

El programa de modernización del empleo público de la Provincia de San Juan, Argentina

Horacio Antonio Cao

Introducción

En el presente texto describimos el programa de modernización del empleo provincial (Ley N° 8.243) desplegado en la Provincia de San Juan¹ en el marco de los Planes Estratégicos 2007-11 (cuya evaluación fue publicada en SGPSJ, 2011) y 2011-15 (Res SGPSJ 74/12).

En estos planes estratégicos tenían como objetivo central mejorar la herramienta estatal con la que las autoridades desarrollan el programa de gobierno aprobado por la ciudadanía en las elecciones. Uno de sus componentes fue un Programa de Modernización del Empleo Provincial, dirigido a la recomposición de la carrera del personal de varios escalafones, centralmente el Escalafón General. Esta recomposición tuvo como disparador la incorporación de personal contratado a los citados escalafones; aprovechando este punto, se reformuló la forma de ingreso y carrera y se desarrollaron toda una serie de acciones de capacitación y fortalecimiento de los recursos humanos.

No escapa a ningún análisis la relevancia del tema 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 y se organice la estructura consistente con ellos, se logrará una mayor eficiencia y eficacia en su aplicación.

Pero no es ésta la única perspectiva que debe considerarse; en una provincia como San Juan el empleo es una variable clave en el funcionamiento del mercado de trabajo provincial. De la misma forma, la masa salarial es un elemento que de forma directa o indirecta tiene una influencia crucial en la demanda agregada provincial y, de allí, en el nivel de actividad e inversión. Asimismo, no puede desconocerse que empleo público ha estado históricamente ligado a redes de amiguismo y patronazgo; por último, el alto porcentaje del gasto público ligado al salario hace que su gestión sea una variable clave en la asignación del gasto tanto en el perfil del gasto público (v.g. en el nivel de inversión pública) como en la gobernabilidad provincial.

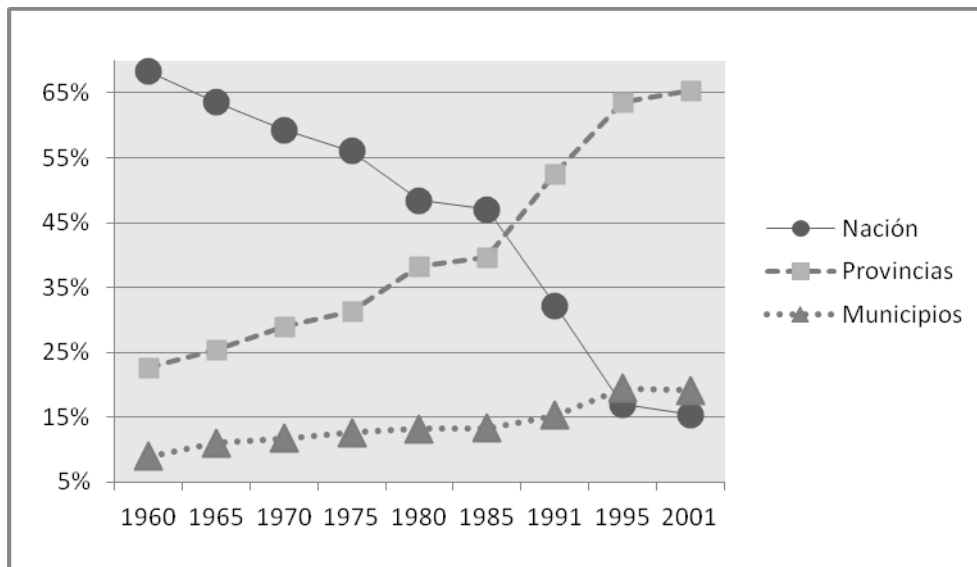
2. El Contexto

Para comprender las implicancias del proyecto de Modernización, es importante describir, muy sucintamente, la situación del empleo público en las últimas décadas.

Desde principio de los '60 se desplegaron espasmódicos planes de descentralización desde la Nación 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.

¹ Argentina es un país federal, con 24 unidades miembro de la federación. San Juan es una de ellas. Como Anexo I presentamos sus características generales.

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: Fuente Cao (2007: 22).

El proceso descrito se desplegó en paralelo con una persistente crisis fiscal, que espoleó ajustes draconianos en todos los niveles del 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 una vitivinicultura volcada al mercado interno, desajustes en los niveles generales de capacitación de la mano de obra ante las transformaciones tecnológicas, 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 de acuerdo a disponibilidad fiscal.

Este escenario de crisis continua tuvo su paroxismo en la hiperdepresión del 2001, que en el caso provincial dibujaron un escenario de catástrofe. Tanto fue así, que en la campaña electoral el eslogan del partido finalmente triunfante fue proponer la “segunda reconstrucción de San Juan”, para homologarla al periodo posterior al terrible terremoto de 1944, un siniestro que se considera el evento más destructivo que se haya registrado en el país (algunas estimaciones hablan del deceso del 5% de la población de la provincia).

En paralelo a lo ocurrido en el nivel nacional, a partir del 2003 comenzó un proceso de recuperación en el ámbito provincial, donde surgió un potente liderazgo político que terminó con décadas de gobiernos débiles. Apalancado en un escenario económico favorable para

los productos generados en la agroindustria local y el despliegue del emprendimiento minero, la provincia alcanzó algunos registros sociales y económicos extraordinarios².

Sin embargo, todos los actores provinciales reconocen que esto sólo fue un primer paso en el camino del desarrollo. Es en este marco que se desplegaron una serie de líneas estratégicas de trabajo buscando sostener la dinámica del proceso económico y social. Es en este marco que se realiza la planificación estratégica de gestión pública y, dentro de ella, el programa de modernización del empleo público.

