

MINISTERIO DE HACIENDA Y FINANZAS

SECRETARÍA DE GESTIÓN PÚBLICA

El Plan de Modernización del Estado como base de la aplicación del SIG en la Secretaría de la
Gestión Pública de la Provincia de San Juan

**LINEAMIENTOS GENERALES PARA EL DESARROLLO
DEL PLAN ESTRATÉGICO
DE LA SECRETARÍA DE GESTIÓN PÚBLICA**

(SEGUNDA VERSIÓN)

Abril de 2010

PRÓLOGO A LA SEGUNDA VERSIÓN

Hacia principios del año 2008 publicamos una primer versión de este texto. En él volcamos las expectativas de un equipo de trabajo que, de una u otra forma, había estado dedicado a la tarea de modernizar los Estados provinciales por más de una década.

En pleno proceso de construcción de una agenda para la transformación del Estado Provincial, la economía mundial resultó atravesada por la crisis más grave que se registra desde la década de 1930. A la par de la política económica nacional, la provincia resistió el embate de la recesión mundial y emergió más fuerte que nunca. Pero ni aún en estas instancias, se detuvo la tarea de organizar un estado más moderno, democrático y eficiente, lo cual demuestra que, más allá de las restricciones presupuestarias, el esfuerzo y compromiso organizacional y personal es esencial para el sostenimiento de toda política.

En el desarrollo de tres años y medio de tarea confirmamos muchos elementos del diagnóstico que construimos, como así también buena parte de las líneas directrices y hasta de los programas que nos parecieron clave para alcanzar la transformación del Estado Provincial.

Pero, como no podía ser de otra manera, también hubo temas, espacios, perspectivas que se fueron enriqueciendo, cambiando el tono, abriendo nuevas sendas que eran (y son) imprescindibles de recorrer.

Concretamente: era necesario hacer una nueva versión de nuestros lineamientos básicos, en línea con construir un plan estratégico que refleja las necesidades y aspiraciones para el Estado Provincial.

Entonces, ya con mayor grado de detalle, y ajustando elementos que la experiencia nos ha enseñado, presentamos esta segunda versión que marca las principales líneas de trabajo para la Secretaría de la Gestión Pública de la Provincia.

San Juan, Abril de 2011

AG Dr. Horacio Cao
Secretario de Gestión Pública
Ministerio de Hacienda y Finanzas
Gobierno de San Juan

PRESENTACIÓN DE LA PRIMERA VERSIÓN

A lo largo de las últimas décadas, los Estados provinciales debieron asumir crecientes responsabilidades en la gestión de tres servicios públicos esenciales: salud, educación y seguridad. Adicionalmente, en el mismo período, adquirieron nuevas potestades de regulación económica y social y se involucraron con la Nación en la cogestión de un importante número de programas sociales.

Esta ampliación en las responsabilidades a cargo de las administraciones provinciales se presentó 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.

A estas delicadas condiciones contextuales, se agregaron situaciones propias de la Provincia: dificultad para construir un proyecto económico para reemplazar la decadencia del emprendimiento vitivinicultor volcado 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.

En el año 2003 los sanjuaninos comenzaron a cambiar esta situación tan desventajosa. Surgió un potente liderazgo político, acompañando un proceso paralelo en el gobierno nacional, mientras se verificaban condiciones mundiales favorables para los productos generados en la economía local. Con este conjunto de elementos, el gobierno provincial se avocó a 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.

Superada la emergencia -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, nuestra Secretaría tiene la misión de mejorar la Administración Pública, herramienta medular con la que las autoridades políticas podrán continuar desplegando el programa de gobierno aprobado por la gran mayoría de la población.

Renovar la estructura organizacional del sector público de la provincia no es una tarea fácil, ¡hay tanto por hacer! en términos de su personal, de los circuitos administrativos, de la incorporación tecnológica...

No nos amilana el desafío; en las próximas páginas presentaremos el aporte de nuestra organización a la gesta que, reflejando las aspiraciones del pueblo de San Juan, se está construyendo desde el gobierno.

San Juan, Mayo de 2008

AG Dr. Horacio Cao
Secretario de Gestión Pública
Ministerio de Hacienda y Finanzas
Gobierno de San Juan

INTRODUCCIÓN

En diciembre de 2007, la Ley 7.870 creó en el ámbito del Ministerio de Hacienda y Finanzas la Secretaría de la Gestión Pública. Por Decreto Acuerdo N° 32/07 se le otorgó la misión de promover el perfeccionamiento de la Organización y el 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.

La creación de esta Secretaría fue un indicador de que había sido superada la etapa más álgida de la crisis a partir de lo cual se podía desplegar un cambio cualitativo en las políticas dirigidas a lograr una mejora en el funcionamiento del Estado. En efecto, una vez que el escenario provincial dejó atrás la fase en donde sólo podía pensarse en cómo superar las gravísimas dificultades que atravesaba la Provincia, están dadas las condiciones para avanzar sobre la reformulación de los sistemas de gestión pública, esfera estratégica de la realidad provincial.

