

Una estrategia para profesionalizar la función pública de la Provincia de San Juan, Argentina *

Horacio Cao

1. Introducción

Según queda expresado en la Carta Iberoamericana de Función Pública ¹, el Estado “constituye la máxima instancia de articulación de relaciones sociales. Desde el punto de vista de la gobernabilidad, el progreso económico y la reducción de la desigualdad social, el papel del Estado en las sociedades contemporáneas, y en particular en el área iberoamericana, es fundamental para el logro de niveles crecientes de bienestar colectivo.”

Para que el Estado pueda cumplir cabalmente las funciones descritas es preciso intervenir sobre su estructura administrativo / institucional, espacio crucial para definir la eficacia y eficiencia de las políticas públicas.

En las últimas décadas, en el nivel nacional y las provincias argentinas se fueron creando diferentes estructuras dirigidas a optimizar la Gestión Pública, se propuso mejorar aquellos subsistemas que, de manera transversal, están presentes en todas las estructuras de la Administración Pública Provincial. Alcanzar este objetivo permitirá obtener mayor integralidad, consistencia y coherencia en el interior de cada función sustantiva (v.g. salud, educación, seguridad, promoción económica, etc.), como así también coordinar su accionar con el resto del Estado, optimizando su impacto y productividad.

Dentro de las políticas de Gestión Pública cobran especial trascendencia aquellas dirigidas a gestionar el personal del Estado toda vez que, como en cualquier organización, su funcionamiento guarda relación directa con la productividad de sus recursos humanos.

La eficacia de los procedimientos, políticas y prácticas de gestión que configuran un sistema de función pública requiere que todos ellos sean debidamente contextualizados en el entorno institucional en el que deben insertarse y operar. Los requerimientos derivados de la historia, las tradiciones, el contexto socioeconómico y el marco político de cada realidad son factores que condicionan los contornos específicos de cualquier modelo genérico.

Estos elementos son particularmente importantes en el caso que nos ocupa, toda vez que del Estado sanjuanino fue uno de los más afectados por la hiperdepresión de fines del año 2001, tanto es así que nuestra provincia fue la única jurisdicción que en el marco de tal crisis vivió la destitución del gobernador.

Superada la etapa más álgida de la crisis, y en ocasión del recambio gubernamental de diciembre de 2007, se creó la Secretaría de la Gestión Pública en el ámbito del Ministerio de Hacienda y Finanzas. Esta unidad tiene la misión de promover el perfeccionamiento de la Organización y el

* Sobre la base del trabajo “Lineamientos generales para el desarrollo del plan estratégico de la Secretaría de la Gestión Pública. Bases para un plan de modernización del Estado Provincial” realizado en la Secretaría de la Gestión Pública del Ministerio de Hacienda y Finanzas de la Provincia de San Juan.

¹Aprobada en la Vª Conferencia Iberoamericana de Ministros de Administración Pública y Reforma del Estado (Santa Cruz de la Sierra, Bolivia, 26-27 de junio de 2003), convalidada en la XIIIª Cumbre Iberoamericana de Jefes de Estado y de Gobierno (Resolución N° 11 de la “Declaración de Santa Cruz de la Sierra”, Bolivia, 14-15 de noviembre de 2003).

funcionamiento de la Administración Pública Provincial (APP), tendiendo al uso racional de los Recursos Humanos, Materiales y Técnicos hacia una mayor productividad del Sector Público. De la Secretaría de la Gestión Pública depende la Subsecretaría de la Gestión Pública y, de ella, las Direcciones de Informática y de Recursos Humanos y Organización. En lo que hace a ésta última dirección, sus funciones principales se dirigen a:

1. Analizar y evaluar la organización de la Administración Pública Provincial y proponer modificaciones estructurales que permitan perfeccionar su organización y procedimientos.
2. Efectuar los estudios necesarios para conocer la composición y características del recurso humano, a fin de proponer políticas y lograr una adecuada administración del mismo.
3. Entender en el estudio, implementación y control de políticas de gestión y salariales que tiendan a elevar el nivel de eficiencia de los recursos humanos en la Administración Pública Provincial.
4. Intervenir en todo acto administrativo que implique modificar la Planta de Personal, las erogaciones que de ella surjan y la estructura orgánica de las distintas áreas del Poder Ejecutivo.

