano, estableciendo el mismo como servicio público (Honorable Cámara de Diputados de La Nación, 2020).

Esto nos muestra que Argentina posee las leyes y normativas necesarias para aplicar la gestión digital al ámbito de la administración pública, lo cual nos permite vislumbrar un futuro con un gobierno abierto, eficaz, dinámico, eficiente, transparente y con control ciudadano.

En lo que respecta a los estados provinciales, este tipo de políticas se aplicaron en forma dispar; algunas administraciones provinciales, como las de Entre Ríos, Buenos Aires, Córdoba y Mendoza implementaron la gestión digital, como se menciona en sus

sitios web oficiales, pero la mayoría de los estados provinciales y, aún más lejos los municipales, tienen una gran tarea por delante en este sentido.

La provincia de La Pampa no es ajena a esta realidad; los casos de referencia en cuanto a implementación de gestión electrónica que podemos mencionar son:

- La despapelización total del Sistema Judicial a partir del año 2020, a través del acuerdo 3708. Este proceso comenzó en el año 2016, con la digitalización de datos, incorporación de tecnología y capacitación del personal, llegando a ser una realidad hace muy poco tiempo. En palabras de una usuaria de este nuevo sistema: “Es maravilloso trabajar así, cuando necesito un expediente sea provincial o nacional lo solicito y en minutos lo tengo en mi poder, antes este trámite tardaba semanas o meses, demorando las causas por mucho tiempo, realmente es muy eficaz y cómodo trabajar de esta forma” (A. Fernández, comunicación personal, 2020).

- En el Ministerio de Salud, se pueden mencionar algunos esfuerzos llevados adelante pensados más en lograr una atención eficaz y dinámica de los pacientes, algo destacable, pero no enfocados como una política de sustentabilidad que lleve a la implementación de la gestión digital administrativa. En este ámbito se utiliza un sistema de intra-net llamado “Sistema informático de Salud” (SIS) que unificó las historias clínicas en toda la provincia, permitiendo acceso a los datos de todos los pacientes desde cualquier establecimiento sanitario; cabe aclarar que se sigue utilizando la doble modalidad virtual/papel. Otra herramienta digital que se utiliza es el Sistema de Gestión de Expedientes Públicos, (GESTAR), el cual sólo muestra la trayectoria del expediente y el estado del trámite, requiriendo necesariamente, que el cuerpo físico del mismo viaje por todas las reparticiones de gobierno, con la consiguiente pérdida de tiempo, gastos de

envío, pérdida de folios o la pérdida de expedientes completos. Al finalizar el trámite cada expediente tiene un cuerpo extenso que requiere una gran área de almacenamiento, un constante control de plagas y un sistema de archivo arcaico que permita ubicarlo en forma relativamente rápida. Como lo menciona Masella M, (2017) “si bien hoy en día se dispone de la tecnología y las herramientas para dar el paso hacia la despapelización, la cultura arraigada del uso del papel es un factor que impide fuertemente el despliegue de esta herramienta” (p. 9). Muchas veces se considera que el papel físico tiene mayor valor legal que el electrónico.

Como empleado de la Administración Pública Provincial en diversas áreas del Ministerio de Salud, y últimamente en el Departamento de Enfermería de Nivel Central (responsable de gestionar todos los contratos de enfermería de la provincia), he observado que los trámites en general, y los de contratos en particular, se vuelven lentos, costosos, con procesos engorrosos que aumentan la posibilidad de cometer errores. En lugar de una gestión dinámica estamos en presencia de una burocracia weberiana, signada por tecnicismos y normativas. Me he preguntado cómo se podría lograr una administración más ágil, que optimice los recursos y sobre todo que sea amigable y accesible a la ciudadanía en general, en concordancia con los principios de gobierno abierto, ya expresados. Dinamizar la manera de gestionar los contratos de los enfermeros es de gran importancia y se ha convertido en prioritario en el contexto de pandemia por COVID 19 del año 2020. Es evidente la urgente necesidad de contar, en una forma más rápida, con personal capacitado disponible en tiempo y forma, en un área tan importante como lo es la salud pública. Esta investigación pretende aportar una perspectiva que ayude a los responsables en la toma de decisiones a contemplar nuevos instrumentos que permitan adaptar las actividades de la administración pública a este nuevo escenario mundial,

convirtiéndola en una gestión que responda con agilidad y eficiencia a la ciudadanía, fin último de toda Administración Pública.