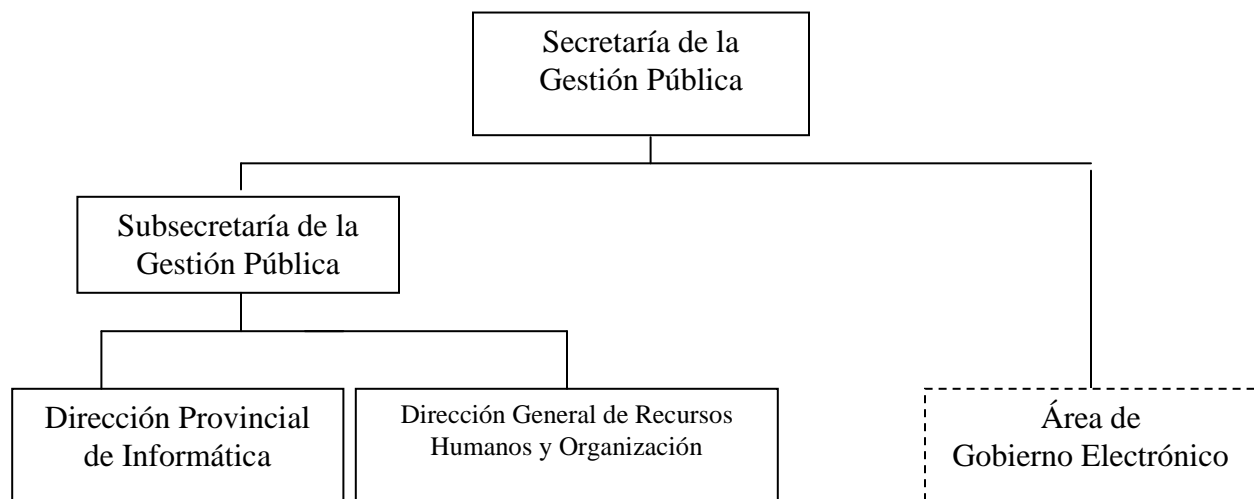
Según queda expresado en la Carta Iberoamericana de Función Pública¹, el Estado “constituye la máxima instancia de articulación de relaciones sociales. Desde el punto de vista de la gobernabilidad, el progreso económico y la reducción de la desigualdad social, el papel del Estado en las sociedades contemporáneas, y en particular en el área iberoamericana, es fundamental para el logro de niveles crecientes de bienestar colectivo.”

Para la construcción de un mejor Estado -instrumento indispensable para el desarrollo de los países- es preciso intervenir sobre su estructura administrativo / institucional, espacio central de las políticas de gestión pública.

Concretamente, el área de Gestión Pública se propone 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, etc.), como así también coordinar su accionar con el resto del Estado, optimizando su impacto y productividad.

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.

¹ Aprobada 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) – y respaldada por la XIII 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)



FUNCIONES

Según el Decreto Acuerdo N° 032/07 la función específica de la Secretaría de la Gestión Pública es *“Promover el perfeccionamiento de la Organización y el funcionamiento de la Administración Pública Provincial tendiendo, a través del 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, cuyas funciones son:

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.
5. Entender en la planificación e implementación del Plan Provincial de Gobierno Electrónico, coordinando las estrategias a desarrollar sobre tecnologías de información, comunicaciones asociadas y otros sistemas electrónicos de tratamiento de información en la Administración Pública Provincial.

6. Entender en la formulación de programas de asistencia a los organismos del Sector Público Provincial, que así lo requieran y que tengan por objeto la modernización de la gestión, el mejoramiento continuo de la calidad de sus servicios y la incorporación de nuevas tecnologías de información
7. Entender en la implementación de la Política Informática Provincial que involucra a todo el Poder Ejecutivo a través de la definición de estándares tecnológicos, la red informática interministerial, los nuevos sistemas integrales a incorporar y las propias de los diversos Organismos.

Las funciones 1, 2, 3 y 4 se instrumentan por medio de la Dirección General de Recursos Humanos y Organización. Las funciones 5, 6 y 7 por medio de la Dirección Provincial de Informática.

Posteriormente, en el año 2009, el Decreto Acuerdo 0025 crea la coordinación de Gobierno Electrónico, dependiente de la Secretaría de la Gestión Pública. Sus objetivos son:

- a) Propiciar y articular el intercambio de experiencias realizadas por las diferentes áreas y grupos técnicos de la Administración Pública Provincial.
- b) Proponer, en forma consensuada, lineamientos generales, criterios, pautas y estándares para el desarrollo de gobierno electrónico en la Administración Pública Provincial.
- c) Diseñar procedimientos para la generación de estándares y proponer normas reglamentarias.
- d) Generar recomendaciones de uso común y asesorar a los organismos de la Administración Pública Provincial en la utilización y el cumplimiento de lineamientos generales, criterios, pautas y estándares.

VISION

Ser un ente dedicado al fortalecimiento de la capacidad de gestión de la Administración Pública Provincial, de modo tal de transformarla en un actor central en la promoción del desarrollo provincial y la articulación social.

MISIÓN

La Secretaría de la Gestión Pública trabaja para que la Administración Pública Provincial se transforme en un poderoso instrumento de la voluntad política, sirviendo a sus objetivos de desarrollo y articulación social, logrando que a través de las distintas áreas se brinden bienes y servicios públicos de alta calidad, y que sea factible articular las políticas públicas de la Provincia con las de la región y del resto del país.

DIAGNÓSTICO PRELIMINAR DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA SANJUANINA

1. Debilidades 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 Expansión Pasiva”, 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 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 “Expansión Pasiva” se hicieron inviables.

De todas formas, aún en los momentos en que se logró combinar con éxito la detallada expansión 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 regresivo, indujo un funcionamiento de la administración pública poco signado por parámetros de eficacia o eficiencia.