Este programa, se propone comenzar con un proceso de transformación y puesta en marcha de elementos de la gestión del empleo que, a despecho de la prescripción normativa, nunca tuvieron 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, unas pocas decenas lo hicieron por concursos y no se conocen casos de promociones realizadas sobre la base de los mecanismos previstos por la citada ley.

Se trató, 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. Igualmente, se buscaba dar existencia real a instituciones reclamadas por múltiples actores sociales (empleados públicos, colegios profesionales, universidades, sindicatos, gremios, expertos, periodistas, etc.), que nunca se había podido construir.

La sucinta historia relatada, que se repite con escasas diferencias 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, permitían pensar en enfrentar el desafío sin pensar en que sería un salto al vacío.

3. Las características del programa³

Los planes estratégicos de gestión pública aprobados previeron tres dimensiones de trabajo: la estructura de circuitos administrativos, el ámbito tecnológico y los recursos humanos de la administración pública.

En esta última dimensión, el “Programa de Modernización del Empleo Provincial” se proponía generar profundos cambios en la gestión del personal a partir de tres capítulos principales:

I. Ingreso de contratados a planta, por el cual se normalizaba la situación de alrededor del 15% del empleo público provincial.

II. Recomposición de la pirámide salarial y ascensos al personal que ya estaba en el escalafón general.

² Los logros alcanzados pueden verse en produccion.sanjuan.gov.ar/index.php?option=com_content&view=article&id=476:logros-del-plan-de-desarrollo-economico-de-san-juan&catid=52:institucional&Itemid=29

³ Información y documentación organizacional, estadística y normativa sobre el desarrollo del programa puede verse en sgp.sanjuan.gov.ar/index.php?option=com_content&view=article&id=169&catid=0

III. Créditos para ingresos y ascensos; que establece una modalidad rutinaria de ingreso y ascensos, la que está vinculada a las bajas vegetativas.

I. INGRESO DE CONTRATADOS A PLANTA PERMANENTE

Pautas para el Ingreso

Podía ingresar el personal contratado que:

1. Solicitara su ingreso a Planta Permanente o cumpla funciones descritas en los escalafones general, de recursos energéticos, de vialidad y del boletín oficial.
2. Su superior acredite que se desempeñó con eficiencia y responsabilidad
3. Hubiera tenido un “Contrato Administrativo de Servicios de Colaboración” (Ley N° 7.492) al 31/12/2010.
4. Cumpliera con los requisitos administrativos, penales, sanitarios, de educación formal (ver punto 6), de incompatibilidad (horaria, jubilaciones, otros trabajos en sector público, programas sociales, etc.), de imposibilidad de seguir percibiendo programas sociales.
5. En el caso de pertenecer a los agrupamientos administrativos y técnicos (o equivalentes), tuvieran el secundario terminado o hayan comenzado a cursar tales estudios. En los servicios generales y porteros (o equivalentes), tuvieran primario terminado o lo hayan comenzado a cursar. Si van a cursar, hasta que reciban el título correspondiente, su ingreso al Estado tendrá el carácter de interino en planta temporaria.
6. Realicen el curso de capacitación y aprueben el examen correspondiente.

Los ingresos se realizarían en la categoría “piso” del agrupamiento (12 en el caso de administrativos, técnicos, servicios generales y porteros; 20 en el caso de personal con título universitario o terciario que, según su contrato y la certificación expresa de su jefe directo, cumple funciones de carácter profesional).

Para el personal que no ingrese por no poder cumplir con los requisitos detallados (situación sanitaria, incompatibilidad, etc.), existe la posibilidad de que siga como personal contratado.

A continuación, se presenta un cuadro en el que se indica, por jurisdicción, la cantidad de personal que cumple la condición de haber estado contratada al 31/12/10.

Ministerio	Cantidad de Contratados
Desarrollo Humano	447
Educación (Porteros)	1.464
Educación (Administrativos)	195
Hacienda y Finanzas	239
Gobierno	47
Infraestructura Y Tecnologia	480
Producción y Desarrollo Económico	372
Salud Pública	1.030
Minería	57
Turismo y Cultura	27
Secretaria General de la Gobernación	144

Secretaría de Ambiente y Desarrollo Sustentable	150
Fiscalía de Estado	23
TOTAL	4.675

II. RECOMPOSICIÓN DE PIRÁMIDE SALARIAL Y ASCENSOS AUTOMÁTICOS

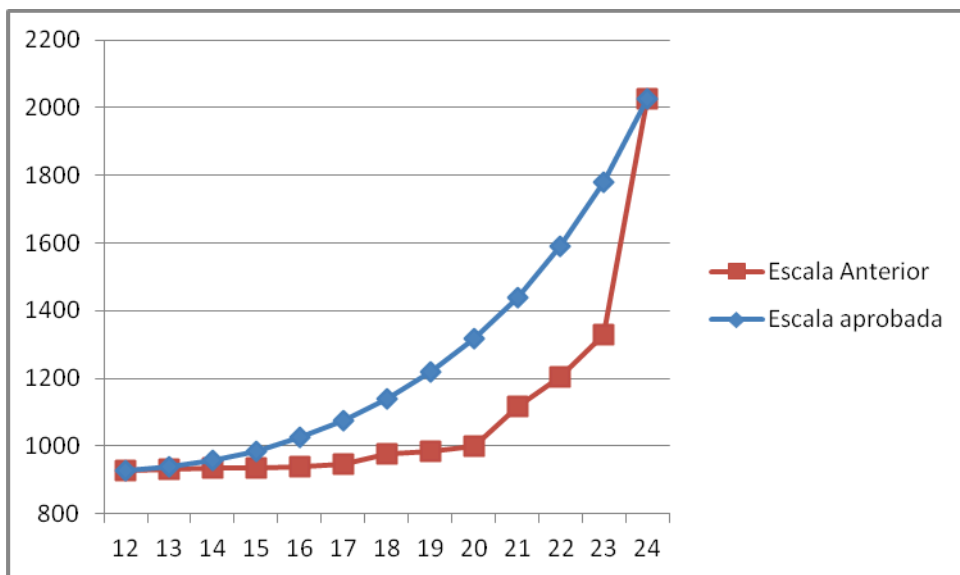
Recomposición de la pirámide salarial -

A partir del presente programa, se hizo efectiva una nueva escala de las asignaciones básicas la que, manteniendo los mismos valores de las categorías extremas, es decir la 12 y la 24, modifica las categorías intermedias de forma tal de que construyan una curva de tipo exponencial. De esta manera, los escalones (diferencias entre categorías) se amplían a medida que se accede a mayores jerarquías.

