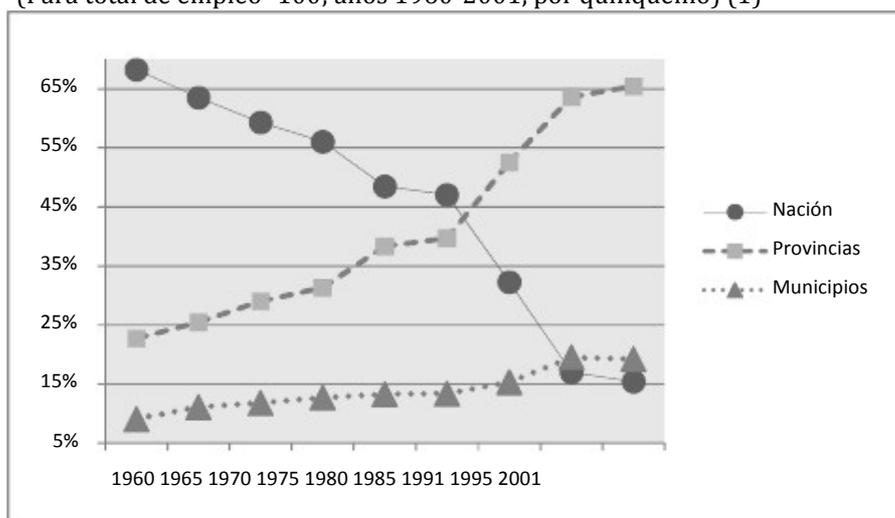


CONTEXTO DE DESARROLLO DEL PROGRAMA DE MODERNIZACIÓN DEL EMPLEO PROVINCIAL (Julio de 2011)

Para comprender las implicancias del proyecto de Modernización, es importante describir, muy sucintamente, la situación del empleo público en las últimas décadas. En este sentido, debe recordarse que desde principio de los '60 se desplegaron espasmódicos planes de descentralización que llevaron a que los estados provinciales asumieran crecientes funciones y responsabilidades de gestión. Como consecuencia de ellos, en el periodo que va desde el año 1960 hasta el año 2001, el empleo público provincial pasó del 20 al 65% del total del empleo público Nación – Provincias – Municipios.

Cuadro
Evolución Empleo Público total, discriminado por jurisdicción
(Para total de empleo=100; años 1960-2001, por quinquenio) (1)



Nota (1): No considera personal de universidades nacionales
Fuente: 1960-1985 Ministerio de Trabajo y Seguridad Social (1988) "Empleo Público en Argentina. Un análisis preliminar de su evolución y estructura" – Informe N° 7 – Proyecto Gobierno Argentino PNUD/OIT – ARG/87/003 – Buenos Aires /1985-2005 estimación propia sobre datos del INDEC y de la Dirección Nacional de Coordinación Fiscal con Provincias.

El proceso que venimos describiendo se desplegó en paralelo con una profunda crisis fiscal, que espoleó ajustes draconianos en todos los niveles de Estado (Nacional-Provincial-Municipal) que, de todas formas, y en casi todos los casos, no lograron superar los desequilibrios financieros.

Este complejo contexto se superpuso con delicadas situaciones propias de la Provincia: dificultad para construir un proyecto económico alternativo para reemplazar la decadencia de la vitivinicultura volcada al mercado interno, desajustes en los niveles generales de capacitación de la mano de obra para el nuevo período, cambios profundos en el mercado de trabajo provincial que dejó de garantizar el pleno empleo, etc. En este escenario tan desfavorable, muchas dimensiones de la vida provincial sufrieron un agudo deterioro: la Administración Pública no fue la excepción.

Uno de los espacios en donde se hizo patente esta crisis fue en las políticas de empleo público, que se fueron desmontando y se trocaron en congelamiento de carrera, extinción de la capacitación e ingresos sin plan, de acuerdo a disponibilidad fiscal.

En el año 2003 los sanjuaninos comenzamos a cambiar esta situación tan desventajosa. Surgió un potente liderazgo político, acompañando un proceso paralelo en el gobierno nacional, mientras las políticas económicas construían un escenario favorable para los productos generados en la economía local. Con este conjunto de elementos, el gobierno se concentró en superar la que fue considerada la crisis más grave del último siglo.

“La segunda reconstrucción de San Juan”, fue el lema propuesto por las autoridades políticas para enmarcar el período, queriendo dar con esta consigna una pauta de la envergadura de la tarea a realizar.

Superadas las emergencias -aunque reconociendo que todavía falta mucho por hacer- el Gobernador ha convocado a la población y a la Administración a un nuevo desafío: lanzarnos de lleno por el camino del desarrollo.