Esta interacción entre el aparato del Estado y el modelo de acumulación, terminó generando un sistema de función pública que presenta las siguientes debilidades:

- ✓ **Debilidad de las estructuras de gestión del personal.** A lo largo de la etapa bajo análisis, y descentralización nacional mediante, la provincia profundizó su especialización en tareas mano de obra extensivas. De esta forma, incorporó grandes masas de personal, proceso que no tuvo como correlato el fortalecimiento de los sistemas de su gestión y desarrollo. En particular, la gestión del Escalafón General estuvo regida por diferentes tipos de “emergencias” que fueron limitando su funcionamiento, lo que terminaron generando una serie de problemas que trataremos con detalle en el capítulo próximo.
- ✓ **Incorporación inadecuada de tecnología informática.** El “Expansión Pasiva” actuó también sobre los procesos de incorporación de tecnología informática, dejando en manos de iniciativas sectoriales la intrusión de las TICs en la gestión gubernamental. El resultado de un crecimiento desordenado y anómico es, al menos dentro del Poder Ejecutivo Provincial, un grupo escaso de islotes tecnológicos en un mar de lenta y dispendiosa introducción de PCs y demás elementos de la

revolución infocomunicacional. Los desarrollos se han dado, sobre todo, en organismos de segundo nivel y como consecuencia de iniciativas grupales y/o condiciones presupuestarias puntualmente favorables. Asimismo hay desarrollos aislados sobre bases de datos, particularmente en la administración de impuestos y servicios. Desde el punto de vista técnico, la carencia de estándares tecnológicos tiene como consecuencia que los desarrollos hayan seguido distintos caminos, en muchos casos incompatibles entre sí. Como en el caso anterior, volveremos sobre estos temas en el capítulo respectivo.

- ✓ **Circuitos administrativos, financieros, jerárquicos y de coordinación degradados e informales:** Las tramitaciones y gestiones administrativas se caracterizan por un bajo nivel de incorporación tecnológica, y la falta de rutinas de revisión y optimización. La circulación de trámites no se realiza siguiendo la vía jerárquica descrita en la normativa. Complementando la degradación de las tramitaciones, los diferentes circuitos funcionan con un alto nivel de informalidad, el amiguismo, o el conocimiento personal, las constelaciones de poder o de influencia, explican mejor el funcionamiento de la APP que la normativa o las intervenciones formales.
- ✓ **Compartimentalización de la Organización.** La APP se escinde en unidades carentes de coordinación y de comunicación. Los diferentes procesos transversales (presupuesto, gestión de personal, estructuras, etc.) pierden su impacto articulador y su despliegue, eventual, adquiere un carácter preponderantemente ritual.
- ✓ **Falta de información.** La información disponible carece de una configuración que permita su uso, o su disponibilidad en tiempo y forma en el lugar adecuado. Los diferentes sistemas de información se van situando alrededor de políticas e intereses puntuales, sin guardar sistematicidad, integralidad o consistencia entre sí.

El diagnóstico puntualizado es consecuencia del “Expansión Pasiva” 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.

Estratégicamente, la solución a los problemas descriptos se inició con la concentración de una masa crítica de liderazgo político lo suficientemente vigoroso como para romper la inercia del “Expansión Pasiva”.

Esta ruptura necesita tanto de medidas concretas como de un cambio de mentalidad en la ciudadanía con respecto a la Administración Pública. No estamos pensando en que deba aceptar calladamente sus fallas y debilidades, sino en comprometerse con su mejora, saliendo del escepticismo y de la continua descalificación de su tarea y recursos humanos.

Esta situación, que es muy importante en la perspectiva de la sociedad toda, se hace vital en el caso de la autopercepción de los empleados públicos. Ningún proceso de mejora

organizacional puede prosperar si el grueso de los recursos humanos involucrados no se sienten parte de la organización y compenetrados con los valores del servicio público.

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 en esta etapa busca profundizar.

El desarrollo de un Plan Estratégico que permita lograr los objetivos planteados, debe tener como marco los siguientes condicionantes contextuales:

1. El nuevo entorno de las relaciones Estado - sociedad parece indicar que el equilibrio fiscal es un elemento esencial, un marco imprescindible para el funcionamiento *normal* de todos los órdenes de la vida provincial. Ahora bien, más allá de su importancia cardinal, las situaciones de equilibrio fiscal no garantizan, ni mucho menos, el éxito económico y/o social ni el correcto funcionamiento de la APP.

2. En el ámbito de la gestión pública se precisa de reformas complejas, que involucran arduos equilibrios entre actores sociales con fuertes intereses en su gestión y cambios organizacionales de fondo: culturales, administrativos, de los recursos humanos, entre otros. Para alcanzar estos cambios es imprescindible consolidar el liderazgo político, la capacidad técnica, y recursos humanos formados y consustanciados con los objetivos de la reforma.

4. Otro elemento importante de estas políticas está vinculado al registro cultural de la propia organización. Dicho con un ejemplo: lo contradictorio que termina resultando la aplicación de medidas o instrumentos inducidos desde la Nación o desde los Organismos Financieros de Crédito, cuando no están debidamente internalizados, en cuanto a conveniencia y oportunidad, por los actores locales involucrados (estatales y extra estatales). Cuando no se dan estas condiciones de consenso, se termina asistiendo a la instrumentación de medidas que pueden ser técnicamente correctas, pero que resultan ineficaces pues son rechazadas por las estructuras político - administrativas de la Provincia.

5. El Expansión Pasiva no sólo degradó circuitos y estructuras; también difundió una cultura de la resignación y el desgano. En este sentido, será preciso reconstruir en la organización los valores de servicio, eficiencia y eficacia dentro de la cultura organizacional de la APP. Como ya se dijo, sin empleados consustanciados con la tarea es imposible pensar en una mejora en el funcionamiento organizacional.

