

MODERNIZACIÓN Y EMPLEO PÚBLICO EN LA PROVINCIA DE BUENOS AIRES(*)

Miguel Mouriño (**)

INTRODUCCIÓN

La actual reflexión sobre la modernización del Estado es basta y compleja. En este artículo se describen las líneas que orientan a la provincia de Buenos Aires en materia de modernización para la gestión y desarrollo del empleo público. Para ello, se establecen en primer lugar las relaciones que existen entre los procesos de modernización estatal y el conjunto de arreglos institucionales mediante los que se articulan y gestionan el empleo público y las personas que lo integran, en vistas a lograr cambios en la cultura organizacional. Un breve repaso de los conceptos de modernización, cultura organizativa y empleo público, sus relaciones e interdependencias, nos servirá de marco conceptual para abordar, en segundo término, la descripción del actual marco normativo de los recursos humanos en la administración pública provincial. Finalmente, se ofrece un panorama de las líneas de acción que la gestión del gobernador Daniel Scioli plantea para su gobierno en materia de modernización; desarrollando, en particular, lo referido a la nueva carrera profesional administrativa.

(*)Agradezco la valiosa colaboración y el aporte teórico de la Lic. Alicia Olivieri Alberti y de la Lic. Inez Silva e Wagner.

(**)Director Provincial de la Gestión Pública de la Secretaría General de la Gobernación de la Provincia de Buenos Aires.

MARCO CONCEPTUAL: MODERNIZACIÓN, CULTURA ORGANIZACIONAL Y EMPLEO PÚBLICO

A priori, la palabra *modernización* tiene una connotación positiva. En términos genéricos se la puede definir como *la acción de organizar de un modo conforme a las necesidades y a los medios modernos*.

Durante mucho tiempo, la sociología evolucionista consideró a la *modernización* como el proceso de transformación de las sociedades que entran en la era industrial, etapa necesaria e indispensable para acceder al desarrollo económico, a la democracia y a la prosperidad.

Con el tiempo, esta sociología perdió su hegemonía tras ser fuertemente cuestionada por su pretensión de universalidad en la lectura de tales procesos. Desde entonces, se prefiere utilizar el término de *modernización* para estudiar las estrategias que siguen los países en desarrollo con el propósito de construir una sociedad moderna de tipo occidental, dejando claro que se trata de un proceso de cambio planificado y controlado.

Más allá del debate teórico, la discusión académica y técnico-política en torno a la aún pendiente reforma del Estado y su necesaria *modernización* es bien específica, aunque no unívoca. Existen dos tendencias: una que acentúa la necesidad de incrementar y mejorar la calidad de los servicios y de las prestaciones públicas, y otra que aún se concentra en achicar el aparato público en el marco de políticas de reducción del gasto.

La orientación que se imprima a la *modernización de la administración* se relaciona necesariamente con la concepción que se sustente sobre el rol del Estado y, a partir de allí, con los contenidos que deben regir su reforma para concretar aquella perspectiva.

En los últimos años, el Banco Mundial asumió la expresión *modernización del Estado* como sinónimo de *reforma del Estado para la consolidación de la gobernabilidad democrática*. Esta idea se basa en la evidencia de que el desarrollo equitativo y sustentable requiere de un Estado democrático, moderno y eficiente. En tal sentido, entre los principios e instrumentos sustanciales utilizados en aras de la modernización se destacan:

- Planificación estratégica de la gestión.
- Presupuesto por resultados.
- Sistemas integrados de Administración Financiera.
- Gestión estratégica de RRHH.
- Calidad de servicio y atención al usuario.

- Gobierno electrónico.
- Mecanismos transparentes de compras y contrataciones.
- Mayor participación ciudadana.

Se observa que el debate sobre la reforma y modernización del Estado se inscribe en un contexto más amplio, en el cual la *modernidad* y la consecuente *modernización* son, a su vez, objeto de críticas.

Por ello, cuando se piensa en *modernizar el Estado*, se debe ser cuidadoso para no caer en *modas y lugares comunes* que hacen perder de vista la discusión de fondo.