El mecanismo de recomposición de la carrera consistió en ampliar en una proporción constante que es en promedio de aproximadamente el uno por ciento (1%) acumulativo respecto a la categoría inmediata anterior, hasta alcanzar la categoría 23 (como ya se expresó los extremos se mantienen sin modificaciones). Los valores se igualan a créditos los que, como se explicará más adelante, se utilizarán para los ingresos y ascensos de categoría.

Categoría	Escala anterior	Escala propuesta	Diferencia		Cantidad de Beneficiarios
			\$	%	
12	\$ 929	\$ 929	\$ 0	0%	1.343 (*)
13	\$ 932	\$ 938	\$ 6	1%	436
14	\$ 935	\$ 957	\$ 22	2%	112
15	\$ 937	\$ 986	\$ 49	5%	355
16	\$ 938	\$ 1.025	\$ 87	9%	428
17	\$ 948	\$ 1.076	\$ 128	14%	362
18	\$ 978	\$ 1.140	\$ 162	17%	950
19	\$ 983	\$ 1.221	\$ 238	24%	358
20	\$ 1.000	\$ 1.319	\$ 319	32%	317
21	\$ 1.116	\$ 1.438	\$ 322	29%	503
22	\$ 1.204	\$ 1.589	\$ 385	32%	394
23	\$ 1.328	\$ 1.780	\$ 452	34%	388
24	\$ 2.027	\$ 2.027	\$ 0	0%	171

Nota (*): Veremos que ascienden a categoría 13



Ascensos automáticos

Se establecieron dos ascensos automáticos para los agentes de planta permanente comprendidos en el escalafón general.

- Un ascenso que comprende el pase automático de todos los agentes que revisten en categoría 12 a la categoría 13.
- El personal de planta permanente de categorías inferiores a la 21, que tenga título universitario y que cumpla funciones profesionales, fue ascendido a categoría 21 (su jefe directo certificó sus funciones).

Estos dos ascensos tienen por objetivo diferenciar a los recién ingresados de los que ya estaban cumpliendo funciones en la Administración Pública.

III. CRÉDITOS PARA INGRESOS Y ASCENSOS

A efectos de promocionar o de hacer ingresar **anualmente** al personal, cada repartición dispondrá de una cantidad de créditos, con un sobrante que podrá acumularse ejercicio a ejercicio.

Ascenso por mérito

De acuerdo a los créditos disponibles y a la evaluación de los empleados que tiene el Director correspondiente, éste propondrá una grilla de ascensos. La propuesta del Director debe ser convalidada por el Ministro del área y el Sr. Gobernador. El personal que vaya a ser ascendido deberá cumplir requisitos equivalentes a los establecidos en "pautas para el ingreso" detallados en el título I. "INGRESO DE CONTRATADOS A PLANTA PERMANENTE" del apartado 2 del presente texto (capacitación y examen, situación tributaria, educación formal, etc.).

Ingreso

De acuerdo a los créditos disponibles, las necesidades funcionales y a la perspectiva del Director correspondiente, se propondrá un perfil ad hoc de ingresos necesarios. La idea es que se proponga un perfil y no una persona, así como que la selección del cuadro correspondiente no sea realizada por él, de forma tal de que reducir las posibilidades de amiguismo y patronazgo. La propuesta del Director deberá ser convalidada por el Ministro del área y el Sr. Gobernador. El personal que vaya a ingresar deberá cumplir requisitos

equivalentes a los establecidos en “pautas para el ingreso” y que citáramos en el párrafo precedente.

De los Créditos

Los créditos refieren a registros que surgen de tomar el valor de asignación de la categoría 12 e igualarlo a 1.000 (mil). El resto de las categorías asumen una cantidad de créditos proporcional a este registro. Estos créditos, si bien están calculados sobre la base de las diferencias entre los montos de la asignación básica de cada categoría, al transformarse en un número fijo, son neutros ante variaciones salariales. Es decir que protege a los créditos que no se utilicen de manera inmediata a una posible pérdida de valor por incrementos salariales. Adicionalmente, esta forma de cálculo permite que sean acumulables y utilizados en ejercicios posteriores.


Se asignará el 75% de los créditos equivalentes a las categorías dadas de baja en cada unidad. De esta forma, la baja de un empleado de categoría 12 genera 750 créditos, producto de multiplicar los 1.000 créditos de la categoría 12 por el 75% correspondiente.

Categoría	12	13	14	15	16	17	18	19	20	21	22	23	24
Créditos	1.000	1.010	1.030	1.061	1.103	1.158	1.227	1.314	1.420	1.548	1.710	1.916	2.182
Créditos por bajas	750	758	773	796	827	869	920	986	1.065	1.161	1.283	1.437	1.637

Uso de los créditos

Los créditos asignados de la forma que venimos describiendo se aplican de acuerdo al cuadro específico. Citamos algunos ejemplos:

- Un Ingreso por la categoría 12 → 1.000 créditos (ver celda grisada)
- Ingreso por la categoría 20 → 1.420 créditos (ver celda grisada)
- Pasar de una categoría 14 a una 19 → 284 créditos (ver celda grisada)
- Pasar de una categoría 17 a una 23 → 751 créditos (ver celda grisada).