6. Es fundamental insistir en la vinculación de los diferentes segmentos que conforman la APP con los objetivos políticos. No debe perderse de vista que si algo caracterizó al *Expansión Pasiva*, fue la estructuración de un Estado “archipiélago”, en donde las diferentes unidades de la Administración Pública actuaban compelidas a ocupar las grietas generadas por la crisis y no a partir de objetivos fijados por la conducción.

7. 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.

8. Debe reconstruirse la articulación de la Administración Pública con segmentos clave de la sociedad civil, ya que dará un anclaje local vital para el proceso de modernización que quiere desplegarse. Dentro del amplio abanico de organizaciones a convocar, se destacan por su pertinencia y conformación, las Universidades de la provincia, los colegios profesionales y las organizaciones de trabajadores estatales. Estas alianzas son vitales para el Estado y constituyen, además, instrumentos clave para el desarrollo de las organizaciones locales.

2. El Empleo Público

2.1. Cantidad de agentes totales y agentes por escalafón

La Administración Pública de San Juan registra 31.782 cargos que se liquidan en el ámbito del Poder Ejecutivo.

Los escalafones vigentes en el Poder Ejecutivo Provincial (PEP) son 13 correspondiendo 10 escalafones a la planta permanente y 3 escalafones a la planta política no escalafonada y no estable. El cuadro N° 1 detalla los distintos escalafones y la cantidad de agentes que revistan en los mismos.

FIGURA N° 1
Personal por Escalafón
Al mes de Diciembre de 2009, excepto Contratos de Servicios a Septiembre de 2009

ESCALAFONES	AGENTES	%
Escalafón Docentes	11.862	37,32
Escalafón General	6.623	20,84
Escalafón Policial	3.269	10,29
Escalafón Ley N° 5525	2.948	9,28
Escalafón Ley N° 2580	1.530	4,81
Escalafón Penitenciario	360	1,13
Escalafón Vial (Vialidad Provincial)	296	0,93
Autoridades Superiores	250	0,79
Recursos Energéticos	144	0,45
Oficinas Auxiliares	120	0,38
Gremio Gráficos (Boletín Oficial)	43	0,14

Tribunal del Faltas (Escalafón Judicial)	5	0,02
Escalafón UEP	5	0,02
SUBTOTAL	27.455	86,39
<i>Contratos de Servicios de colaboración (1)</i>	<i>4.327</i>	<i>13,61</i>
TOTAL	31.782	100,00

Nota: (1) Involucra personal que desarrolla tareas en todas unidades del Estado Provincial

Tomando en cuenta que los escalafones Docentes, Salud -Leyes 5.525 y 2.580-, Penitenciario y Policía, como asimismo la legislación referida a Autoridades Superiores y Oficinas Auxiliar, se encuentra en pleno vigor, en la actualidad más del 65% del total de los empleados provinciales desenvuelven su trabajo con plena vigencia de sus respectivos escalafones y/o normativas regulatorias.

2.3. El Escalafón General

El Escalafón general tiene sus vacantes y carrera congeladas desde las leyes de emergencia dictadas en el año 1996. Este congelamiento ha generado incentivos negativos en el personal más capacitado o proactivo. Un sucinto diagnóstico de la situación revela las siguientes características principales:

- **Reclutamiento en planta contratada:** leyes de emergencia mediante, las necesidades de incorporación de personal se hizo en el marco de los “Contratos de Servicios de Colaboración”, un instrumento adecuado para la situación de emergencia que se vivió desde mediados de los '90 pero que genera problemas e injusticias en el mediano plazo².
- **Falta de premios y castigos:** En lo que hace al escalafón general, y a pesar de la profusa legislación, no hubo capacidad (organizacional, fiscal, política) para poner en vigencia los premios y castigos previstos (calificación anual, ascensos, etc.). Esta situación, junto a otras que iremos comentando en el presente trabajo, generó una en la productividad y disciplina laboral.
- **Reclutamiento sin planificación:** Buena parte del empleo público, entre la que se encuentra los ingresos históricos en el Escalafón General, se reclutaron a través de canales informales y sin tomar en cuenta los perfiles necesarios para cubrir los requerimientos de la APP.
- **Ascensos congelados:** Los mecanismos regulares para el ascenso de personal se encuentran congelados desde hace muchos años y los pocos ascensos producidos se han realizado por la vía de excepción.

² Los Contratos de Servicios de Colaboración se rigen por Ley 7492, establecen - un sistema de contrataciones a través de contratos de servicios de colaboración, con personal que trabaja sin relación de dependencia con el Estado. Dentro de este personal, una muy importante cantidad contratados cumple función de porteros de escuelas y otro tanto funciones dentro del sistema de salud.

- **Falta de capacitación:** El modo de incorporar 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
- **Envejecimiento de la planta:** Las restricciones para el ingreso del personal a la Administración Pública generaron el paulatino envejecimiento del personal de planta, por lo que el promedio de edad es de 52 años y 11 meses. Como resultado de este aumento de la edad promedio, actualmente hay 517 agentes en condiciones de jubilarse, en virtud de reunir las condiciones requeridas de edad y años de aportes. Además, alrededor de 150 agentes por año pasan a cumplir este requisito.

Como conclusión de lo expresado, podemos ver que el Escalafón General -que sostiene el desarrollo de la gran mayoría de las funciones administrativas de la provincia- soporta las consecuencias negativas del congelamiento de vacantes, imposibilidad de cubrir los cargos de mayores responsabilidades, falta de incentivos para el desarrollo del personal y de carrera administrativa, envejecimiento de la planta de personal, emigración o licencia de personal de conducción.