En primer lugar, y más allá de las definiciones aceptadas, habría que preguntarse qué significa *modernizar el Estado*. Si bien, cuando se habla de ello, nadie cuestiona la vigencia de parámetros mínimos y aceptados, muchas veces se incurre en discusiones circulares que pierden de vista el *para qué modernizar*. Algunos simplemente consideran que ese *para qué* se vincula con la necesidad de mejorar la eficiencia y la eficacia de la gestión estatal orientada al ciudadano, dos términos –a su vez– repetida y arbitrariamente confundidos.¹ En el actual estado de cosas importa tener claro que la reforma del Estado sólo se justifica si su objeto es aumentar el desarrollo y la gobernabilidad de las sociedades.

Muchos analistas coinciden en que antes de pensar en introducir mecanismos relacionados con una lógica de tipo gerencial –tal como pretende la mayoría de las olas modernizadoras– habría que fortalecer la formalidad y el respeto de las normas propias del modelo weberiano que esas olas procuran erradicar. Es decir, junto con la incorporación de nuevos instrumentos de gestión que permitan su flexibilización y el control por resultados, habría que –fundamentalmente– construir o fortalecer la *cultura burocrática*. El Estado, más que ser reformado, necesita ser *reconstruido o refundado* y provisto de capacidades coherentes con el necesario modelo de desarrollo.

En el actual estado de cosas importa tener claro que la reforma del Estado sólo se justifica si su objeto es aumentar el desarrollo y la gobernabilidad de las sociedades.

¹ La **eficacia** de una política estatal tiene que ver con si a partir de la implementación de la misma, se logra cumplir el objetivo prefijado. La **eficiencia** por su parte, se vincula con la relación insumo-producto utilizada a tal fin. Es decir, lograr un producto con la mínima cantidad de insumos posibles. O partir de una cantidad dada de insumos, lograr la mayor cantidad de productos posibles.

En consecuencia, el desafío para las administraciones provinciales reside en construir *verdaderas burocracias modernas*, capaces de asumir las funciones exclusivas del Estado en un marco de seguridad jurídica; regidas por sistemas de mérito, con autonomía técnica y conducción política, y sometidas a reglas precisas que las tornen más transparentes, accesibles, responsables y receptivas. Además de mayor eficiencia y calidad de la gestión, la democratización de la administración –remarcando su carácter público y aumentando su responsabilización frente a la sociedad– es una tarea ineludible para la transformación estatal. Al decir de Prats i Catalá (1998) *la primera y gran tarea no es superar la cultura burocrática (inexistente, por lo general, entre nosotros) y sustituirla por una cultura gerencial, sino en superar el populismo político y su clientelización de la función pública y sustituirlo por un Estado de Derecho dotado de una administración genuinamente burocrática responsable del buen desarrollo de las funciones exclusivas y superiores del Estado.*

El debate en torno de la necesidad de reformar el Estado es complejo. Parece haber consenso en la necesidad de un Estado renovado, eficaz y fortalecido institucionalmente para garantizar un nuevo modelo de desarrollo.

Este proceso de reforma debería apuntar también a construir un nuevo *ethos*² organizacional, un comportamiento cultural común de los miembros de la administración que asuma como valores a la flexibilidad, el riesgo, la creatividad y la evaluación de resultados; además de reafirmar los valores de ciudadanía, comunidad, equidad social, transparencia, interés público, evaluación de procesos y ética propios del *modelo tradicional* de administración. De este modo, se plantea un modelo que combina las ventajas del modelo burocrático con las del modelo pos-burocrático.

En esta línea, puede afirmarse que no es posible cambiar la administración por decreto. Los elementos esenciales del cambio necesitan una transformación de la cultura organizativa. En tal sentido, es útil la noción de Schein (1999:29) que define a la cultura como el conjunto de asunciones compartidas, dadas por supuestas, que un grupo humano ha interiorizado a lo largo de su historia en un proceso de aprendizaje. Schein distingue tres niveles de aproximación a la cultura organizativa: el nivel de las estructuras y procesos organizativos visibles (códigos de relación, ritos); el nivel de los valores adoptados (filosofías, metas) y el nivel de las asunciones tácitas compartidas (valores practicados, modelos mentales, convicciones implícitas). Sólo llegando a describir el tercer nivel, puede comprenderse en toda su dimensión la cultura organizativa donde residen los elementos intangibles que actúan como motores del comportamiento humano en la organización. Y sólo operando sobre los tres niveles se llega a una verdadera transformación en el sentido que se ha caracterizado a la modernización del Estado.