	Créditos	1.000	1.010	1.030	1.061	1.103	1.158	1.227	1.314	1.420	1.548	1.710	1.916	2.182	
		Pasa a Categoría:													
Créditos	De Categoría :														
		12	13	14	15	16	17	18	19	20	21	22	23	24	
	1.000	12	x	10	30	61	103	158	227	314	420	548	710	916	1.182
	1.010	13		x	20	52	94	149	217	305	410	538	701	906	1.172
1.030	14			x	31	73	128	197	284	390	518	680	886	1.152	

1.061	15				x	42	97	166	253	358	487	649	855	1.12 1
1.103	16					x	55	124	211	316	445	607	813	1.07 9
1.158	17						X	69	156	262	390	552	758	1.02 4
1.227	18							x	87	193	321	483	689	955
1.314	19								x	105	234	396	602	868
1.420	20									x	128	291	496	762
1.548	21										x	163	368	634
1.710	22											x	206	471
1.916	23												x	266
2.182	24													x

Cada repartición podrá asignar la cantidad de créditos en ascensos y promociones de acuerdo a los objetivos y perspectivas que tenga el director del área para su política de personal.

Una evaluación provisoria

Aunque todavía es prematuro dar por consolidado el nuevo esquema, al momento de escribir estas líneas (junio de 2013, a un año y medio de aprobada la ley 8243 que formalmente lanzó el programa), hacemos una evaluación provisoria auspiciosa en cuanto al desarrollo del programa.

En términos políticos, el saldo difícilmente pudiera ser mejor: el programa de modernización tuvo un amplísimo apoyo de todos los actores sociales de la provincia, la ley marco fue aprobada por unanimidad en lo general y particular, todos los sindicatos involucrados la apoyaron públicamente (el Gobernador les permitió ocupar el papel de impulsores de la medida), hubo reiteradas y masivas muestras de apoyo por parte de los empleados (contratados y de planta permanente) durante su lanzamiento e implementación, etc.⁴. La idea de institucionalizar ingreso y carrera aparece, al menos en esta etapa, como sólidamente establecida.

En términos organizacionales, también se han tenido resultados muy satisfactorios: sólo resta el ingreso de cupos marginales de contratados, se han detectado de irregularidades (incompatibilidades, información errónea, etc), se ha perfeccionado la información disponible, se han establecido circuitos previamente inexistentes (averiguación de antecedentes penales) o de vigencia sólo formal (revisación médica). Se ha hecho efectiva la recomposición de la pirámide salarial y los ascensos automáticos. Se han producido los primeros ascensos e ingresos por el sistema de créditos. En todos los casos, con problemas capilares previsibles, el sistema ha respondido bien y ha logrado contener la masa de especificidades y presiones sectoriales propias de su desarrollo.

⁴ El debate de la ley marco y el apoyo de todos los diputados de la legislatura provincial puede seguirse en sgp.sanjuan.gov.ar/images/docs/ley8243/taquigrafica_8243.pdf. Una muestra de lo que reflejó la prensa puede verse en <http://www.canal13sanjuan.com/index.php/Politica/ovacionado-se-fue-horacio-cao.html>

4. Algunas consideraciones sobre el programa de modernización del empleo

Para el diseño del programa de modernización del empleo público se consideraron experiencias recientes de otras provincias (Río Negro, Tucumán, Santa Fe, Córdoba), como así también experiencias internacionales (España de los '80s, Estados Unidos en ocasión del *New Deal*). El punto de partida fue más o menos similar en todos los casos analizados y en San Juan: una situación de excepcionalidad por la que los sistemas regulares de ingreso y carrera dejan de utilizarse por un plazo relativamente extenso, y luego debe procederse al nombramiento en bloque de funcionarios, práctica conocida como de blanqueo (*blanketing in*). En ese proceso, asimismo, con mayor o menor pretensión, se busca dotar de características nuevas al sistema de gestión de personal.

Más allá de tomar en cuenta experiencias nacionales e internacionales -y el bagaje de instrumentos y teorías relativas a la temática en cuestión- los programas que se evaluaban como exitosos tenían importantes componentes de originalidad, con mayor o menor apoyo de teorías ad hoc, producto de pensarse como trajes a medida de las características y necesidades de cada situación.

Como se trataba de un tema central de la problemática provincial, las recomendaciones de las más altas autoridades fueron que se tratara de minimizar la posible conflictividad y, sobre todo, que no hubiera que dar marcha atrás en su implementación a partir de las presiones de los diferentes actores involucrados. Es que si bien, como se detalló, las condiciones contextuales eran favorables, ello no implicaba que el resultado estuviera garantizado.

En este sentido, se estableció una estrategia discursiva y de comunicación centrada exclusivamente en el Gobernador de la Provincia, que fue convocando a diferentes interesados -sindicatos, partidos políticos, funcionarios, diputados provinciales, prensa, etc.- y dosificando la información de forma tal de evitar malos entendidos. Fueron reiterados los casos en que se debió salir a desalentar rumores -que el ingreso dependía de resultados electorales, que había listas negras, que el programa se había cancelado por problemas financieros fiscales, que desde la Presidencia de la Nación (?) se pedía que no se lo llevara a cabo, etc.- que recorrieron los pasillos, los medios de prensa, las redes sociales.