Por su parte, el congelamiento de cargos impide el ingreso y el ascenso de personal de planta a mandos medios, con la consecuente falta de estructuras jerárquicas adecuadas para la conducción de la organización, especialmente a nivel de las jefaturas departamentales.

También existe una brecha en cuanto a la capacitación del personal, tarea relegada muchas veces por motivos presupuestarios y otras por falta de motivación del personal ante la nula perspectiva de desarrollar una carrera a lo largo del tiempo. En este sentido, cabe acotar que el Estatuto y Escalafón Estatuto y Escalafón para el personal civil de la Administración Pública exige al Estado el estímulo al perfeccionamiento del personal a través del otorgamiento de becas de estudio o la creación de cursos de capacitación

En los últimos años se han comenzado a corregir estas situaciones. Se ha desarrollado un programa de incentivos motivacionales, se ha iniciado un programa de capacitación que ya lleva su segundo año de trabajo, los programas de calidad vigentes tienen un capítulo crucial dedicado al tema de personal. Más allá de la importancia de tales medidas, estos elementos funcionan como paliativos que no pueden reemplazar el armado de la carrera.

3. Tecnologías de Información y Comunicación en el Estado Provincial

Si bien el ámbito de Gobierno Electrónico constituye un único sistema (complejo), a fin de articular la descripción del espacio de la realidad que se pretende intervenir con objetivos y acciones, se dividirá su descripción en dos partes, acorde con la situación objetivo que se pretende alcanzar.

Se describirá en una primera instancia algunos parámetros sobre la forma de gestión del Gobierno sanjuanino, en particular del Poder Ejecutivo provincial, y en una segunda, los

mecanismos por los que este Poder Ejecutivo pone a disposición de la Sociedad, información, servicios e instrumentos de participación.

3.1. La gestión al interior del Gobierno

El Poder Ejecutivo Provincial está organizado en nueve Ministerios y dos Secretarías de Estado, además de tres estructuras de menores dimensiones que constituyen los llamados organismos de la constitución. En todos los casos las grandes estructuras administrativas están ubicadas en el departamento Capital, lugar donde también se prestan el grueso de los servicios. Sólo aquellos servicios que son por naturaleza descentralizados, como educación, salud y seguridad, tienen unidades de prestación en distintos lugares de la provincia, en general con un grado menor de complejidad que los ubicados en Capital.

Por otro lado, la mayor parte de las grandes estructuras administrativas, se encuentran desde hace poco tiempo concentradas en una gran proporción dentro de un mismo edificio, el Centro Cívico. Esta cercanía física entre las estructuras administrativas no tiene un correlato funcional.

Por una serie de razones de base cultural de la historia administrativa, el grueso se comporta como cotos cerrados con muy escasa o nula articulación entre unidades. Cotos que se reproduce al interior de las mismas, dando como resultado un sistema absolutamente fragmentado en el que prima la competencia por sobre la colaboración.

La distribución de funciones dentro del Estado ha seguido los lineamientos del modelo weberiano, generando estructuras cerradas, monolíticas y con comunicación jerárquica entre sus miembros. Si bien el sistema presenta signos de desarrollo, es un desarrollo “silvestre”, anárquico, por la carencia de políticas públicas consensuadas y el marco de limitantes culturales y organizacionales. Salvo en temas muy específicos, no se han aplicado políticas de gestión de información transversales.

La infraestructura en equipamiento informático y conectividad responde al mismo patrón, aunque, al igual que la toma de conciencia por parte de los funcionarios sobre las potencialidades del uso sinérgico de estas herramientas, se ha comenzado a revertir a partir de la concentración en el Centro Cívico y, sobre todo, a partir del funcionamiento de la Coordinación de Gobierno Electrónico Provincial y el incipiente desarrollo de la Red Provincial.

La planta permanente de RRHH tiene una muy baja capacitación promedio en el uso de TIC, además de una fuerte carencia de equipos técnicos con formación específica actualizada. Por esta última razón, se han debido contratar los recursos mínimos necesarios para sostener el desarrollo descrito en párrafos anteriores. Estos recursos, por las características de la relación laboral, son fuertemente inestables, lo que incorpora un alto grado de incertidumbre a las acciones basadas en TIC que se planifiquen.

Hasta aquí un intento de descripción de la situación del conjunto de las grandes unidades administrativas concentradas en el Departamento Capital. En el resto del sistema, administraciones satélites y servicios descentralizados, las carencias en todos los aspectos descriptos se profundizan dramáticamente, sobre todo en lo concerniente a la

conectividad, ya que la información circula casi en su totalidad en soporte papel, transportada en vehículos oficiales o en mano de los funcionarios en forma ocasional. La comunicación telefónica es cara y escasa. El grado de precariedad de la administración y de los servicios resultantes provoca el desplazamiento de la demanda hacia las grandes unidades por lo que la pretendida descentralización, lo es a medias, dado los diferenciales de calidad citados.

3.3. El relacionamiento del Gobierno con la Sociedad

Como dijimos, el Gobierno debe poner a disposición de la Sociedad, información, servicios e instrumentos de participación. Nos centraremos en describir la situación sobre los dos primeros ya que los instrumentos de participación ciudadana, salvo alguna mínima expresión, no existen en forma estructurada y estable fuera de los procesos electorales masivos.