² Entendemos por *ethos*: carácter común de comportamiento o forma de vida que adopta un grupo de personas que pertenecen a una misma sociedad.

La estructuración del empleo público se inscribe en el marco de la construcción de una nueva cultura organizacional. Koldo Echebarría sostiene que los procesos de reforma y modernización y las mismas estrategias políticas pueden fracasar o –al menos– ver anulados sus resultados potenciales a causa de una deficiente organización y estructuración del empleo público. La gestión y regulación inadecuada de los recursos humanos puede dar por resultado prácticas clientelísticas, corrupción y un excesivo peso presupuestario. Por otra parte, un adecuado diseño organizativo facilita la aplicación de políticas públicas innovadoras y potencia sus efectos sobre la realidad económica, social y política. (Echebarría; 2006; 7)

Dentro de la estrategia de modernización del Estado que el BID aprobó en 2003, se señala a la Gestión Pública como una de las áreas prioritarias de actuación del Banco y, dentro de ella, se enfatiza la necesidad de *desarrollar y fortalecer sistemas de servicio civil bajo criterios de mérito y flexibilidad* (BID; 2003; 20). En este contexto, se busca dar un fuerte estímulo a las reformas que impulsen un empleo público moderno y competente, basado en los principios de mérito e igualdad, incorporando un régimen jurídico moderno, y adaptado a las necesidades actuales de la administración pública; el desarrollo de políticas y sistemas de gestión moderna y eficiente de recursos humanos, incluyendo la selección, la promoción y la evaluación; la coordinación y coherencia entre la política salarial pública y la política fiscal; el desarrollo de sistemas de información y gestión de recursos humanos que consoliden la información necesaria, permitiendo una gestión responsable del empleo público e integrada con la gestión presupuestaria y la capacitación de los funcionarios públicos (BID; 2003; 20).

En el mismo sentido, la Carta Iberoamericana de la Función Pública establece en su preámbulo: *Para la consecución de un mejor Estado, instrumento indispensable para el desarrollo de los países, la profesionalización de la función pública es una condición necesaria. Se entiende por tal la garantía de posesión por los servidores públicos de una serie de atributos como el mérito, la capacidad, la vocación de servicio, la eficacia en el desempeño de su función, la responsabilidad, la honestidad y la adhesión a los principios y valores de la democracia.* La Carta,

El desafío para las administraciones provinciales reside en construir verdaderas burocracias modernas, capaces de asumir las funciones exclusivas del Estado en un marco de seguridad jurídica.

además de establecer criterios orientadores para el empleo público como lo son el mérito, el desempeño y la capacidad para el acceso, la carrera y la política en general de los recursos humanos, pone especial énfasis en un cambio cultural basado en la adopción de enfoques flexibles para gestionar los recursos humanos de la administración pública.

Como podemos ver, el empleo público y su organización son clave en los procesos de modernización del Estado.

EL MARCO NORMATIVO DEL EMPLEO PÚBLICO EN LA PROVINCIA DE BUENOS AIRES

Una primera aproximación a este tema ofrece un panorama caracterizado por la complejidad; no sólo por el tamaño del universo de dicho empleo, sino por la heterogeneidad de los servicios que desarrolla la administración pública bonaerense. Por ello, su personal está comprendido en el régimen básico que regula la Ley 10.430 (T.O. según el Decreto 1.869/96 y modificatorios) y en dieciséis regímenes especiales. A su vez, la Constitución provincial de 1994 establece en su artículo 103 la facultad de la Legislatura para organizar la carrera administrativa en base al acceso por idoneidad, escalafón, estabilidad, uniformidad de sueldos en cada categoría e incompatibilidades. Asimismo, su artículo 39 garantiza a los trabajadores estatales el derecho a la negociación colectiva de sus condiciones de trabajo y a la resolución de conflictos mediante un órgano imparcial.

Este ordenamiento legal presenta un modelo de organización del personal público que se sustenta en ciertos principios rectores; entre ellos, el ingreso por mérito, la estabilidad basada en el buen comportamiento, el rendimiento satisfactorio y el ascenso por concursos.