Partíamos de una evaluación de la situación, que en parte fuimos comentando aquí, en la que teníamos como elementos favorables el contexto político y el apoyo de gran parte del gabinete de ministros para llevar adelante el plan, mientras que las restricciones estaban dadas por lo delicado y sensible que era el tema en el escenario político provincial y por la desorganización en que estaba la gestión de recursos humanos en Estado.

Como punto de partida, se pensó el programa como un todo equilibrado, en donde todas y cada una de las partes involucradas (empleados de planta permanente, contratados, personal de conducción de la Administración Pública, cuadros políticos, sindicatos) sintieran que se les daban prerrogativas y obligaciones equivalentes. Por ejemplo: los contratados accedían a la ansiada planta permanente, pero no tenían ascensos en el primer año, prerrogativa que era exclusiva de los que ya pertenecían a los respectivos escalafones. Estos últimos, además, tenían derecho a promociones automáticas para que los contratados ingresaran a categorías más bajas que ellos. A los sindicatos se los mantenía informados, el Gobernador no contradujo su línea argumental en el sentido de que el programa se desplegaba por su requerimiento, pero a la hora de las decisiones fueron más bien pocos los espacios de participación que se les abrieron.

La definición central del programa se basaba en un doble apalancamiento: el ingreso de los contratados para crear un nuevo sistema de gestión de la fuerza de trabajo con que cuenta el Estado. Y la puesta en marcha de este nuevo sistema tenía que contener los gérmenes de su futura estabilidad organizacional, fiscal y política.

Se buscó establecer un sistema claro, público, previsible. **Se consideró que la propia vigencia de un orden -cualquiera fuera este- implicaba un cambio sustancial a la situación que se había vivido en las últimas décadas. Había que definir cuál era ese orden posible, y cuáles características virtuosas ponderar, porque las limitaciones eran muchas.**

Es que a lo largo de más de cuarenta años se habían desplegado diferentes proyectos para reformular las condiciones de trabajo del Escalafón General; algunas habían alcanzado el ámbito normativo, otras empezaron a implementarse, la mayoría ni siquiera habían salido de la etapa de diseño. Ninguna había consolidado un nuevo régimen, pero sí habían logrado hacer estallar el sistema vigente en una innumerable cantidad de pautas, recomendaciones, excepciones, circuitos ad hoc, posicionamientos acerca de cómo debía ser la carrera, ingreso y desempeño del personal; en la mayoría de los casos, estos elementos no tenían existencia por fuera del papel, pero eran blandidos por diferentes actores en ocasiones particulares y podían ser utilizados para hostilizar la implementación del programa de modernización del empleo.

Un solo ejemplo, la ley 3816 del año 1971 tenía 25 artículos dirigidos a establecer cómo calificar al personal. Siete páginas en donde se detallaba puntillosamente un procedimiento anual que involucraba cinco factores de calificación (divido cada uno de ellos en otros tantos subfactores), la organización de juntas de calificación y de apelación para los que estuvieran disconformes con la evaluación realizada, escala de notas para calificar, coeficientes de importancia, lista de calificaciones, consecuencias de estar en cada una de estas listas, modalidad para calificar a los miembros de las juntas de calificación y apelación y muchos ítems más que preferimos ahorrar al lector. ¿Hace falta decir que no hay un solo registro, en 42 años de vigencia, que indique que se calificó siquiera a uno de los empleados del Escalafón General⁵?

Por otro lado, en diferentes momentos de estos cuarenta años, las sucesivas crisis fiscales habían generado normativa de contención del gasto que prohibían taxativamente ingresos, ascensos y cambios en la condición de planta... que eran complementarios a circuitos por excepción. De esta forma, con la firma del Gobernador, hubo algunos unos cientos de casos de ascensos e ingresos a las plantas permanentes en las últimas dos décadas. Según el relato unánime de todos los consultados, las excepciones tenían como base al premio a la confianza política, el amiguismo y el patronazgo, ninguna como contraparte de valores productivos. Eran pues, en términos de toda la organización, situaciones capilares, de escaso impacto administrativo y fiscal, pero demoledor de cualquier cultura organizacional dirigida a la eficacia y la eficiencia⁶.

⁵ A un promedio de unos 7 mil casos anuales, se trata de unas 300 mil calificaciones no realizadas. El texto ordenado de la ley 3816 puede verse en sgp.sanjuan.gov.ar/images/docs/ley_3816.pdf.

⁶ En los últimos cuarenta años, el grueso de los ingresos se hicieron efectivos bajo la modalidad de personal contratado. Se recordaban dos momentos de ingreso masivo de personal a planta permanente: en ocasión del ingreso del peronismo al gobierno provincial en 1991 -en particular, con el recambio del gobernador electo por el vicegobernador por juicio político en 1993- y en diciembre de 1983, cuando el retorno de la institucionalidad constitucional.

En el escenario de partida esta situación era inevitable; si un Gobernador quería habilitar la vía de la excepción, no había forma de impedirlo. Al construir una estructura institucional y colocarla en un lugar importante dentro del escenario político, se empezaban a fijar límites a este tipo de conductas.

Esto también estaba claro para el Gobernador; no fue un gesto menor haber dado el Ok para "entregar" ese atributo de poder. Es de remarcar que podía dar ese paso por la fortaleza de su liderazgo, pero además, por dos significativas razones; por un lado porque su poderío político (votos, gobernabilidad y capacidad de gestión) no dependía exclusivamente de estos mecanismos; por otro, porque podía disciplinar a las estructuras políticas que estaban acostumbrado a utilizarlo.

De más está decir que no eran solamente pérdidas, ningún dirigente político impulsa una política pública que tiene ese resultado. Por el contrario, si bien era una jugada audaz que entrañaba sus riesgos, las pérdidas citadas se contrarrestaban con ganancias más que proporcionales en otro ámbito; la institucionalización de estos circuitos era un anhelo largamente solicitado por la sociedad civil y ponerse a la cabeza de un programa que así sumaba al gobierno prestigio e imagen.