Habiendo revisado los antecedentes teóricos, descrito la gestión burocrática weberiana y en qué consiste la gestión digital y su implementación en diferentes escalas (internacional, nacional y local), se llega a la siguiente pregunta cuya respuesta pretende responder esta investigación: ¿cuáles serían los beneficios que aportaría la gestión digital en la dinámica de contratación del Departamento de Enfermería?

Objetivo General:

Analizar la política de gestión digital aplicada en los procesos de contratación del Departamento de Enfermería de Nivel Central del Ministerio de Salud de la Provincia de La Pampa.

Objetivos Específicos:

- Contrastar el beneficio del cambio de modelo de gestión mediante el detalle de la cantidad de papel requerido y su costo asociado.
- Estudiar la factibilidad de un rediseño a la gestión digital a través de la descripción del proceso de contratación utilizado en el Departamento de Enfermería.
- Analizar la capacidad tecnológica y el recurso humano para aplicar técnicas de gestión digital en el Departamento de Enfermería.

Métodos:

Diseño

El alcance de esta investigación fue de tipo descriptivo. Aun cuando localmente no existen estudios sobre la gestión digital y los recursos humanos, se utilizaron los

desarrollados en otros ámbitos. Se pretendió estudiar los beneficios que aportarían este tipo de gestión en el Departamento de Enfermería del Ministerio de Salud de la Provincia de La Pampa en lo que concierne a las contrataciones del personal de enfermería. El enfoque fue cualitativo; el diseño de investigación fue no experimental de tipo transversal, solo se observó el proceso para la tramitación de los contratos y el uso del papel, para luego proceder a un análisis más profundo del tema y ofrecer conclusiones y sugerencias. Los datos correspondieron al año 2019.

Participantes

Para lograr los propósitos de esta investigación se tomaron como muestra los contratos realizados por el Departamento de Enfermería de Nivel Central durante el año 2019. Se aplicó la forma no probabilística intencional, la muestra que se usó fue representativa y aportó los datos de más actualidad.

Materiales, instrumentos de recolección de datos y procedimientos

Para obtener los datos se solicitó autorización al Ministerio de Salud de la Provincia y se consultó a las siguientes áreas: Compras y Suministros, Dirección de Recursos Humanos y al Departamento de Enfermería del Ministerio de Salud. Se obtuvieron datos sobre: cantidad de papel necesario para el funcionamiento del Ministerio, cantidad de contratos realizados en el ámbito del Ministerio de Salud en el período de tiempo evaluado, cantidad y tipo de documentación necesaria para los contratos, capacidad técnica y recurso humano disponible en el Departamento de Enfermería.

Análisis de datos

El análisis se realizó por medio de la observación indirecta de la gestión digital en otros lugares, lo que permitió identificar los beneficios y limitaciones de su implementación en el ámbito de las administraciones públicas. El contexto de pandemia impidió llegar a otros actores y fuentes de estudio. Una vez finalizada esta primera etapa, se procedió a estudiar, desglosar y analizar los datos obtenidos. De esta forma se arribó a las conclusiones pertinentes para responder al interrogante planteado en el objetivo y se desarrollaron las sugerencias finales de esta investigación.

Cabe aclarar que la información que se obtuvo en el ámbito del Ministerio de Salud fue escasa y en la mayoría de los casos no está publicada.