Con respecto al régimen básico, encontramos un diseño escalafonario que prevé 6 agrupamientos –jerárquico, profesional, técnico, administrativo, obrero y de servicio– cuyos principios organizadores son la diferenciación por tareas y por el nivel de escolaridad formal alcanzado. Una particularidad de este régimen es que nuclea al personal que desempeña funciones ejecutivas, como las de subdirector y jefe de departamento, en un agrupamiento especial, al cual siguen perteneciendo tras concluir el período de ejercicio de dichas funciones.

Cada agrupamiento se divide en 5 clases y éstas –a su vez– en 3 grados relacionados con las 24 categorías salariales del escalafón. Así, la carrera tiene –por un lado– un desarrollo horizontal en el puesto de trabajo a través de los grados dentro de una misma clase y –por otro– un desarrollo vertical que se produce cuando el agente cambia de puesto en diferentes clases dentro de un mismo agrupamiento o por cambio de agrupamiento. En la normativa vigente, el movimiento horizontal se denomina

promoción y se produce automáticamente cada dos años, siempre que el desempeño del agente haya sido evaluado con un puntaje que supere a la media aritmética del agrupamiento en cuestión dentro de cada Jurisdicción. Al movimiento vertical se lo denomina *ascenso*, está supeditado a la existencia de vacantes y se accede a él mediante un concurso interno. Para cada puesto se definen sus tareas, los requisitos exigidos para ocuparlo y su ubicación escalafonaria en el nomenclador de cargos que se aprobó en 1988 y que desde entonces sufrió muy pocos cambios.

En los regímenes especiales –también llamados *estatutos* debido a la especificidad de las actividades que regulan– encontramos carreras totalmente heterogéneas. Por ejemplo, la Carrera Profesional Hospitalaria, la del Servicio Penitenciario, la Policial y la Docente. En la mayoría de los casos, los estatutos remiten expresamente a la ley 10.430, estableciendo que la misma será de aplicación supletoria en los temas que ellos no contemplan. El 97% del personal de la Administración Pública Provincial (planta permanente y temporaria) está comprendida en cinco regímenes: Docentes - Ley 10.579 (55.33%); Escalafón General - Ley 10.430 (24.61%); Policías - Leyes 13.201 y 13.202 (11.78%); Carrera Profesional Hospitalaria - Ley 10.471 (2.71%) y Servicio Penitenciario - Decreto - Ley 9.578/80 (2.66%). El 3% restante abarca al personal de plantas permanente y temporaria de los siguientes regímenes:

- Personal de la Dirección de Vialidad - Ley 10.328
- Actividades Artísticas - Ley 12.268
- Personal ex OSBA y SPAR - Ley 10.384
- Personal gráfico - Ley 10.449
- Carrera Investigador Científico y Tecnológico - Decreto - Ley 9.688/81
- Personal de Apoyo a la Investigación - Ley 13.487
- Clero - Decreto - Ley 8.815/77
- Docentes Minoridad - Ley 10.648
- Personal de Casinos (Convenio Colectivo de Trabajo)
- Personal Astilleros (Convenio Colectivo de Trabajo)
- Personal de Puertos (Convenio Colectivo de Trabajo)

Los principios positivos y racionales que sustentan la carrera administrativa y están presentes en el actual régimen legal, no siempre se cumplen.

- Personal Ferroviario (Convenio Colectivo de Trabajo)
- Personal del ex EPRE y OCEBA (Convenio Colectivo de Trabajo)

Sin embargo, los principios positivos y racionales que sustentan la carrera administrativa y están presentes en el actual régimen legal, no siempre se cumplen. Muchas de las disposiciones legales no se respetan o fueron virtualmente congeladas debido a las restricciones presupuestarias. La evaluación de desempeño que prevé el sistema como condición para la promoción no se ha llevado a cabo pese a los varios intentos de aplicación que se realizaron en estos años. En consecuencia, los movimientos de los agentes dentro de la carrera establecida se realizaron por vía de excepción. Asimismo, como las restricciones presupuestarias llevaron a congelar vacantes, los ingresos y ascensos mediante concursos fueron –en la práctica– muy marginales, circunstancia que fomentó el aumento de trabajadores sujetos a formas de relación de empleo sin estabilidad que, con el tiempo, pasaron a integrar la planta permanente.