2. Breve diagnóstico de las plantas de personal de la administración pública sanjuanina

Durante la etapa abierta con la dictadura militar de 1976, muchas de las Administrativas provinciales fueron moldeadas por lo que se llamó “el Ajuste Pasivo”, el alineamiento del gasto público provincial – sostenido principalmente por crecientes transferencias del gobierno central - hacia el objetivo de sostener el nivel de empleo, la demanda y la inversión. En esta tarea, las erogaciones estatales - que habían sido un poco la locomotora del desarrollo provincial - reemplazaron los emprendimientos económicos que iban desapareciendo con el despliegue de las políticas de reconversión y ajuste estructurales.

Esta estrategia permitió, en algunos casos, sostener la gobernabilidad provincial, pero a largo plazo promovió la aparición de turbulencias fiscales, dada la necesidad de generar recursos crecientes para compensar la continua destrucción de emprendimientos y puestos de trabajo. A partir de 1998, cuando todo el país ingresó en el tobogán final de la crisis que llevaría a la explosión social de 2001, las políticas de “Ajuste pasivo” se hicieron inviables.

Pero aún en los momentos en que se logró combinar con éxito el ajuste pasivo con la restricción fiscal, la resultante fue una senda de lento empobrecimiento general de la sociedad sanjuanina a la vez que se deterioraba la capacidad de intervención de la APP. Es que justamente el posicionamiento subsidiario del accionar del Estado, en un contexto nacional e internacional agresivo, indujo un funcionamiento de la administración pública poco signado por parámetros de eficacia o eficiencia.

Figura No. 1

Esta interacción entre el aparato del Estado y el modelo de acumulación, terminó generando un sistema de función pública con notorias debilidades en el caso de la gestión de las plantas de personal es de destacar:

- Vacantes y carrera congelada: Las leyes de emergencia, dictadas en el año 1996, congelaron vacantes y carrera. La falta de ingreso de personal durante más de una década ha hecho que la planta de personal tenga una edad promedio muy elevada. La debilidad de las medidas para el

desarrollo de la carrera administrativa, por otro lado, genera incentivos negativos en el personal más capacitado o proactivo.

- Plantas irregulares: El congelamiento de vacantes no se tradujo taxativamente en que no ingresara personal a cumplir tareas de escalafón general, sino que se generaron altas de personal a través de mecanismos irregulares, lo que dificultó su gerenciamiento.
- Reclutamiento informal: Tanto las plantas irregulares, como las históricas plantas del Escalafón General, se reclutaron a través de canales informales y en virtud de necesidades no vinculadas estrictamente con las necesidades de la organización.
- Falta de capacitación: El modo de reclutar personal hizo que no siempre se consideren para el ingreso las habilidades o idoneidad del postulante. Esta circunstancia resultó agravada por la inexistencia de políticas de capacitación
- Circuitos de gestión de personal, degradados e informales: La gestión administrativa del personal se caracteriza por un bajo nivel de incorporación tecnológica y la falta de consolidación de rutinas de trabajo. El funcionamiento de los circuitos relacionados con esta actividad tiende a asemejarse a ritos o tradiciones que no necesariamente coinciden con lo que determinan las normas. El entramado jurídico, por otro lado, es poco conocido, con lagunas, superposiciones y contradicciones. La suma de estos elementos termina ocasionando trámites que funcionan alrededor de tradiciones orales, penetradas por el amiguismo, el conocimiento personal, las constelaciones de poder o de influencia. Estos elementos explican mejor la gestión de personal que la normativa o las intervenciones formales.
- Falta de información: La información referida a las plantas de personal carece de una configuración que permita su uso metódico. La información de personal se construye alrededor de políticas e intereses puntuales, sin guardar sistematicidad, integralidad o consistencia entre sí.

El diagnóstico puntualizado es consecuencia del “ajuste pasivo” y, en este sentido, el elemento central de la debilidad de la Administración Pública provincial tuvo que ver con haber perdido la iniciativa en términos de expresar los segmentos dinámicos de la sociedad y su proyecto de crecimiento económico e integración social. Por el contrario, la “pasividad” del Estado se observaba principalmente en la falta de proyecto propio y en el hecho de operar principalmente sobre los intersticios que dejaba la crisis.

En el caso de las plantas de personal, romper la inercia del “ajuste pasivo” implica una batería de medidas concretas tanto como de un cambio de la cultura organizacional de la Administración Pública. Nos referimos concretamente, a un cambio en la autovaloración de los empleados públicos. Ningún proceso de mejora organizacional puede prosperar si el grueso de los recursos humanos no se sienten parte de la organización y compenetrados de los valores del servicio público.