En particular, entre las clases medias ilustradas, que ven prejuiciosamente al peronismo como una inagotable fuente de desordenes y de medidas demagógicas. Frente a ellas, la estrategia discursiva fue presentar un programa muy sofisticado para los estándares provinciales -requirió más de dos años de diseño con asistencia del gobierno nacional y de la Universidad Nacional de San Juan- que tomaba en cuenta, como vimos muchas experiencias y que tenía un alto rigor académico. Desde esta perspectiva presentaba pocos puntos débiles (salvo, como veremos, la selección de nuevo personal a ingresar, que se logró evitar que quedara en el centro de la discusión).

La decisión tomada por el gobernador, como muchas otras dirigidas a mejorar la gestión pública, generan una situación que en algún sentido puede considerarse paradójica. Para poder tomarlas se precisa una gran concentración de poder, lejana de lo que muchos abordajes consideran ideal en términos de "*checks and balances*". Ahora bien, también es cierto, que en algunos contextos, esta misma concentración de poder es la que obtura todo proceso de cambio y facilita los abusos de poder.

Lo concreto es que la máxima autoridad política en la Provincia tomó la decisión de cambiar el escenario de gestión del empleo público y su liderazgo alcanzó para que lo que se conoce como "clase política" acatará esta decisión.

Cerrado este primer renglón de la ecuación, era necesario hacerlo también en un segundo ámbito de excepción ligado a las estructuras administrativas, en particular las que giraban en torno a las oficinas encargadas de las tareas de apoyo a la tarea sustantiva de cada área en cuestión⁷.

⁷ Este tema ha sido tratado in extenso por diferentes bibliografía dedicada al análisis de la Administración Pública, bajo los tópicos "burócratas y políticos" o "política y administración". Citamos los clásicos de la escuela europea (Weber, 1964, edición original de 1922: en particular las páginas 170 a 180 del Tomo I)- y norteamericana (Moreland, 1980, edición original 1921). En otro trabajo (Cao y Blutman, 2013) hemos hecho un repaso de este tema en la literatura especializada. De trabajos más recientes, queremos remarcar los aportes de Pzeworsky (2007: 156 a 160) y Prats i Catalá (2002). La

Es una situación paradójica, porque en muchas Provincias si bien no hay una verdadera burocracia, hay redes administrativas que se consolidan como contrapoder a las jerarquías formales. Estas redes se apoyan, a veces, en estructuras orgánico funcionales -por ejemplo, las direcciones administrativas- pero son más potentes cuando se articulan como en espacios de vinculación profesional (los abogados en las asesorías jurídicas, los contadores en los circuitos presupuestarios, ingenieros y arquitectos en obras públicas, etc.) En algunos ministerios -salud, educación- esta forma de construcción de poder está ligada más a los sindicatos y colegios profesionales.

Esto era notorio en el caso de la gestión de personal. Tal situación podía verse porque en estas décadas ocurrieron casos individuales de incrementos salariales, ascensos, ingreso a planta permanente, a partir de expedientes que transitaban intrincados circuitos para salir amparados en normativa dispersa, inconexa y muchas veces, ni siquiera vigente. De esta forma, en el marco del farrago de tramitaciones, cada tanto algún expediente, que evidentemente contaba con la "ayuda" necesaria, llegaba hasta la instancia decisoria con un proyecto normativo de excepción que promovía un cambio en la condición de trabajo en virtud de la antigüedad, el puesto o la responsabilidad que ocupaba, el horario, la insalubridad, etc., etc., etc. En algunos casos, los expedientes tenían un formato -no casual por cierto- que poco menos obligaba al funcionario de turno a dar cabida a la excepción. Se trataba de situaciones capilares, con especificaciones y situaciones propias en cada caso y cada cuadro político de conducción.

En virtud de estas condiciones, es que el nuevo programa el centro de las decisiones de ingreso y ascensos, se puso el centro de gravedad en los directores de área. En San Juan, como en casi todas las provincias, quienes conforman lo que podría llamarse línea media o estructura gerencial de la Administración Pública -lugar crucial para llevar adelante la gestión de gobierno- son cuadros políticos que deben dar respuesta por los resultados alcanzados.

Nuestro diagnóstico fue que era imprescindible dotar de más poder a las conducciones organizacionales -y eventualmente desnudar sus limitaciones- y quitarlo del ámbito administrativo, que no generaba incentivos hacia una mayor productividad, sino hacia la generación de constelaciones de poder que limitaban la capacidad de gestión.

Concretamente, se designó a los Directores como los encargados de establecer el equilibrio entre los créditos a asignar a ascensos y nuevos ingresos, como así también para establecer el perfil del ingresante necesario y los empleados que serían premiados por ascensos. Eso sí, todas sus decisiones debían ser convalidadas por el Ministro del área y por el Gobernador provincial en el decreto respectivo.

Esta decisión también venía a responder a la continua queja por parte de las conducciones organizacionales en el sentido de que no tenían herramientas con las cuales premiar comportamientos organizacionales considerados virtuosos. Existía la sospecha de que muchas ineficiencias de conducción se escudaban en esta excusa: no había cómo hacer

bibliografía mejor considerada pone el eje en lo central, multifacético y paradójico de estas relaciones. Como en el resto de las decisiones, la conducción del programa dejó de lado prejuicios y tomó decisiones a partir de cuál era el camino menos costoso para instalar un sistema de personal, aunque tuvieran que romperse con elementos que usualmente son utilizados en el modelo meritocrático.

para dar una señal concreta -más que la felicitación simbólica o pública, siempre importante pero no suficiente- acerca de qué comportamiento se consideraba esperado.