Las fuentes consultadas a los fines de este Manuscrito proceden de:

1. Informes, publicaciones y estudios sobre gestión burocrática weberiana, gobierno abierto, gestión digital, despapelización, implementación de documento electrónico y firma digital.
2. Leyes, decretos, reglamentos, acuerdos de nivel nacional y provincial.
3. Fuentes internas del Ministerio de Salud y del Departamento de Enfermería de Nivel Central de la Provincia de La Pampa.

Resultados:

Detalle de la utilización del papel

A fin de detallar la cantidad de papel utilizado en contratos en el Departamento de Enfermería se indagó en el área de Compras y Suministros del Ministerio de Salud la cantidad de papel necesaria para el funcionamiento del ministerio durante el año 2019; al no haber un registro exacto se nos dieron los siguientes datos aproximados: se compraron

40 resmas de 500 hojas de 75 gramos por mes, sumando 480 resmas, que equivalen a 240.000 hojas de papel. En el Departamento de Enfermería, en lo referente a contratos, se utilizaron un total de 30 resmas para todo el año. Teniendo en cuenta que el costo promedio de la resma fue de AR\$106 el gasto total para contratos en el Departamento ascendió a AR\$3180, lo que representó el 6,25% del recurso total anual del Ministerio.

Cuando los contratos llegaron a la instancia de archivo definitivo contaron con 163 hojas en promedio cada uno (datos obtenidos a través del sistema GESTAR); esto nos da un total de 146.374 hojas (para los 898 expedientes realizados en el año 2019), que al ser almacenadas tienen un peso de 662 Kg. y ocupan un espacio de 1 metro cúbico, datos aproximados.

Descripción del trámite de contrato

Con el propósito de describir los requisitos necesarios para realizar los trámites de contratos se consultó al Departamento de Enfermería del Ministerio de Salud encontrándose de dos clases: Artículos 6° y Artículos 5°.

Contratos por Artículo 6°: contratos de corta duración (máximo 2 meses) y que según la causa que los generó podían prorrogarse hasta 5 veces; estas prórrogas se denominan anexos A, B, C, D y E. Las causas que motivaron este tipo de contrataciones fueron: cargos de mayor jerarquía que generaron vacantes; carpetas médicas; cesantías, renuncias o sumarios; defunciones; licencias anuales; jubilaciones. En la Tabla n°1 que posteriormente desarrollaremos podemos observar que el total de inicios de contrato superan ampliamente los pedidos de prórroga y que las coberturas por licencia anual son las más numerosas seguidas por las carpetas médicas.

Tabla n° 1 Contratos por Artículos 6° según motivo

	Inicio	Prórroga A	Prórroga B	Prórroga C	Prórroga D	Prórroga E	Totales
Cargo de mayor jerarquía	5	3	3	3	3	3	20
Carpetas médicas	102	70	50	22	14	8	266
Cesantías renuncias o sumarios	7	6	6	6	6	6	37
Defunciones	2	2	2	2	2	2	12
Jubilaciones	39	33	30	23	23	19	167
Licencias Anuales	547	50	7	6	6	3	619
Totales	702	164	98	62	54	41	1121

Tabla 1 Fuente: Dpto. Enfermería, Ministerio de Salud, Gob. de La Pampa

La documentación requerida para iniciar un Artículo 6° fue la siguiente: 1) nota del Jefe del Departamento de Enfermería de Nivel Central; 2) nota del hospital solicitante de la cobertura; 3) justificación del motivo de la cobertura (certificado médico, planilla de licencia, resoluciones, etc.); 4) documento nacional del postulante; título, analítico y horas cátedra de la carrera; matrícula (toda esta documentación certificada por escribano público); 5) CUIL; 6) dos declaraciones juradas por ley 1409 originales; 7) antecedente policial (expedido por la policía provincial); 8) certificado de libre deuda alimentaria (expedido por el Registro Civil); 9) cuatro planillas originales de afiliación al SEMPRES (obra social) y 10) cuatro planillas originales de declaración jurada de acumulación de cargo. Al momento de ser enviados al área de Recursos Humanos para la continuación del trámite los expedientes contaron con un promedio de entre 28 y 35 hojas.