Otro elemento a destacar es que la mayor parte del ordenamiento legal vigente es previo a la última reforma de la Constitución provincial que introdujo la negociación colectiva en el ámbito del Estado. Dado que el régimen básico impuesto por la ley 10.430 no contempla esta posibilidad; la perspectiva de arribar a un convenio colectivo marco se ve entorpecido por la inexistencia de una ley marco del empleo público. A pesar de estas rigideces, la provincia avanzó en este sentido y logró institucionalizar las negociaciones colectivas con la Ley 13.453 sancionada en 2006, cuyo texto fue elaborado en el ámbito paritario. Para cumplimentar íntegramente el mandato constitucional sólo resta crear el órgano imparcial en el que sustancien los conflictos colectivos entre el Estado y los trabajadores, una instancia que es una particularidad de la provincia de Buenos Aires. En el marco de estas negociaciones colectivas se fue acordando la conformación de comisiones paritarias para tratar temas específicos, tanto de carácter general como sectorial.

Fue así que se constituyó la Subcomisión de la Carrera Administrativa que funciona –aunque de manera discontinua– desde abril de 2005 con la finalidad de avanzar en la reformulación del régimen de empleo público y en la recuperación de la carrera profesional administrativa.

En ese ámbito, la ex Subsecretaria de la Gestión Pública (2004/2007) elaboró un proyecto que contemplaba un nuevo esquema de carrera para los empleados estatales, fundado en la valoración de competencias –éticas, técnicas y actitudinales– como requisito para ingresar, progresar o asumir funciones ejecutivas dentro de la administración pública.

Además de recuperar formalmente la Carrera Administrativa, se esperaba aplicar esquemas modernos de selección de personal para cubrir las vacantes mediante instancias de consulta y consenso permanente con las organizaciones laborales.

Los representantes sindicales recibieron de buen modo el modelo presentado por el Gobierno, lo transmitieron a sus afiliados y realizaron aportes a la iniciativa. El cambio de gestión gubernamental en diciembre de 2007 no implicó una reformulación sustancial de aquella propuesta. Esta comisión pasó a denominarse *redactora* (del proyecto) de la futura Ley Marco y retomó sus reuniones en julio último.

MODERNIZACIÓN DEL ESTADO Y CARRERA PROFESIONAL ADMINISTRATIVA

La administración del gobernador Scioli continúa y refuerza el impulso dado a la modernización de la gestión pública y entre los ejes de su acción de gobierno en materia de modernización pueden señalarse los siguientes:

- Una administración pública que cada día sea más confiable y eficiente.
- La optimización de los recursos disponibles.
- La jerarquización de la carrera de los servidores públicos y el impulso a su formación y capacitación.
- La implementación de un sistema unificado de recursos humanos y otro de gestión de expedientes.
- La puesta en marcha de un nuevo sistema de compras y contrataciones.
- Un gobierno ágil que garantice el pleno acceso a la información pública.
- El desarrollo de canales de participación de la sociedad civil y la descentralización de la gestión.
- Una política salarial transparente que devuelva la jerarquización a los empleados públicos.

En este contexto, la Subsecretaría de Modernización del Estado debe planificar, implementar y controlar el cumplimiento de políticas y reformas que garanticen transparencia y eficiencia en el sector público provincial, con estructuras flexibles a las demandas sociales y con plena participación ciudadana. De este modo, la mencionada Subsecretaría se constituye en la base de los programas y proyectos que concretan las líneas de acción

Los representantes sindicales recibieron de buen modo el modelo presentado por el gobierno, lo transmitieron a sus afiliados y realizaron aportes a la iniciativa.

planteadas por el gobernador. En tal sentido, se esfuerza para consolidar los sistemas transversales de gestión –instrumentos indispensables en todo proceso de modernización– a través de:

- El Sistema Único Provincial de Administración de Personal (SIAPe).
- El Sistema Único de Gestión de Expedientes (SUGE) que se propone dotar a la Administración Pública Provincial de una herramienta corporativa para seguir y controlar las actuaciones que transitan por sus circuitos administrativos.
- El Programa de Trámite Único Simplificado destinado a simplificar y facilitar los trámites que deban realizar las personas físicas o jurídicas para habilitar emprendimientos productivos en la provincia.
- Un nuevo Sistema de Carrera Profesional Administrativa que garantice la capacitación y crecimiento profesional del empleado público.
- La elaboración de un proyecto de nueva ley de compras y contrataciones y el diseño de su plataforma de aplicación, entre otras iniciativas.