Se estimó que la arbitrariedad con que los Directores podían ejercer las potestades que se les estaban otorgando quedaban limitadas por el desgaste al que se expone en un ambiente de relaciones tan estrechas, como el que se genera en las oficinas públicas de la provincia. De todas formas se establecieron sistemas de consultas con los delegados sindicales, más que por la información que pudieran agregar, como una forma de aceitar los canales de comunicación y facilitar las alertas tempranas frente a distorsiones.

Hubo un elemento adicional dirigido a operar sobre este equilibrio: se producía una radical simplificación de todo el sistema: no quedaría vigente ninguna norma que vinculara categoría a puesto o condiciones de trabajo. Los ascensos serían por desempeño, bajo responsabilidad exclusiva del Director de cada área (convalidada por el Ministro del área y el Gobernador). Por otra parte, se daba apoyo técnico y se diseñaban diferentes formularios y materiales explicativos para facilitar y optimizar las decisiones en derredor de la gestión de ascensos e ingresos, pero su utilización era voluntaria. No se querían dar elementos desde donde podían renacer las trabas administrativas a las decisiones de los Directores.

Lo que se viene comentando -el disciplinamiento del ala política por parte del Gobernador, el especial cuidado en el diseño de los circuitos para evitar ser capturados por constelaciones de poder de la administración- no deben dejar de lado que el principal problema era construir un orden frente a la desorganización general. Lo que primaba en gran parte de los circuitos -de autoridad, de gestión, de las funciones administrativas, de información, de coordinación- era la anomia, el azar, la informalidad o directamente la descomposición. Repetimos lo dicho, esta vez de forma sumaria: frente al panorama de la gestión de personal se necesitaba instaurar un orden; subsidiariamente, que el mismo no fuera colapsado o capturado ni por la política ni por la administración.

En apoyo a las situaciones que venimos comentando, en el diseño del programa se tomaron en cuenta los siguientes elementos:

- Debía preverse que en su desarrollo no se generen presiones desmedidas sobre el erario público a partir de promover o permitir el incremento desproporcionado de la masa salarial por ingresos masivos o aumentos salariales (de allí la cláusula del 75% de los créditos por baja),
- Se trató de que no quedaran elementos sin definir o completar, de forma tal de evitar futuras correcciones que abrieran espacio para cambios que desvirtuaran el sistema,
- El programa de modernización debía poder ser gestionado por los servicios administrativos "realmente existentes". Esto es, no podían ser complejos, situación que podía hacer fracasar su puesta en marcha.
- Los ascensos tenían que implicar un incremento salarial significativo, de forma tal que funcionara como incentivo importante hacia el buen desempeño laboral. Ello hizo que el principal costo del programa estuviera dado por la rectificación de la pirámide salarial.

No se pudo llegar a un sistema "imparcial" de selección para el ingreso, no dio el marco político para llevar adelante un modelo de incorporación de personal abierto a toda la ciudadanía que no se sostuviera sobre relaciones políticas o de amiguismo. Este tipo de

políticas viene desde el fondo de la historia del Escalafón General y sostener a toda costa su implementación implicaba poner en riesgo todo el programa.

Al respecto quisiéramos hacer alguna apreciación. En nuestra experiencia, esta situación implica una grave injusticia dado lo atractivo de los puestos públicos. Esta injusticia, en general, castiga a los sectores populares, ya que son mucho más fuertes las redes que vinculan las clases acomodadas con la toma de decisiones estatales que aquellas que relacionan el empleo público con la política (que en este periodo está hegemonizada por un partido de raíz popular, el justicialismo).

Pero al mismo tiempo, queremos hacer notar la crisis de todos los sistemas de ingreso "imparciales" que funcionan en la provincia. Los que efectivamente funcionaban -Poder Judicial, escalafón docente, por poner dos ejemplos- tenían un desempeño, en términos de productividad y calidad de servicios muy pobre. En general, tendían a ser capturados por sindicatos o por la instancia administrativa, o eran una estructura inmanejable, en donde primaba el caos.

En todo caso, se buscó compensar esta inexistencia de selección con capacitación, piso de estudios formales y una construcción institucional tendiente a garantizar la imparcialidad en la evaluación de los empleados, la sujeción a las normas y la generación de incentivos a la productividad⁸.

Bibliografía

- Cao, Horacio (coordinador) (2007) "Introducción a la administración pública Argentina" Editorial Biblos, Buenos Aires
- Blutman, Gustavo y Cao, Horacio (2013) "Hoja de Ruta sobre Reforma y Modernización del Estado: repasando algunos términos del debate" En Revista Aportes para el Estado y la Administración Gubernamental N° 30 - AAG - Buenos Aires
- Ley 3816 (1971) - Poder Legislativo de la Provincia de San Juan. El texto ordenado puede verse en sgp.sanjuan.gov.ar/images/docs/ley_3816.pdf.
- Moreland, W. H. (1980, edición original 1921) "La Ciencia de la Administración Pública" en Revista de Administración Pública, Número especial, edición conmemorativa del 25 aniversario del Instituto Nacional de Administración Pública, INAP, México DF.
- Prats i Catalá, Joan (2002) "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 - Publicado en Documentos y Aportes en Administración Pública y Gestión Estatal - Año 2. Número 2. Santa Fe. República Argentina
- Przeworski, Adam (2007) "Acerca del diseño del Estado: una perspectiva Principal-Agente", en Acuña, Carlos H. (Comp.): "Lecturas sobre el Estado y las Políticas Públicas. Retomando el debate de ayer para fortalecer el actual" - Jefatura de Gabinete de Ministros – Programa de Modernización del Estado, Buenos Aires, Argentina
- SGPSJ (2011) "Planificación y evaluación de la gestión en la Secretaría de la Gestión Pública de la Provincia de San Juan" – Secretaría de la Gestión Pública - Gobierno de la Provincia de San Juan / Jefatura de Gabinete de Ministros de la Presidencia de la Nación. Buenos Aires - publicado en sgp.sanjuan.gov.ar/images/docs/plan_y_evaluacion_2007_2011.pdf

⁸ En Prats i Catalá (2002: 21) se realiza una recomendación cercana a la citada.