En este proceso, es nuestra obligación mejorar la herramienta con la que las autoridades políticas puedan continuar desarrollando el programa de gobierno aprobado por la gran mayoría de la población: la Administración Pública debe ser un instrumento eficaz para ello y, guiados por esa premisa, se ha diseñado un Programa de Modernización del Empleo Provincial, que involucra la recomposición de la carrera del personal del Escalafón General, la transformación de los contratos de servicios (ley 7492), la fijación de normas para el acceso a los cargos y el desarrollo de toda una serie de acciones de capacitación y fortalecimiento de los recursos humanos.

Para el diseño del despliegue del citado programa se ha considerado experiencias recientes de otras provincias (Río Negro, Tucumán, Santa Fe), como así también experiencias internacionales (España de los '80s, Estados Unidos en el New Deal). El modelo es más o menos similar en todos los casos: una situación de excepcionalidad por la que los sistemas regulares de selección quedan desbordados y se procede al nombramiento en bloque de funcionarios, práctica conocida como de blanqueamiento (en EEUU blanketing in).

En estos casos, los expertos consideran que lo que el sistema de mérito debe hacer es suplir la inexistencia de sistemas de selección con una matriz institucional que garantice la imparcialidad, la sujeción a las normas y la generación de incentivos a la productividad (Joan Prats i Catalá “Del clientelismo al mérito en el empleo público. Análisis de un cambio institucional” Biblioteca de Ideas, del Instituto Internacional de Gobernabilidad, Universidad Oberta de Catalunya, España).

No escapa a ningún análisis realizado en la provincia, la importancia de la tarea como así también lo delicado de su ejecución. En términos de la importancia, basta decir que es universalmente aceptado que el nivel de una organización está dado por la calidad de sus recursos humanos. En la medida en que se den los incentivos adecuados hacia una mayor eficiencia y eficacia en el marco del respeto de los derechos de los trabajadores, es claro que puede esperarse, en el mediano plazo una mejora sustancial en el funcionamiento en la Administración Provincial.

En cuanto a la ejecución del programa, comencemos diciendo que busca poner en funcionamiento un sistema que en los últimos cincuenta años –por lo menos- nunca tuvo plena vigencia. En efecto, desde su promulgación en el año 1971, el capítulo de la ley 3.816 referido a concursos y evaluación de desempeño tuvo vigor de forma marginal. Así, se estima que de los alrededor de 13.000 ingresos al escalafón general ocurridos en los últimos 35 años, menos de un centenar lo hicieron por concursos y menos aún fueron las promociones realizadas sobre la base de los mecanismos previstos por la citada ley.

Se trata, entonces, de crear casi desde cero instituciones, reglas de juego, conductas, circuitos administrativos que no están ni en la memoria colectiva ni en el entramado organizacional. Se trata, también, de dar existencia real a un viejo anhelo reclamado por múltiples actores sociales (empleados públicos, colegios profesionales, universidades, sindicatos, gremios, expertos, periodistas, etc.), que nunca se había podido encarar.

La sucinta historia relatada, que se repite con pocos cambios en todas las provincias argentinas, debe alertarnos acerca de las dificultades para poner en marcha un sistema institucionalizado de ingreso y promoción en el Escalafón general. En este sentido, nuestro diagnóstico es que lo nuevo, la principal diferencia con lo que ha ocurrido en las últimas décadas y que permitirían poner en marcha el citado sistema, tiene su origen en el contexto político, fiscal y de la opinión pública. En concreto: a la vez que ha ido ganando espacio en el ciudadano común la importancia de institucionalizar este circuito, el sólido liderazgo político y la ordenada gestión fiscal, permiten pensar en enfrentar el desafío sin pensar que será un salto al vacío.

Ahora bien, estas condiciones contextuales no implican, ni mucho menos, que el éxito está garantizado de antemano. Como toda política pública que tiene múltiples objetivos y que opera sobre intereses y perspectivas de una pluralidad de actores, un adecuado diseño y gestión ayudará mucho al éxito final de la actividad.

En este sentido, es vital hacer un traje a medida de las necesidades provinciales, un programa que tenga una estructura equilibrada, en donde todas y cada una de las partes involucradas (empleados, contratados, cuadros de conducción, esfera política, sindicatos) sientan que le son asignadas obligaciones equivalentes a los derechos que se le conceden. Es que de todos ellos se requerirá la colaboración y buena predisposición necesaria para que el programa llegue a buen puerto.

Paralelamente, el sistema a organizar debe contener los gérmenes de su futura estabilidad organizacional, fiscal y política. Para sostenerse en el tiempo debe preverse que en su desarrollo no se generen presiones desmedidas sobre el erario público a partir de promover o permitir la empleomanía, ni que se establezcan discordancias flagrantes entre actores, ni que se precise del despliegue de organizaciones costosas y complejas.

Concretamente, el “Programa de Modernización del Empleo Provincial” prevé un sistema de capacitación y de asignación a unidades organizacionales de los contratados que ingresen a planta permanente por el piso del agrupamiento respectivo, una recomposición de la pirámide salarial y ascensos por mérito para los empleados que ya eran parte de las plantas permanentes y una sistema de ingreso para reemplazar las bajas vegetativas.