La demora desde que se presenta la solicitud de inicio de contrato hasta que el mismo es autorizado a trabajar, es de 10 a 15 días tiempo durante el cual el enfermero contratado no puede trabajar.

La documentación necesaria para los anexos A, C y E (prórrogas del contrato inicial), sumaron a cada expediente: 1) nueva nota del Jefe del Departamento de Enfermería de Nivel Central, 2) nueva nota del hospital solicitante de la cobertura, 3) justificación del motivo de la cobertura (certificado médico, planilla de licencia, resoluciones, etc.), 4) cuatro nuevas planillas originales de afiliación al SEMPRES (obra social). De esta forma se agregaron entre 8 a 10 hojas por cada anexo de este tipo solicitado.

La documentación para los anexos B y D sumaron al expediente inicial la misma documentación que para los anexos anteriormente descritos añadiendo nuevamente 1) copia del antecedente policial y 2) certificado de libre deuda alimentaria lo que sumó entre 10 a 12 hojas por cada anexo de este tipo.

Si el motivo que generó el contrato por Artículo 6° no tuvo continuidad, el postulante se vio en la situación de presentar absolutamente toda la documentación para hacer un nuevo trámite de inicio. Es por este motivo que un solo individuo pudo tener múltiples inicios de contrato en el mismo año, generando un nuevo expediente en cada ocasión.

Contratos por Artículo 5°: como son de carácter permanente solo requirieron la misma documentación que para el inicio de los Artículos 6°, no teniendo que ser renovados hasta el pase definitivo a planta permanente, lo cual ocurre cuando el Gobernador firma el Decreto correspondiente. Con respecto a ellos, el Departamento de Enfermería durante el año 2019 realizó un total de 196 incorporaciones. En la figura n° 1 observamos que éstos representaron casi la tercera parte del total de contratos permanentes.