Ahora bien, ¿bajo qué lineamientos comenzar la tarea de construir una herramienta como la citada? A tal efecto, partimos de dos conceptos: Modernización y Calidad en la Gestión.

En nuestra acepción, el concepto de modernización refiere a una perspectiva de tipo estructural, que tiene por objetivo adecuar, reconstituir o establecer elementos de la función pública que, de

acuerdo a las experiencias más avanzadas, eficaces y eficientes, se adecuen a las necesidades provinciales.

A su vez, entendemos la gestión de calidad desde una perspectiva dinámica, que lleva a cada unidad del Estado Provincial a una rutina de continua mejora en su eficiencia y eficacia. En nuestra perspectiva, la continua mejora de la que hablamos se dirige tanto a los procesos como a los productos, e involucra aspectos que hacen a la sustentabilidad en el largo plazo, como por ejemplo cuidado medio ambiental y respeto por los derechos de los trabajadores.

Figura No. 2

Los lineamientos que se exponen a continuación muestran el marco en el que se han comenzado a desplegar las políticas públicas para encontrar vías de solución al diagnóstico presentado, reconociendo los esfuerzos realizados en los años recientes, a los que esta etapa busca profundizar.

3. La modernización de los Recursos Humanos: Profesionalización y capacitación

Para llevar adelante el programa de gobierno se precisa de personal capacitado y profesional, consustanciado con su tarea, que reciba incentivos adecuados para que continuamente mejore su desempeño. Como vimos, las políticas a desarrollar tendrán un componente estructural y otro dinámico.

En este sentido, no debe perderse de vista que, dada la profunda debilidad de los aparatos administrativos de la provincia, nuestras políticas de fortalecimiento y modernización del Estado deberán necesariamente tener como sujeto y objeto central de trabajo elementos y contenidos básicos de la Administración. Esto significa, entre otras cosas, priorizar la tarea con los empleados públicos de planta permanente, en la inteligencia de que ellos constituirán el núcleo a partir del cual se articulan los diferentes dispositivos administrativos del Estado.

Figura No. 3

En términos de largo plazo, el principal componente estructural se vincula con el reestablecimiento de un sistema de carrera que permita desarrollar las aspiraciones personales de los trabajadores al mismo tiempo que los incentiva para elevar su productividad.

De todas formas, esta reconstitución debe considerar las limitantes financieras a las que se ve restringida la provincia. Dicho de otro modo; la maduración de una nueva carrera de empleo no sólo tiene que ver con los tiempos técnicos para el desarrollo de los procesos vinculados (diseño, re-encasillamiento, etc.) sino también con una cuidadosa planificación que garantice que no se ponen en riesgo delicados equilibrios fiscales.

En virtud de esta limitante puede pensarse en estadios intermedios, como la selección de cargos críticos y/o reposición de jefaturas departamentales, que pueden servir para dar los primeros pasos en la construcción de un nuevo escalafón.

En este aspecto, se está comenzando a diseñar un sistema de concursos para cargos de línea de elevada responsabilidad de forma tal de poder contar con personal altamente calificado. Dichos cargos contarán con un suplemento por jefatura que variará en función de la criticidad del puesto.

Paralela a la reconstrucción de la carrera, debe irse perfilando un proceso de capacitación permanente como para que el personal pueda cumplir su función con idoneidad.

El objetivo de este proceso lleva al incremento de los niveles de capacitación en tecnología, normativa, análisis organizacional, proyectos, informática, etc, del personal de planta permanente del Estado Provincial. En el final de este camino puede preverse la creación de un organismo que sea la unidad rectora del proceso de capacitación permanente de los empleados públicos provinciales ².

En la concreción de los objetivos de restablecimiento de la carrera, capacitación y todas aquellas acciones que tienen que ver con los derechos de los trabajadores, muchas jurisdicciones han avanzado en prever la participación institucionalizada de sus representantes.

En el componente de Recursos Humanos, también debemos pensar en un módulo dinámico que actúe como acicate, que ayude a volcar toda la potencialidad de los recursos humanos en concreciones de la administración pública.