Respecto de la información que produce el Gobierno destinada a grandes sectores de la Sociedad, se la vehiculiza a través de los medios masivos de comunicación, televisión, radios y periódicos. En cambio tanto la información de carácter individual como los servicios, se prestan casi exclusivamente en forma presencial con alguna participación del sistema postal. Esto es, se puede disponer de información personal y de servicios (casi) solamente en aquellos lugares con presencia física del Gobierno. Como se dijo en el apartado anterior, además, la calidad de esa información y de esos servicios tiene una fuerte relación con la distancia a la que se encuentra el punto de entrega con respecto a la localización de las grandes unidades.

La forma complementaria a la de información personal y prestación de servicios presenciales, es la remota. Las herramientas para este modo de comunicación punto a punto, son las que proveen las tecnologías de la información y la comunicación (TIC) asociadas a la electrónica. Los medios de comunicación usuales a considerar en esta categoría son la telefonía pública, fija e inalámbrica (incluidos los SMS), e Internet. En el caso de la telefonía, si bien su cobertura es amplia (en principio existe el canal) su costo es muy alto y, además, no se encuentran desarrollados sistemas en el Gobierno que permitan utilizarla para este menester.

Con respecto al alcance de la conectividad comercial a Internet de banda ancha (por lejos su principal componente) y su potencial utilización como herramienta masiva para proveer información y servicios, merece un análisis más detallado.

La frontera que define el alcance de la oferta de conectividad de banda ancha es aquella dentro de la cual existe la suficiente densidad de potenciales clientes que puedan satisfacer la ecuación económica de la/s empresa/s (ver <http://www.telam.com.ar/vernota.php?tipo=N&idPub=195291&id=371244&dis=1&sec=3>). Fuera de esa frontera la conectividad sólo se da en pocos casos puntuales y a un costo sustancialmente mayor.

Para la Provincia de San Juan esta frontera incluye casi todo el Departamento Capital, parte de los de Rivadavia, Rawson y Santa Lucía, y en proporción mucho menor, el de

Chimbas. Dentro de la frontera existe un proveedor prácticamente monopólico, Telefónica, que tiene competencia de su mismo nivel desde hace muy poco sólo en un pequeño sector, el radio céntrico comprendido entre las 4 avenidas.

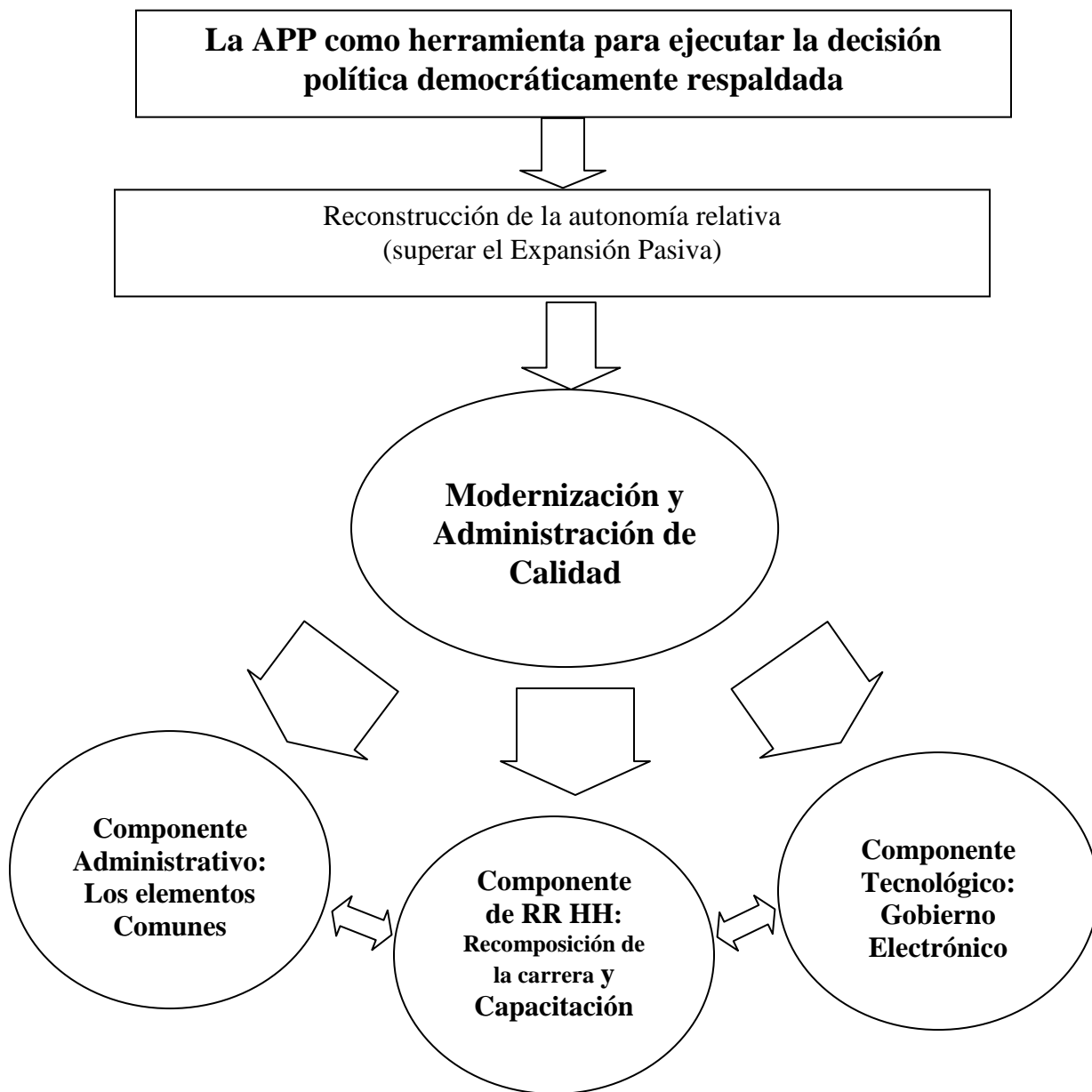
Según la información disponible, alrededor de 100 mil sanjuaninos tienen acceso a banda ancha en su domicilio. Son aproximadamente el 12% de la población, la de mayor poder adquisitivo de los que viven dentro de la citada frontera. Aquellos que por cercanía geográfica y por situación socioeconómica menos necesitan el auxilio del Estado.