SGPSJ (2012) Resolución de la Secretaría de la Gestión Pública de la Provincia de San Juan N° 74/12 -Secretaría de la Gestión Pública - Ministerio de Hacienda y Finanzas, Gobierno de la Provincia de San Juan - publicado en sgp.sanjuan.gov.ar/images/docs/planestrategico.pdf
Weber, Max (1964, edición original, 1922), "Economía y Sociedad" – Fondo de Cultura Económica – México.

Reseña biográfica

Horacio Cao

(www.horaciocao.com.ar - horaciocao33@hotmail.com)

Horacio Cao es Administrador Gubernamental, Licenciado en Ciencia Política, Doctor de la Facultad de Ciencias Económicas de la UBA.

Como miembro del Cuerpo de Administradores Gubernamentales ha trabajado en tareas de modernización de los Estados Provinciales ocupando cargos de conducción en la Secretaría de la Función Pública del Gobierno de la Provincia de San Juan (años 1990/92), el Grupo de Trabajo de Coordinación y Apoyo Técnico (Grupo Provincias) de la Jefatura de Gabinete de Ministros (1997/99), la "Unidad de Información Integrada – ProvInfo" - Secretaría Provincias – Ministerio del Interior (2000/03), la Jefatura de Gabinete de Ministros de la Intervención Federal de Santiago del Estero (Abril – Octubre año 2004) y la Intervención Municipal de Villa Atamisqui – Santiago del Estero (Octubre 2004 – Marzo 2005).

Desde el año 2007 y hasta Diciembre de 2012 se desempeñó como Secretario de la Gestión Pública del Gobierno de la Provincia de San Juan (Decreto 1883MHF/2007). A partir de allí, cumple funciones en el Instituto Federal de Asuntos Parlamentarios del Senado de la Nación.

Ha participado y brindado asesoramiento a la Comisión Especial de Coparticipación Federal de Impuestos del Honorable Senado de la Nación (años 1999 -2003), el Gabinete Fiscal de la Jefatura de Gabinete de Ministros (año 2003), el Gabinete para el Fortalecimiento de la Gobernabilidad Democrática de la Jefatura de Gabinete de Ministros (año 2003), el Observatorio de Políticas Públicas del Cuerpo de Administradores Gubernamentales (años 2002 – 2009), el Plan Nacional de Capacitación Política del Instituto Nacional de Capacitación Política - Ministerio del Interior (años 2005 – 2006), la Red de investigadores Provinciales del Instituto Nacional de Administración Pública (año 2006), el Instituto Federal de Estudios Parlamentarios del Senado de la Nación (año 2013).

Desde hace más de veinte años estudia temas relacionados con el desarrollo desigual y la política y la Administración Pública de las provincias. En el desarrollo de esta tarea, ha sido docente e investigador de diferentes Centros de Estudio y de Universidades Nacionales.

Publica con regularidad artículos en revistas científicas y medios periodísticos de la República Argentina e Iberoamérica.

Es autor de varios libros sobre la problemática provincial y de la administración pública, el último de ellos "Manual de la Nueva Administración Pública", en colaboración con el actual Jefe de Gabinete de Ministros de la Presidencia de la Nación, Dr. Juan Manuel Abal Medina.

Anexo I

Datos Generales de la Provincia de San Juan

Según el censo 2010, la provincia de San Juan cuenta con una población de 620.023 habitantes, -el 1,71% del total Nacional – la que se concentraba en un territorio de 89.651 km² (el 3,22% de la superficie continental de la República Argentina).

San Juan está delimitada al norte por la Provincia de La Rioja, al este por las Provincias de La Rioja y San Luis y al sur por la Provincia de Mendoza. Hacia el oeste sanjuanino - cordillera mediante- se encuentra la República de Chile, a la que se vincula por el paso carretero de Agua Negra.

Ubicación de San Juan en la República Argentina



El clima de San Juan es semiárido con veranos muy calurosos e inviernos rigurosos. El territorio de la provincia es eminentemente montañoso, con dos áreas diferenciadas:

- ✓ La parte occidental, dominada por las altas cumbres cordilleranas y cordones de la precordillera.
- ✓ La parte oriental predominan las travesías, zonas llanas y áridas con sierras aisladas.

En el territorio provincial se destaca la existencia de amplios valles surcados por cursos de agua (oasis) que han permitido el desarrollo económico y poblacional de esa franja de territorio. El valle de Tulúm es el principal oasis provincial, en donde se encuentra la capital provincial, San Juan de la Frontera. Históricamente, la principal actividad productiva es una agricultura de regadío (vides, olivos, producción frutihortícola, semillas) y su industrialización en vinos y aceites. En la última década se han realizado multimillonarias inversiones mineras.

El Estado provincial cuenta con 35 mil empleados públicos y un gasto presupuestado para el año 2013 del orden de los \$ 10 mil millones (unos U\$S 1,75 mil millones). La Administración Pública es el principal empleador provincial y tiene una presencia clave en cuanto al empleo, nivel de inversión y demanda agregada. Es el responsable exclusivo de los sistemas de salud, educación y seguridad (con excepción de la enseñanza universitaria), de la promoción económica, de un extendido sistema de asistencia social, etc. En derredor del Estado se despliega un dinámico escenario político, que ha sufrido profundas mutaciones y cambiantes hegemonías desde la recuperación institucional de 1983.