Figura n° 1 Total de contratos permanentes en el Ministerio de Salud, año 2019

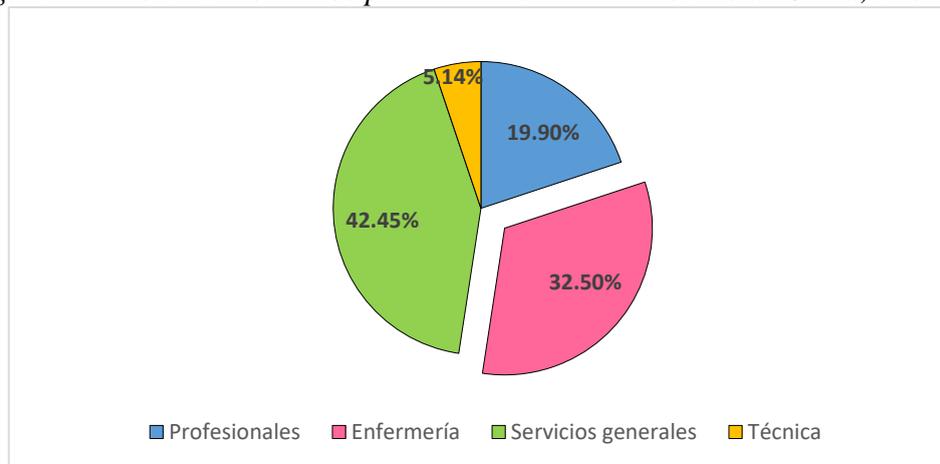


Figura 1 Fuente: Dirección de RR/HH, Ministerio de Salud, Gob. de La Pampa

Detalle de la capacidad tecnológica y el recurso humano

Con este fin se requirió al Departamento de Enfermería una descripción de la cantidad de empleados y el equipamiento con que se contó en el año 2019. Los datos obtenidos fueron los siguientes: el personal que trabajó en la oficina fue de cinco empleados, el Jefe del Departamento, el Sub Jefe (ambos Licenciados en Enfermería) y tres empleados que cumplían funciones administrativas (una Licenciada en Enfermería, una Docente de Nivel Inicial y un Analista en Gestión Administrativa). Respecto al equipamiento técnico, se contó con 3 computadoras de escritorio, la más nueva del año 2015 y las otras dos eran de antes del 2010, todas conectadas a la red, pero con acceso restringido, sin cámaras, una sola con parlantes; un teléfono fax sin salida directa a la línea, una impresora láser y una fotocopiadora multifunción con capacidad de escaneado. Los equipos estaban obsoletos, sin programas de lectura ni editor de fotografías; la mayoría de los puertos USB no funcionaban, sus sistemas operativos no soportaban el funcionamiento de nuevas aplicaciones compatibles con el uso de documentos y firma digital, el espacio de almacenamiento en sus discos rígidos era muy limitado, además

estas máquinas no tuvieron el mantenimiento necesario, solo el indispensable, por lo que muchas veces se perdía el trabajo realizado y los datos allí archivados.

Discusión:

El objetivo de esta investigación es estudiar la manera en que se podría agilizar la contratación de enfermeros en la provincia de La Pampa haciendo uso de las herramientas de gestión digital, disponibles en la actualidad. Clusellas, et.al., (2019), advirtieron que “existen funciones obsoletas, superpuestas o superpobladas que deben ser revisadas, no solo por el gasto excesivo que insumen, sino también porque el mantenerlas presupone un obstáculo inmenso para la ya muy difícil coordinación [...] del Estado nacional” (p.13). Esta misma problemática ocurre en los diferentes niveles de gobierno, tanto nacionales como provinciales, y en el caso de La Pampa, en el Departamento de Enfermería. Después de observar lo complejo del trámite y cómo afecta la dinámica de trabajo en los distintos centros de salud, decidí llevar adelante un estudio de tipo descriptivo, a fin de poder realizar comparaciones con gestiones donde ya se aplican estas modernas técnicas. Se debe aclarar que al ser un país federal cada provincia se rige por sus propias leyes y las gestiones deben ser adaptadas a cada jurisdicción en su aplicación. Este trabajo pretende ser una primera aproximación para futuros estudios del tema.

Con el fin de contrastar el modelo de gestión digital y la gestión totalmente centrada en papel que mantiene el Departamento de Enfermería, me propuse conocer la cantidad que implica todo el proceso y el gasto asociado que esto ocasiona. Posteriormente identifiqué las características de una gestión weberiana y los posibles beneficios que podría aportar la gestión digital. Para ello especifico la documentación necesaria para cada tipo de trámite, observando lo engorroso que se vuelve. Finalmente,

a fin de tener un punto de partida de la situación del departamento en cuanto a la capacidad tecnológica disponible y la capacitación y conocimiento de los agentes en el uso de nuevas tecnologías, consulto directamente en dicha dependencia. Estos resultados me permiten conocer qué dificultades habría que superar para adaptar esta estructura a las nuevas formas de gestión digital.

Una de las primeras consideraciones que surge al analizar la despapelización tiene que ver con “los beneficios económicos inmediatos como la reducción de costos de papel, archivos, etc.” (Leibowich, F. 2003 p.14). Tal como lo menciona este autor, en un primer momento comencé la investigación considerando que este tema sería uno de los ejes centrales de la investigación, pero luego de analizar los datos compruebo que el desembolso que realiza el Departamento de Enfermería no parece significativo respecto al presupuesto que maneja el Ministerio de Salud. Sí se observa que, al llegar al archivo final la cantidad de hojas se multiplicó por 10. Esta diferencia es aportada por el postulante y otras áreas del presupuesto provincial, por lo cual este gasto excede al desarrollo de esta investigación. Un dato a considerar es el volumen final que estos contratos ocupan en lo relativo a su almacenaje y los posibles problemas estructurales que pueden acarrear debido al peso. Hay otros costos asociados que se deben tener en cuenta y a los que no pude acceder como lo son el mantenimiento de los equipos y el tóner y tinta utilizados (insumos muchas veces más caros que el mismo papel), por no existir registros.