Como se señaló, la mejora del empleo público en la provincia es una prioridad de gestión para consolidar los procesos de modernización en marcha.

El primer paso es la elaboración consensuada en el diálogo paritario de un anteproyecto de ley de Empleo Público que –entre otras cosas– establezca la organización de la nueva carrera profesional administrativa y permitirá modificar los diferentes estatutos especiales para que se adapten a los requerimientos del Estado provincial y al desarrollo de sus recursos humanos.

La nueva carrera administrativa deberá sustentarse en los siguientes criterios:

- El avance o lugar en la carrera debe ser independiente de la asunción de funciones ejecutivas que terminan distorsionando el diseño de las estructuras orgánicas de la administración pública.
- Se debe fundar en la valoración de las competencias³ éticas, técnicas y actitudinales que se expresan integralmente en el desempeño.

³ Concepto de competencias: refieren al conjunto de saberes que las personas ponen en acción en situaciones laborales o sociales. Involucran **valores** –convicciones, principios, posturas éticas–, **actitudes** –formas de relacionarse con las personas y el mundo–, y **conocimientos** surgidos del desarrollo intelectual, creativo o físico –principios científicos o técnicos, habilidades o destrezas creativas y/o físicas. En la función pública las agrupamos en competencias ético-institucionales, técnico profesionales y actitudinales.

- Una capacitación que permita desarrollar los *conocimientos en acción* (competencias) provenientes tanto de la formación escolar o académica, como de la educación no formal y de la experiencia adquirida en la administración pública y en otros ámbitos laborales.
- Un desarrollo horizontal y vertical en la carrera mediante la evaluación de desempeño, la capacitación y los concursos.

El sistema de carrera profesional administrativa se compondrá de cuatro subsistemas cuyas particularidades se explicitan a continuación:

Subsistema de Selección e Ingreso: Su principio rector será la total transparencia y la libre concurrencia de los aspirantes a ingresar en la administración pública provincial. Por ello, el ingreso se hará según el nivel inicial de cada tramo del grupo correspondiente; es decir, no necesariamente se debe ingresar por el nivel más bajo del agrupamiento o grupo que se defina en el escalafón. El medio para ingresar será el concurso público abierto que valorará el nivel de instrucción, la idoneidad y las competencias de quienes se postulen.

La futura Ley Marco de Empleo Público Provincial deberá determinar las condiciones generales para el ingreso, sujetándose a los principios básicos que establece la Constitución provincial (idoneidad, mérito, capacidad) en el inciso 12 de su artículo 103.

Las vacantes de cargos escalafonarios y las funciones ejecutivas se cubrirán mediante concursos que evaluarán competencias y que serán cerrados o abiertos según el puesto a cubrir. El procedimiento y la participación de las organizaciones sindicales se fijarán en el Convenio Colectivo respectivo o, en su ausencia, por vía reglamentaria.

Subsistema de Desarrollo de la Carrera: El desarrollo de la carrera se entenderá en sentido horizontal y vertical. El primero alude al crecimiento dentro del mismo puesto de trabajo a través de los niveles que se definan para un mismo tramo. Este crecimiento dependerá del cumplimiento de los requisitos de evaluación de desempeño y capacitación que se establezcan, y según las previsiones presupuestarias. Por su

El medio para ingresar será el concurso público abierto que valorará el nivel de instrucción, la idoneidad y las competencias de quienes se postulen.

parte, el desarrollo vertical englobará a las situaciones de cambio cualitativo de más de un nivel, lo que incluye cambio de grupo y tramo. El desarrollo vertical se supeditará a la existencia de vacantes y se concretará a través de un concurso organizado según los principios de la ley marco de Empleo Público, mediante el procedimiento que establezca la reglamentación o el convenio colectivo y de acuerdo con las particularidades del puesto y los perfiles de competencia requeridos.