Dicho de otra forma, 600 de los 700 mil sanjuaninos, los de menor nivel socioeconómico y los que viven más lejos, los que más necesitan la información personal y los servicios de buen nivel que les debe proveer el Estado, no pueden (ni la mayoría podrán en un futuro cercano) accederlos vía Internet. Conspiran para ello barreras geográficas, económicas y culturales.

BASES PARA UN PLAN DE MODERNIZACIÓN DEL ESTADO PROVINCIAL

OBJETIVO GENERAL:

Continuar con la transformación de la Administración Pública Provincial en una herramienta idónea para reforzar el proceso de desarrollo de la Provincia de San Juan, incluso para sus habitantes e inserto armónicamente en el conjunto del país.



En el Estado democrático, la Administración Pública Provincial (APP) es el instrumento a través del cual las autoridades políticas llevan adelante las políticas que el pueblo de la provincia ha elegido.

De acuerdo al diagnóstico que describimos, para convertirse en esta herramienta del mandato popular, la APP debe romper la inercia de la Expansión Pasiva, situación que implica la concentración de liderazgo político, capacidad técnica y recursos humanos consustanciados con las políticas de modernización.

De esta forma, mediante la actividad de una Administración Pública Provincial eficaz y eficiente, la población debería tener acceso pleno a los bienes y servicios que la Constitución Provincial y las leyes le garantizan, en un proceso de desarrollo armónico. Esa es la “imagen objetivo” que se pretende alcanzar.

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 estructura estatal de acuerdo a las necesidades provinciales a la luz de los dispositivos y experiencias más avanzados, eficaces y eficientes.

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.

A los fines de clarificar la exposición, dividimos la estrategia de modernización e incorporación de calidad a la gestión –y sus respectivos elementos estructurales y dinámicos– en tres dimensiones de trabajo, a saber:

- A. Componente administrativo: los elementos comunes.** En esta dimensión operaremos sobre circuitos, contenidos e instrumentos que son comunes a toda la administración pública.
- B. Componente de Recursos Humanos: Recomposición de carrera administrativa y capacitación.** En este caso, se trata de una estrategia para potenciar los recursos humanos del Estado Provincial.
- C. Componente tecnológico: Gobierno electrónico.** La forma de incorporar al Estado la revolución infocomunicacional, a la vez que se facilita su acceso a toda la sociedad.

A. Componente administrativo: los elementos comunes.

Como venimos comentando, un elemento crucial de las políticas de modernización y gestión de calidad tiene que ver con trabajar sobre instrumentos comunes a toda la Administración Pública. Estos circuitos no sólo tendrán impacto per se, sino que su carácter común a todo el aparato estatal, permitirá avanzar en la articulación, coordinación y homogeneización de toda la organización.

Esto es, no sólo tienen un efecto virtuoso en términos de elevar la productividad de cada una de las unidades que conforman la APP, sino también es clave en la tarea de hacer funcionar las partes del Estado de manera coordinada en pos de objetivos estratégicos. No debe perderse de vista que si algo caracterizó a la Expansión Pasiva, fue la generación de una situación de “archipiélago”, en donde cada unidad actuaba con autonomía de la conducción estratégica del Estado en pos de ocupar los intersticios generados por la crisis.

A los fines de construir un núcleo autosustentado y de garantizar continuidad más allá de eventuales cambios políticos, es aconsejable que estas tareas básicas se desplieguen con personal de planta permanente del Estado Provincial. Es que más allá de alguna dilación que pudiera generarse por no utilizar personal especializado, trabajar con personal de carrera es el principal antídoto contra los problemas que, como citamos, generan las experiencias “llave en mano”. En particular, es la mejor forma para superar, entre otras cuestiones, las dificultades para anclar los programas en la organización.

Se trata, por supuesto, de una tarea muy compleja que, además, es estructuralmente difícil por la división de tareas entre jurisdicciones y las tensiones políticas y organizacionales comunes a toda Administración Pública. Como tendencia opuesta a estas fuerzas hacia la descoordinación y heteronomía, los avances de las TICs abren posibilidades de coordinación y comunicación entre unidades distintas. En este mismo sentido, la convergencia de casi todas las unidades del Estado provincial en el Centro Cívico permite un salto cualitativo crucial en términos de articulación de políticas y de trabajo en equipo.