Al describir la complejidad de los distintos tipos de trámites y su cantidad, observo que los contratos por Artículo 6° (corta duración) motivados por licencias (tabla N° 1) ocupan marcadamente la primera posición de la demanda. Este tipo de cobertura cuenta con el beneficio de que se puede programar con tiempo, por lo que cuando se produce la

vacante el nuevo enfermero ya está autorizado a comenzar a trabajar inmediatamente. El segundo tipo de cobertura en importancia lo representan las carpetas médicas, es aquí donde encuentra su punto más débil el sistema de contrataciones. El gran problema que trae aparejado este tipo es que, a diferencia del anterior, no es programable. El proceso de contratación comienza recién cuando surge la vacante, debiendo esperarse hasta que se autorice el nuevo contrato, para comenzar a trabajar. Hablando con uno de los empleados del departamento de enfermería sobre este proceso, supe que “desde que el contrato sale del departamento hasta la autorización para comenzar a trabajar hay una demora de 10 o 15 días; hay casos en que se terminó autorizando al enfermero a trabajar sólo por 3 o 4 días” (M. Schonhoff, comunicación personal, 2020). Esto provoca sobrecargo en el personal de enfermería al tener que cubrir turnos extras, genera estrés y malestar además de frustración en el aspirante. De esta manera podemos observar que al estar dentro de un sistema burocrático weberiano de gestión, la dinámica de contratación se vuelve un obstáculo al normal desarrollo del sistema de salud, lo cual se vería disminuido, si se dinamizaran estos procesos a través de técnicas de gestión digital.

Podemos observar el proceso de contratación desde dos ángulos diferentes: desde la perspectiva del postulante, cuando se le solicita presentar la documentación para dar inicio al trámite, debe hacer un gasto considerable para una persona que no está trabajando (pagar fotocopias, escribanos y sellados a fin de certificar la documentación); como he explicado, en muchos casos ésta se debe presentar varias veces en el año multiplicando este gasto. El aspirante se enfrenta a un sistema estructurado y con una impersonalidad formalista, el cual debe superar para poder obtener un trabajo que en algunos casos solo es por muy poco tiempo.

Desde la perspectiva del administrador público, cada vez que se requiere la documentación para hacer un contrato, se debe invertir mucho tiempo verificando que cada una de las planillas esté correctamente completada y firmada, constatar si está legalizada, realizar fotocopias, generar las notas, etc. En el caso de que la documentación no esté completa debe volver a solicitarse, teniendo que esperar varios días hasta que vuelva a enviarse un original con un chofer o comisionista, generando gastos de envío y pérdida de días en la cobertura de enfermería. Esta manera de trabajar tan rígida, sujeta a normas y tecnicismos provoca atrasos, impaciencia y que algunas veces el personal administrativo sea increpado por la demora. Lo tedioso y rutinario de esta tarea lleva a que se produzcan errores, produciendo el agotamiento innecesario del recurso humano, creando una espiral negativa que no ayuda a que el gestor administrativo se sienta valorado, cómodo con su trabajo y deseoso de prestar un mejor servicio.

Por otra parte, al analizar los contratos por Artículos 5° (contratos permanentes) los datos muestran que el porcentaje de los mismos representa la segunda mayoría de la masa total de contratos del Ministerio de Salud de toda la Provincia (Figura N° 1). Esto sugiere la importancia que tiene este recurso humano en la estructura de salud.

Como se observa, esta manera de gestionar los contratos es arcaica, poco clara, y desalienta al aspirante al cargo, priorizando los procesos administrativos. Es sin duda una muestra de lo obsoleto que ha llegado a ser el estado pampeano y la urgente necesidad de modernizarlo, apuntando al desarrollo de un gobierno electrónico.