Figura No. 4

En este caso nos referimos a una transformación cultural en el modelo de gestión vigente - centrado en la atención a normas, procedimientos y rutinas - complementándolo con un modelo de gestión cuyo eje esté puesto básicamente en el logro de resultados. La característica principal de este nuevo modelo de gestión es la adecuación flexible de los recursos y de los sistemas de gestión y estructura de responsabilidades, a un conjunto de objetivos dados a conocer con antelación, posibles de ser cumplidos en un período establecido.

En este sentido, el aporte fundamental de la Secretaría se orienta a la generación de una cultura del planeamiento organizacional, como así también al desarrollo de herramientas de proyección, evaluación y control.

Esto implica, por una parte, generar en el personal público una adecuada conciencia de servicio, así como también una actitud innovadora, dinámica y responsable. Por otra parte, implica establecer mecanismos de capacitación, motivación y estímulos que propicien e impulsen expectativas favorables a los cambios culturales en las organizaciones públicas.

Acciones ya implementadas o en proceso de desarrollo

En sintonía con las líneas estratégicas ya citadas, se encuentran en desarrollo las siguientes acciones:

1. **Digesto Normativo:** Hemos concluido la primera versión del Digesto Normativo que compila las normas vigentes para el Escalafón General de la Administración Pública Provincial, continuando ahora no sólo con los otros escalafones, sino también con los talleres de capacitación para todas las sectoriales de Recursos Humanos de las jurisdicciones.

2. **Capacitación:** Se ha iniciado la primera etapa del plan de capacitación, consistente en cursos de Alfabetización Digital, Excel Avanzado e Instrumentos de Gerencia Pública. La misma se materializa a

²Se encuentra un estudio un proyecto consistente en aprovechar la capacidad instalada en capacitación de empleados de carrera para organizar una Escuela de Gobierno, bajo el modelo de la que existe en la jurisdicción nacional. Esta Escuela tiene por objetivo preparar dirigentes políticos capaces de abordar la futura conducción del Estado o de las organizaciones sociales y los problemas de la sociedad en su complejidad.

partir de acuerdos con los gremios UPCN y ATE y con la UNSJ.

3. Terminalidad Secundaria: Se está organizando, en conjunto con el Ministerio de Educación de la Provincia y con el de la Nación (Programa FinEs), el cronograma de actividades a seguir para que los agentes que no han finalizado sus estudios secundarios puedan hacerlo en condiciones favorables.

4. Igualdad laboral: Se ha dado inicio al programa que establece mecanismos para prevenir problemas de violencia, de género o de discriminación en la Administración Pública Provincial. Se incorporarán a todas las áreas de la APP, y se trabajará también con los sindicatos del sector.

5. Gestión de Estructuras: Se está discutiendo la norma que permite evitar la superposición de funciones, y otorgar racionalidad a la creación de nuevas estructuras organizativas en la Administración Pública Provincial. Esta norma tiene como objetivo además contar con una cadena de responsabilidades más clara, con funciones bien limitadas para cada sector y con dotaciones y niveles jerárquicos comparables entre las distintas áreas.

6. Reconocimiento a los 45 años de antigüedad, en el marco del Programa de Incentivos Motivacionales, se entregó en acto público una placa de reconocimiento a todos aquellos empleados con 45 años o más de antigüedad en la Administración Pública Provincial. En el mismo programa se trabaja en establecer los parámetros necesarios para otorgar anualmente, un premio al mejor empleado público de cada una de las jurisdicciones de la APP

7. Premio Provincial a la Calidad: Se encuentra en proceso de aprobación la norma que otorga anualmente un Premio Provincial a la Calidad, utilizando parámetros similares a los nacionales y a los vigentes en otras jurisdicciones provinciales.

8. Programa de Procedimientos: Se está trabajando en la generación de una metodología para la elaboración de manuales de circuitos y procedimientos de forma de avanzar en la normatización y documentación de los procedimientos de la administración pública provincial, entre ellos, los dirigidos a permitir la gestión del personal.

Bibliografía

Blutman, Gustavo (1998), Aproximaciones a la Reforma del Estado: cambios en Argentina entre 1989-1992, Eudeba, Buenos Aires.