En suma, los programas fueron dirigidos a fortalecer tareas típicas de la función pública (estructuras, contingencia, procesos y procedimientos), a mejorar la información y a tener una nueva mirada sobre la APP (InfoSanJuan, Revista 200 años, organización de congresos) y a construir un nuevo “tono” una nueva manera de gestionar la administración provincial (calidad, carta compromiso)

Programas:

1. Premio provincial a la calidad
2. Carta Compromiso con el ciudadano
3. Gestión de Estructuras orgánico funcionales
4. Mapa de procesos y manual de procedimientos asociados
5. Nuevo sistema de mesa de entradas

6. Plan de Contingencia en el Centro Cívico
7. InfoSanJuan
8. Revista 200 años
9. Compilado normativo

B. Componente de Recursos Humanos: recomposición de la carrera y capacitación

Para llevar adelante el programa de gobierno se precisa de personal capacitado, consustanciado con su tarea, que reciba incentivos adecuados para que continuamente mejore su desempeño.

En términos de largo plazo, este objetivo tiene como uno de sus puntos más salientes la idea de empezar a reconstruir un sistema de carrera que permita desarrollar las aspiraciones personales de los trabajadores al mismo tiempo que los incentiva para elevar su productividad.

Al respecto, vale recordar que se comienza 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 capacitación, ingreso, ascensos 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 empezar a crear casi desde cero instituciones, reglas de juego, conductas, circuitos administrativos que no están ni en la memoria colectiva ni en el entramado organizacional.

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 la opinión pública 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, ni se tiendan a establecer discordancias flagrantes entre actores, ni se precise del despliegue de organizaciones costosas y complejas.

Pero no es sólo establecer pautas claras para la carrera de personal. También deben desarrollarse medidas tendientes a alcanzar una adecuada conciencia de servicio, así como también una actitud innovadora, dinámica y responsable.

Para esto se están desarrollando programas de capacitación, motivación y de combate de la violencia laboral, como forma de propiciar expectativas favorables a los cambios culturales en las organizaciones públicas. Los programas desarrollados por la Secretaría se dirigen a estos objetivos:

Programas:

1. Incorporación de contratados Ley N°7.492
2. Reubicación de categorías y recomposición de estructuras de personal
3. Incentivos Motivacionales
4. Capacitación
5. Plan de acciones contra la violencia laboral

C. Componente tecnológico: Gobierno electrónico.

El tercer vector de trabajo está dirigido a implementar un proceso de desarrollo e innovación en tecnologías de información y comunicación (TIC), objetivo que se traducirá en la aprobación de un “Plan Provincial de Gobierno Electrónico”.

En este plan se detallan las medidas a desplegar para promover y regular el uso de las TIC en todos los órganos de la Administración Pública. Este despliegue debe redundar en una mejora en la información y los servicios ofrecidos a los ciudadanos, en una mayor eficacia y eficiencia de la gestión pública, en el incremento sustantivo de la transparencia del sector público y en la posibilidad de establecer vínculos de mayor intensidad entre los ciudadanos y el Estado.

Paralelamente, se busca que la incorporación masiva de tecnología infocomuncional en el Estado ayude a desplegar la Sociedad de la información y el Conocimiento en la región y reduzca la brecha digital originada en el diferencial de posibilidad de acceso a las TICs³.

³ Básicamente, la originada por localización, ingreso y salto cultural que implica su utilización.

El mundo contemporáneo se caracteriza por las profundas transformaciones originadas en el desarrollo y difusión de las tecnologías de la información y de la comunicación -TIC- en la sociedad, y en el caso de América Latina, por el mantenimiento de profundas desigualdades sociales

Las condiciones estructurales para la difusión de las TICs en el Estado están vinculadas a las inversiones en hardware, el desarrollo de aplicaciones que faciliten la despapelización y automatización de circuitos, la creciente utilización de la página web oficial y el desarrollo de una Intranet como medios y herramientas de gestión e información, etc.

Asimismo, se buscará promover el empleo eficiente y coordinado de los recursos de las Tecnologías de la Información y las Comunicaciones para la creación de nuevos y mejores vínculos entre el Estado Provincial y los habitantes y ciudadanos

Un crecimiento sano del gobierno electrónico precisa no sólo tareas de promoción, sino también medidas regulatorias dirigidas a garantizar la interoperabilidad de los sistemas y a evitar que el despliegue de las TICs en cada jurisdicción desarticule la Administración Provincial.

En este sentido, es bastante común que en función de las especificidades funcionales, la disponibilidad de recursos y la historia organizacional, las diferentes unidades de la APP tengan ritmos desiguales en la incorporación de tecnologías infocomunicacionales.

El Plan Provincial de Gobierno Electrónico debe precisar estrategias (regulatorias, estándares, interoperabilidad, etc.) para evitar que estas desigualdades terminen generando dislocamientos que, como no es difícil de ver, son la continuación “moderna” del Expansión Pasiva.

En el marco del Plan Provincial de Gobierno Electrónico, la Secretaría de la Gestión Pública normatizará y coordinará el desarrollo, administración y mantenimiento de un Portal de Gobierno accesible por Internet que incluya un directorio en línea de organismos y funcionarios y una guía de trámites, con acceso institucional y temático a un sistema articulado de información y servicios operado por los distintos organismos de la Administración Pública Provincial. Asimismo propenderá al desarrollo de sistemas de seguimiento de expedientes y de tramitación electrónica incorporando paulatinamente los procedimientos asociados a firma digital

En cuanto a los elementos dinámicos del despliegue de TICs en el Estado, los mismos están relacionados con fortalecer –a partir de la capacitación y la sensibilización– las tendencias naturales hacia la incorporación de estas tecnologías que surgen de la articulación del Estado con los sectores más dinámicos de la sociedad.

Programas:

1. Página WEB
2. Agenda digital

3. Coordinación de gobierno electrónico
4. Guía de trámites
5. Correo electrónico
6. Antivirus común