Al detallar la capacidad tecnológica del Departamento, observo que el equipamiento disponible es obsoleto, y se hacen necesarios una inversión inicial y posterior mantenimiento adecuado. Además, es indispensable contar con una conexión a

internet sin restricción, siendo elementos fundamentales para adaptar la manera de trabajar a la gestión digital. En este sentido estoy de acuerdo con lo expresado anteriormente en este manuscrito por Naser et.al. (2011) sobre la necesidad de integrar tecnología y contar con una asignación óptima de los recursos para lograr una administración ágil y flexible.

Respecto al personal del departamento, a mi entender, se está empleando recurso humano capacitado en otras tareas y necesario en otras dependencias (como los Licenciados en Enfermería y Docente Inicial) para realizar tareas fuera de su competencia e interés. Además, es necesario impulsar un cambio cultural en este tan arraigado concepto de la valoración del papel, para vencer la resistencia natural de los agentes de la administración pública al cambio. Se requerirá capacitación en el uso específico de los programas de manejo de los trámites electrónicos, documentación y firma digital cuando estén disponibles.

Algunas de las limitaciones de este estudio tienen que ver con la falta de registros exactos, como lo es el caso del consumo de papel, sus insumos asociados y la fluctuación de precios de la resma durante el año 2019, por lo que nuestros datos sólo son aproximados. Estas circunstancias, sumadas al contexto de pandemia que vivimos, me imposibilitaron acceder a los actores e impidieron el desarrollo de otras herramientas de muestreo.

La fortaleza de esta investigación la aportan los datos consignados en la Tabla 1, los cuales son parte del fruto de mi trabajo personal para recolectarlos y de los que no se llevan registros oficiales. La valiosa información que contienen se pierde irremediabilmente al no contar con dispositivos adecuados de almacenamiento. Además,

al no estar publicados impide toda posibilidad de que sean estudiados. Esto se convierte en una grave falla del estado, una muestra más de la obsolescencia de la administración pública pampeana, no es posible pensar en el desarrollo de un gobierno digital cuando no hay indicadores que provean los valores base para desarrollar un plan estratégico.

Para dar respuesta al interrogante de esta investigación, llego a la conclusión de que, el Departamento de Enfermería es un área totalmente papelizada, con una manera de gestionar volcada a la burocracia weberiana. Sin lugar a dudas el sistema que se utiliza para los contratos en enfermería es poco transparente, sumamente ineficiente, lento y poco sensible con la realidad de la salud pública. Que estos cambios ocurran depende de instancias superiores al ámbito de estudio. Se deben tomar medidas a fin de permitir el uso de las herramientas e instrumentos que ya están delineados y aprobados a nivel nacional, lo cual se logrará aprobando leyes desde el estado provincial que apunten a la modernización del estado y la inclusión de estas nuevas tecnologías en la manera de gestionar y el desarrollo de un gobierno abierto.

“Cuando las burocracias incorporan tecnologías de información y comunicación se rompen las fronteras temporales y geográficas entre Estado y ciudadano” (Huayapa et. al. 2017, p.86). No podemos dejar de advertir que esta manera de trabajar es superadora y deseable. Sin duda, la gestión digital no sólo puede beneficiar y dinamizar el Departamento de Enfermería, sino que además derivará en la reducción de los tiempos de contratación, disminuirá la cantidad de papel utilizado, promoviendo una gestión que mejore la calidad de atención de la ciudadanía y cuidando el recurso humano de la administración pública pampeana.

Al finalizar este trabajo, tuve la grata satisfacción de que, a nivel provincial, el Gobernador Sergio Ziliotto envió a la Cámara de Diputados de la Provincia de La Pampa un proyecto para modernizar y agilizar el estado provincial (El Diario de La Pampa, 20 de octubre de 2020).

Referencias

Administración Nacional de Medicamentos, Alimentos y Tecnología Médica, (2010). Sistema de gestión electrónica. Recuperado de: <http://www.anmat.gov.ar/Despapelizacion/>

Clusellas P, Martelli E y Martelo M.J. (2019). Un gobierno inteligente el cambio de la Administración Pública de la Nación Argentina 2016-2019. Ciudad Autónoma de Buenos Aires (versión digital) recuperado de https://www.boletinofical.gob.ar/pdfs/gobierno_inteligente.pdf.