Cao, Horacio (2003) "La especificidad del Estado y la Administración Pública en las Provincias del área periférica de la República Argentina" – Tesis de Doctorado - Comisión de Doctorado - Facultad de Ciencias Económicas - Universidad de Buenos Aires – Buenos Aires

Cao, Horacio y Pérez, Pedro (2002) "Una descripción de los Estados Provinciales en los '90" - Cuaderno de Investigación Cepas No. 12 – Asociación de Administradores Gubernamentales, Buenos Aires

Guerrero, Omar (2002) "Principios de Administración Pública" - Instituto Latinoamericano de la Comunicación Educativa, México – Tomado de www.lectura.ilce.edu.mx:3000

Kruger, Mario (2005) "Los desafíos de transformar el Estado y la gestión pública Argentina" Fundación Unión, Buenos Aires

Mayntz, R. (1985), *Sociología de la Administración Pública*, Madrid, Alianza Universidad Editorial.

Muro, María; Grillo, Mirta; Giugni, Alicia y Bocelli, Nora (1999), "El modelo de desarrollo. Algunos efectos sobre la sociedad sanjuanina" - IISE-GEIS, Facultad de Ciencias Sociales, Universidad Nacional de San Juan – San Juan, Argentina.

Oszlak, Oscar (1997) "Estado y Sociedad: ¿nuevas reglas de juego?", en *Reforma y Democracia* No. 9,

CLAD.

Secretaría de Asistencia para la Reforma Económica Provincial (1996), "El Sector Público de la Provincia de San Juan. Diagnostico y Programa de Reforma"- Secretaría de Asistencia para la Reforma Económica Provincial – Ministerio del Interior – Buenos Aires

Reseña biográfica del autor

Horacio Cao (hcao@hotmail.com) es Administrador gubernamental, licenciado en Ciencia Política, doctor de la Facultad de Ciencias Económicas de la Universidad de Buenos Aires, investigador del CIAP.

Como Administrador Gubernamental de la Jefatura de Gabinete de Ministros de la Presidencia de la Nación trabaja hace más de 20 años en temas provinciales; actualmente es Secretario de la Gestión Pública de la Provincia de San Juan.

Desde hace más de quince años investiga acerca de temas relacionados con el desarrollo desigual y la política en provincias. Ha publicado varios libros y decenas de artículos en revistas científicas de Argentina e Iberoamérica.