Subsistema de Evaluación de Desempeño y Subsistema de Capacitación: Ambos buscarán mejorar la productividad de la organización, optimizando las competencias de sus agentes y favoreciendo el desarrollo de la persona en su puesto de trabajo.

El Subsistema de Evaluación de Desempeño tendrá a su cargo determinar el crecimiento horizontal en la carrera (pasaje de nivel sin cambio de puesto) y proveer información para detectar las necesidades de capacitación.

El Subsistema de Capacitación se organizará en torno al Plan Anual de Capacitación que elaboren los organismos y se basará en los resultados de la evaluación de desempeño organizacional e individual y en el relevamiento de necesidades de capacitación. Cumplir con la capacitación será requisito para crecer horizontalmente en la carrera.

ESTRUCTURA DE LA CARRERA

El escalafón representa al conjunto de grupos, tramos y niveles que el agente puede ocupar a lo largo de su carrera y a los que se ordenan según los requisitos, las competencias necesarias y la complejidad de las tareas a cumplir.

Se entiende por grupo al conjunto de agentes del Estado cuyas tareas pueden reunirse en una misma tipología. Se proponen cuatro grupos que se diferencian por sus respectivas competencias. Son ellos:

- Planificación y Coordinación.
- Diseño y Ejecución Técnica.
- Organización y Administración.
- Implementación y Ejecución.

Los grupos se dividen en tramos que incluyen a un conjunto de niveles consecutivos y similares en cuanto a la complejidad de las tareas, grado de autonomía y nivel de responsabilidad. Se sugieren tres tramos consecutivos.

Dentro de un mismo tramo, el nivel se define por la complejidad que alcanzan las tareas de un mismo puesto de trabajo. Se diferencian por una progresiva autonomía de criterio para resolver problemas y tomar decisiones; por lo cual, un correcto

desempeño en el nivel anterior y el cumplimiento de la capacitación son requisitos para alcanzar un nivel mayor.

Por último y en relación con la política salarial, cabe destacar que se fijó el criterio de fortalecer el salario básico a través de la conversión de sumas no remunerativas en remunerativas, evitando –en lo posible– nuevas sumas no remunerativas, como así también eludiendo aquellas medidas que produzcan o profundicen el achatamiento de la pirámide salarial. Asimismo, se impulsó la creación y continuidad de una Comisión Técnica Salarial que elabore y eleve nuevas propuestas en la materia.

En síntesis, modernización del Estado y empleo público no pueden concebirse por separado. El empleado público y el *servicio* que su trabajo ofrece suelen ser más visibles a la ciudadanía que las políticas y proyectos de gobierno. En tal sentido, el diseño de carreras bien estructuradas, con incentivos adecuados y basadas en el compromiso con la excelencia permiten dar continuidad a las políticas de Estado.

Desde esta perspectiva, el fortalecimiento de las carreras profesionales dentro del Estado puede traducirse en el desarrollo de una burocracia más competente, calificada y permanentemente entrenada que contribuya a modernizar al Estado en su conjunto.

Hoy, el desafío consiste en discutir cómo establecer *una carrera profesional administrativa* mediante la implementación de una ley Marco de Empleo Público Provincial que, con la participación de las organizaciones sindicales, enfatice aspectos que hacen a la selección, ingreso, evaluación de desempeño, capacitación y desarrollo del personal conforme con los principios básicos que establece la Carta Magna provincial: idoneidad, mérito y capacidad.

Bibliografía

Banco Interamericano de Desarrollo (2003): *Modernización del Estado. Documento de estrategia*, Washington DC.

V Conferencia Iberoamericana de Ministros de Administración Pública y Reforma del Estado (2003) *Carta Iberoamericana de la Función Pública*. Santa Cruz de la Sierra.

El diseño de carreras bien estructuradas, con incentivos adecuados y basadas en el compromiso con la excelencia permiten dar continuidad a las políticas de Estado.

Echebarría, Koldo (ed) 2006: *Informe sobre la situación del servicio civil en América Latina*, Washington DC: BID.

Prats i Catalá, Joan, 1988: *La rehabilitación del Estado en la teoría y la práctica del desarrollo. Planteamientos Neoinstitucionales*. Instituto Internacional de Gobernabilidad, Barcelona.