Comisión Económica para América Latina y el Caribe, CEPAL. (2016). Aumenta fuertemente el uso y el acceso a Internet en América Latina y el Caribe. Recuperado de: <https://www.cepal.org/es/comunicados/cepal-aumenta-fuertemente-uso-acceso-internet-america-latina-caribe>

El Diario de La Pampa. (19 de octubre de 2020). Ziliotto envió a Diputados proyecto para “modernizar” la Administración Pública. Recuperado el 22 de octubre de 2020 de: <https://www.eldiariodelapampa.com.ar/locales/5762-ziliotto-envio-a-diputados-proyecto-para-modernizar-la-administracion-publica>

El Observatorio Vodafone de la Empresa. [Vodafone Empresas]. (2017 julio 18). Así se convirtió Estonia en la administración más digitalizada del mundo. [archivo de video]. Recuperado de <https://youtu.be/HE1I-P01d2Q>

Honorable Cámara de Diputados de La Nación. (2005). Decreto 378 Plan Nacional de Gobierno Electrónico Buenos Aires Argentina Boletín Oficial. Recuperado de: <http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/verNorma.do?id=105829>

Honorable Cámara de Diputados de La Nación. (2014). Ley 27.078 Argentina Digital, Tecnología de la Información y las Comunicaciones Boletín Oficial. Recuperado de: <http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/235000-239999/239771/norma.htm>

Honorable Cámara de Diputados de la Nación. (2017). Ley 27275 Derecho de Acceso a la Información Pública. Boletín Oficial. Recuperado de: <https://www.boletinoficial.gob.ar/detalleAviso/primera/151503/20160929>

Honorable Cámara de Diputados de la Nación. (2020). Argentina Digital Decreto 690. Boletín Oficial. Recuperado de: <http://www.boletinoficial.gob.ar/detalleAviso/primera/233932/20200822>

Huayapa Corrales Y., Pato R., Villalba Holzinger N., (2017). Digitalización Del Sector Público: Gestión Documental Electrónica Para La Desburocratización.

Irigoitia, M. L. (2016). Análisis, Diseño e Implantación de Firma Digital en Documentos Electrónicos.

Leibowich, F. (2003). Argentina: Introducción a la despapelización del Estado. *AR: Revista de Derecho Informático*, (62), 14.

Masella, M. (2017). Despapelización con firma digital y dispositivos móviles. Caso: Sindicatura general de la nación (Bachelor's thesis).

Ministerio de Modernización & Secretaría de Modernización Administrativa. (2016). Sistema de Gestión Documental Electrónica Decreto 561. Buenos Aires, Argentina. Recuperado de: <http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/verNorma.do?id=260145>

Ministerio de Modernización & Secretaría de Modernización Administrativa. (2016). Trámites a Distancia – Implementación Decreto 1063/2016 Poder Ejecutivo Nacional (P.E.N.). Buenos Aires Argentina. Recuperado de: <http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/verNorma.do?id=266197>

Ministerio de Modernización & Secretaría de Modernización Administrativa. (2017). Guía Documental Electrónica Introducción a GDE. Recuperado de: https://www.argentina.gob.ar/sites/default/files/introduccion_a_gde2017-11-21.pdf

Misino, F. (2017). *Alianza para el Gobierno Abierto*. Recuperado de <http://www.casoteca.net.ar/wp-content/uploads/2017/03/3.-Alianza-para-el-Gobierno-Abierto.pdf>

Naser, A., & Concha, G. (2011). El gobierno electrónico en la gestión pública. Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social (ILPES). Santiago de Chile. *Naciones Unidas, CEPAL, Santiago de Chile*.

Petrella, C., & Aguilar, D. L. J. (2007). Análisis de la teoría burocrática aportes para la comprensión del modelo burocrático v02.