Figuras

FIGURA No. 1

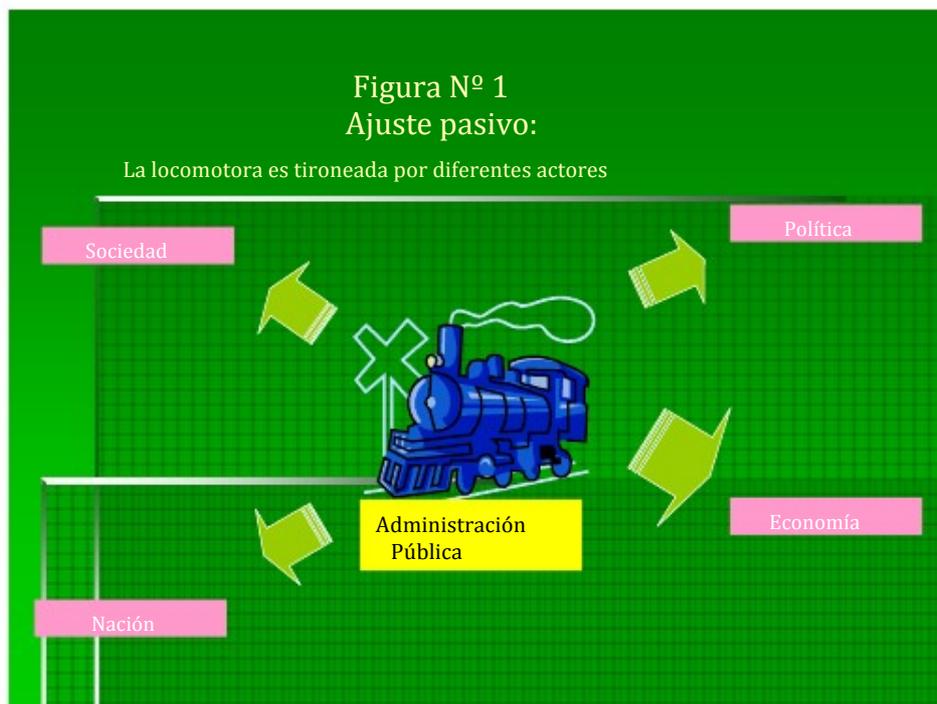


FIGURA No. 2

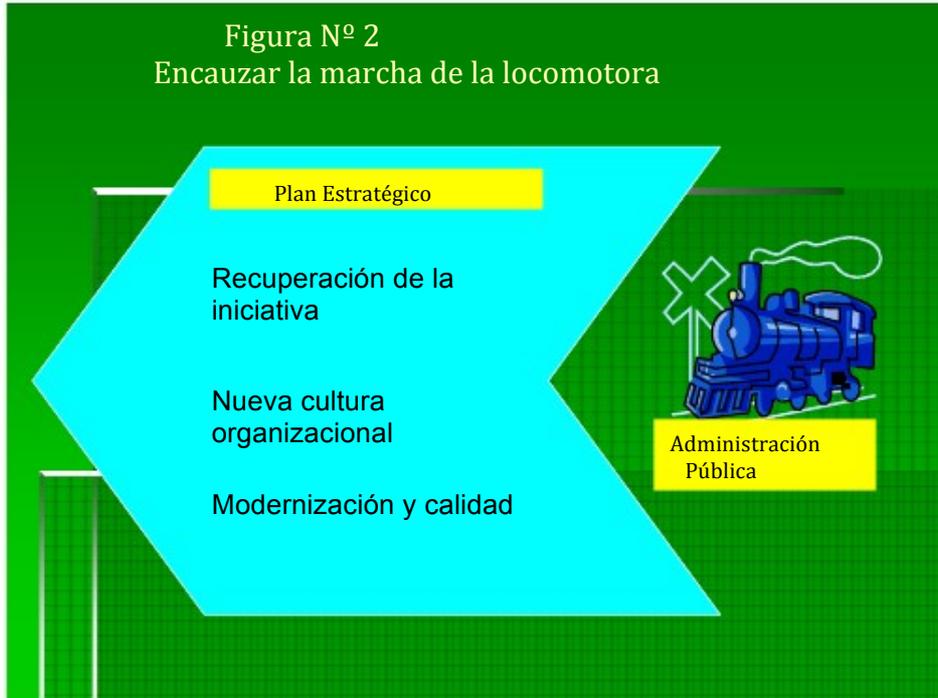


FIGURA No. 3

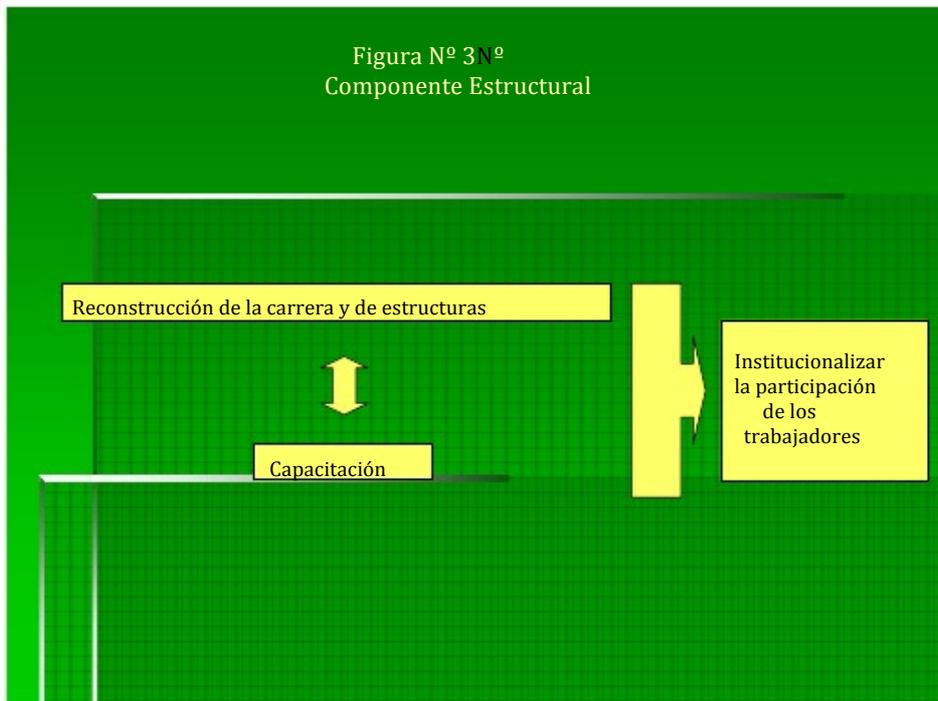


FIGURA No. 4

Figura N° 4 N°
Enfoque Dinámico Diná

Transformación cultural

Nuevo modelo de gestión con eje en
el logro de resultados

Desarrollo de herramientas de
proyección, evaluación y control